



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 010331-01

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 16010-15083-02

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

N° 15102

**MISSION D'ÉVALUATION RELATIVE À
LA DÉFENSE DE LA FORÊT CONTRE L'INCENDIE**

TOME 1 - RAPPORT

– AVRIL 2016 –



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 010331-01

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 16010-15083-02

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

N° 15102

**MISSION D'ÉVALUATION RELATIVE À
LA DÉFENSE DE LA FORÊT CONTRE L'INCENDIE**

TOME 1 - RAPPORT

Établi par :

Annick MAKALA,
attachée d'administration
hors classe de l'État

Alexandre GOHIER del RE,
inspecteur général
de l'administration

Charles DEREIX,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Alain BRANDEIS,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Marie GRANDJEAN,
chargée de mission
à l'Inspection générale
de l'administration

Yves GRANGER,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

SYNTHÈSE

Par lettre en date du 1^{er} septembre 2015, la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission d'évaluation relative à la Défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

1) La méthodologie retenue par la mission interministérielle

Trente-deux départements sont aujourd'hui identifiés par le code forestier comme particulièrement exposés au risque incendie de forêt ; s'y applique, de droit, une série de mesures destinées à réduire les incendies de forêt en nombre, en surface et en impact.

Sur la base de la note de cadrage qu'elle a adressée, le 7 décembre 2015, aux cabinets des ministres commanditaires, la mission interministérielle a :

- conduit près de 200 entretiens, au niveau national et à l'occasion de ses déplacements de terrain dans quatre départements, trois régions et auprès des deux zones de défense et de sécurité Sud et Sud-Ouest ;
- adressé un questionnaire sur la DFCI face au changement climatique aux préfets des départements non compris dans la liste actuelle du code forestier.

Elle s'est attachée à évaluer la mise en œuvre des recommandations des rapports interministériels de 2003 et de 2010 et à examiner la pertinence des propositions que la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) a énoncées dans son document interne intitulé « *Cahier blanc* » de décembre 2014. En revanche, compte tenu des délais impartis et des spécificités que le problème y prend, elle a fait le choix de ne pas traiter des Outre-Mer, qui, selon elle, mériteraient des investigations spécifiques et approfondies.

Pour répondre au souhait des cabinets des ministres commanditaires, elle a transmis, en février 2016, une note d'étape interne exposant son appréciation d'ensemble, ses premiers constats et huit recommandations en vue de la « *saison de feux* » 2016.

2) Quatre principes doivent structurer la stratégie nationale de DFCI

« **Principe de conscience** ». L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de DFCI doivent reposer sur la conscience du risque et de la gravité de la menace. Les efforts menés depuis 2003 ont donné des résultats réels, en termes de surfaces brûlées globales et de surface moyenne parcourue par feu. Pour autant, la probabilité d'un incendie de grande envergure, avec des conséquences dramatiques, reste importante. Le nombre de départs de feux a peu baissé et les causes structurelles des incendies demeurent pour une large part. Entre autres paramètres, le changement climatique accroît le risque d'incendie, et élargit, à des régions plus septentrionales, les zones susceptibles d'y être exposées. **La préconisation fondamentale de la mission est donc de ne surtout pas baisser la garde en matière de prévention et d'intervention contre les incendies de forêts.**

« **Principe de système** ». Les stratégies nationale et territoriales de DFCI doivent, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, reposer sur un *continuum* d'actions en synergie, allant de

la prévention, de la planification et de la prévision, à la surveillance, à l'intervention, au retour d'expérience et à la reconstitution des espaces incendiés. De nouvelles dimensions, reconnues par tous comme concourant à la protection contre l'incendie, méritent d'être plus largement déployées, au premier rang desquelles la gestion durable, l'exploitation et la valorisation de la forêt et des produits forestiers. De même, l'approche « *incendies de forêts* » doit être dépassée pour intégrer l'ensemble des « *incendies de végétaux* ». La stratégie de DFCI doit aussi s'inscrire dans une logique de « *durabilité* », fondée sur un impératif de préservation des écosystèmes et de la biodiversité.

« **Principe de coopération** ». La DFCI fait intervenir de très nombreux acteurs de terrain (services de l'État, collectivités territoriales, établissements publics...), avec des spécificités propres à chacune des deux zones Sud et Sud-Ouest. La coopération entre ces acteurs, pilotée sous la responsabilité des préfets de département, de région et de zone, doit être renforcée. Elle doit aussi s'élargir, le plus en amont possible des projets de territoire, en direction des acteurs économiques de la forêt et du bois et des associations représentatives de la protection de l'environnement et de la biodiversité. Les citoyens, ruraux et urbains, résidents et touristes, doivent être sensibilisés à la politique de DFCI, pour promouvoir une véritable culture du risque.

« **Principe de massif** ». La DFCI se développe principalement, depuis 2003, selon une logique départementale. Dès lors que le risque pèse sur des espaces naturels cohérents qui peuvent avoir des dimensions infra ou supradépartementales, il est indispensable d'articuler davantage la DFCI autour d'une logique de massif, qui dépasse les limites administratives.

Le rôle multifonctionnel des forêts, au travers de leurs fonctions environnementales, sociales et économiques, légitime pleinement les efforts pour contenir et prévenir les risques d'incendie de forêt, dans une logique de développement durable.

3) **Connaître et prévoir les incendies de forêts ; promouvoir une culture du risque**

La connaissance du risque incendie de forêts est essentielle pour définir la stratégie nationale et son évolution. La mission estime donc indispensable de renforcer la qualité de la prévision, en poursuivant la modernisation des outils météorologiques et en encourageant la prévision de long terme et la modélisation des tendances, dans la perspective du changement climatique.

Elle recommande d'améliorer :

- la connaissance de l'aléa incendie de forêts, à court, moyen et long termes ;
- la qualité du recensement des feux et la recherche systématique des causes et des circonstances des incendies de forêts et de végétaux ;
- la remontée des informations au niveau national, avec une mise en cohérence des bases de données existant dans les territoires et un partage des outils de cartographie.

Face à la « *perte de mémoire* » rapide des populations qui ont été confrontées aux incendies de forêts et à la présence de publics nouveaux en zones à risques, la mission recommande de promouvoir une stratégie de communication, réaliste, responsabilisante et non-anxiogène, pour développer une « *culture du risque* ». Définie à l'échelon zonal sur la base d'un cadre établi au niveau interministériel, cette stratégie doit se décliner dans les départements. Les cibles doivent être les habitants permanents ou les résidents occasionnels,

les collectivités locales et les professionnels. L'éducation des enfants au risque incendie de forêts doit être engagée dès le plus jeune âge.

4) Poursuivre une politique volontariste de prévention, en adoptant des mesures fermes dans les domaines qui ont peu progressé depuis 2003

La mission estime indispensable de poursuivre les actions de prévention déployées depuis 2003. **Elle appelle, dans deux domaines structurants qui ont été largement négligés, des actions volontaristes de la part des administrations centrales concernées, relayées, sur le terrain, par une mise en œuvre sans faiblesse.**

La gestion de l'interface « habitat-forêt » constitue un des points faibles majeurs de l'action de prévention, malgré les recommandations fortes de la mission interministérielle de 2003. Le mitage de la forêt par l'habitat, dans un contexte de forte pression démographique et urbaine, se poursuit (non-respect des règles d'urbanisme, « *cabanisation* », développement des friches agricoles...).

Pour réconcilier forêt et habitat, la mission recommande une politique d'urbanisme ferme :

- la généralisation du « *porter à connaissance* » et des cartes d'aléas, incluant les friches agricoles et autres couverts végétaux, à tous les territoires exposés au risque ainsi qu'à ceux qui vont l'être dans le contexte du changement climatique ;
- l'approbation dans le délai d'un an, et au besoin par anticipation, des Plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRIf) prescrits depuis plus de 10 ans sur les secteurs les plus vulnérables ;
- la mise en œuvre d'un programme de démolitions d'office des constructions illégales en zones à risque incendie et des formes d'habitat illégal en forêt ;
- l'application sans faille du code forestier pour s'opposer aux demandes de défrichement, lorsqu'elles sont porteuses d'un risque incendie de forêt.

La mise en œuvre de ces mesures suppose, notamment dans le cadre du Plan préfectorales nouvelle génération, d'assurer la bonne adéquation « *objectifs-moyens* » (en effectifs et en compétences) dans les services territoriaux en charge de l'application du code forestier et des codes de l'urbanisme et de l'environnement.

Le respect très insuffisant de l'Obligation légale de débroussaillage (OLD) est le second domaine dans lequel une action rigoureuse est indispensable. La mission recommande la mise en place, selon un calendrier concerté et à l'échelle du massif ou d'un ensemble de communes, d'un programme d'application de l'OLD, déroulant quatre étapes successives, de la première information et de la sensibilisation jusqu'à l'exécution d'office par la commune et à l'exercice du pouvoir de substitution par l'autorité préfectorale.

En outre, la mission estime nécessaire : une programmation partagée et hiérarchisée des équipements utiles de DFCI, dans le cadre des plans de protection des forêts contre l'incendie de 2^e génération ; un maintien de leur état opérationnel, sur la base de financements, dont le niveau actuel doit être garanti ; un dialogue en amont avec les associations représentatives de la protection de l'environnement. La sécurisation du statut juridique des équipements est aussi un enjeu fort.

5) **En « saison de feux », garantir la bonne application de la stratégie d'attaque des feux naissants**

La stratégie d'attaque des feux naissants a fait la preuve de son efficacité. Pour en garantir la bonne application, la mission recommande :

- le maintien dans leur dimensionnement des dispositifs existants ;
- le renforcement de la coordination des acteurs, dans le respect des compétences et responsabilités de chacun, sous l'autorité du préfet à travers l'ordre d'opérations départemental ;
- une harmonisation, à l'échelle de la zone, des règles de police administrative appliquées dans les départements ;
- un maintien des capacités de surveillance des massifs, notamment du guet aérien armé ;
- une amélioration des conditions d'intervention des Services départementaux d'incendie et de secours ;
- un développement et une valorisation des démarches de retour d'expérience ;
- la promotion de l'apport des médias sociaux en gestion d'urgence.

Par ailleurs, la mission estime indispensable, de procéder au renouvellement de la flotte aérienne nationale. La programmation de ce renouvellement devra tenir le plus grand compte des perspectives d'extension du risque à d'autres zones du territoire métropolitain.

6) **Renforcer la gouvernance de la DFCI, en conciliant subsidiarité et cohérence zonale**

La mission recommande plusieurs mesures pour renforcer la cohérence de la politique de DFCI dans les territoires, parmi lesquelles :

- une responsabilisation et une meilleure formation des maires ;
- un développement de la dimension intercommunale de la DFCI et de la logique de massif ;
- un renforcement de la gouvernance stratégique du préfet de département et du pilotage technique des services départementaux de l'État et de leurs partenaires ;
- une coordination accrue des actions départementales avec la stratégie régionale.

Elle estime que, insuffisamment légitimé, le niveau zonal doit être affirmé en zone Sud comme **un échelon de pilotage stratégique, de circulation de l'information et de convergence des bonnes pratiques.** A ce titre, elle propose une organisation fondée sur trois outils :

- un Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne rénové et reconnu comme le lieu du pilotage stratégique de la DFCI zonale ;
- la DPFM, comme structure officielle d'animation, d'impulsion et de coordination des acteurs techniques de la DFCI ;
- l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie, comme lieu de dialogue entre tous les élus sur le thème de la DFCI.

En zone Sud-Ouest, priorité a été donnée, jusqu'à présent, à une démarche interdépartementale centrée sur le massif homogène des Landes de Gascogne. Cette logique est pertinente ; elle devra être complétée, à moyen terme, dans la perspective du changement climatique, par une approche zonale de la DFCI.

La mission préconise, en outre, un développement des échanges entre les zones Sud et Sud-Ouest, qui, dans des domaines stratégiques et techniques très concrets, pourront utilement s'enrichir de leurs expériences respectives.

Au niveau national, une affirmation du caractère interministériel de la DFCI est indispensable. Plus qu'ils ne le font actuellement, les ministères compétents et leurs directions centrales doivent coopérer, selon les modalités que la mission préconise.

7) Dans le contexte du changement climatique, définir une stratégie nationale de DFCI, proportionnée aux enjeux et évolutive

Le rapport interministériel de 2010 évaluait à au moins 30 % la surface supplémentaire du territoire métropolitain exposée, à l'horizon 2050, au risque d'incendie de forêt du fait du changement climatique. L'analyse des réponses au questionnaire de la mission par quarante-huit préfets de départements non compris dans la liste du code forestier fait apparaître que :

- certains départements sont d'ores et déjà confrontés à une augmentation des feux de forêt et de couvert végétal ;
- plusieurs préfets commencent à mettre en œuvre un suivi de ces incendies, une sensibilisation des acteurs et diverses mesures de prévention.

Dans la perspective du changement climatique, la mission propose :

- une stratégie nationale de DFCI proportionnée aux enjeux et évolutive par rapport au développement du phénomène ;
- le maintien des montants budgétaires actuels consacrés à la DFCI ;
- le suivi de plusieurs indicateurs généraux et thématiques ;
- la mesure de l'efficacité de la politique de DFCI en prenant en compte son coût, mais également une évaluation monétaire des forêts non détruites par l'incendie.

Les propositions de la mission sont classées par axes prioritaires d'action ; leur délai de mise en œuvre est précisé ; elles comprennent des « *recommandations* », que la mission considère comme structurantes de la stratégie de DFCI, et des « *suggestions* », dont l'adoption doit utilement concourir à l'amélioration du dispositif. **La mission propose que la réalisation de l'ensemble de ses propositions fasse l'objet d'un suivi et d'un rapportage réguliers.**

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement :

- les propositions de la mission sont classées ci-dessous par axes prioritaires d'action ;
- leur délai de mise en œuvre est précisé ;
- elles comprennent des « *recommandations* » (encadrés en fond grisé), que la mission considère comme structurantes de la stratégie de DFCI, et des « *suggestions* » (encadrés en fond blanc), dont l'adoption peut utilement concourir à l'amélioration du dispositif ;
- dans chaque sous-axe, les recommandations et suggestions sont classées selon le niveau de responsabilité en allant du plus global au local ;
- **les 21 recommandations qui, sans retirer rien de leur importance aux autres, semblent particulièrement prioritaires à la mission sont présentées en caractères gras.**

La préconisation fondamentale de la mission est de ne surtout pas baisser la garde en matière de prévention et d'intervention contre les incendies de forêts.

AXE N° 1 « CONNAÎTRE ET MESURER »

SOUS-AXE « CONNAÎTRE LE RISQUE »

Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	à 12 mois	Recommandation n°4 : actualiser la modélisation « <i>incendies de forêts</i> » à partir des scénarios régionaux du GIEC de 2014.	45
MAAF	à 18 mois	Suggestion n°2 : confier au comité spécialisé DFCI à créer au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois (voir suggestion n° 27), la charge d'impulser, prioriser et coordonner les études sur le risque feux de forêt, en lien avec le GIP ECOFOR et l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi).	53
Agence française pour la biodiversité (AFB)	à 18 mois	Recommandation n°1 : à partir d'un inventaire, sur quelques sites, des habitats forestiers qui se sont reconstitués après les grands incendies de 2003, réaliser une étude sur la résilience de ces habitats, préciser les conditions du devenir durable d'un site forestier brûlé et proposer une méthodologie de son suivi dans le temps.	34
Commissariat général au développement durable (CGDD)	à 18 mois	Recommandation n°2 : développer une méthodologie permettant d'évaluer le préjudice écologique induit par un incendie de forêt.	36
Préfet de zone Sud-Ouest	à 12 mois	Recommandation n°3 : identifier et analyser les causes du maintien à un niveau élevé des éclosions de feux dans le massif landais, puis impulser une réflexion sur les moyens techniques pour y remédier	39

		en s'attaquant prioritairement aux causes principales (fréquentation du public, chantiers forestiers...).	
Préfets de zones Sud et Sud-Ouest et préfets de départements DFCI concernés	à 12 mois	Recommandation n°7 : développer et généraliser à tous les départements la mise en place d'équipes de Recherche des causes et circonstances d'incendie de forêts (RCCI) ; développer et mutualiser les formations en RCCI de forêts, et y associer les services de police.	51
<u>SOUS-AXE « AMÉLIORER LES BASES DE DONNÉES »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	pour fin 2016	Recommandation n°6 : établir une circulaire interministérielle positionnant clairement la Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF) en amont de la stratégie de DFCI, exposant les objectifs et modalités de sa mise en œuvre et des processus de contrôle, enrichissant son contenu, et confortant l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) dans son rôle de gestionnaire ; associer les ministères chargés de l'environnement et de l'urbanisme à son pilotage.	48
Niveau interministériel	à 12 mois	Suggestion n°1 : conforter le GIP ATGeRi ; encourager la zone Sud et les autres zones du territoire national à s'inspirer des outils qu'il développe.	48
Préfets de département	à 3 mois	Recommandation n°5 : désigner officiellement les contributeurs et coordinateurs départementaux du réseau Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF) et veiller à ce qu'ils disposent des moyens et des compétences nécessaires à leurs missions.	46

AXE N° 2 « SENSIBILISER ET PRÉVENIR »

SOUS-AXE « PROMOUVOIR UNE CULTURE DU FEU ET COMMUNIQUER »

Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	pour la "saison de feux" 2017	Recommandation n°9 : rédiger une circulaire nationale établissant les principes généraux à respecter en matière de communication DFCI en direction des habitants et des touristes.	55
Entente pour la forêt méditerranéenne, pour la zone Sud, et préfet de zone, pour le	pour la "saison de feux" 2017	Recommandation n°8 : bâtir une politique de communication de niveau zonal arrêtant les axes forts de communication (cibles, messages, médias), et définissant un système d'identité	55

massif des Landes de Gascogne		visuelle et ses déclinaisons partenariales.	
Préfets de département DFCI	avant la "saison de feux" 2016	Recommandation n°10 : organiser chaque année, dans chaque département, une présentation officielle et médiatisée de lancement de la saison feu de forêt.	56
<u>SOUS-AXE « RÉCONCILIER HABITAT ET FORÊT »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	sans délai	Recommandation n°13 : assurer la bonne adéquation « objectifs / moyens » (effectifs et compétences) dans les services déconcentrés en charge de l'application du code forestier et des codes de l'urbanisme et de l'environnement dans les départements confrontés à une pression urbaine très forte, avec l'objectif de renforcer les contrôles.	60
Niveau interministériel	pour fin 2016	Recommandation n°19 : conditionner la délivrance des labels du GIE Atout France pour les campings à l'avis conforme des commissions de sécurité <i>ad hoc</i> .	70
Ministère du Logement et de l'Habitat durable (MLHD) et préfets de départements	à 18 mois	Recommandation n°14 : procéder à la suppression ou à la démolition des formes d'habitat illégal en forêt ; le cas échéant, accompagner les populations les plus défavorisées pour les orienter vers des logements décents.	62
MLHD et préfets de départements	dès à présent	Recommandation n°17 : prescrire la généralisation des porter à connaissance et cartes d'aléas à l'ensemble des territoires exposés au risque incendie de forêts, et à ceux qui le deviennent avec le changement climatique ; veiller à leur bonne traduction dans les documents de planification et d'urbanisme.	67
MHLD	à 18 mois	Suggestion n°6 : valoriser dans les cursus de formation des architectes et urbanistes, la prise en compte du niveau de vulnérabilité au risque incendie dans les projets d'urbanisation.	69
DGPR	à 18 mois	Suggestion n°4 : pour renforcer l'adhésion des élus à l'outil Plan de prévention des risques incendies de forêt (PPRI ^f), conduire une réflexion sur une éventuelle simplification de ses procédures de modification et de révision.	66
DREAL de zone Sud et Sud-Ouest	à 12 mois	Recommandation n°16 : intégrer, dans le nouveau référentiel des cartes d'aléa, les friches agricoles et autres couverts végétaux.	66
Préfets de département	dès à présent, puis à 12 mois	Recommandation n°15 : au terme d'une analyse à mener par les DREAL sur les Plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRI^f) prescrits depuis plus de 10 ans, fixer, pour ceux qui concernent les secteurs les plus vulnérables, un délai d'un an pour leur approbation ; passé ce délai, approuver systématiquement le PPRI^f, au besoin par anticipation.	65

Préfets de départements DFCI	à 6 mois	Suggestion n°5 : mettre en œuvre un programme de démolitions d'office des constructions illégales en zones à risque incendie.	68
Préfets	à 12 mois	Recommandation n°11 : développer les Plans communaux de sauvegarde (PCS) dans les communes à risque et pas seulement dans les communes où un Plan de prévention des risques incendies de forêt (PPRI _f) est prescrit ; accompagner les maires dans le volet communication.	58
Préfets	à 6 mois	Recommandation n°12 : vérifier l'existence du Dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) dans les mairies concernées et sa mise à disposition des habitants ; accompagner les maires dans le volet communication.	58
Préfets de départements	dès à présent	Recommandation n°18 : appliquer sans faille l'article L.341-5 du code forestier pour s'opposer à des demandes de défrichement, lorsque ces demandes sont destinées à la construction d'une habitation avec un risque incendie de forêt important.	67
Préfets de département en lien avec les corps consulaires et les organisations professionnelles	à 18 mois	Suggestion n°7 : favoriser par des mesures contractuelles, le bon entretien des espaces agricoles aujourd'hui en friche, avec valorisation de ces surfaces par des cultures adaptées.	72
Préfets de département	à 18 mois	Suggestion n°8 : mettre en œuvre, de concert entre l'État et les collectivités territoriales, avec une volonté à la hauteur des enjeux, les outils de la planification territoriale pour favoriser la maîtrise et la valorisation du foncier agricole en zone périurbaine.	72
<u>SOUS-AXE « DÉBROUSSAILLER »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel en lien avec le secteur de l'assurance	à 18 mois	Recommandation n°21 : supprimer la condition de reconstruction au même endroit après sinistre ; appliquer la franchise supplémentaire lorsque cette obligation n'est pas respectée ; diffuser à l'appui de chaque contrat d'assurance-habitation, en zone à risque, un dépliant d'information sur le risque incendie de forêts et l'obligation de débroussailler.	78
MEEM	à 12 mois	Recommandation n°23 : inscrire dans le cahier des charges des gestionnaires d'infrastructures linéaires des prescriptions de débroussaillage écologique et leur en imposer compte rendu.	79
Préfets de zones, de régions et de départements	à 12 mois	Recommandation n°22 : harmoniser les arrêtés préfectoraux relatifs aux obligations légales de débroussaillage autour des habitations et le long des infrastructures linéaires, afin d'améliorer la cohérence du dispositif et de lui donner une plus grande lisibilité.	79

Préfets de département, en lien avec les collectivités territoriales	à 12 mois	Recommandation n°20 : organiser la mise en œuvre, de façon déterminée et selon un calendrier concerté, d'un programme séquencé de débroussaillage obligatoire autour des maisons, à l'échelle du massif ou de l'intercommunalité.	76
Maîtres d'ouvrage de DFCI	dès à présent	Suggestion n°9 : prendre en compte la protection de la biodiversité dans l'entretien et le débroussaillage des coupures de combustible.	80
<u>SOUS-AXE « PROMOUVOIR LES ÉQUIPEMENTS UTILES DE DFCI »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	à 18 mois	Recommandation n°29 : en zone Sud, inscrire, dans les Plans de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI), un programme hiérarchisé de sécurisation juridique des équipements de DFCI ; inscrire les servitudes en Conservations des hypothèques ; demander aux notaires d'inscrire les servitudes DFCI dans les titres de propriété ; faire bénéficier ces démarches des crédits gérés par la DPFM et du FEADER ; dans le massif landais, faire confirmer le dispositif juridique des ASA par le Service des affaires juridiques du MAAF.	88
Niveau interministériel	à 18 mois	Suggestion n°12 : mettre à l'étude la possibilité d'instaurer, au bénéfice de la DFCI, une redevance pour service rendu à la charge des sociétés de chasse qui utilisent les forêts communales pour leurs activités cynégétiques.	87
MAAF avec MEEM	à 12 mois	Recommandation n°24 : diffuser une instruction nationale donnant une méthode pour qualifier le niveau de risque par massif ; élaborer un guide de bonnes pratiques sur la base desquelles seront élaborés les Plans de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI).	82
MAAF	à échéance de chaque PPFCI	Recommandation n°26 : réaliser systématiquement une évaluation <i>ex-post</i> de chaque Plan de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI) incluant un bilan quantitatif et qualitatif préparé par un suivi annuel.	83
DGALN et préfets de département	pour juin 2016	Recommandation n°28 : rappeler aux conseils départementaux les règles d'affectation financière de la taxe d'aménagement (article L.113-8 du code de l'urbanisme) en matière d'ouverture au public des espaces naturels sensibles généralement incompatibles avec la DFCI.	86
DPFM	à 12 mois	Recommandation n°32 : harmoniser la signalétique des équipements de DFCI par une norme commune à l'échelle zonale.	90
DPFM et Entente pour la forêt méditerranéenne	à 12 mois	Suggestion n°10 : achever la refonte de la base de données des équipements DFCI.	85
Préfets des départements DFCI	pour juin 2016	Recommandation n°27 : faire procéder, avant chaque "saison de feux" à un suivi complet de l'état opérationnel des équipements de DFCI.	84

Préfets de départements	sans délai	Recommandation n°31 : élargir l'instruction des demandes d'équipements DFCI aux services de l'État en charge de la protection de la biodiversité et de la ressource en eau et élaborer les projets en concertation plus étroite avec les gestionnaires d'espaces naturels et les associations pour la protection de l'environnement.	90
Préfets de départements	sans délai	Recommandation n°30 : prendre en compte très en amont des projets de DFCI les impératifs de protection des espèces, des habitats et de la ressource en eau, puis faire réaliser les études d'incidence, notices ou études d'impact nécessaires et, le cas échéant, recueillir l'avis de l'autorité environnementale.	90
Opérateurs de DFCI	à 12 mois	Recommandation n°25 : inscrire pleinement les équipements des PPFCI dans la stratégie de prévention et de lutte ; hiérarchiser les équipements DFCI et veiller à la faisabilité de leur réalisation et de leur maintien en état d'opérationnalité ; fixer, dans le Plan de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI), le programme de Porter à connaissance (PAC) à réaliser et les Plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRIf) prioritaires.	82
<u>SOUS-AXE « PROMOUVOIR GESTION ET EXPLOITATION FORESTIÈRES COMME OUTILS DE DFCI »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Ministères de tutelle du Centre national de la propriété forestière (CNPF)	à 12 mois	Recommandation n°33 : inscrire, dans le contrat d'objectif et de performance du CNPF, l'augmentation du nombre des Plans simples de gestion (PSG) et des PSG concertés à vocation de Groupements d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF) ; traduire cette augmentation dans les programmes d'action des Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) méditerranéens.	92
DPFM en lien avec les Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF)	à 12 mois	Suggestion n°13 : dans le cadre du travail interrégional de préparation des programmes régionaux de la forêt et du bois dans la zone Sud, dresser un bilan critique et prospectif des actions de valorisation de la forêt, des produits forestiers et des espaces forestiers.	95
Préfet de région PACA, en lien avec la Cellule biomasse PACA	dès à présent	Recommandation n° 34 : garantir la prise en compte du risque incendie dans la gestion et l'exploitation de la forêt liée à l'approvisionnement des centrales bois en cours d'implantation (Gardanne et Brignoles), en s'appuyant sur l'expérience du massif landais et sur les expertises nécessaires.	95

AXE N° 3 « PRESCRIRE ET SURVEILLER »**SOUS-AXE « HARMONISER ET APPLIQUER LA POLICE ADMINISTRATIVE »**

Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	à 12 mois	Suggestion n°11 : engager une réflexion, en lien avec le ministère en charge de la justice, sur l'opportunité de sanctionner par timbre-amende les infractions en matière d'accès et de stationnement dans les massifs forestiers.	85
Préfet de zone Sud	pour la "saison de feux" 2017	Recommandation n°35 : engager un travail d'analyse des mesures de police administrative DFCI, afin d'homogénéiser les règles applicables à l'échelle des massifs interdépartementaux, voire de la zone.	98

SOUS-AXE « CONFORTER LA SURVEILLANCE DES MASSIFS »

Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)	sans délai	Recommandation n°36 : assurer le renouvellement des capacités de guet aérien armé ; anticiper l'augmentation de la flotte du guet aérien armé en réponse à l'extension des zones à risque.	103
Direction générale de la prévention des risques (DGPR) en dialogue avec DGALN (Direction de l'eau et de la biodiversité-DEB) et DGSCGC	sans délai	Recommandation n°37 : engager les recherches pour trouver des substituts efficaces aux produits retardants à base de perfluorés, qui soient non dangereux pour l'environnement et inoffensifs pour la santé humaine.	103
Préfet de département (en lien avec les EMIZ pour la diffusion de la doctrine)	dès que possible	Recommandation n°38 : généraliser la pratique de postes de commandement communs aux différents moyens de surveillance.	104

AXE N° 4 « INTERVENIR ET ÉTEINDRE »

Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	à 18 mois	Suggestion n°3 : engager une réflexion sur la possibilité de privilégier une intervention prioritaire des pompiers sur la protection du vivant (personnes puis forêt) par rapport aux habitations.	63

<u>SOUS-AXE « MAINTENIR LES MOYENS D'INTERVENTION »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
DGSCGC	à 12 mois	Recommandation n°39 : évaluer l'impact financier des renforts interdépartementaux consacrés à la lutte contre l'incendie de forêts.	105
DGSCGC	sur 5 ans	Recommandation n°40 : garantir le maintien des capacités aériennes actuelles, par une programmation pluriannuelle du renouvellement de la flotte.	108
DGSCGC	à 5 ans	Recommandation n°41 : intégrer, dans les réflexions en cours sur le renouvellement de la flotte aérienne, les impacts de moyen terme du changement climatique sur l'extension spatiale et temporelle des risques d'incendies, tant en ce qui concerne le nombre des appareils que leur capacité de rayonnement.	109
DGSCGC	dès à présent	Suggestion n°16 : approfondir le dialogue engagé avec certains États européens et méditerranéens en vue de mutualiser les commandes d'appareils de lutte aérienne DFCI.	108
DGSCGC	à 24 mois	Suggestion n°17 : renforcer les capacités d'investigation opérationnelles des moyens aériens en y intégrant des systèmes optroniques perfectionnés de surveillance des feux.	110
DGSCGC	dès à présent	Suggestion n°18 : engager, avec tous les partenaires, une réflexion sur un maillage correct du territoire métropolitain, en pélicandromes.	110
DGSCGC	à 18 mois	Suggestion n°19 : examiner la perspective d'un déplacement de la Cellule des opérations aériennes de la sécurité civile (COASC) de Valabre sur la BASC de Nîmes-Garons.	110
DGSCGC	à 18 mois	Suggestion n°21 : examiner la perspective d'un repositionnement à Nîmes-Garons du détachement de retardants de Brignoles.	111
DGSCGC et préfet de la zone Sud-Ouest	en vue de la « saison de feux » 2016	Suggestion n°20 : inviter l'EMIZ Sud-Ouest à utiliser davantage la COASC comme structure de conseil dans l'utilisation des moyens aériens.	111
Mission d'appui aux SDIS du SAELSI	à 18 mois	Suggestion n°14 : élargir les démarches de mutualisation aux équipements motorisés de lutte contre les feux de forêts.	105
Dans tous les départements DFCI	pour juin 2016	Suggestion n°15 : généraliser la technique du « Groupe de protection des interfaces habitat forêt » (GPIHF) telle que mise en place par le SDIS du Var.	106

<u>SOUS-AXE « AMÉLIORER LE RETEX »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
DGSCGC	à 12 mois	Recommandation n°42 : formaliser une méthodologie partagée pour la conduite du RETEX, la diffusion de ses résultats au sein des services de l'État, et leur communication, sous une forme adaptée, en direction du grand public.	112
Préfets de zone	dès la "saison de feux" 2016	Recommandation n°43 : systématiser l'envoi des éléments de RETEX aux administrations centrales (en particulier la DGSCGC), lorsqu'ils comportent des dimensions intéressant la doctrine nationale.	113
<u>SOUS-AXE « VALORISER LES MSGU »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	à 18 mois	Recommandation n°44 : valoriser l'utilisation des médias sociaux dans le cadre de la DFCI ; encadrer leur usage.	114

<u>AXE N° 5 « PENSER ET PILOTER »</u>			
<u>SOUS-AXE « PILOTER LA DFCI DU NIVEAU COMMUNAL AU NIVEAU RÉGIONAL »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Préfets de zone et de départements DFCI	dès à présent	Suggestion n°22 : sensibiliser les associations d'élus à la nécessité d'organiser, au bénéfice des élus et des services communaux, des formations sur la DFCI et sur leur responsabilité pénale dans ce domaine.	116
Préfets de régions DFCI	à 12 mois	Recommandation n°49 : en application de la note technique du 29 juillet 2015 relative à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire, poursuivre les efforts de formalisation d'une stratégie régionale opérationnelle de DFCI, partagée entre la DREAL et la DRAAF, associant le conseil régional, et ayant vocation à devenir le volet DFCI du Programme régional de la forêt et du bois (PRFB).	124
Préfet de région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes	à 18 mois	Suggestion n°25 : après évaluation, remplacer l'actuel Plan régional de protection des forêts contre les incendies (PRPFCI) par un Plan interdépartemental de protection des forêts contre les incendies (PIPFCI).	122

Préfets de départements DFCI	à 18 mois	Recommandation n°45 : inciter les communes à transférer aux structures de coopération intercommunale les actions de DFCI qui impliquent une cohérence de massif.	117
Préfets de départements DFCI	à 18 mois	Suggestion n°23 : formaliser l'approche par massif, en déclinant systématiquement les Plans départementaux ou les Plans interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies par des Plans de massif (PMPFCI).	117
Préfets de départements DFCI	dès à présent	Suggestion n°24 : organiser, pour chaque massif, des réunions régulières de dialogue entre tous les acteurs de la DFCI.	117
Préfets de départements DFCI	dès à présent	Recommandation n°46 : organiser, 2 à 3 fois par an, des réunions avec l'ensemble des décideurs stratégiques de la DFCI.	119
Préfets de départements DFCI	dès à présent	Recommandation n°47 : clarifier la répartition des compétences entre les différents services intervenant en matière de DFCI ; désigner un service pilote pour chaque grande dimension de la DFCI ; structurer le dialogue entre les acteurs techniques départementaux de la DFCI en organisant des réunions régulières entre eux.	121
Préfets de départements DFCI	sans délai	Recommandation n°48 : associer - le plus en amont possible - les représentants de la société civile compétents en matière de DFCI.	121
<u>SOUS-AXE « RELÉGITIMER LA GOUVERNANCE ZONALE DE LA DFCI »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel (décret en Conseil d'État)	pour fin 2016	Recommandation n°53 : inscrire l'existence de la Délégation à la protection pour la forêt méditerranéenne (DPFM) à l'article R.* 122-51 du code de la sécurité intérieure relatif à la zone de défense et de sécurité Sud.	132
Niveau interministériel	pour fin 2016	Recommandation n°54 : confier à la DPFM, pour la zone Sud, la gestion de la totalité des crédits de la ligne DFCI du BOP 149 « forêt » dédiés à cette zone et l'instituer RBOP pour le MAAF.	132
Ministères en charge de l'environnement et de l'urbanisme	pour janvier 2017	Recommandation n°55 : affecter au sein de la DPFM un chargé de mission, pour renforcer la prise en compte des dimensions qui sont sous la responsabilité de ces départements ministériels (risques, urbanisme, protection de l'environnement et de la biodiversité...), et garantir une vision claire et partagée sur le statut écologique accordé à la forêt méditerranéenne.	132
Préfet de zone Sud	pour juin 2016	Recommandation n°51 : conforter le pilotage stratégique du préfet de la zone Sud, en réformant profondément la fonction et la composition du COFM.	130

Préfet de zone Sud	dès à présent	Recommandation n°52 : confier à la Délégation à la protection pour la forêt méditerranéenne (DPFM) une fonction d'animation, d'impulsion et de coordination des réflexions conduites par l'ensemble des acteurs techniques de la DFCI.	131
Préfet de zone Sud, en concertation avec les préfets de région et de départements et avec l'Entente pour la forêt méditerranéenne	sans délai	Recommandation n°56 : inciter l'Entente à devenir lieu de dialogue entre tous les élus sur le thème de la DFCI	133
Préfet de zone Sud-Ouest	à moyen terme	Recommandation n°50 : dans la perspective du changement climatique, promouvoir la dimension zonale de la DFCI pour mettre en synergie les stratégies départementales et interdépartementales.	125
Préfets de zones Sud et Sud-Ouest	sans délai	Suggestion n°26 : associer l'autre zone compétente en matière de DFCI aux réunions de pilotage stratégique zonales et/ou interdépartementales.	133
Préfets de zones Sud et Sud-Ouest	dès à présent	Recommandation n°57 : organiser, voire animer, des réunions régulières d'échanges entre les services techniques, pour traiter en commun des problématiques auxquelles les zones Sud et Sud-Ouest sont confrontées.	134
<u>SOUS-AXE « STRUCTURER LA DFCI EN INTERMINISTÉRIEL »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Ministres en charge de la sécurité civile, de l'agriculture, de l'environnement, de l'urbanisme et, en tant que de besoin, le ministre en charge de la justice	à 6 mois	Recommandation n°58 : mettre en place une véritable pratique d'interministérialité dans le cadre de réunions DFCI semestrielles entre les directions générales des ministères concernés (DGSCGC/DGPE/DGPR/DGALN).	136
MAAF	pour fin 2016	Suggestion n°27 : créer un comité spécialisé DFCI au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois (CSFB); y convier notamment les directions d'administration centrale concernées.	136

<u>AXE N° 6 « ÉVALUER ET ANTICIPER »</u>			
Responsable principal	Délai de mise en œuvre	Recommandation/Suggestion	N° de page
Niveau interministériel	à moyen terme	Recommandation n°59 : conduire à l'échelle de l'Union européenne, une simulation de l'extension des zones à risque incendie de forêts ; mettre en commun la connaissance statistique du risque et la prévision hebdomadaire de l'aléa.	138

Niveau interministériel	à 18 mois	Suggestion n°28 : conduire, en lien étroit avec les associations d'élus (Assemblée des départements de France-ADF et Association des régions de France-ARF), une étude approfondie afin de mesurer les coûts pour la collectivité des interventions de lutte contre les incendies de forêt et de mettre au point un indicateur adapté permettant d'en suivre l'évolution.	139
Niveau interministériel	à 18 mois	Suggestion n°29 : mettre au point pour la DFCI la méthodologie d'évaluation monétaire des forêts, en s'appuyant sur le programme de recherche « <i>Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques</i> » (EFESE), afin de pouvoir mieux justifier les dépenses en faveur de la DFCI. Cette mission pourrait être confiée au CGDD.	140
Ministres en charge de la sécurité civile, de l'agriculture, de l'environnement et de l'urbanisme -	à 12 mois	Recommandation n°60 : adopter, dans la perspective du changement climatique, une stratégie interministérielle nationale de DFCI et la faire largement connaître à tous les acteurs et au grand public.	143
Niveau interministériel	à 12 mois	Recommandation n°61 : élaborer et valoriser un tableau de bord national d'indicateurs DFCI, et le décliner au niveau zonal, régional et départemental	144
Niveau interministériel	selon un rythme annuel	Recommandation n°62 : assurer un suivi de la mise en œuvre des recommandations et suggestions du présent rapport, sous réserve de leur validation préalable par les commanditaires.	144

SOMMAIRE DU TOME 1

Synthèse.....	5
Table des recommandations.....	11
Introduction	27
 1 - QUATRE PRINCIPES QUI DOIVENT GUIDER L'ACTION DE DFCI.....	29
1.1. Un principe de "conscience"	29
1.2. Un principe de "système" intégrant le développement durable.....	30
1.3. Un principe de "coopération"	32
1.4. Un principe de "massif"	32
 2 - POURQUOI PROTÉGER LA FORÊT ?	33
2.1. La dimension multifonctionnelle de la forêt en France.....	33
2.1.1. Un service rendu à la biodiversité et au climat	33
2.1.2. Un rôle paysager, culturel et sociétal	34
2.1.3. Un gisement de croissance et d'emploi pour les territoires	35
2.1.4. Une valorisation des services écosystémiques rendus par la forêt tenant insuffisamment compte des conséquences écologiques des incendies de forêt.....	35
2.2. Les forêts méditerranéennes et landaises : des réalités très contrastées	36
2.2.1. Une forêt méditerranéenne dont la biodiversité est le principal atout, qui paye un lourd tribut aux incendies et qui n'a pas encore trouvé son " <i>salut du feu</i> " par l'économie.....	36
2.2.2. Une forêt landaise cultivée, source de richesse économique, protégée du feu par les acteurs de la filière, dont la gestion durable gagnerait à intégrer davantage le risque incendie.....	37
 3 - PROMOUVOIR UNE CONNAISSANCE ET UNE CULTURE DU RISQUE PARTAGÉES.....	41
3.1. Poursuivre la modernisation des outils de prévision	41
3.1.1. Un bon niveau de prévision, adapté aux spécificités forestières et climatiques	41
3.1.1.1. L'indice IFM de Météo-France	41
3.1.1.2. Une prévision affinée en zone Sud, grâce à des indicateurs locaux et à la présence de Météo-France au sein de l'état-major de zone	42
3.1.1.3. En zone Sud Ouest	43
3.1.1.4. Sur le reste du territoire métropolitain.....	43
3.1.2. Renforcer la précision de la prévision	43
3.1.2.1. Développer une vigilance permanente par massif	43
3.1.2.2. Encourager la prévision de long terme et modéliser les tendances.....	44
3.2. Mieux recenser les feux et mieux identifier l'aléa feu de forêt et de végétation.....	45
3.2.1. Structurer la remontée des données au niveau national	45
3.2.2. Renforcer la Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF)	46
3.2.3. Les bénéfices d'une cartographie partagée	48
3.3. Systématiser la recherche des causes et circonstances des incendies.....	49
3.3.1. Une part très importante de causes d'incendie inconnues	49
3.3.2. Un travail concerté et centralisé aux résultats positifs	50
3.3.3. Généraliser les démarches de Recherche des causes et circonstances d'incendie de forêts (RCCI).....	51
3.4. Mieux connaître le risque feu de forêt.....	52
3.5. Promouvoir une culture du risque.....	53

3.5.1.	Agir sur plusieurs cibles	53
3.5.2.	Une communication de niveau zonal	54
3.5.3.	Des communications de niveau départemental	55
3.5.4.	L'éducation des enfants et l'éducation par les jeunes	56
3.5.5.	Les Plans communaux de sauvegarde (PCS).....	57
3.5.6.	Le Dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM).....	58
4 -	MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE PRÉVENTION.....	59
4.1.	<i>Mobiliser la boîte à outils urbanisme et aménagement du territoire</i>	<i>59</i>
4.1.1.	Des tendances en termes d'urbanisme et d'habitat qui aggravent les problématiques de la DFCI.....	60
4.1.1.1.	Une croissance urbaine qui menace la forêt	60
4.1.1.2.	La forêt menacée par le mitage, la cabanisation et la déprise agricole	61
4.1.2.	Des outils juridiques à valoriser pour un urbanisme maîtrisé	63
4.1.2.1.	Un échec relatif dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRif).....	63
4.1.2.2.	Un Porter à connaissance (PAC) éclairé par une carte d'aléas de DFCI	66
4.1.2.3.	Des outils juridiques à utiliser pleinement.....	67
4.1.2.4.	Promouvoir une meilleure résistance du bâti aux incendies	68
4.1.2.5.	La problématique spécifique des campings	69
4.1.3.	Inscrire la DFCI dans des projets de territoire	71
4.2.	<i>Un impératif : débroussailler</i>	<i>72</i>
4.2.1.	L'interface forêt-habitat : faire appliquer effectivement et totalement l'obligation de débroussailler les abords des maisons.....	73
4.2.1.1.	Une procédure en quatre étapes.....	74
4.2.1.2.	L'implication des assurances.....	77
4.2.2.	Appliquer avec plus d'efficacité l'obligation de débroussailler le long des infrastructures linéaires	78
4.2.3.	Optimiser l'entretien des coupures de combustible	79
4.3.	<i>Pérenniser les équipements "utiles" de DFCI.....</i>	<i>80</i>
4.3.1.	Le Plan de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI), utile sous réserve d'affirmer une logique de massif et de fixer des priorités.....	80
4.3.1.1.	L'outil PPFCI accepté et partagé par tous les acteurs	80
4.3.1.2.	Inscrire les PPFCI de nouvelle génération dans une logique de massif et en fixant des priorités	81
4.3.2.	Un effort d'équipement important depuis 2003 en matière d'ouvrages de DFCI.....	83
4.3.3.	Assurer l'entretien des ouvrages existants.....	84
4.3.3.1.	Évaluer chaque année l'état des équipements	84
4.3.3.2.	Entretien des équipements	85
4.3.3.3.	Pérenniser et clarifier les financements	85
4.3.4.	Sécuriser le statut juridique des ouvrages de DFCI	87
4.3.5.	Développer les équipements dans une logique de développement durable.....	88
4.3.5.1.	Une situation pouvant être améliorée	88
4.3.5.2.	Encadrer le développement des ouvrages de DFCI	89
4.4.	<i>Promouvoir une gestion et une exploitation durables au service de la DFCI.....</i>	<i>90</i>
4.4.1.	La gestion forestière, outil le moins coûteux de protection de la forêt contre l'incendie	90
4.4.2.	Valoriser les produits forestiers dans toute leur diversité	92
4.4.2.1.	Sélectionner les opérations positives pour la DFCI.....	92
4.4.2.2.	Positionner le bois énergie au service d'une gestion forestière durable	93
4.4.2.3.	Promouvoir les démarches territoriales de développement forestier	95
4.4.3.	Conjuguer gestion des espaces forestiers et DFCI par le pastoralisme	96
5 -	EN "SAISON DE FEUX", PRÉSERVER LA SURVEILLANCE DES MASSIFS ET LES MOYENS D'INTERVENTION CONSACRÉS À LA STRATEGIE D'ATTAQUE DES FEUX NAISSANTS	97
5.1.	<i>La stratégie d'attaque des feux naissants a fait la preuve de son efficacité</i>	<i>97</i>
5.2.	<i>Optimiser la police administrative des massifs en " saisons de feux "</i>	<i>98</i>
5.3.	<i>Une surveillance active sur le terrain, à conforter</i>	<i>98</i>

5.3.1.	Deux approches distinctes en fonction de la réalité du terrain.....	99
5.3.1.1.	En zone méditerranéenne, une présence humaine forte	99
5.3.1.2.	En Aquitaine, un apport précieux des nouvelles technologies.....	100
5.3.2.	Conforter la surveillance de terrain.....	101
5.4.	<i>Le guet aérien armé : outil majeur de détection et d'intervention précoces des incendies</i>	101
5.4.1.	L'apport du GAAR dans la stratégie de lutte contre les feux naissants.....	101
5.4.2.	Garantir la pérennité du GAAR	102
5.5.	<i>Conforter et optimiser les moyens locaux d'intervention</i>	104
5.5.1.	Optimiser l'alerte	104
5.5.2.	Pérenniser les capacités opérationnelles des SDIS par une politique accrue de mutualisation	104
5.5.3.	Faciliter les conditions d'intervention des SDIS	106
5.6.	<i>Préserver les moyens nationaux dans la perspective d'une extension des zones à risques incendies de forêt</i>	106
5.6.1.	A moyen terme, assurer le renouvellement d'une flotte aérienne en partie vieillissante	107
5.6.2.	A moyen terme, s'adapter aux effets du changement climatique, qui imposeront une augmentation et une évolution des capacités aériennes opérationnelles	109
5.6.3.	Procéder à diverses adaptations pour améliorer la réponse opérationnelle des moyens nationaux	110
5.7.	<i>Développer et valoriser la démarche de retour d'expérience</i>	111
5.8.	<i>Développer l'apport des médias sociaux en gestion d'urgence</i>	113
5.8.1.	Un enjeu important en matière de risque incendie de forêt.....	113
5.8.2.	Une doctrine « MSGU » nationale de DFCI à formaliser	114
6 -	RENFORCER LA GOUVERNANCE DE LA DFCI, EN CONCILIANTE SUBSIDIARITÉ ET COHÉRENCE	115
6.1.	<i>Un échelon communal investi, qui doit prendre la mesure de ses responsabilités</i>	115
6.2.	<i>Une logique de massif à promouvoir</i>	116
6.3.	<i>Une gouvernance départementale à renforcer</i>	118
6.3.1.	L'échelon départemental, pivot opérationnel de la politique de DFCI	118
6.3.2.	Une gouvernance départementale de la DFCI à formaliser.....	119
6.3.2.1.	Renforcer l'implication du préfet de département dans la définition de la stratégie départementale de DFCI.....	119
6.3.2.2.	Clarifier les compétences et organiser le dialogue entre acteurs techniques.....	120
6.3.2.3.	Ouvrir le dialogue à tous les acteurs, le plus en amont possible	121
6.4.	<i>Un niveau régional et interdépartemental, appelé à jouer un rôle renforcé</i>	122
6.4.1.	Des évolutions législatives récentes qui confortent l'échelon interdépartemental et/ou régional en matière de DFCI.....	122
6.4.2.	Mieux coordonner l'action régionale en matière de DFCI avec les stratégies départementales	123
6.5.	<i>Conforter la gouvernance zonale</i>	124
6.5.1.	Une révision du périmètre des zones Sud et Sud-Ouest qui ne pose pas de difficulté majeure	124
6.5.2.	En zone Sud-Ouest, promouvoir la gouvernance zonale dans la perspective du changement climatique	125
6.5.3.	En zone Sud, valoriser la légitimité et la place de la gouvernance zonale	126
6.5.3.1.	En zone Sud, une gouvernance zonale qui conserve toute sa légitimité, malgré un effacement progressif	126
6.5.3.2.	Renforcer la gouvernance stratégique du préfet de la zone Sud	129
6.5.3.3.	Valoriser l'apport technique de l'échelon zonal Sud	131
6.5.3.4.	Créer les conditions d'un dialogue apaisé avec les élus de la zone Sud.....	133
6.5.4.	Développer les échanges de bonnes pratiques entre la zone Sud et la zone Sud-Ouest, dans le respect des spécificités de chaque territoire	133
6.6.	<i>Une dimension interministérielle à conforter au niveau national</i>	135
6.7.	<i>Au niveau européen</i>	137

7 -	CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE NATIONALE DE DFCI INTEGRANT LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, PROPORTIONNÉE AUX ENJEUX ET ÉVOLUTIVE	139
7.1.	<i>Un soutien financier au moins à maintenir</i>	<i>139</i>
7.2.	<i>La perception par les préfets du risque « incendies de forêt » au regard du changement climatique.....</i>	<i>140</i>
7.3.	<i>Pour une prise en compte appropriée et progressive de l'augmentation du risque incendie de forêt dans les départements subissant les impacts du changement climatique.....</i>	<i>141</i>
7.4.	<i>Une politique de suivi et d'évaluation renforcée.....</i>	<i>143</i>
7.4.1.	Optimiser l'indicateur global historique	143
7.4.2.	Assurer le suivi de plusieurs indicateurs thématiques.....	144

INTRODUCTION

Par lettre en date du 1^{er} septembre 2015¹, la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt ont confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission d'évaluation relative à la Défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

Sur la base de la note de cadrage qu'elle a adressée, le 7 décembre 2015, aux cabinets des trois ministres commanditaires, la mission interministérielle a conduit près de 200 entretiens, au niveau national et à l'occasion de ses déplacements² de terrain dans quatre départements (Hérault, Landes, Var et Vaucluse), trois régions (Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d'Azur) et auprès des zones de défense et de sécurité (Sud et Sud-Ouest).

Dans ses déplacements et comme demandé par la lettre de mission, elle a évalué la mise en œuvre des recommandations des rapports interministériels de 2003³ et de 2010⁴ et examiné la pertinence des propositions que la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) a énoncées dans son document interne intitulé « *Cahier blanc* » de décembre 2014⁵.

La mission a, en outre, procédé à l'analyse des réponses au questionnaire sur la stratégie départementale de DFCI face au changement climatique, qu'elle a adressé aux préfets des départements non compris dans la liste actuelle de l'article L133-1 du code forestier⁶.

Les cabinets des trois ministres commanditaires ont émis le souhait de disposer, à mi-parcours, d'une note d'étape, interne, leur permettant d'optimiser la préparation de la « *saison de feux* » 2016. La note d'étape, transmise par la mission en février 2016, leur a exposé l'appréciation d'ensemble de la mission interministérielle, ses premiers et principaux constats et huit pistes de recommandations⁷ exprimées en vue de la « *saison de feux* » 2016.

¹ Voir, en annexe 1, la lettre de mission.

² Voir, en annexe 2, la liste des personnes rencontrées par la mission.

³ Voir, en annexe 3, le tableau de suivi des recommandations du rapport de la mission interministérielle de décembre 2003 « *Rapport sur la protection contre les incendies de forêts après les feux de l'été 2003* », présenté par MM. Franck PERRIEZ, inspecteur général de l'administration en service extraordinaire, Jean-Pierre BATTESTI, inspecteur de l'administration, Jean-Hugues BARTET, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, François BARTHELEMY, ingénieur général des mines, Patrice FOIN et Jean-Pierre DAVID, ingénieurs généraux des ponts et chaussées.

⁴ Voir, en annexe 4, le tableau de suivi des recommandations du rapport de la mission interministérielle de juillet 2010 « *Changement climatique et extension des zones sensibles aux feux de forêts* », présenté par MM. Christian CHATRY, Michel LE QUENTREC, Jean-Jacques LAFITTE, Denis LAURENS, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, Jean-Yves LE GALLOU, inspecteur général de l'administration, Bertrand CREUCHET, inspecteur général de l'administration du développement durable, avec la participation de Jacques GRELU, ingénieur général honoraire du génie rural des eaux et forêts.

⁵ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM.

⁶ Voir, en annexe 6, l'analyse des réponses des préfets au questionnaire de la mission interministérielle sur la stratégie départementale de DFCI face au changement climatique.

⁷ Voir, en annexe 7, les huit recommandations exprimées, en février 2016, par la note d'étape de la mission interministérielle.

La mission pose, de façon liminaire, les quatre principes d'action qui, selon elle, doivent guider l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de DFCI : « *principe de conscience* », « *principe de système* », « *principe de coopération* » et « *principe de massif* » (section 1).

Elle tient à rappeler la richesse que représentent les forêts françaises, dans leur diversité et leur multifonctionnalité, et la nécessité de les protéger (section 2).

Elle pose, comme préalable, le renforcement de la prévision et de la connaissance des phénomènes, dans une perspective de promotion d'une véritable « *culture du risque* » (section 3).

La mission appelle au maintien d'un haut niveau de prévention, estimant, que, sur plusieurs dimensions essentielles, une position extrêmement ferme doit désormais être privilégiée (section 4).

Dans le cadre de la gestion annuelle de la « *saison de feux* », elle appelle à une préservation de la surveillance des massifs et des moyens d'intervention consacrés à une stratégie d'attaque des feux naissants qui a fait la preuve de son efficacité (section 5).

Elle propose un renforcement de la gouvernance de la DFCI, qui concilie subsidiarité et cohérence (section 6).

Enfin, dans le contexte du changement climatique et à l'échelle de l'ensemble du territoire métropolitain, elle propose les contours d'une stratégie nationale de DFCI proportionnée aux enjeux et évolutive (section 7).

Le tome 2 réunit les 20 annexes au rapport.

La mission a fait le choix de distinguer, dans ses propositions :

- les « *recommandations* », qu'elle considère comme structurantes de la stratégie nationale de DFCI ;
- les « *suggestions* », dont la mise en œuvre peut utilement concourir à l'amélioration du dispositif.

Compte tenu des délais qui lui étaient fixés, et des spécificités que le problème prend dans les régions ultramarines, le rapport ne traite pas des Outre-Mer.

1 - QUATRE PRINCIPES QUI DOIVENT GUIDER L'ACTION DE DFCI

La mission souhaite, de façon liminaire, poser quatre principes qui, selon elle, doivent encadrer la définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de DFCI, déclinée territorialement.

1.1. UN PRINCIPE DE "CONSCIENCE"

Des progrès réels dans certains domaines ont été réalisés depuis 2003, sur la base du rapport interministériel qui avait été demandé par les ministres après les dramatiques incendies de cet été-là, principalement dans le Var.

Ainsi, en zone Sud⁸ (hors Midi-Pyrénées, mais Drôme et Ardèche comprises⁹), les surfaces brûlées en moyennes annuelles¹⁰ ont baissé, passant de 32 000 hectares sur la période 1973-1990 à 16 000 hectares sur la période 1990-2000 et à 11 000 hectares sur la période 2000-2014 (mais 61 424 hectares pour la seule année 2003, dont 19 000 dans le département du Var).

En zone Sud-Ouest (pour la seule ancienne région Aquitaine), ces surfaces brûlées (en moyennes annuelles) se sont maintenues : 1 300 hectares sur la période 1973-1990, 1 900 hectares sur la période 1990-2000 et 1 400 hectares sur la période 2000-2014.

Caractérisée par une fin de printemps et un début d'été chauds et secs, l'année 2015 a connu un début de « *saison de feux* » marqué par une intensification des incendies de forêts et d'autres formations naturelles¹¹.

95 % environ des incendies parcourent aujourd'hui moins de 5 hectares.

Pour autant, la probabilité d'un incendie de grande envergure avec des conséquences dramatiques, notamment dans l'hypothèse de plusieurs départs de feux concomitants et de conditions météorologiques particulièrement sèches et/ou venteuses, reste importante.

En effet, les causes structurelles des incendies de forêt demeurent, pour une large part. De nouveaux paramètres renforcent même l'acuité de ce risque.

Développement de la biomasse, du fait d'un abandon de l'entretien de la forêt notamment en zone méditerranéenne, déprise agricole avec apparition de friches¹² particulièrement inflammables, progression de la pression urbaine dans un contexte de croissance démographique très importante, développement de l'habitat à l'interface des forêts, non-respect des Obligations légales de débroussaillage (OLD)... constituent autant de

⁸ Voir, en annexe 10, l'évolution du périmètre des zones de défense et de sécurité Sud et Sud-Ouest.

⁹ Pour le seul risque incendies de forêts, la Drôme et l'Ardèche relèvent de la compétence de la zone Sud.

¹⁰ Données de la DPFM et du Groupement d'intérêt public Aménagement du territoire et gestion des risques (GIP ATGeRi).

¹¹ Pour le territoire national hors zone méditerranéenne en 2015, à partir des déclarations effectuées, la Base de données incendies de forêts en France (BDIFF) dénombre 2 645 incendies, et 14 502 hectares de forêts brûlés (chiffres en cours de consolidation, au 4 avril 2016). En zone méditerranéenne, pour la même année, la base de données Prométhée recense 1 792 feux de forêts, 5 911 feux d'autres formations végétales, pour un total de 3 088 hectares incendiés.

¹² Voir le glossaire, en annexe 19.

facteurs qui renforcent la probabilité d'incendies de forêts ou de couverts végétaux de grande ampleur.

Le changement climatique accroît le risque d'incendies, et élargit, à des régions et départements plus septentrionaux, les zones susceptibles d'y être exposées.

Or la conscience du risque incendies de forêts tend à diminuer. La mémoire des incendies dramatiques passés s'atténue, voire disparaît au sein de populations pourtant menacées : les habitants qui ont connu ces épisodes les oublient peu à peu ; quant aux nouveaux résidents et aux touristes, ils ignorent largement les tragédies passées... La culture du risque, dans le contexte du changement climatique, est insuffisamment partagée, tant par les décideurs que par le grand public.

Les dramatiques inondations et submersions subies par plusieurs départements également soumis au risque incendies de forêts ont conduit à faire passer ce dernier au second rang des priorités de prévention.

Nombre de décideurs considèrent qu'il n'existe pas de moyens de se garantir totalement contre tout risque d'incendie et qu'on ne peut pas gagner définitivement la « *guerre du feu* ». Pour certains, cette affirmation fataliste justifie un désengagement. Ainsi, les dotations financières consacrées à la politique de DFCI s'érodent dangereusement depuis plusieurs années ; pourtant, le rapport interministériel de 2003 préconisait déjà une remise à niveau des financements de la prévention¹³. De plus, la réduction des effectifs, donc des compétences, entraîne une véritable décapitalisation dans ce domaine, notamment dans les services de l'État.

Les bons résultats enregistrés en zone Sud en termes de diminution des surfaces brûlées depuis 2003 seraient le signe que le problème n'a plus de réelle acuité. En quelque sorte, **la DFCI est victime de son succès**, ce qui tend à justifier une diminution des moyens financiers et humains qui lui sont consacrés.

La mission tient à rappeler avec force que, depuis 2003, le nombre de départs de feux n'a pas véritablement diminué¹⁴.

La préconisation fondamentale de la mission est donc de ne surtout pas baisser la garde en matière de prévention et d'intervention contre les incendies de forêts.

Enfin, il est indispensable d'anticiper, dès aujourd'hui, les effets du changement climatique et de l'extension des zones à risque incendie de forêts. Il convient de se préparer, sans prendre de retard, à appliquer une réponse graduée, progressive, volontariste pour chaque département qui sera concerné.

1.2. UN PRINCIPE DE "SYSTÈME" INTÉGRANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le « *Guide de stratégie générale* » du ministère de l'Intérieur de février 1994, qui posait le principe de l'« *attaque immédiate des feux naissants* », reposait déjà sur une approche systémique. Cette approche définissait un *continuum* d'actions en synergie, allant de

¹³ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée B.8.

¹⁴ Voir, en annexe 8, les données relatives aux feux, causes d'incendies et surfaces brûlées.

la prévention, de la planification et de la prévision, à la surveillance, à l'intervention, au retour d'expérience et à la réhabilitation des espaces incendiés. Elle reposait également sur la mobilisation et la collaboration d'une multiplicité d'acteurs. Après les incendies de 2003, la DFCI s'est inscrite progressivement et concrètement dans cette approche systémique.

La mission estime, comme la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) dans son « Cahier blanc »¹⁵, que cette approche doit aujourd'hui être approfondie, pour intégrer de nouvelles dimensions, qui, si elles sont reconnues par tous comme concourant à la protection contre l'incendie, méritent d'être plus largement déployées.

En premier lieu, elle estime que la gestion et la valorisation de la forêt doivent être considérées comme des éléments essentiels participant à la démarche de DFCI.

En second lieu, la stratégie nationale de DFCI devra dépasser la notion d'« incendies de forêts », telle que définie par le code forestier, pour embrasser l'ensemble des « incendies de végétaux ». Dans certains départements, le nombre de départs de feux est désormais plus important pour la catégorie des Autres Feux de l'espace rural et péri-urbain (AFERPU) que pour les forêts au sens du code forestier. Dans d'autres régions (hors départements DFCI), on note un développement des feux sur terres agricoles (cultures de céréales, chaumes, délaissés, végétations sèches en fin d'hiver, zones d'écobuage...) ayant pu occasionner des destructions de matériels et bâtiments agricoles.

En troisième lieu, la mission estime que l'approche systémique doit s'inscrire dans une « logique de durabilité » fondée sur un impératif de préservation de l'environnement et de la biodiversité.

Depuis les grands incendies de 2003, la prise de conscience environnementale a beaucoup progressé, du Grenelle de l'environnement (en 2007) jusqu'à la Conférence de Paris sur le climat (en 2015) et le projet de loi sur la biodiversité (en 2016).

La définition d'une stratégie nationale de DFCI doit être l'occasion d'intégrer, dans cette politique, les évolutions récentes dans la prise en compte du développement durable :

- l'intégration plus étroite des enjeux économiques (préservation du potentiel économique que constituent la forêt et les biens), environnementaux (préservation de la biodiversité), sociétaux (responsabilisation des acteurs et association plus forte du public aux prises de décision), ainsi que les enjeux culturels (attentes de la population par rapport au cadre de vie) ;
- l'anticipation par les maîtres d'ouvrages, afin d'intégrer - dès l'amont des projets - les enjeux environnementaux et la minimisation des impacts sur les milieux naturels, dans une démarche « éviter, réduire, compenser » ;
- la résilience au changement climatique, tant pour les départements déjà classés DFCI que pour les départements appelés à connaître ce risque.

¹⁵ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « Cahier blanc » de la DPFM.

1.3. UN PRINCIPE DE "COOPÉRATION"

La mission retire, de ses déplacements sur le terrain, le sentiment que la DFCI s'appuie sur une véritable intelligence des acteurs publics (services de l'État, collectivités territoriales et leurs établissements publics), une coopération active et un engagement de tous au profit d'un dispositif bien maîtrisé.

Les spécificités forestières propres à chacune des deux zones Sud et Sud-Ouest sont prises en compte et permettent une politique de DFCI globalement en phase avec les enjeux.

La mission estime que ce dialogue, organisé et piloté sous la responsabilité directe des préfets de départements et de zones concernés, **doit désormais s'ouvrir à d'autres acteurs du développement durable de la forêt, qui concourent fortement à la DFCI**, dans le cadre de projets de territoire qui permettent de réunir et d'impliquer toutes les parties prenantes autour d'un état des lieux et d'un projet de développement partagés.

Les acteurs économiques de la forêt et du bois (propriétaires publics et privés, exploitants, salariés, transformateurs) doivent être associés à la définition de la politique de DFCI, afin que la valorisation économique de la forêt contribue plus fortement à la prévention. De même, **les associations représentatives de la protection de l'environnement et de la biodiversité** doivent être associées, le plus en amont possible, à l'élaboration d'une politique intégrée de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt. **Les citoyens**, ruraux, urbains, doivent être sensibilisés à la politique de DFCI, car celle-ci ne peut réussir que si elle repose sur une culture du risque partagée. Un effort important doit, de ce point de vue, être consenti en direction des publics les plus jeunes.

Enfin, l'ensemble des volets de la DFCI doivent être abordés, en permanence, de façon interministérielle et pluridisciplinaire, pour en garantir la logique générale et l'harmonie.

1.4. UN PRINCIPE DE "MASSIF"

La DFCI se développe principalement, depuis 2003, selon une logique départementale. Cette logique a du sens, puisque c'est à cette échelle qu'opèrent les principales parties prenantes de la DFCI (préfet de département, services départementaux de l'État, conseil départemental, Service départemental d'incendie et de secours-SDIS...).

Toutefois, le risque incendie de forêts pèse sur des espaces naturels cohérents, qui peuvent avoir des dimensions soit infradépartementales (par exemple, le massif des Maures), soit supradépartementales (par exemple, le massif des Landes de Gascogne).

Il convient donc d'articuler davantage la DFCI autour d'une logique de massif forestier, par-delà les limites administratives, afin de rendre plus solidaires et de responsabiliser les acteurs locaux :

- soit parce que, au sein d'un même département, plusieurs massifs présentent des caractéristiques différentes, qui méritent d'être prises en compte spécifiquement. Dans cette perspective, l'approche intercommunale doit être encouragée ;
- soit parce que le massif s'étend sur plusieurs départements et appelle une cohérence de l'action au niveau interdépartemental.

2 - POURQUOI PROTÉGER LA FORÊT ?

Le rôle multifonctionnel joué par les forêts est aujourd'hui établi et reconnu, au travers de leurs fonctions environnementales, sociales et économiques. Dans une logique de développement durable, il importe de préserver les différents services rendus par la forêt et sur lesquels les incendies font peser de graves menaces. Parfois amèrement constaté, le poids de ces menaces ira en s'accroissant sous l'incidence du changement climatique : avec lui, les zones sensibles à l'aléa¹⁶ feux de forêt vont s'étendre, la « *saison de feux* » s'allonger et le nombre de jours de danger extrême augmenter.

Cette perspective justifie que soient poursuivis et amplifiés les efforts pour contenir et prévenir les risques d'incendie de forêt, en cohérence avec le plan national d'adaptation au changement climatique.

2.1. LA DIMENSION MULTIFONCTIONNELLE DE LA FORÊT EN FRANCE

2.1.1. Un service rendu à la biodiversité et au climat

Les forêts sont une composante essentielle de la biodiversité, et les habitats forestiers abritent de très nombreuses espèces animales et végétales, dont certaines inféodées à ces milieux. Elles jouent un double rôle de réservoir de biodiversité et de corridor écologique, désormais reconnu dans les trames vertes¹⁷. Il est indispensable de les préserver, pour la survie ou le transit de nombreuses espèces dont les habitats sont en cours d'adaptation face au changement climatique.

L'incidence environnementale des incendies de forêt ne se limite pas à la perte de biodiversité, ni aux dommages aux écosystèmes : les incendies entraînent également le rejet dans l'atmosphère de particules et de gaz (dont du CO₂), la fuite de minéraux, ainsi que la destruction de l'horizon organique du sol ; ils affectent les taux d'infiltration de l'eau dans le sol et rendent ainsi les surfaces brûlées sujettes à une érosion accélérée pouvant induire pertes de sol, coulées de boues et glissements de terrain. Des incendies de forêt récurrents, combinés avec des épisodes de sécheresses, peuvent conduire à la désertification.

Au-delà de cet enjeu pour la biodiversité, les forêts jouent un rôle fondamental dans le cycle global du carbone, du fait de leur capacité d'absorber le CO₂ de l'atmosphère et de l'emmagasiner dans leur biomasse et dans leur sol. Cruciale à préserver pour atténuer les effets du changement climatique en luttant contre l'effet de serre, cette fonction est aussi dénommée « *puits de carbone* ».

La mission interministérielle de 2003¹⁸ recommandait de développer des études précises sur les besoins de reconstitution après les incendies et sur les travaux prioritaires à mener. Pourtant, très peu d'opérations de reconstitution visant à diminuer l'inflammabilité et

¹⁶ L'« *aléa* » est défini comme la probabilité qu'un phénomène naturel d'intensité donnée se produise en un lieu. L'« *enjeu* » désigne l'ensemble des personnes et des biens exposés pouvant être affectés par un phénomène naturel. Le « *risque* » résulte du croisement entre aléa et enjeu ; il désigne la probabilité qu'un événement se produise et inclut les conséquences qui en découlent, au regard des enjeux exposés.

¹⁷ Voir le glossaire, en annexe 19.

¹⁸ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée F. 9.

la combustibilité des peuplements forestiers semblent avoir été entreprises. La mission n'a pas eu communication d'études ou d'expérimentations conduites en matière de régénération des sites affectés par les grands incendies, ni d'analyses d'évolution des habitats dans les forêts brûlées. Le rapport de 2003 préconisait également des « *contrats de reconstruction écologique* », qui n'ont pas vu le jour. La mission propose que la nouvelle Agence française pour la biodiversité (AFB), lorsqu'elle sera créée, s'investisse sur ces sujets, en lien avec les organismes de recherche.

Recommandation n°1 : Agence française pour la biodiversité (AFB) - à 18 mois : à partir d'un inventaire, sur quelques sites, des habitats forestiers qui se sont reconstitués après les grands incendies de 2003, réaliser une étude sur la résilience de ces habitats, préciser les conditions du devenir durable d'un site forestier brûlé et proposer une méthodologie de son suivi dans le temps.

2.1.2. Un rôle paysager, culturel et sociétal

De par sa richesse environnementale, la forêt devient un lieu de découverte, de détente ou de divertissement de plus en plus recherché. Le rôle des arbres et de la forêt sur la santé physique et mentale humaine est reconnu. La réalisation d'infrastructures d'accueil du public en forêt favorise le développement de sa fréquentation, et donc son appropriation. En contrepartie, cette fréquentation fait aussi peser un risque d'incendie plus important, qu'il convient de traiter par la conception des aménagements et par des actions appropriées d'éducation à l'environnement.

Cette tendance au ressourcement va aussi de pair avec un besoin de connaissance des milieux naturels, et la forêt est l'objet d'une fréquentation croissante à des fins scientifiques ou pédagogiques. Ces efforts de sensibilisation participent, là-encore, à l'appropriation de la forêt et bénéficieront sur le long terme à sa protection contre les incendies.

On ne saurait oublier cette autre valorisation de la biodiversité forestière que constituent les activités cynégétiques, dont le maintien justifie aussi un effort de prévention contre les incendies.

Le rôle paysager de la forêt est aussi un motif de la forte attraction humaine qu'elle suscite, qu'il s'agisse de la visiter, de l'habiter en lisière ou à l'intérieur des massifs ou, simplement, de la contempler et de l'apprécier comme un cadre de vie d'une grande beauté. Cette attractivité, en dépit du danger du risque incendie, appelle aux attitudes préventives les plus fermes afin d'éviter les événements tragiques.

Au-delà de leur périmètre, les forêts exercent un rôle de protection en garantissant l'exercice de nombreuses activités humaines à leur aval : c'est particulièrement vrai pour la ressource en eau potable, la protection des infrastructures de communication, la conservation des sols... ; elles préviennent ainsi les populations d'autres catastrophes naturelles (glissements de terrain, coulées de boue, éboulements rocheux, avalanches). En conséquence, il est fondamental de prévenir l'extension du risque incendies aux forêts de moyenne montagne et aux forêts de protection situées en altitude, qui ira en s'accroissant avec le changement climatique.

2.1.3. Un gisement de croissance et d'emploi pour les territoires

La forêt joue un rôle socioéconomique majeur, avec l'exploitation forestière, la production et la transformation du bois. Cette filière contribue au développement rural et fournit des emplois¹⁹ situés, pour la plupart, dans de petites et moyennes entreprises.

Une exploitation durable de la forêt contribue par elle-même à sa préservation et à sa bonne protection contre les incendies.

Elle participe en même temps au développement économique et social des territoires, par ses productions directes (qu'il s'agisse de bois d'œuvre, de coupes de taillis pour la transformation en cellulose et pâte à papier, ou plus récemment de plaquettes forestières pour alimenter des chaufferies bois ou de valorisation énergétique de la biomasse forestière) ou encore par ses productions indirectes (développement du tourisme généré par la fréquentation des forêts ou par la qualité des paysages). Les grands incendies de 2003 ont mis en évidence une forte baisse de la fréquentation touristique des années suivantes (au moins 10 %), impact qu'il s'agit de rappeler pour éviter tout relâchement dans la prévention.

2.1.4. Une valorisation des services écosystémiques rendus par la forêt tenant insuffisamment compte des conséquences écologiques des incendies de forêt

La chute des cours du bois depuis le début des années 1980, la faible rentabilité de la gestion forestière et la faiblesse des investissements réalisés par une partie des propriétaires forestiers pour gérer et valoriser leurs parcelles ont posé, de manière aiguë, la question de la rémunération des fonctions de la forêt jusque-là non marchandes. Ces fonctions peuvent se trouver valorisées au travers de la notion de services écosystémiques, avec son corollaire de paiement pour services rendus, généralement classés en quatre familles : services de support, de production, de régulation et culturels. Cette notion a progressivement pris le pas sur celle de multifonctionnalité, en rajoutant de manière explicite la dimension économique jusqu'alors négligée.

Pourtant, comme la Cour des comptes l'avait apprécié dans son rapport public annuel 2009, « *le recensement, l'identification et l'estimation des coûts induits par les incendies de forêt présentent d'importantes lacunes. L'évaluation des coûts écologiques des feux de forêt reste inexistante* »²⁰.

Le rapport interministériel de 2003 avait déjà relevé ce manque. Celui de 2010 notait une première approche d'évaluation des services rendus par la biodiversité, avec le rapport de 2009 de Bernard Chevassus au Louis²¹, qui situait les services rendus par la biodiversité forestière autour de 1 000 €/ha/an. Aujourd'hui, la mission souligne la nécessité d'inscrire tout particulièrement la dimension « *services climatiques* » dans cette valorisation.

La mission a constaté qu'à ce jour les conséquences économiques à court et moyen terme des feux de forêts sont encore ignorées, à l'exception notable de celles sur les récoltes de bois en Aquitaine. Les dépenses budgétaires locales, nationales et européennes rattachées

¹⁹ La filière forêt-bois française génère environ 440 000 emplois directs et indirects (source : programme national de la forêt et du bois 2016-2026).

²⁰ Rapport public annuel 2009 - « *L'État face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations* ».

²¹ « *L'économie de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes* », Centre d'analyse stratégique (avril 2009).

aux interventions sur les éclosions de feux, à la gestion de crise et aux opérations de reconstitution ne sont toujours pas récapitulées, alors que la diffusion de telles données permettrait de mieux justifier les soutiens publics apportés à la prévention et à la protection des forêts, d'éclairer les politiques publiques et d'accroître la responsabilisation des différents acteurs. Dans un contexte de rigueur budgétaire et d'une augmentation des risques incendies liée à l'impact du changement climatique, la mission plaide pour la mise au point d'une méthodologie permettant d'estimer les préjudices écologiques induits par un incendie de forêt, afin de la comparer aux coûts de la DFCI. Le Commissariat général au développement durable (CGDD) pourrait en être chargé, en complément à sa récente analyse sur le consentement à payer pour préserver la biodiversité forestière²².

Recommandation n°2 : Commissariat général au développement durable (CGDD) - à 18 mois : développer une méthodologie permettant d'évaluer le préjudice écologique induit par un incendie de forêt.

2.2. LES FORÊTS MÉDITERRANÉENNES ET LANDAISES : DES RÉALITÉS TRÈS CONTRASTÉES

Le tableau général de la forêt devient très différent selon qu'on le décline en zone méditerranéenne ou aquitaine, avec des conséquences contrastées par rapport au risque incendie et à la façon dont ce risque est assumé.

2.2.1. Une forêt méditerranéenne dont la biodiversité est le principal atout, qui paye un lourd tribut aux incendies et qui n'a pas encore trouvé son " *salut du feu* " par l'économie

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)²³, la forêt couvre 48 % du territoire, contre 30 % au niveau national. La Trame verte et bleue (TVB)²⁴ y est essentiellement composée de forêt : 75 % de la forêt se situe dans des réservoirs de biodiversité ou des corridors écologiques inscrits au Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). La forêt régionale héberge une multitude d'espèces, avec 71 % de sa surface intégrée dans une Zone naturelle d'intérêt faunistique ou floristique (ZNIEFF). 48 % disposent d'une protection contractuelle (parc naturel régional, aire d'adhésion d'un parc national, site Natura 2000) et 11 % d'une protection réglementaire (cœur de parc national, réserve, arrêté de biotope).

Les multiples services environnementaux rendus par la forêt méditerranéenne sont la conséquence de l'appartenance de cette zone biogéographique à l'un des 34 « *points chauds* » (« *hot spots* ») mondiaux de la biodiversité. D'autre part, son utilité sociale est l'héritière d'un riche passé rural encore présent dans les mémoires (usages traditionnels de la forêt par ses sous-produits, chasse...) et la forêt méditerranéenne demeure attractive comme cadre de vie, en dépit du risque d'incendie encouru par ses habitants. Depuis les grands incendies de 2003, la très forte pression de l'urbanisation n'a pas faibli et le mitage²⁵ continue à menacer les massifs.

²² « Quelle valeur les Français accordent-ils à la préservation de la biodiversité dans les forêts publiques métropolitaines ? », CGDD, « *Études et Documents* » n°141, mars 2016.

²³ Données de l'Observatoire régional de la forêt méditerranéenne.

²⁴ Voir le glossaire, en annexe 19.

²⁵ Le mitage désigne la multiplication de constructions disséminées dans un espace rural (ou forestier).

Malgré ses services écologiques, la forêt méditerranéenne reste perçue économiquement comme une forêt qui coûte. Ses propriétaires, souvent petits, sont très nombreux²⁶, mais ils sont bien peu à la connaître, à en prendre soin, à élaborer des projets d'aménagement ou de valorisation et à y investir des moyens. De sorte que la protection contre l'incendie est, pour l'essentiel, assumée par la puissance publique, avec un concours important de l'État, fortement relayé par les moyens des collectivités, en particulier des conseils départementaux.

Le dispositif retenu pour la prévention fait preuve de spécificités fortes héritées de l'histoire (par exemple, les Forestiers sapeurs-FORSAP employés par les conseils départementaux pour l'entretien et la surveillance des espaces forestiers). Il n'exclut pas, bien au contraire, un effort collectif d'organisation faisant appel à la solidarité et au bénévolat, avec les Comités communaux feux de forêts (CCFF)²⁷, qui ont démontré au fil du temps leur utilité.

Au cours de ses déplacements, la mission a pu mesurer une volonté et une réelle mobilisation des acteurs pour améliorer la prévention après les grands incendies de 2003. Ces efforts ont produit des résultats positifs en termes de diminution des surfaces brûlées, avec leur division par trois en quarante ans. La mission souligne cependant la nécessité de conserver une attention déterminée pour continuer à les faire baisser. Elle relève aussi des manques criants dans une partie du dispositif - urbanisme et débroussaillage notamment -, pour lesquels des recommandations sont formulées en section 4.

2.2.2. Une forêt landaise cultivée, source de richesse économique, protégée du feu par les acteurs de la filière, dont la gestion durable gagnerait à intégrer davantage le risque incendie

La forêt des Landes de Gascogne est exploitée en monoculture du pin depuis sa plantation au XIX^e siècle, sur d'anciennes landes humides peu peuplées. Au-delà d'une apparente uniformité, ce massif abrite une grande diversité de milieux et d'espèces et constitue à lui seul 30 % des réservoirs de biodiversité de l'ancienne région Aquitaine, avec des espaces remarquables, une mosaïque de milieux et une fragmentation modérée.

Cette forêt « *cultivée* » est le moteur de l'économie locale en valeur et en emplois induits, d'abord par la gestion forestière, ensuite par sa valorisation touristique. Ces deux types d'activités génèrent une fréquentation importante de la forêt, notamment estivale mais pas exclusivement, de nature à favoriser l'éclosion d'incendies. La pénétration en forêt fragilise en effet sa protection contre le feu : on note une corrélation entre le linéaire d'interface de la forêt avec l'urbanisation et l'artificialisation d'une part, le taux de pénétration (infrastructures de transport) et le risque d'incendie d'autre part²⁸.

Dans le cadre d'une organisation collective et solidaire particulièrement originale et mise en place à la suite du traumatisme causé par les feux dramatiques de 1949 (qui avaient entraîné la mort de 82 personnes), les propriétaires forestiers se sont regroupés en

²⁶ La forêt privée couvre 68 % des surfaces forestières en PACA (220 000 propriétaires), 75 % en Languedoc-Roussillon (132 000 propriétaires), 77 % en Corse (69 000 propriétaires). Sources : Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF).

²⁷ Voir le glossaire, en annexe 19.

²⁸ « Valeurs et objectifs pour le massif forestier des Landes de Gascogne », atelier « Massif forestier des Landes de Gascogne », préfecture de région Aquitaine (2013).

Associations syndicales autorisées (ASA) de DFCI. Ils assurent par eux-mêmes la protection du massif, en coordination avec les services de secours, et ils y contribuent financièrement. Chaque propriétaire forestier verse ainsi, en moyenne, 2,3 € par hectare et par an à l'ASA-DFCI à laquelle il appartient.

Ce système repose sur la rentabilité relative de l'activité forestière, car ici la forêt rapporte à ses propriétaires.

Il offre un excellent niveau de protection malgré un risque très élevé : Gironde et Landes sont en effet les premiers départements français en termes de départs de feu, mais sont aussi en moyenne moins impactés en termes d'hectares annuellement sinistrés. Sur la période 2006-2014, un feu a brûlé, en moyenne, moins d'un hectare en Aquitaine, contre trois hectares en zone méditerranéenne et dans le reste de la France métropolitaine.

Surface brûlée moyenne par feu, pour la période 2006-2014

	Zone Sud (périmètre de la base « <i>Prométhée</i>²⁹ »)	Aquitaine	France métropolitaine (hors zone <i>Prométhée</i> et Aquitaine)	Total France métropolitaine
Nb de feux 2006-2014	15 340	10 453	6 413	32 206
Surfaces brûlées totales 2006-2014	47 928 ha	9 852 ha	19 174 ha	76 954 ha
Surface brûlée moyenne par feu 2006- 2014	3,12 ha/feu	0,94 ha/feu	2,99 ha/feu	2,39 ha/feu

Sources : extractions réalisées par la mission à partir de la Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF)

Ici et contrairement à la zone méditerranéenne, la sensibilité aux incendies est restée plutôt stable depuis 1973, comme le montrent les données d'évolution des surfaces brûlées.

Dans ce contexte dominé par les considérations économiques, la mission a noté la volonté des acteurs de la filière de préserver les principes fondamentaux de la gestion forestière de ce massif, avec une intention affichée d'y pratiquer un développement durable.

Les inquiétudes sur le devenir économique de la filière du pin maritime et sur sa résilience au changement climatique sont fortes et justifiées, avec des conséquences sur sa sensibilité aux incendies. La forêt landaise a été gravement meurtrie par les tempêtes de 1999 et 2009, d'abord par les chablis, ensuite par les attaques parasitaires. Le risque phytosanitaire pour cette forêt est en effet majoré par son caractère monospécifique, qui la rend plus sensible que d'autres aux ravageurs (scolytes, nématode du pin), ce qui représente un facteur aggravant de l'aléa feu de forêt, par l'accroissement d'inflammabilité et de combustibilité qu'il induit.

Dans ce contexte, la mission a aussi entendu des voix contester la durabilité de la sylviculture actuelle et dénoncer une fragilité accrue aux incendies de forêt, un accroissement de productivité avec des révolutions de plus en plus courtes, des méthodes sylvicoles et de débroussaillage au détriment de la biodiversité comme de la qualité des eaux, avec artificialisation de nombreux cours d'eau, dont la définition et la cartographie en cours sont ici particulièrement polémiques.

²⁹ Sur le contenu et le périmètre géographique de la « base *Prométhée* », voir section 3.2.1.

Par ailleurs, dans son rapport de 2014³⁰ sur les aides à la prévention des incendies de forêt, la Cour des comptes européenne a sévèrement critiqué un emploi abusif des fonds européens, au cours de la période 2007-2013, en Aquitaine, pour la construction et l'entretien de routes forestières principalement utilisées pour l'extraction de bois et qui ne relevaient pas des mesures de prévention éligibles aux aides accordées (voir section 4.).

Parmi les points d'inquiétude pour l'avenir, la mission relève que le nombre de départs de feu ne baisse pas, alors qu'il se situe à un niveau élevé. En outre, la grande majorité des feux reste d'origine inconnue, avec un taux deux fois plus important qu'en zone méditerranéenne³¹. Il est regrettable que la collectivité publique ne se soit pas donné les moyens d'en connaître précisément les causes, ni d'en faire baisser l'occurrence. Le renforcement de la prévention passe d'évidence par une meilleure connaissance des causes et circonstances d'incendie (voir section 3.3.). Il s'agira en particulier d'identifier le nombre de feux qui trouvent leur origine dans les travaux forestiers : des actions de prévention relatives aux chantiers forestiers et aux engins mécaniques devront alors être mises en place.

Déjà en prise avec un risque élevé d'incendie, le massif landais va être particulièrement impacté par l'accroissement de l'aléa induit par le changement climatique, comme l'a montré le rapport interministériel de 2010. Compte tenu de l'importance stratégique des enjeux économiques, la mission considère comme primordial d'anticiper cette aggravation pour s'y préparer, et incite l'ensemble des acteurs à travailler de concert pour mieux connaître l'origine des incendies, réduire les départs de feu et, le cas échéant, sécuriser les méthodes et techniques d'exploitation forestière afin de diminuer les accidents pouvant être à l'origine de ces départs.

Recommandation n°3 : Préfet de zone Sud-Ouest - à 12 mois : identifier et analyser les causes du maintien à un niveau élevé des éclosions de feux dans le massif landais, puis impulser une réflexion sur les moyens techniques pour y remédier en s'attaquant prioritairement aux causes principales (fréquentation du public, chantiers forestiers...).

³⁰ Voir, en annexe 9, le résumé du rapport spécial de la Cour des comptes européenne « *L'aide à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les catastrophes naturelles est-elle bien gérée ?* ».

³¹ Voir, en annexe 8, les données relatives aux feux, causes d'incendies et surfaces brûlées.

3 - PROMOUVOIR UNE CONNAISSANCE ET UNE CULTURE DU RISQUE PARTAGÉES

La qualité des bases de données utilisées pour recenser et exploiter les informations relatives aux incendies de forêts est déterminante afin de conduire une politique de prévention adaptée. Les remontées d'informations depuis le niveau opérationnel doivent aujourd'hui prendre en compte des données de plus en plus évolutives, pour restituer de façon fidèle les changements structurels touchant paysages forestiers, répartition de l'habitat et conditions climatiques. Les efforts de systématisation des recherches des causes et circonstances des incendies doivent être généralisés et intégrés au pilotage de l'action de DFCI.

L'augmentation constante du nombre de feux de couvert végétal conduit par ailleurs à se poser la question de l'amélioration de leur connaissance.

3.1. POURSUIVRE LA MODERNISATION DES OUTILS DE PRÉVISION

La prévision de l'aléa incendie de forêts, à partir de l'expertise météorologique fournie par Météo-France, fait l'objet d'un suivi quotidien en saison des feux sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Dans les massifs les plus exposés, cette prévision est gérée au niveau zonal, en lien avec les forces de sécurité civile, selon des modalités propres, d'une part, à la zone Sud et, d'autre part, à la zone Sud-Ouest, pour tenir compte des spécificités des forêts méditerranéenne et landaise.

3.1.1. Un bon niveau de prévision, adapté aux spécificités forestières et climatiques

La qualité des prévisions météorologiques a beaucoup progressé au cours des dernières décennies, et leur niveau de précision est jugé satisfaisant par la plupart des acteurs concernés, notamment en période estivale, mais perfectible en période hivernale. L'amélioration des connaissances sur les réactions de la végétation aux réserves en eau du sol permet d'affiner encore leur précision.

Dans le cadre de conventions d'assistance technique passées avec la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), Météo-France fournit, pour l'ensemble du territoire métropolitain, un Indice forêt météo (IFM)³², basé sur une méthode canadienne de prévision.

3.1.1.1. L'indice IFM de Météo-France

Composé de cinq sous-indices, l'IFM caractérise, pour une végétation standardisée, un niveau de danger d'éclosion et de propagation du feu, estimé à partir des données de pluviométrie, d'hygrométrie, de température et de vent.

³² Voir, en annexe 11, la présentation de l'Indice forêt météo (IFM) et de l'Indice feux de forêts météorologique (IFFM).

Le calcul des données est quotidien. Il repose sur une continuité dans le temps, avec itération entre l'indice de la veille et les prévisions pour le jour même et le lendemain. Cette continuité est essentielle. *A posteriori*, les valeurs d'indices sont rapprochées des observations réelles des feux. En permettant ainsi de rapprocher les prévisions de la réalité, des modifications de critères sont possibles, ce qui donne beaucoup de robustesse à ces indices. La complétude et la qualité du remplissage des trois bases déclaratives n'en sont que plus nécessaires.

L'IFM est considéré par Météo-France comme un bon indicateur du risque global aux échelles nationale et européenne.

3.1.1.2. Une prévision affinée en zone Sud, grâce à des indicateurs locaux et à la présence de Météo-France au sein de l'état-major de zone

L'IFM est insuffisamment adapté aux caractéristiques de la forêt méditerranéenne, notamment en période de sécheresse, en raison des phénomènes de « *repos végétatif* », spécifiques à la végétation méditerranéenne et significatifs des stratégies de lutte contre la dessiccation des plantes qui la composent. Il est alors complété par des indicateurs locaux. Les grands feux de 2003 ont, en effet, conduit la prévision météorologique à adapter ses méthodes pour tenir compte des spécificités de la forêt méditerranéenne et de l'étendue de la zone Sud.

Ainsi, en période de sécheresse, l'IFM y est complété par un suivi hydrique de la végétation, assuré par des prélèvements bihebdomadaires réalisés par l'Office national des forêts (ONF), des indices d'éclosion et de propagation et le calcul d'un indice spécifique de « *propagation Sud-Est* ».

L'implantation de 71 « *stations météo feux de forêts* », en complément des 208 stations de Météo-France sur la zone, a été réalisée sur la base d'un travail de zonage conduit en concertation avec l'ONF et la DPFM ; ces stations sont financées par la DPFM sur crédits du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) ; elles apportent des évaluations précises pour des territoires de référence, stratégiques et cohérents. Le maintien de ce maillage et l'entretien des installations est, aux yeux de la mission, une nécessité pour maintenir une prévision de qualité.

Dans un souci de cohérence au regard des évolutions climatiques attendues, la mission estime nécessaire de confier au préfet de zone le choix de répartition des investissements et de localisation de ces stations.

La prévision météorologique repose sur une évaluation quotidienne du danger, avec six niveaux de risque (faible, léger, modéré, sévère, très sévère et exceptionnel). Un suivi horaire est effectué, et tout écart sensible est immédiatement signalé au Centre opérationnel de zone (COZ) de l'État-major interministériel de zone (EMIZ). A partir d'un risque estimé sévère, le Guet aérien armé (GAAR) peut être mobilisé, ce qui permet, en cas de départ de feux, un largage immédiat (voir section 5.4.).

La présence depuis 1984, durant la « *saison de feux* », d'un prévisionniste de Météo-France à temps plein au sein du COZ garantit une excellente réactivité, notamment pour le suivi en temps réel des données. **La mission estime que cette présence doit impérativement être pérennisée.**

3.1.1.3. En zone Sud Ouest

Sur le massif landais, le contexte météorologique est très différent : il se caractérise principalement par des orages plus fréquents, des phénomènes de foudre récurrents suivis d'« *incendies en résurgence* ». La saisonnalité est également spécifique, avec de fortes périodes à risque au printemps et en été. Météo-France localise systématiquement, pour cette zone, les impacts de foudre.

L'utilisation des indicateurs est, comme en zone Sud, adaptée aux spécificités de la forêt landaise :

- un indice d'éclosion et de propagation est utilisé, en hiver et au printemps, en raison du risque que représente la végétation de sous-bois desséchée (fougères) ;
- l'IFM est utilisé en saison estivale, sur décision du COZ.

Les informations relatives à la sécheresse de la végétation sont évaluées sur la base de contributions des SDIS. L'indice de vitesse de propagation, indépendant de la saisonnalité, est également étudié.

Conformément à la convention DGSCGC-Météo-France, un ingénieur d'études est dédié aux incendies de forêts durant la saison de feux. Il n'est pas installé au COZ, mais peut y être dépêché en cas de crise, ce qui semble satisfaisant.

3.1.1.4. Sur le reste du territoire métropolitain

L'IFM est produit de manière homogène sur tout le territoire métropolitain avec un maillage de 1,3 km² ; les données sont accessibles aux acteurs DFCI sur l'extranet de Météo-France ; un mode d'emploi est disponible et le correspondant de la zone peut apporter son soutien ; les réponses au questionnaire adressé par la mission aux préfets³³ montrent que la consultation par les SDIS est quasi généralisée en période à risque élevé.

A la demande des zones Ouest et Est, un indice simplifié est établi, avec quatre niveaux (faible, modéré, sensible, très sensible) ; dans un souci de cohérence et dans la perspective du changement climatique, Météo-France pourrait étudier une généralisation de sa diffusion sur l'ensemble du territoire métropolitain.

3.1.2. Renforcer la précision de la prévision

3.1.2.1. Développer une vigilance permanente par massif

En région méditerranéenne, il n'y a actuellement pas d'expertise spécifique réalisée par Météo-France pour la période hivernale : seuls les calculs bruts des indices de danger IFM sont disponibles. Cette expertise hivernale pourrait utilement être développée, comme cela est pratiqué en zone Sud-Ouest, dans un contexte de développement des incendies de forêts hivernaux et des projets d'exploitation forestière.

Par ailleurs, le changement climatique devra conduire les administrations concernées à expertiser l'intérêt d'une extension du réseau de stations spécifiques (sur le modèle des

³³ Voir, en annexe 6, l'analyse des réponses des préfets au questionnaire de la mission interministérielle sur la stratégie départementale de DFCI face au changement climatique.

71 « stations météo feux de forêts » de la zone Sud) à d'autres zones sensibles du territoire métropolitain.

3.1.2.2. Encourager la prévision de long terme et modéliser les tendances

La connaissance de l'aléa à moyen et long termes est essentielle pour définir la stratégie nationale et son évolution.

La mission 2010³⁴ a préconisé d'approfondir ses simulations sur l'emprise territoriale des incendies de forêt à l'horizon 2050, à partir des perspectives tracées par le rapport du Groupe d'experts inter-gouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) alors en préparation (qui a été publié en 2014) ; à ce jour, aucune nouvelle étude n'a encore été produite.

Suite au rejet du projet national pour qualifier l'état de la végétation par l'Agence nationale de recherche, le programme transfrontalier PIRIOS, commun avec la Principauté d'Andorre et la Catalogne, se propose de prendre en compte les observations par satellite de la végétation pour traduire son niveau de sécheresse, et de modéliser la dynamique cinétique de propagation des incendies. Ces travaux sont à rapprocher de ceux de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) au niveau de la parcelle et de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) au niveau du massif.

Dans le cadre du projet européen FUME³⁵, l'IRSTEA a analysé conjointement l'évolution du climat en fonction de l'IFM et les incendies de 1973 à 2009. Il a modélisé l'aléa incendie futur pour le Sud-Est, selon deux scénarios d'intensité météorologique moyenne et extrême. Les résultats montrent que l'aléa incendie a augmenté plus fortement dans l'arrière-pays méditerranéen et en montagne continentale ; la saison à risque s'allonge et se décale en automne ou au printemps suivant les régions. La probabilité d'incendies grands et intenses augmente fortement dans les deux scénarios, en liaison avec la survenance d'années exceptionnelles semblables à 2003, qui pourraient se produire environ une année sur 10 à l'horizon 2050.

Les recherches et les connaissances sur les effets des changements climatiques sur les incendies sont encore peu nombreuses en France, et les incertitudes liées aux modélisations restent fortes. Ceci limite leur utilisation dans la gestion courante des territoires et la prévention des risques.

La mission estime nécessaire que Météo France et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) actualisent la modélisation « *incendies de forêts* » à partir des scénarios du GIEC les plus récents³⁶, d'autant plus qu'ils sont désormais déclinés par région comme c'est le cas également du plan national d'adaptation au changement climatique ; il convient de rappeler que le scénario utilisé par la mission interministérielle de 2010 ne distinguait pas, par exemple, les Alpes du Nord de la région PACA, et ne tenait donc pas compte du mistral.

³⁴ Voir, en annexe 4, la recommandation de la mission interministérielle de 2010 numérotée 1.3.

³⁵ « *Forest fire under climate, social and economic changes* ».

³⁶ Les déclinaisons régionales sont consultables sur le portail « *DRIAS Les futurs du climat* » à l'adresse www.drias-climat.fr

Concernant la résilience des indices IFM dans le temps, Météo-France confirme que la méthode est neutre vis-à-vis de l'évolution des températures ; en revanche, il est possible que la végétation standard soit moins représentative de la réalité du terrain qui aura évolué.

Recommandation n°4 : Niveau interministériel - à 12 mois : actualiser la modélisation « incendies de forêts » à partir des scénarios régionaux du GIEC de 2014.

3.2. MIEUX RECENSER LES FEUX ET MIEUX IDENTIFIER L'ALÉA FEU DE FORÊT ET DE VÉGÉTATION

La connaissance des phénomènes d'incendie de forêt et de couvert végétal dans le temps et dans l'espace constitue le fondement de la prévision, de la prévention et d'une action opérationnelle définie et mise en œuvre de façon cohérente et raisonnée. En conséquence, un système statistique fiable, permettant d'avoir une lecture de long terme des phénomènes d'incendie au plan national, est un pré-requis de l'élaboration des stratégies nationale et territoriale de DFCI. Il convient de rappeler que le rapport interministériel de 2003³⁷ énonçait, comme première recommandation : « *A.1 Renforcer le système actuel de recueil et de diffusion des données* ». Cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.

Les conséquences du changement climatique rendent plus nécessaire encore une connaissance fine des phénomènes. Le rapport interministériel de 2010³⁸ préconisait d'ailleurs de « *1.1 Fiabiliser et harmoniser les bases de données sur les feux* ».

3.2.1. Structurer la remontée des données au niveau national

Trois systèmes de recensement des feux de forêt³⁹ existent en France :

- deux systèmes locaux, celui de la base Prométhée pour la zone Sud, et celui du Groupement d'intérêt public Aménagement du territoire et gestion des risques (GIP ATGeRi) pour le massif aquitain ;
- un système national, la Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF), géré par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Les bases Prométhée et GIP ATGeRi enregistrent les données relatives à leur territoire, les exploitent, les diffusent ou les tiennent à disposition de leurs partenaires. Ils font également remonter les données requises dans la BDIFF pour leur zone de compétence, sur la base d'une circulaire interministérielle des ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur de 2006⁴⁰. La base nationale est donc alimentée par deux canaux :

- les remontées directes des départements non couverts par les deux systèmes Prométhée et GIP ATGeRi ;
- les remontées de ces deux bases de données propres à la zone Sud et au massif aquitain.

³⁷ Voir, en annexe 3, le tableau de suivi des recommandations de la mission interministérielle de 2003.

³⁸ Voir, en annexe 4, le tableau de suivi des recommandations de la mission interministérielle de 2010.

³⁹ Voir, en annexe 12, la présentation des bases de données incendies de forêts (BDIFF, GIP-ATGeRi et Prométhée).

⁴⁰ Circulaire DGFAR/SDFB/C2006-5016 en date du 11 mai 2006, relative à la collecte et gestion des données feux de forêt.

Pour ce qui concerne le recueil des données pour les autres départements du territoire métropolitain, il est effectué sur la base des déclarations des correspondants locaux. Ce point mérite la plus grande attention : ce caractère purement déclaratif implique un contrôle effectif du renseignement de la base de données, dont rien ne permet d'affirmer qu'il est effectivement réalisé.

La mission a identifié d'autres marges d'évolution afin d'améliorer l'efficacité du dispositif.

Au niveau local, la circulaire interministérielle prévoyait la mise en place d'un « *réseau de partenaires* » chargé de collecter les informations et d'alimenter la BDIFF pour chaque département et chaque région, sous l'autorité des préfets. Ce réseau, est constitué :

- des contributeurs des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et Directions départementales des territoires/et de la mer (DDT/M), des SDIS, de l'ONF, des services de gendarmerie/police et des organismes de forêt privée. Il est en pratique réduit à un ou deux collecteurs désignés par département ;
- d'un coordinateur en charge du contrôle de l'alimentation de la base.

Ces personnels doivent être officiellement désignés et dotés des moyens et compétences nécessaires pour remplir ces tâches essentielles.

Recommandation n°5 : Préfets de département - à 3 mois : désigner officiellement les contributeurs et coordinateurs départementaux du réseau Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF) et veiller à ce qu'ils disposent des moyens et des compétences nécessaires à leurs missions.

L'IGN est l'interlocuteur direct de ces correspondants pour la gestion quotidienne des processus. L'absence de niveau intermédiaire identifié pour l'application des consignes ne facilite pas une administration optimale de la base. L'IGN doit être conforté dans son rôle de gestionnaire, en disposant de moyens matériels et humains lui permettant d'animer son réseau de contributeurs et de faire procéder à des contrôles.

Il n'existe pas de cadre juridique de collaboration entre l'IGN et ses partenaires de la zone Sud et du massif aquitain pour garantir la remontée des données. Une formalisation par convention est nécessaire. Elle pourrait être l'occasion d'améliorer les couches cartographiques mises en commun (notamment, pour Prométhée, celles relatives aux données post-incendies dans les zones Natura 2000 à partir de la base de données « *Forêt* » de l'IGN).

3.2.2. Renforcer la Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF)

Disposer d'une base de données fiable et complète et en faire un instrument de pilotage au niveau national constituent une priorité ; la BDIFF doit être cet outil.

Le contenu de la base peut être enrichi à plusieurs niveaux :

- renseigner les feux de forêts et ceux de couverts végétaux. La BDIFF ne traite à l'heure actuelle que des incendies de forêts, sur la base des définitions institutionnelles de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et

l'agriculture (FAO), et reprises par la réglementation communautaire⁴¹. En sont ainsi exclues toutes les données relatives aux feux de couvert végétaux, s'ils n'ont pas touché ou parcouru des surfaces forestières. Pourtant, ces données existent notamment dans la base Prométhée, à travers la saisie des « *feux des espaces ruraux et périurbains* ». La connaissance de ce phénomène est importante pour la gestion de long terme des dispositifs de prévention et de lutte contre les incendies. Cette donnée pourrait faire l'objet d'une intégration à la BDIFF, en tenant également compte de la nécessité de verser les données relatives aux feux de couverts végétaux et de friches agricoles en cours d'afforestation, de terres agricoles, de moissons ou de chaumes, permettant ainsi de les prendre en compte dans les actions des Plans de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI)⁴² ;

- enregistrer l'ensemble des départs de feu et en cartographier l'emprise, dès lors que la surface parcourue est supérieure à un hectare. Il est indispensable de mentionner systématiquement les feux qui ont été immédiatement éteints et qui ont touché moins d'un hectare ; ils constituent, en effet, la confirmation que la stratégie d'attaque des feux naissants fonctionne efficacement ;
- ajouter un indice précisant la météorologie enregistrée le jour de l'incendie, sur le lieu du feu. La mission préconise de retenir l'IFM. L'enquête par questionnaire, menée auprès des départements hors zones Sud et Sud-Ouest⁴³, montre que cet indice est déjà utilisé par la plupart des SDIS. Il aidera à réaliser le rapprochement des données feu/météo et à identifier l'impact du changement climatique ;
- mener à son terme la réflexion déjà programmée par la circulaire interministérielle de 2006, pour faciliter l'intégration des données fournies par les SDIS et éviter une double saisie ;
- améliorer la localisation des départs de feux en incitant à la saisie de coordonnées géographiques précises, afin d'éviter que les points enregistrés n'apparaissent par défaut aux points « *centroïdes* » des lieux renseignés⁴⁴.

Enfin, les dommages causés par les incendies ne sont pas répertoriés au sein des bases de données incendies françaises. Une réflexion pourrait être conduite par les ministères en charge du pilotage de la BDIFF, afin d'engager cette démarche.

Celle-ci doit pouvoir évoluer en tenant compte des évolutions des phénomènes d'incendies constatés. Sa consolidation implique de mieux maîtriser le contrôle des données. La BDIFF fonctionnant à partir d'éléments purement déclaratifs, dont la fiabilité peut difficilement être garantie, un renforcement des contrôles des saisies effectuées s'impose. Le pilotage interministériel devra veiller à la mise en place de systèmes de contrôle interne (voir section 3.2.1.).

Au niveau central, la gouvernance du dispositif gagnerait à associer les ministères chargés de l'Environnement et de l'urbanisme dans l'objectif d'une réflexion intégrant mieux

⁴¹ Règlement CE n°2152/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté, article 3 : la « *forêt* » s'entend des « *terres avec un couvert arboré (ou une densité de peuplement) supérieur à 10 % et d'une superficie supérieure à 0,5 hectare. Les arbres devraient pouvoir atteindre une hauteur minimale de 5 mètres à maturité in situ. Elles peuvent comprendre soit les formations forestières fermées où les arbres de différents étages et sous-étages couvrent une grande partie du terrain, soit les formations forestières ouvertes avec un couvert végétal continu dans lesquelles le couvert arboré excède 10 %.* ».

⁴² Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

⁴³ Voir, en annexe 6, l'analyse des réponses des préfets au questionnaire de la mission interministérielle sur la stratégie départementale de DFCI face au changement climatique.

⁴⁴ Aujourd'hui, 30 % seulement des feux renseignés dans la base de données seraient localisés à partir des données géographiques.

les problématiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire. La circulaire précitée du 11 mai 2006 pourrait faire l'objet d'une actualisation pour prendre en compte ces évolutions de contenu, à mettre en œuvre dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Recommandation n°6 : Niveau interministériel - pour fin 2016 : établir une circulaire interministérielle positionnant clairement la Base de données relative aux incendies de forêts en France (BDIFF) en amont de la stratégie de DFCI, exposant les objectifs et modalités de sa mise en œuvre et des processus de contrôle, enrichissant son contenu, et confortant l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) dans son rôle de gestionnaire ; associer les ministères chargés de l'environnement et de l'urbanisme à son pilotage.

3.2.3. Les bénéfices d'une cartographie partagée

La centralisation des systèmes de cartographie permet de produire et transmettre, de façon harmonisée et simplifiée, les données relatives aux territoires. Pour ce qui concerne le risque incendie de forêts et la DFCI, la mission a examiné les productions cartographiques du GIP ATGeRi en matière d'aménagement du territoire et d'analyse des risques à l'échelle de l'Aquitaine ; celles-ci constituent un outil de qualité pour la gestion des crises à destination de ses partenaires institutionnels, que sont, entre autres, les services de l'État, l'EMIZ Sud-Ouest, les SDIS, l'ONF, les collectivités et les ASA-DFCI.

Le GIP ATGeRi a développé un système global permettant d'alimenter ces cartographies opérationnelles. Il produit également des statistiques et des tableaux de bord. Il a mis en place des observatoires des phénomènes étudiés, de même qu'une plateforme globale mutualisée regroupant l'ensemble des données territoires et métiers pour la région⁴⁵.

En matière de gestion forestière, cette cartographie a été particulièrement précieuse à la suite des tempêtes, en permettant le suivi du nettoyage des parcelles et la reconstitution des peuplements ; elle est également le support de la surveillance phytosanitaire du massif (évolution de l'implantation des scolytes) et des dommages causés par le gibier. Dans le cadre du suivi de l'application de la loi sur l'eau, la cartographie a été enrichie pour mettre à disposition des propriétaires forestiers, sur la base de leur accord avec la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la localisation des cours d'eau et des fossés en les distinguant par nature.

Incontestablement, ce travail de qualité est précieux pour la DFCI et pour aider à une dynamique de gestion des forêts synonyme d'une meilleure autoprotection du massif contre les feux. La mission exprime le souhait que le GIP ATGeRi puisse être conforté dans son statut, ses missions et ses moyens. Elle encourage fortement la zone Sud et les autres régions à s'inspirer de cet exemple.

Suggestion n°1 : Niveau interministériel - à 12 mois : conforter le GIP ATGeRi ; encourager la zone Sud et les autres zones du territoire national à s'inspirer des outils qu'il développe.

⁴⁵ Les applications abritées par cette interface sont détaillées en annexe 12.

3.3. SYSTÉMATISER LA RECHERCHE DES CAUSES ET CIRCONSTANCES DES INCENDIES

La Recherche des causes et circonstances des incendies (RCCI) de végétaux, quelle que soit leur nature, apparaît à la mission comme un double impératif :

- pour améliorer la connaissance locale des phénomènes, en établir une typologie et réduire le taux encore très élevé de feux d'origine inconnue ;
- pour permettre la poursuite des auteurs d'incendies volontaires, ou causés par des imprudences ou des violations de la réglementation.

La RCCI de forêts/végétaux représente un enjeu de pilotage pour la conduite des actions de DFCI en matière de prévention et de lutte. La constitution et la pérennisation des équipes de RCCI, unissant les hommes de l'art, est indispensable.

3.3.1. Une part très importante de causes d'incendie inconnues

Alors que la réalisation des missions générales de RCCI est définie dans le cadre d'une circulaire par la DGSCGC⁴⁶, la RCCI de forêt ne connaît pas de méthodologie officielle formelle.

Le rapport interministériel de 2003 préconisait de « *mener une réflexion globale sur le système d'information des causes de départs de feu* »⁴⁷. Comme le montrent les chiffres extraits de la BDIFF, aujourd'hui encore, si les causes sont bien répertoriées dans les différents systèmes existants et renseignées à titre obligatoire, de trop nombreux feux ne font pas l'objet d'une démarche de RCCI ; en outre, les données collectées par les services de terrain ne sont pas harmonisées dans le cadre d'une méthodologie commune.

Il apparaît dès lors compliqué d'appréhender la nature réelle des « *feux d'origine suspecte ou criminelle* » tels qu'ils sont qualifiés de façon générique par les services de terrain. Cette incertitude sur l'origine des feux n'est pas admissible. Il est donc nécessaire d'appliquer une méthode permettant d'associer les démarches forestière, opérationnelle et statistique.

En région Aquitaine, les données transmises par le GIP ATGeRi à la BDIFF se fondent sur l'interface fournie par le GIP aux SDIS ; ceux-ci renseignent le système par l'intermédiaire de « *fiches intervention* », qui comportent un onglet origine et un onglet cause. En zone Sud, la base de données Prométhée permet de renseigner la cause d'incendie supposée. Pour les deux systèmes, il pourrait être opportun d'adjoindre un niveau d'évaluation de la probabilité de la cause d'incendie.

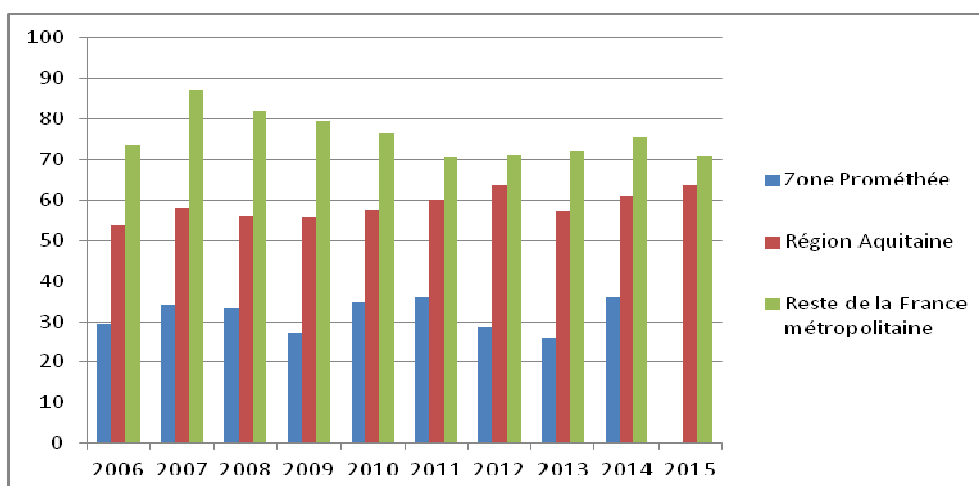
Les données extraites de la BDIFF ne permettent pas d'affirmer que la connaissance des causes d'incendies s'améliore. La zone Sud présente des résultats significativement meilleurs que les autres zones étudiées, avec une moyenne de causes inconnues d'environ 31,7 %⁴⁸. En Aquitaine, le taux de causes inconnues se situe régulièrement au-delà de 60 %.

⁴⁶ Circulaire ministérielle n° NOR : IOCE1108242C en date du 23 mars 2011.

⁴⁷ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée A.4.

⁴⁸ Voir, en annexe 8, les données relatives aux feux, causes d'incendies et surfaces brûlées.

Proportion d'incendies dont la cause est inconnue de 2006 à 2015 – en %



Source : BDIFF – chiffres 2015 en cours de consolidation et indisponibles pour la zone Prométhée

3.3.2. Un travail concerté et centralisé aux résultats positifs

En zone Sud, après les grands incendies de 2003, des dispositifs interservices de RCCI forêts ont été créés, comme la mission interministérielle de 2003 l'avait recommandé⁴⁹. Ces équipes pluridisciplinaires se sont développées ponctuellement en zone Sud ; elles font défaut en Aquitaine. L'autorité judiciaire s'implique dans l'organisation de la recherche des causes d'incendie ; ainsi, le procureur général près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence a cosigné, avec le préfet de zone, une instruction en date du 23 mars 2010, relative à la prévention des incendies en zone Sud (débroussaillage et recherche des causes), et diffusé des instructions particulières relatives au fonctionnement des équipes de RCCI.

Les équipes conjointes de RCCI font l'objet de conventions interservices et de protocoles d'intervention définis au plan départemental et signés par le représentant de l'État et l'autorité judiciaire⁵⁰. Elles associent les services concernés sous l'autorité du représentant de l'État. Ainsi, le pilotage de la RCCI est assuré par un trinôme composé d'effectifs du SDIS, de la Gendarmerie nationale (un technicien en identification criminelle, éventuellement de proximité) et de l'ONF ou de la DDT/M.

L'équipe de RCCI intervient, en appui des constatations des officiers de police judiciaire, sur les lieux des incendies de forêt ou de couvert végétal, afin de contribuer à la localisation du point d'éclosion et à une première analyse des traces et indices. Cette intervention de techniciens qualifiés permet, d'une part, d'améliorer le travail de recherche de traces et d'indices sur le terrain et, d'autre part, d'affiner la connaissance des causes. Les résultats de l'intervention sont formalisés dans des procès-verbaux de constatations ou par l'intermédiaire de fiches-type de signalement, qui assurent la réalisation, par les équipes de constatations, de l'ensemble des actes nécessaires à une investigation fiabilisée.

Les équipes pluridisciplinaires favorisent la communication, le partage des savoir-faire et la sensibilisation des sapeurs-pompiers à la préservation des traces et indices. Le recours aux équipes de RCCI permet des interventions plus systématiques et d'améliorer les réflexes

⁴⁹ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée A.4.

⁵⁰ La DPFM a établi une convention type relative à la constitution d'équipes pluridisciplinaires de RCCI de forêts.

des acteurs de l'enquête. Le recueil global des constatations de terrain est orienté de façon à renseigner *a posteriori* la base de données Prométhée.

Les résultats obtenus dans le Var et dans l'Hérault indiquent que la participation des équipes conjointes de RCCI a progressivement contribué à l'obtention d'un taux de détermination des causes des incendies avoisinant les 100 % pour les feux ayant fait l'objet de leurs interventions.

La formation de ces spécialistes est évidemment essentielle : l'offre de formation doit être revue et stabilisée pour accueillir l'ensemble des personnels concernés. Ces formations à la RCCI, destinées à maintenir un bon niveau d'intervention des équipes pluridisciplinaires, pourraient être, comme c'était le cas par le passé, réalisées par l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie de Valabre (Bouches-du-Rhône)⁵¹. La mission estime que ces formations devraient associer plus largement les services de police, compte tenu de la problématique croissante des interfaces forêt-zones urbanisées.

L'action des équipes de RCCI doit être évaluée dans le cadre du Retour d'expérience (RETEX) annuel réalisé par le préfet de département. Les résultats de RCCI pourraient également faire l'objet d'une communication régulière aux partenaires institutionnels et aux médias.

Enfin, il serait souhaitable que les équipes de RCCI soient systématiquement informées des suites judiciaires données à leurs investigations.

3.3.3. Généraliser les démarches de Recherche des causes et circonstances d'incendie de forêts (RCCI)

La mission estime souhaitable de généraliser la mise en place d'équipes pluridisciplinaires de RCCI à tous les départements DFCI de la zone Sud et de les instaurer dans les départements du massif des Landes de Gascogne⁵². La DPFM pourrait jouer un rôle d'animation du réseau de RCCI, assurer l'indispensable cohérence zonale, et apporter son appui au préfet de la zone Sud-Ouest pour la mise en œuvre de cette préconisation (voir section 6.5.4.).

Recommandation n°7 : Préfets de zones Sud et Sud-Ouest et préfets de départements DFCI concernés - à 12 mois : développer et généraliser à tous les départements la mise en place d'équipes de Recherche des causes et circonstances d'incendie de forêts (RCCI) ; développer et mutualiser les formations en RCCI de forêts, et y associer les services de police.

A plus long terme, il sera souhaitable de déployer des équipes de RCCI dans les départements qui seront exposés aux incendies de forêts du fait du changement climatique.

⁵¹ Voir le glossaire, en annexe 19.

⁵² Dans sa note d'étape de février 2016, la mission a proposé que les préfets de zones Sud et Sud-Ouest généralisent à tous les départements concernés par la DFCI la mise en place d'une structure de RCCI (recommandation n° 7).

3.4. MIEUX CONNAÎTRE LE RISQUE FEU DE FORÊT

La mission a rencontré plusieurs structures qui développent des activités et programmes de recherche sur le risque feux de forêts⁵³.

A chaque fois que la mission a posé la question sur la coordination de ces multiples travaux de recherche, elle a reçu une réponse affirmative. Toutefois, elle estime nécessaire de renforcer cette coordination et, face à la multiplicité des pistes de recherche possibles alors que les moyens budgétaires sont limités, de prioriser ces démarches pour les focaliser sur les travaux les plus pertinents.

Il semble ainsi à la mission, au regard de son analyse et de ses propositions, que les thèmes prioritaires pourraient être :

- la connaissance du feu, la physique et l'écologie du feu (la calibration, l'intensité, la cinétique, les modèles de comportement des feux). Il est en effet nécessaire de modéliser et simuler le feu pour mieux anticiper ses développements et mettre en place les actions les plus efficaces en termes de prévention et de lutte ;
- la connaissance de la biomasse forestière (notamment dans le contexte d'une exploitation plus poussée des peuplements à objectif bois énergie) et du combustible forestier (en termes notamment de teneur hydrique et en visant les peuplements des marges méditerranéennes, de moyenne montagne ou de la Côte Atlantique jusqu'à la Bretagne, aujourd'hui encore peu soumis au risque, mais qui vont le devenir avec le changement climatique) ;
- la mise au point de méthodologies homogènes et partagées sur l'établissement des cartes d'aléa, en vue d'une meilleure connaissance et d'une maîtrise plus sûre des interfaces habitat-forêt, mais aussi sur l'utilisation de la télédétection, tant pour le repérage des départs de feu et le suivi de la répartition spatiale des éclosions que pour le suivi de l'état hydrique du combustible, la cartographie des débroussailllements obligatoires ou celle des dommages causés par le feu sur la végétation, le bâti et les infrastructures ;
- l'analyse de l'influence de l'échelle spatio-temporelle sur les causes de départ de feu. Sur ce thème, le renforcement de la BDIFF, proposé par la mission (voir section 3.2.2.) devrait permettre de mieux comprendre la localisation des éclosions, d'identifier les types d'espaces les plus favorables à l'aléa d'éclosion, et ainsi de mieux caler les actions de prévention et de lutte ;
- la poursuite des travaux de recherche pour mettre au point des produits retardants efficaces et sans impact sur la faune et la flore forestières ou les cours d'eau ;
- la définition d'une méthodologie d'évaluation monétaire des forêts non détruites par l'incendie, seul véritable moyen pour analyser objectivement l'efficacité des budgets consacrés à la DFCI.

D'autres thèmes d'étude paraissent également souhaitables, comme la vérification de l'efficacité des méthodes d'application des OLD sur la diminution du risque, à partir de l'évaluation de l'inflammabilité du combustible résiduel, ou l'analyse des résistance et résilience des peuplements de pins, de chênes verts, de chênes blancs, de cèdres..., à l'instar

⁵³ Notamment, des représentants de l'INRA et de l'IRSTEA lors de ses déplacements en zone Sud ; des représentants de Météo-France et d'autres structures qui développent des activités et programmes de recherche, telles que le CEREN et le PONT (créés par l'Entente interdépartementale), le CERPAM, qui a beaucoup travaillé avec l'INRA dans le cadre de l'intéressant Réseau des grandes coupures, et le GIP ATGeRi.

de ce qui a été mené sur le chêne liège et afin d'aider les sylviculteurs dans leurs choix de reconstitution post-incendie.

L'ensemble de ces travaux doivent s'inscrire dans l'objectif global de mieux cerner les impacts du changement climatique sur les peuplements forestiers.

Le comité spécialisé DFCI, que la mission recommande de créer au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois (CSFB) en application de l'article D113-4 du code forestier (voir section 6.6.), devrait se saisir de cette question, l'inscrire à son ordre du jour et rédiger un avis à destination du CSFB, en lien avec le Groupement d'intérêt public Ecosystèmes forestiers (ECOFOR)⁵⁴ et l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi)⁵⁵ qui pourront utilement impulser des programmes de recherche.

Suggestion n°2 : MAAF - à 18 mois : confier au comité spécialisé DFCI à créer au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois (voir suggestion n° 27), la charge d'impulser, prioriser et coordonner les études sur le risque feux de forêt, en lien avec le GIP ECOFOR et l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi).

3.5. PROMOUVOIR UNE CULTURE DU RISQUE

3.5.1. Agir sur plusieurs cibles

Le feu de forêt constitue une menace permanente : en un instant, le drame peut éclater avec des conséquences terribles ; dans la « *guerre du feu* », jamais victoire définitive ne pourra être acquise. Les souvenirs de la population s'estompent rapidement : la mémoire des grands feux et de leur désastre ne dure guère. Et les habitants considèrent volontiers que « *les pompiers sont bien là pour nous protéger et éteindre les feux* »...

Face à cette tendance « optimiste », un discours de raison et de responsabilité s'impose. Il doit être développé à tous les niveaux et sur différents registres : l'information et l'éducation, le rappel des règles, le conseil pratique et les recommandations. En somme, il s'agit de faire naître et de nourrir une culture du risque.

Cette communication doit être développée en direction des habitants, résidents permanents, résidents secondaires, touristes français et étrangers, en direction des collectivités locales, en direction des professionnels. Par ailleurs, une éducation des enfants doit être engagée dès le plus jeune âge.

Réaliste et responsabilisant sans être inutilement anxiogène, le message à diffuser doit être réfléchi, calibré avec soin. Il doit tenir compte de l'ambivalence fondamentale du feu. Comme le dit l'adage populaire, « *le feu est un bon serviteur mais un mauvais maître* ». Versant positif, le feu est synonyme de convivialité et de bien-être, c'est le barbecue, la flambée dans la cheminée ; plus largement, la maîtrise du feu par l'homme marque un tournant décisif dans le « *process d'hominisation* » : le feu est un agent civilisateur et un

⁵⁴ Le GIP ECOFOR a pour mission de proposer et animer des programmes collectifs de recherche portant notamment sur le fonctionnement et la gestion des écosystèmes forestiers.

⁵⁵ AllEnvi fédère les forces de recherche publique pour programmer et coordonner la stratégie scientifique environnementale française.

opérateur de progrès technique. Versant négatif, le feu est destructeur, il ravage l'environnement, détruit la maison, tue.

Le discours doit tenir compte de ces deux réalités. Il doit inciter le récepteur à la responsabilité et faire comprendre que le feu, ce n'est pas avant tout le fait de pyromanes ou de criminels, mais que c'est bien la responsabilité de chacun.

La mission suggère qu'un travail soit engagé au niveau interministériel pour fixer les fondements d'une communication équilibrée, audible et efficace. Ce travail mériterait d'être très ouvert et d'associer sociologues, anthropologues, historiens, géographes, spécialistes de la communication, éducateurs...

Il s'agira ensuite de décliner ce message selon les différents publics : d'une part, les élus, pour lesquels des séances de sensibilisation mériteraient d'être proposées en s'appuyant sur le centre de formation de l'Entente interdépartementale⁵⁶ ; d'autre part, les résidents permanents, secondaires ou de passage à destination de qui, chaque été, des séances d'information, appuyées sur une exposition permanente installée en mairie ou à l'office de tourisme, pourraient être organisées.

3.5.2. Une communication de niveau zonal

L'identité méditerranéenne appelle une communication homogène sur l'ensemble d'un territoire, vaste, qui, en été en particulier, est parcouru par un nombre très élevé de touristes. L'impact de la communication sera d'autant plus fort que le public entendra le même message et repèrera les mêmes signes visuels sur l'ensemble de cette zone. La prise de conscience en sera favorisée : conscience de la qualité des paysages et de leur fragilité, conscience des conséquences qu'un comportement insouciant peut provoquer, assimilation des comportements de prudence à adopter.

L'Entente interdépartementale développe une communication DFCI et prépare des supports (dépliants, brochures...), qu'elle adresse aux quinze conseils départementaux de la zone et aux autres acteurs de la DFCI.

La mission n'a pas eu le sentiment que cette action était aussi efficace qu'elle pourrait l'être. Elle suggère qu'un débat général soit organisé, au sein de l'Entente, pour définir, tant sur le fond que sur la forme, les grandes lignes d'une politique de communication validée par l'ensemble de ses membres. Une fois les grands choix de fond opérés (cibles, messages, médias), un travail devra être mené pour élaborer une identité visuelle qui définira les formes de la communication à respecter sur l'ensemble de la zone, par l'Entente elle-même pour tous les documents qu'elle édite, par les conseils départementaux et par les autres acteurs de la DFCI. La DPFM doit être associée à ce travail et pourrait l'appuyer financièrement.

Pour les mêmes raisons et dans le même esprit, une politique de communication gagnerait à être promue, avec les mêmes caractéristiques d'homogénéité de fond et de forme, sur l'ensemble du massif des Landes de Gascogne.

⁵⁶ Voir le glossaire, en annexe 19.

Recommandation n°8 : Entente interdépartementale, pour la zone Sud, et préfet de zone, pour le massif des Landes de Gascogne - pour la "saison de feux" 2017 : bâtir une politique de communication de niveau zonal arrêtant les axes forts de communication (cibles, messages, médias), et définissant un système d'identité visuelle et ses déclinaisons partenariales.

Au-delà, et avec l'accroissement des risques sur d'autres départements, cette dimension de communication devra être suivie attentivement et, notamment, donner lieu à une mutualisation des actions menées, dans l'objectif d'une homogénéisation la plus forte possible. La mission suggère que, capitalisant sur les modalités retenues en zone méditerranéenne et en Aquitaine, les trois ministères concernés édictent, par une circulaire commune, les principes généraux de communication à respecter par tous, dans le but de renforcer l'impact des messages en direction des habitants et des touristes⁵⁷.

Recommandation n°9 : Niveau interministériel - pour la "saison de feux" 2017: rédiger une circulaire nationale établissant les principes généraux à respecter en matière de communication DFCI en direction des habitants et des touristes.

3.5.3. Des communications de niveau départemental

Le travail de rationalisation de la communication évoqué en section précédente permettra d'identifier, d'une part, les actions de communication à mener au niveau zonal (en zone Sud et en zone Sud-Ouest), et, d'autre part, celles qui seront à mener au niveau départemental.

Il apparaîtra sans doute que beaucoup de thématiques gagneront à être exprimées d'une façon homogène au niveau de la zone Sud ou du massif des Landes de Gascogne. En effet, on voit mal la raison de parler différemment du débroussaillage obligatoire ou d'exprimer des règles de comportement en forêt différentes selon les départements. En revanche, des précisions de niveau départemental pourront justifier des compléments spécifiques.

Promouvoir une communication plus efficace, et donc plus homogène, suppose que les politiques départementales de DFCI soient également les plus homogènes possible : c'est notamment le cas pour les règlements départementaux d'emploi du feu, pour les règles d'ouverture des massifs au public, et pour les modalités d'expression du risque vers le public ou de signalisation en forêt (voir section 5.2.).

C'est bien sûr au niveau départemental que doit être présenté l'ordre d'opérations pour la saison des feux. La mission estime essentiel que cet ordre départemental d'opération soit solennisé, chaque année, par une présentation officielle par le préfet. La presse écrite et audiovisuelle doit être largement invitée à cette séance.

Cette médiatisation doit poursuivre deux objectifs :

- d'une part, la reconnaissance de l'ensemble des acteurs impliqués et la création d'un sentiment fort d'appartenir à une même « *armée mobilisée contre le feu* » ;

⁵⁷ A l'entrée du massif de la Clape (Aude), un panneau d'alerte retranscrit le cri du cœur d'un enfant de dix ans : « *Arbre mon ami vert, ne pars pas en enfer!* ».

- d'autre part, une certaine dramatisation face à une menace bien réelle, pour que le public (habitants permanents, résidents secondaires et touristes) soit conscient qu'un lieu de beauté, de bonheur et de vacances peut soudain devenir une terre de désastre et de deuil.

Recommandation n°10 : Préfets de département DFCI - avant la "saison de feux" 2016 : organiser chaque année, dans chaque département, une présentation officielle et médiatisée de lancement de la saison feu de forêt.

La mission a d'ailleurs recommandé, dans son rapport d'étape de février 2016⁵⁸, que le lancement de la « *saison de feux 2016* » fasse l'objet d'une médiatisation avec visite du préfet sur le terrain et présentation des acteurs et des équipements de DFCI.

Il conviendra enfin, au niveau départemental, de préciser le rôle que, au plus près des résidents, les CCF⁵⁹, en zone Sud, et les ASA⁶⁰, en zone Sud-Ouest, pourront jouer dans la diffusion de cette culture du risque.

Dans les départements non encore confrontés au risque incendies de forêt, la communication sera développée à mesure du renforcement de ce risque (voir section 7.), en privilégiant, dans le respect de la circulaire nationale proposée à la section précédente, les cibles, les messages et les médias en fonction de la nature du nouveau risque (communication vers les élus, les agriculteurs, les résidents, les touristes...).

3.5.4. L'éducation des enfants et l'éducation par les jeunes

Les enfants des écoles constituent un public qu'il est essentiel de toucher : en effet, c'est dès le plus jeune âge que les bons réflexes doivent s'apprendre. Le ministère de l'Agriculture a récemment relancé l'opération « *A l'école de la forêt* » ; sous la forme renouvelée qu'elle prendra, cette opération constituera un excellent vecteur d'apprentissage pour les enfants et, par voie de conséquence, pour leurs parents.

D'autres formules doivent être recherchées et trouver un ancrage territorial fort.

Les actions de sensibilisation et d'éducation à la connaissance et à la préservation de la forêt, portées par les associations de protection de la nature, sont un vecteur efficace de sensibilisation à la DFCI. Les classes de découvertes de la forêt sont une occasion unique pour les enfants de s'approprier tous les enjeux de la forêt. Pour assurer une dynamique de prévention auprès des jeunes publics à la hauteur des enjeux de préservation de la forêt, la mission est favorable, à défaut d'un renforcement, au maintien des moyens alloués aux structures porteuses : France nature environnement (FNE), parcs nationaux et Parcs naturels régionaux (PNR), Centres permanents d'initiatives pour l'environnement (CPIE) en forêts, écomusées de la forêt...

Au-delà de cette communication vers le public scolaire, qui vise également à toucher indirectement leurs parents et la population permanente des zones concernées par les feux de forêt, la mission a relevé l'intérêt d'initiatives pour l'accueil du public en forêt et la

⁵⁸ Voir, en annexe 7, la recommandation n° 6 de la note d'étape de février 2016 de la mission.

⁵⁹ Voir le glossaire, en annexe 19.

⁶⁰ Voir le glossaire, en annexe 19.

sensibilisation de ce public aux risques liés au feu. Ainsi, par exemple, la région PACA soutient le dispositif des « *jeunes en forêt* »⁶¹ ; il consiste à mettre à disposition de communes, d'intercommunalités et de gestionnaires d'espaces naturels comme le PNR du Luberon, sur une vingtaine de sites stratégiques, 170 jeunes Assistants à la prévention et à la surveillance des incendies de forêt (APSIF). Recrutés pendant la saison estivale, ces jeunes sont chargés de sensibiliser le public sur le risque incendie et de l'informer sur la réglementation et l'accès en forêt. Ils complètent très utilement les dispositifs de surveillance et contribuent à la responsabilisation du public.

3.5.5. Les Plans communaux de sauvegarde (PCS)

Le PCS⁶² définit l'organisation et la mise en œuvre des obligations légales de recensement des risques connus et de moyens disponibles (humains et matériels), la détermination des mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes et la fixation de l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, ainsi que les modalités de mise en œuvre des mesures d'accompagnement, de soutien et d'information de la population. Le maire a pour responsabilité de maintenir le caractère opérationnel du PCS sur sa commune, et le délai de révision ne peut pas excéder 5 ans.

Selon les témoignages recueillis, peu de communes soumises à l'obligation⁶³ d'adopter un PCS s'y sont engagées. Bien qu'ils soient obligatoires, la rareté des exercices de simulation « *gestion de crise* » par les communes est également à déplorer.

Or les retours d'expérience des incendies de 2003 démontrent qu'une culture du risque partagée avec les habitants, des réflexes individuels adaptés auraient été un appui déterminant aux services de secours pour sauver des vies humaines. Comprendre les phénomènes de propagation des incendies, connaître les modes d'intervention des secours, quels qu'ils soient et leurs limites, s'approprier quelques règles simples de survie sont des atouts considérables pour remplacer les excès de panique meurtriers par une expertise citoyenne

Par circulaire du 26 juin 2015, le ministre de l'Intérieur a demandé aux préfets de contribuer à améliorer la culture du risque et en particulier d'accélérer la mise en œuvre des PCS, qui « *doivent être opérationnels et pas seulement documentaires* ». Une trame simplifiée a été rédigée pour aider les maires à produire leur plan et un document prêt à l'emploi a été mis en ligne pour les communes rurales. Le ministre appelle à tester ces PCS par le biais d'exercices de crise et à s'assurer que l'équipe municipale, les agents communaux et les habitants se saisissent du dispositif. La circulaire rappelle également que, pour être pleinement efficace, la mise en place de cette organisation doit être accompagnée de politiques fortes de communication et de prévention.

En complément à la circulaire, la mission recommande de développer les PCS dans les communes à risque et pas seulement dans les communes où un Plan de prévention des risques incendies de forêt (PPRI^f) est prescrit. Elle suggère que les préfets rappellent aux maires

⁶¹ Sous l'intitulé « *La forêt s'invite à l'école* », cette nouvelle opération s'adresse aux enfants du primaire, du collège et du lycée.

⁶² Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

⁶³ En application de l'article L731-3 du code de la sécurité intérieure, le PCS est obligatoire dans les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention.

l'obligation d'actualiser les PCS en tenant compte notamment de l'extension du risque au-delà des mois de juillet et août.

La mission estime que les PCS apporteront une réelle amélioration, pour autant qu'ils seront connus, lisibles et compréhensibles. Ils mériteraient ainsi une traduction concrète sous la forme d'une fiche pratique, qui relève d'une démarche de communication : le sujet pourrait être abordé dans le cadre de la réflexion de communication zonale (cf. section 3.5.2.). Par la suite, un bilan de ces PCS devra être établi.

Recommandation n°11 : Préfets - à 12 mois : développer les Plans communaux de sauvegarde (PCS) dans les communes à risque et pas seulement dans les communes où un Plan de prévention des risques incendies de forêt (PPRif) est prescrit ; accompagner les maires dans le volet communication.

Le code de la sécurité intérieure permet l'élaboration de plans intercommunaux de sauvegarde, sans pour autant que le maire puisse déléguer sa responsabilité au niveau intercommunal, chaque maire restant l'autorité de police sur sa commune.

3.5.6. Le Dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM)

Le DICRIM⁶⁴ a pour objectif d'informer les habitants sur les dangers auxquels ils sont exposés, ainsi que sur les mesures de prévention, de protection et de secours mises en œuvre. Il est prévu par la loi du 22 juillet 1987 que « *les citoyens ont droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent* » (article 21).

Le DICRIM est consultable en mairie. La mission n'a pas eu connaissance du nombre exact de DICRIM réellement mis en place dans les communes exposées au risque incendie de forêt. Comme pour le PCS, il est souhaitable que le DICRIM fasse l'objet d'un volet communication.

Recommandation n°12 : Préfets - à 6 mois : vérifier l'existence du Dossier d'information communale sur les risques majeurs (DICRIM) dans les mairies concernées et sa mise à disposition des habitants ; accompagner les maires dans le volet communication.

La mission a eu connaissance de la réalisation de « *DICRIM jeunes* » visant à sensibiliser, dès leur plus jeune âge, les enfants à la culture du risque, en s'appuyant sur des associations locales notamment sportives, culturelles, environnementales..., voire des associations de parents d'élèves. Ces initiatives citoyennes devraient être encouragées, les enfants étant de bons vecteurs de sensibilisation vers les parents.

⁶⁴ Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

4 - MAINTENIR UN HAUT NIVEAU DE PRÉVENTION

La forte diminution des surfaces brûlées depuis 2003 ne doit pas faire oublier qu'au fil des saisons de feux, le nombre de départs d'incendies reste élevé.

Il faut donc poursuivre une politique volontariste de prévention, fondée sur :

- une démarche de « *réconciliation* » entre forêt et habitat, instaurant une distinction nette entre ces espaces ;
- le débroussaillage ;
- les équipements de DFCI ;
- la promotion d'une gestion et d'une exploitation durables de la forêt, au service de la DFCI.

Il convient de rappeler que la politique de prévention constituait un des axes majeurs de la mission interministérielle de 2003⁶⁵. Force est de constater que, si des progrès réels ont été accomplis, elle n'a été, depuis 12 ans, mise en œuvre que partiellement sur certaines dimensions pourtant structurantes.

Aussi, la mission estime que le moment est venu d'adopter, sur plusieurs dimensions essentielles de prévention, une position extrêmement ferme. Trois domaines sont particulièrement concernés :

- la mobilisation de tous les outils en matière d'urbanisme (porter à connaissance, PPRIf, démolitions d'office, refus du défrichement, sécurisation des campings...) ;
- l'application sans faiblesse des obligations légales de débroussaillage ;
- la définition de la stratégie de prévention DFCI et la priorisation des équipements de DFCI, en s'appuyant sur le PPFCI.

4.1. MOBILISER LA BOÎTE À OUTILS URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La mission tient à souligner, de façon liminaire, la nécessité de disposer d'effectifs et de moyens suffisants.

Les services de l'État ne peuvent remplir leur mission d'instruction et de contrôle que s'ils sont dotés, en nombre et en compétences, des personnels nécessaires. Il s'agit d'un point d'alerte fort, tant il apparaît que les situations sont tendues.

Les services déconcentrés ont été fragilisés, depuis 2007, par des réorganisations successives, des réductions d'effectifs et des pertes des compétences. Ce constat affecte particulièrement les services en charge de l'urbanisme, de la prévention des risques naturels et du contrôle de légalité. Tous les témoignages recueillis par la mission auprès de ces services (notamment préfectures, DREAL et DDT/M) s'accordent sur leur obligation de « *hiérarchiser les contrôles en fonction des urgences* ».

Les missions d'instruction en matière d'urbanisme ont diminué et vont encore se réduire avec le transfert de l'instruction par les EPCI. Cette évolution doit permettre de

⁶⁵ Voir, en annexe 3, le tableau de suivi des recommandations de la mission interministérielle de 2003.

redéployer les moyens pour renforcer des besoins croissants en contrôle, concernant la bonne application des procédures transférées.

L'inscription du contrôle de légalité parmi les priorités du Plan préfetures nouvelle génération (PPNG) va dans le sens de cette préoccupation. Pour ce qui concerne le contrôle de légalité de l'urbanisme, il conviendra également de capitaliser les travaux conduits par la mission permanente d'évaluation des préfetures et la mission permanente d'évaluation des directions départementales interministérielles, qui sont pilotées par l'IGA.

Recommandation n°13 : Niveau interministériel - sans délai : assurer la bonne adéquation « objectifs / moyens » (effectifs et compétences) dans les services déconcentrés en charge de l'application du code forestier et des codes de l'urbanisme et de l'environnement dans les départements confrontés à une pression urbaine très forte, avec l'objectif de renforcer les contrôles.

4.1.1. Des tendances en termes d'urbanisme et d'habitat qui aggravent les problématiques de la DFCI

Les missions interministérielles de 2003 et 2010 avaient pointé plusieurs phénomènes aggravant les problématiques de DFCI ; la mission constate qu'ils conservent, douze ans plus tard, toute leur acuité.

4.1.1.1. Une croissance urbaine qui menace la forêt

Lors des entretiens avec la mission, les collectivités ont témoigné d'une réelle adhésion à la nécessaire protection de la forêt. Paradoxalement, elle a constaté peu d'initiatives pour freiner l'étalement urbain vers la forêt. Le respect des règles d'urbanisme se heurte aux enjeux immobiliers d'un territoire méditerranéen fortement exposé à une constante progression démographique.

À titre d'exemple, le Var a vu sa population augmenter de 43 % entre 1982 et 2011, alors que la mission interministérielle de 2003 confirmait déjà une évolution importante de l'urbanisation dans et à proximité des zones boisées. Pour les régions de l'ancienne zone Sud⁶⁶, des projections⁶⁷ à l'horizon 2040 font état d'une forte augmentation de population : + 10 % pour PACA et la Corse, + 20 % pour le Languedoc-Roussillon, la Drôme et l'Ardèche⁶⁸. Si les tendances actuelles se confirment, une bonne partie de ces résidents recherchera un logement de type individuel en milieu naturel. Faute de mise en place d'une politique d'urbanisme rigoureuse, on pourrait assister :

- à un très fort développement des interfaces forêt-habitat et, de ce fait, à une très forte augmentation des risques pour les populations lors des grands incendies ;
- à une plus forte pression d'éclosion de feux aux abords de ces espaces anthropisés.

L'expert Yvon Duché, responsable technique national incendie de forêt à l'ONF, conclut que ce point est probablement l'un des plus sensibles pour l'évolution du risque incendie en zone Sud.

⁶⁶ Voir, en annexe 10, l'évolution du périmètre des zones de défense et de sécurité Sud et Sud-Ouest.

⁶⁷ Source « Contribution de l'ONF pour la redéfinition d'une politique méditerranéenne de DFCI », 16 septembre 2013.

⁶⁸ Pour le seul risque incendies de forêts, la Drôme et l'Ardèche relèvent de la compétence de la zone Sud.

Appliquée aux Bouches-du-Rhône et à la Haute-Corse, la méthode de cartographie automatique des interfaces habitat-forêt, mise au point par l'IRSTEA depuis les années 2000, a permis de quantifier ces interfaces, de localiser les zones en forte évolution et de mesurer, à dix ans d'intervalle, une augmentation en moyenne de 1 % par an.

Le contentieux en matière d'urbanisme concerne encore aujourd'hui pour moitié la région PACA ; le rapport de la mission interministérielle de 2003 constatait déjà 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* ».

En Aquitaine, plusieurs interlocuteurs de la mission, évoquant la croissance urbaine et démographique, ont pointé le risque d'une véritable « *californisation* » des espaces autour du bassin d'Arcachon. Le département des Landes connaît, pour sa part, une augmentation annuelle moyenne de sa population de 6 000 habitants (soit + 1,5 %).

Aujourd'hui, dans un contexte où l'instruction des permis de construire a été transférée aux EPCI, la mobilisation des services de l'État peine à freiner cette pression urbaine qui continue de s'affranchir du droit. À n'en pas douter, le « *laxisme des pouvoirs publics* » et notamment de l'État sera inévitablement mis en avant en cas de grave incendie (comme c'est le cas actuellement pour les inondations).

4.1.1.2. La forêt menacée par le mitage, la cabanisation et la déprise agricole

L'aléa feu de forêt présente la caractéristique, par rapport à d'autres aléas naturels, d'être « *choisi* » ; le risque incendie est en effet une caractéristique intrinsèque de la forêt méditerranéenne « *naturelle* », qui présente un fort attrait résidentiel. Il n'en est pas de même des risques inondation, submersion marine, avalanche, ou glissement de terrain, subis « *sans contreparties* ». L'exposition au risque « *feu de forêt* » peut donc être considérée comme résultant d'un choix.

Selon de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission, le mitage de la forêt par l'habitat s'est accru et continue de s'accroître tant en zone méditerranéenne que dans le massif landais.

Comme le soulignait le rapport interministériel de 2003, les anciens plans d'occupation des sols, à travers leurs zones NB, ont conduit à une dissémination de maisons sur de grandes parcelles situées en forêt ou à leur bord. Ainsi, un nombre important de résidences, construites par le passé, restent - et pour longtemps - présentes en forêts. Il n'y a pas de solution, à ce jour, pour réduire la vulnérabilité de ce « *stock* » de résidences, si ce n'est l'obligation de débroussaillage et le renforcement (à la charge des propriétaires) de la résistance au feu de leur construction.

Le retard pris par l'élaboration des nouveaux Plans locaux d'urbanisme (PLU) conduit à appliquer, encore aujourd'hui, dans certaines communes, jusqu'à avril 2017, ces anciens plans d'occupation propices au mitage, alors que la mission de 2003 énonçait, sur ce point, une recommandation extrêmement ferme et immédiate, qui n'a pas été mise en œuvre.

Enfin, la tension sur les effectifs, déjà mentionnée, réduit la capacité des services de l'État à contrôler les actes d'urbanisme qui autorisent les nouvelles constructions en forêts.

Une autre forme de mitage de la forêt par l'habitat réside dans le développement de la « *cabanisation* ». Ce phénomène peut revêtir différentes formes :

- la « *cabanisation* » proprement dite, qui consiste en l'installation d'une population généralement très précaire, dans des habitats de fortune au cœur de la forêt (tentes, cabanes en tôle). Cette évolution était déjà pointée par la mission interministérielle de 2003, qui estimait que la prise en compte de ce problème par les services compétents avait été négligée ;
- la « *cabanonisation* », qui consiste, pour des propriétaires d'un terrain forestier, à occuper un cabanon existant, à l'équiper progressivement, l'étendre et le transformer peu à peu en une résidence secondaire « *en dur* », et par nature illégale ; on peut y constater l'installation de câblages dérivatifs électriques, de réseaux d'alimentation en eau, de boîtes aux lettres...

Il est difficile de réunir des chiffres officiels sur ce phénomène ; toutefois, la plupart des interlocuteurs de la mission ont estimé qu'il serait en extension.

Elle estime qu'il convient d'apporter une réponse volontariste à cette problématique de deux points de vue :

- la suppression ou la démolition de ces habitats illégaux ;
- le cas échéant, la prise en charge sociale de leurs habitants dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Cette action, à conduire au niveau départemental, mériterait également d'être inscrite parmi les priorités des stratégies régionales de prévention des risques.

Recommandation n°14 : Ministère du Logement et de l'Habitat durable (MLHD) et préfets de départements - à 18 mois : procéder à la suppression ou à la démolition des formes d'habitat illégal en forêt ; le cas échéant, accompagner les populations les plus défavorisées pour les orienter vers des logements décents.

Guidés par le souci de privilégier l'intérêt général par rapport à l'intérêt particulier, certains interlocuteurs de la mission, en écho aux rapports interministériels de 2003 et 2010, estiment, face à la problématique du mitage, qu'il serait souhaitable de donner la priorité, dans les interventions des pompiers, à la protection du « *vivant* » - donc des personnes et de la forêt- par rapport à l'habitat. Ce point de vue vise à responsabiliser les propriétaires d'habitation qui ont tendance actuellement à se reposer uniquement sur l'intervention des services d'incendie et de secours pour sécuriser leurs biens.

La mission interministérielle CGEDD-CGAAER-IGA est partagée face à l'opportunité et à la faisabilité de ce qui constitue un changement de paradigme. Sans vouloir prendre position quant au fond, elle suggère que soit menée une réflexion sur la possibilité de privilégier une intervention prioritaire des pompiers sur la protection du « *vivant* » - des personnes et de la forêt avec la biodiversité qu'elle abrite - par rapport aux « *habitations* », au sens du bâti et non de ceux qui y vivent. Cette réflexion autour d'un nouvel ordre de priorité, qui pourrait être 1/ les vies humaines 2/ la forêt et 3/ les biens, devra associer impérativement, dans un cadre interministériel, des membres du corps préfectoral en qualité de directeurs des opérations de secours, la DGSCGC, la Direction générale de la prévention des risques (DGPR), la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et des représentants des SDIS. Elle pourra utilement s'enrichir des pratiques en usage dans les autres États européens.

Suggestion n°3 : Niveau interministériel - à 18 mois : engager une réflexion sur la possibilité de privilégier une intervention prioritaire des pompiers sur la protection du vivant (personnes puis forêt) par rapport aux habitations.

Autre phénomène notable, la déprise agricole traduit l'abandon décidé (recherche de profit) ou subi (désertification) des terres agricoles ; elle se manifeste principalement en zone périurbaine (entre ville et littoral) ou en zone rurale difficile (arrière-pays méditerranéen, contreforts du Massif central). La déprise agricole entraîne l'apparition de friches ; tous les interlocuteurs de la mission s'accordent pour considérer que leur développement favorise la propagation des incendies.

Des terrasses millénaires sont abandonnées, des terres cultivées délaissées. On observe alors le développement d'une végétation d'abord herbeuse, puis rapidement de plus en plus ligneuse, avec l'apparition d'une strate arbustive ; très progressivement, la parcelle passe de la terre cultivée à la forêt, sans que son statut foncier n'ait été modifié. A partir de trente ans, on peut considérer que la parcelle est devenue forêt, puisque le code forestier impose alors une autorisation de défrichement.

En Languedoc-Roussillon, l'arrachage massif - car subventionné - des vignes s'est traduit par la disparition d'un tiers du vignoble (110 000 ha) depuis 1988, et donc d'autant de coupures entre massifs forestiers ; sans doute peut-on y trouver une des explications à l'augmentation observée des feux dans les trois départements littoraux languedociens. Ils se développent en zones d'étalement périurbain et représentent donc un enjeu majeur pour la sécurité des personnes et des biens. L'enquête menée auprès des préfets montre que, sur le reste du territoire métropolitain, la fréquence des feux de végétation est ressentie comme en augmentation dans certains départements.

En 2015, 5 911 feux de couverts végétaux (AFERPU) ont été comptabilisés dans la base Prométhée ; dans l'Hérault par exemple, ils sont désormais plus nombreux que les feux de forêts.

4.1.2. Des outils juridiques à valoriser pour un urbanisme maîtrisé

La mission interministérielle de 2003 consacrait cinq recommandations de son axe « *C Aménagement, urbanisme et incendies de forêt* »⁶⁹ à la problématique de la croissance urbaine. Des outils ont été mis en place depuis les grands incendies de 2003 en forêt méditerranéenne pour tirer les leçons de ce désastre. Mais les engagements pris sous le coup de l'émotion ont rapidement été oubliés.

4.1.2.1. Un échec relatif dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRI_f)

Définis par les articles L562-1 et suivants du code de l'environnement, les Plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRI_f) visent, au niveau de la commune, à contrôler le développement de l'urbanisation dans les zones à risque et prescrire des mesures de prévention, de protection, de réduction de la vulnérabilité et de sauvegarde.

⁶⁹ Voir, en annexe 3, les 3 recommandations de la mission interministérielle de 2003 numérotées C.1 à C.5.

La planification de l'élaboration des PPRIf doit être précisée dans chaque Plan départemental de protection des forêts contre l'incendie-PPFCI (voir section 4.3.1.1.).

A ce jour, 195 PPRIf sont en vigueur dans 17 départements, dont 190 approuvés et 5 qui ont été rendus opposables par anticipation⁷⁰. En outre, 69 PPRIf prescrits sont en cours d'élaboration.

Parmi ces 69 PPRIf qui n'ont pas encore été rendus opposables, 48, soit 70 %, ont été prescrits il y a plus de 9 ans et 35, soit 51 %, l'ont été il y a plus de 10 ans. Le record est détenu par deux communes des Alpes-Maritimes dont la prescription par l'État remonte à plus de 19 ans.

Ce retard a été mis en évidence dans plusieurs rapports administratifs rappelant l'urgence d'aboutir à leur approbation, certains fixant l'échéance 2015 comme dernière limite⁷¹. Ainsi, dans son rapport de 2009 sur « *L'État face à la gestion des risques naturels* », la Cour des comptes avait demandé « *d'accélérer l'instruction et la publication des PPRIf dans les communes les plus sensibles* ». On est encore loin de cet objectif aujourd'hui, dès lors que tous les PPRIf dans les zones à aléa fort ne sont pas encore prescrits.

Cette situation n'est pas acceptable et engage la responsabilité de l'État comme sa crédibilité. C'est pourquoi la mission recommande de clore rapidement les procédures engagées, en prenant comme seuil limite une durée de 10 ans : ainsi, tous les PPRIf prescrits depuis plus de 10 ans devraient faire l'objet d'un examen par les DREAL, afin de proposer aux préfets l'approbation, dans un délai maximum d'un an, au besoin par anticipation, de ceux qui portent sur les secteurs les plus vulnérables.

La réticence exprimée par les élus s'appuie sur la rigidité du PPRIf, bloquant toute perspective de développement de leur territoire ; en cause également, la lenteur et la lourdeur d'une révision de PPRIf pour faire évoluer la carte des aléas en fonction des équipements de défense réalisés et permettre une extension de l'urbanisation (obligation d'une enquête publique). Certains élus ont aussi évoqué le coût des études nécessaires à la révision, qui selon eux serait mis à leur charge. La mission n'a pas pu vérifier la réalité de cette affirmation, la règle étant bien celle d'une prise en charge intégrale par l'État. Un préfet de région a décidé, suite à la proposition du Comité de l'administration régionale (CAR), de « *privilégier la procédure du porter à connaissance* » sur celle du PPRIf, ce qui acte, de fait, l'abandon pur et simple des PPRIf pour l'avenir.

A l'inverse, des préfets prennent la décision d'appliquer par anticipation les PPRIf.

En outre, une des difficultés du PPRIf est son manque d'adaptation au caractère évolutif de l'aléa. L'évolution de la végétation ou des équipements peuvent modifier rapidement et fortement le risque. Comme le précisait le rapport interministériel de 2003⁷², les PPRIf doivent prendre en compte ces possibilités d'évolution sans toutefois anticiper sur leur hypothétique réalisation.

⁷⁰ Voir, en annexe 14, l'état d'avancement et l'ancienneté (au 6 avril 2016) des PPRIf.

⁷¹ En 2007, le rapport ROMAN-AMAT « *Préparer les forêts françaises au changement climatique* » recommandait de fixer une date limite pour l'élaboration des PPRIf prescrits dans la zone méditerranéenne et indiquait : « *il semblerait réaliste de fixer un taux de réalisation de 90 % en 2012 et 100 % en 2015* ».

⁷² Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée C.2.

La note technique du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)/Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité (MLTR) en date du 29 juillet 2015⁷³ relative à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire, clarifie les conditions d'application du PPRIf.

En premier lieu, elle en précise le champ d'application, en reconnaissant que « *lorsque le contexte ne se prête pas à la mise en œuvre de PPRIf dans des conditions satisfaisantes, la prévention repose sur le porter à connaissance* » (voir section suivante).

En second lieu, dans la préparation des PPRIf, elle apporte des modalités nouvelles de prise en compte du risque incendie de forêts dans l'urbanisme et la construction. Elle demande, à ce titre, aux préfets de région de déployer, en 2016, une stratégie régionale, claire, cohérente et résolue en matière de choix opérés et de priorités fixées pour les PPRIf, en privilégiant leur planification sur une logique intercommunale pour trouver la souplesse souhaitée par les élus.

La DREAL PACA, dans le cadre du réseau « *Incendie et feux de forêt du Sud-Est* » qu'elle anime, a mis en place un atelier thématique sur l'harmonisation des cartes d'aléas. Ce groupe de travail s'est fixé pour objectif de capitaliser les différentes politiques mises en œuvre actuellement en réunissant tous les acteurs concernés par la DFCI.

Dans l'attente de la mise en place du réseau Sud-Ouest, la DREAL Aquitaine participe au réseau de la zone Sud qui proposera à la DGPR une doctrine reprenant des règles claires et partagées sur la caractérisation et la qualification de l'aléa en DFCI et ses conséquences sur les prescriptions dans le Porter à connaissance (PAC), afin d'assurer la production de cartes d'aléas en DFCI applicables sur l'ensemble des zones Sud et Sud-Ouest.

La mission salue l'initiative de la DREAL PACA, qui répond à un véritable besoin exprimé par l'ensemble des acteurs rencontrés sur le terrain et permettra de responsabiliser au plus vite les élus sur la nécessaire prise en compte du risque incendie de forêt dans l'élaboration de leur Projets d'aménagement et de développement (PADD). Elle insiste sur l'urgence de conclure ces travaux et de finaliser les stratégies régionales, qui auraient dû être produites fin janvier 2016, pour les deux zones concernées.

Dans ce cadre, la mission recommande de :

- confier aux DREAL l'analyse de tous les PPRIf prescrits depuis plus de 10 ans, aux fins d'identifier ceux qui concernent les secteurs les plus vulnérables ;
- fixer un délai d'un an pour l'approbation des PPRIf ainsi identifiés ;
- passé ce délai d'un an, approuver systématiquement les PPRIf, au besoin par anticipation.

Recommandation n°15 : Préfets de département - dès à présent, puis à 12 mois : au terme d'une analyse à mener par les DREAL sur les Plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRIf) prescrits depuis plus de 10 ans, fixer, pour ceux qui concernent les secteurs les plus vulnérables, un délai d'un an pour leur approbation ; passé ce délai, approuver systématiquement le PPRIf, au besoin par anticipation.

⁷³ Consultable à l'adresse : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39929>

Par ailleurs, 15 % des PPRIf approuvés ont fait ou font actuellement l'objet d'une première, voire d'une seconde révision. Pour mieux répondre aux réticences exprimées par les élus, et renforcer leur adhésion à l'outil PPRIf, la mission estime souhaitable de poursuivre la réflexion sur une éventuelle simplification des procédures de modification et de révision du PPRIf ; cette réflexion pourrait utilement être menée en dialogue avec les associations d'élus.

Suggestion n°4 : DGPR - à 18 mois : pour renforcer l'adhésion des élus à l'outil Plan de prévention des risques incendies de forêt (PPRIf), conduire une réflexion sur une éventuelle simplification de ses procédures de modification et de révision.

4.1.2.2. Un Porter à connaissance (PAC) éclairé par une carte d'aléas de DFCI

Si le PPRIf est l'outil réservé « *aux territoires exposés à des niveaux de risques importants et à une pression foncière forte* », la note technique du 29 juillet 2015 indique que la prévention du feu de forêt repose exclusivement sur la prise en compte du risque incendie à travers les PAC⁷⁴, les documents d'urbanisme et l'application du droit des sols.

Selon le code de l'urbanisme (articles L 121-2 et R 121-1), le préfet porte à la connaissance des collectivités locales engageant une procédure d'élaboration ou de révision de documents d'urbanisme, les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Par les PAC, les services de l'État sont amenés à rappeler les dispositions réglementaires et les servitudes en vigueur, et à communiquer les documents techniques participant à la connaissance des phénomènes.

Concernant le risque incendie, le PAC devrait fournir, à travers une « *carte d'aléa* », l'ensemble des informations relatives à la caractérisation et à la qualification de l'aléa feu de forêts pour la commune concernée. Ces informations doivent être prises en compte par les Schémas de cohérence territoriale (SCOT)⁷⁵, et dans les PLU, en leurs PADD et leurs Documents d'orientation et d'objectifs (DOO).

Afin d'harmoniser les pratiques locales, la note technique précitée a lancé la préparation d'un nouveau référentiel et propose aux DREAL des principes particuliers de cartographie de l'aléa incendie de forêts et de cartographie du zonage réglementaire.

Comme le soulignait le rapport interministériel de 2010, le PAC doit impérativement prendre en compte le principe d'accessibilité, pour les services de secours, aux parcelles privatives et aux constructions dès l'amont d'un projet d'urbanisme.

Outre le risque incendie de forêts, il convient que les cartes d'aléas tiennent compte également du risque incendie de couverts végétaux.

Recommandation n°16 : DREAL de zone Sud et Sud-Ouest - à 12 mois : intégrer, dans le nouveau référentiel des cartes d'aléa, les friches agricoles et autres couverts végétaux.

Compte tenu des enjeux, la mission demande que des contrôles soient régulièrement diligentés pour vérifier la bonne prise en compte par les documents

⁷⁴ Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

⁷⁵ Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

d'urbanisme, des informations sur le risque incendie de forêts contenus dans les PAC et les cartes d'aléas.

Dans un souci d'anticipation, il est souhaitable d'appliquer dès à présent le PAC et les cartes d'aléas aux territoires exposés à une extension du risque incendie de forêts dans le contexte du changement climatique.

Une vigilance particulière est de mise en matière de contrôle, afin de vérifier que les éléments portés à la connaissance des collectivités se traduisent effectivement en prescriptions et en zonages dans leurs documents de planification et d'urbanisme, comme cela a été souligné dans l'introduction de la section 4.1.

Recommandation n°17 : MLHD et préfets de départements - dès à présent : prescrire la généralisation des porter à connaissance et cartes d'aléas à l'ensemble des territoires exposés au risque incendie de forêts, et à ceux qui le deviennent avec le changement climatique ; veiller à leur bonne traduction dans les documents de planification et d'urbanisme.

Enfin, les services régionaux et départementaux de l'État, en dialogue avec les élus et les professionnels agricoles et forestiers, ont développé dans les Landes, en 2011, un guide des bonnes pratiques⁷⁶ à l'attention des maires dans le domaine de l'urbanisme (planification et autorisations de construire). Sur un territoire où il ne semble pas envisagé de prescrire des PPRIf, cet outil est intéressant en ce qu'il rappelle aux élus l'état du droit, leurs obligations et leurs responsabilités.

4.1.2.3. Des outils juridiques à utiliser pleinement

La mission interministérielle 2010⁷⁷ sur le changement climatique et l'extension des zones sensibles aux feux de forêt avait déjà recommandé une utilisation intégrée des dispositions du code de l'urbanisme et du code forestier, en soulignant que « *la création des DDT est une opportunité pour l'exploiter de manière plus efficace que dans le passé* ». Sur cette base, la mission estime que divers outils juridiques pourraient être davantage mobilisés.

Ainsi, pour lutter contre une accentuation du mitage en forêt, et comme le recommandait la mission de 2003⁷⁸, la mission plaide pour une application ferme des textes qui permettent au préfet de refuser à un propriétaire une autorisation de défrichement lorsque ce défrichement est destiné à construire une habitation dans un massif forestier ou en lisière. En effet, l'autorisation peut être refusée pour plusieurs motifs, dont le risque incendie de forêt (article L.341-5 du code forestier). Des contrôles sur place et des poursuites doivent être engagés plus vigoureusement.

Recommandation n°18 : Préfets de départements - dès à présent : appliquer sans faille l'article L.341-5 du code forestier pour s'opposer à des demandes de défrichement, lorsque ces demandes sont destinées à la construction d'une habitation avec un risque incendie de forêt important.

⁷⁶ Intitulé « *Guide pour la prise en compte du risque incendie de forêt dans le massif forestier des Landes de Gascogne* ».

⁷⁷ Voir, en annexe 4, la recommandation de la mission interministérielle de 2010 numérotée 5.6.

⁷⁸ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée C.1.

Les services de l'État devraient également s'opposer au déclassement des espaces boisés classés, proposés par les maires dans leur révision de PLU, lorsque ces déclassements sont motivés par l'extension de l'urbanisation.

Enfin, dans les départements de Vaucluse et du Var, la mission a eu confirmation de l'organisation chaque année, à la diligence du préfet, d'opérations médiatisées de démolitions d'office de constructions illégales en zones à risque incendie. Elle recommande que des opérations de cette nature soient systématiquement organisées dans l'ensemble des départements DFCI.

Suggestion n°5 : Préfets de départements DFCI - à 6 mois : mettre en œuvre un programme de démolitions d'office des constructions illégales en zones à risque incendie.

En résumé, la mission estime de façon prioritaire que :

- **le PPRIf doit rester l'outil réservé aux territoires exposés à un risque important et à une pression foncière forte ;**
- **une procédure de révision facilitée des PPRIf doit pouvoir répondre aux soucis des élus d'adaptabilité des territoires communaux ;**
- **le porter à connaissance appuyé sur une carte d'aléas doit être systématisé dans les autres territoires à risque, avec l'obligation pour les élus locaux de le traduire dans leurs documents d'urbanisme ;**
- **les constructions illégales en zone à risque doivent faire l'objet d'une démolition d'office ;**
- **les défrichements susceptibles d'accroître le risque incendie de forêts doivent être systématiquement refusés.**

4.1.2.4. Promouvoir une meilleure résistance du bâti aux incendies

Le retour d'expérience des incendies de 2003 a permis de confirmer que certaines habitations avaient mieux résisté au feu que d'autres, grâce à des stratégies d'autoprotection. Des mesures constructives ont permis d'assurer la sécurité des occupants de l'habitation et la sauvegarde des personnes venues s'y réfugier.

À ce titre, les missions interministérielles de 2003 et 2010 soulignaient respectivement la nécessité d'étudier les dispositions constructives rendant les bâtiments plus résistants aux feux de forêt⁷⁹ et la mise à l'étude d'une fiscalité foncière tenant compte des travaux de protection effectivement réalisés par les propriétaires⁸⁰.

Le PPRIf ou le PAC ne peuvent pas interdire de mode constructif, mais peuvent prescrire des niveaux de performance en réaction et résistance au feu, comme c'est le cas pour le risque sismique.

Par ailleurs, la note technique précitée du 29 juillet 2015 instaure des modalités de prise en compte du risque incendie de forêt dans l'urbanisme et la construction, pose le principe de constructibilité conditionnelle et des modalités de reconstruction après sinistre dans des conditions strictement encadrées et propose différents éléments techniques. Sur cette base, des études spécifiques sont actuellement menées par le Comité scientifique et technique

⁷⁹ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée C.4.

⁸⁰ Voir, en annexe 4, la recommandation de la mission interministérielle de 2010 numérotée 5.3.4.

du bâtiment (CSTB), sous l'égide de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)/ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour déterminer et évaluer les mesures constructives les plus adaptées, ce dont la mission se félicite.

Pour optimiser la bonne application des prescriptions en matière de résistance du bâti à l'incendie de forêt, il est souhaitable que l'imprégnation de la culture du risque soit également partagée par les architectes et urbanistes. La prise en compte du niveau de vulnérabilité au risque incendie dans les projets d'urbanisme, et des moyens d'y remédier, doit être valorisée dans leur cursus de formation.

Enfin, le risque incendie de forêt ou de friche doit devenir un paramètre incontournable pour construire un projet d'aménagement adapté à son environnement.

Suggestion n°6 : MHL - à 18 mois : valoriser dans les cursus de formation des architectes et urbanistes, la prise en compte du niveau de vulnérabilité au risque incendie dans les projets d'urbanisation.

4.1.2.5. La problématique spécifique des campings

Les régions du littoral méditerranéen comptent plus d'un millier de campings en zones à risque, dont des campings administrativement fermés et fonctionnant toujours, comme dans l'Hérault⁸¹. En période estivale (mais pas seulement), on se trouve face à une urbanisation de fait, avec de l'ordre de un à deux millions de personnes, dont des touristes étrangers, qui ont, pour la plupart, une méconnaissance des risques auxquels ils sont exposés.

L'instruction interministérielle du 6 octobre 2014 rappelle la réglementation relative aux terrains de camping et de caravanage situés en zone à risque prévisible. Elle demande aux préfets de département un examen de la pertinence des autorisations et du respect de cette réglementation pour ceux situés en zone de submersion à cinétique rapide. Elle précise les conditions d'évacuation dans les zones à risque lorsque la vigilance orange ou rouge pour crue est déclenchée.

La mission a pu constater que ce recensement était bien engagé par les préfets dans les départements de l'Hérault et de Vaucluse, qui ont décidé de recenser tous les sites soumis à un risque inondation, submersion, et incendie de forêt. Dans l'Hérault, la mission « RNT » a identifié en 2014 près de 10 campings exposés au risque incendie de forêt, certains pouvant être aussi concernés par le risque inondation.

La diversité des organisations déployées par les services de l'État au niveau départemental, avec un service pilote qui peut être un Service interministériel de défense et de la protection civiles (SIDPC), un SDIS, une Direction départementale de la protection des populations (DDPP), une DDT/M, et l'absence d'animation et de coordination stratégique par les DREAL pénalisent une circulation de l'information et une harmonisation des pratiques pourtant nécessaires.

Dans ce contexte, l'action indépendante du GIE Atout France, qui procède aux classements des campings sans tenir compte des enjeux de sécurité face au risque incendie et

⁸¹ Audits interministériels « Risques naturels et technologiques » PACA et Languedoc-Roussillon, CGEDD-CGAAER-CGE.

sans relation avec les préfetures, ne peut que conforter les vacanciers dans leur illusion de sécurité. A ce titre, la mission préconise que le GIE Atout France ne soit plus habilité à délivrer de label aux sites n'ayant pas reçu, des services de l'État, les avis conformes aux normes de sécurité en vigueur⁸².

Recommandation n°19 : Niveau interministériel - pour fin 2016 : conditionner la délivrance des labels du GIE Atout France pour les campings à l'avis conforme des commissions de sécurité *ad hoc*.

Le premier problème, dans un contexte de progression des feux en dehors des périodes estivales, est l'observation d'une généralisation croissante de l'occupation des campings hors saison, avec l'implantation d'habitations légères de loisirs (*mobile homes*), tant par des vacanciers que par des travailleurs recherchant un logement provisoire pendant une activité (chantier, mission, etc.) et par des habitants permanents à revenus très modestes (bénéficiant de conditions de loyers hors saison très avantageuses, même vis-à-vis des loyers HLM).

Le second problème est un déficit important en Cahiers de prescriptions de sécurité (CPS). Le contrôle de la qualité de ces CPS, quand ils existent, est rare, et les cas d'exercices organisés par les services de l'État sont peu nombreux. De surcroît, dans certaines zones, un CPS par camping est totalement inadapté, car il est indispensable de prévoir l'évacuation de plusieurs campings tributaires d'une seule voie d'accès.

Aussi, la mission a-t-elle recommandé, dans sa note d'étape de février 2016, que les préfets des départements DFCI procèdent à des contrôles de la protection des campings, notamment les plus vulnérables, face au risque incendies de forêts, avant le début de la « saison de feux 2016 »⁸³.

La mission s'associe également aux recommandations ci-dessous déjà émises dans les audits interministériels RNT pour réduire la vulnérabilité des campings exposés au risque feux de forêts et inondations :

- accompagner la mise en place de stratégies régionales spécifiques pour prévenir les risques dans les campings en zones d'aléa fort ou soumises à des phénomènes cinétiques rapides, comprenant notamment un programme de fermeture d'emplacements voire de campings si la sécurité des occupants ne peut pas être assurée ;
- vérifier les contenus et l'opérationnalité des CPS des campings, de manière individuelle et de manière groupée, lorsque les évacuations ne sont matériellement possibles que par une seule voie desservant un ensemble de campings ;
- établir une procédure propre à éviter que des campings ou des emplacements puissent être autorisés alors qu'ils se situent en zones d'aléa fort ;
- engager une réflexion sur l'évolution du statut des campings équipés en habitations légères de loisir, vers la notion de constructions et de zones urbanisées, afin de les soumettre aux obligations du code de l'urbanisme et des PPRIf.

⁸² Cette recommandation rejoint celle qui a été émise par le rapport interministériel CGEDD-IGA « Mission d'expertise du dispositif réglementaire et technique mis en œuvre en matière de sécurité des terrains de campings vis-à-vis des risques naturels », par Philippe BODINO, chargé de mission, et Thierry GALIBERT, inspecteur général de la santé publique, vétérinaire (février 2016).

⁸³ Voir, en annexe 7, la recommandation n° 4 de la note d'étape de février 2016 de la mission.

4.1.3. Inscrire la DFCI dans des projets de territoire

Dans sa conclusion, le rapport interministériel de 2003 faisait observer que bon nombre de ses recommandations supposait « *un consensus exigeant 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* ».

Dans cette perspective, la forêt sera d'autant mieux protégée qu'elle s'inscrira comme un atout dans l'aménagement du territoire. Dans ce but, la mission recommande, à l'échelle intercommunale, l'utilisation d'outils tels que les Chartes forestières de territoires (CFT), les Plans de développement de massifs ou les Plans d'approvisionnement territoriaux, qui permettent de réunir l'ensemble des acteurs, de s'accorder sur un état des lieux et de bâtir ensemble un projet de développement local. Au regard de la DFCI, ce travail doit porter en particulier sur les espaces forestiers, et sur ces espaces d'« *incertitude* » que sont les friches issues de la déprise agricole.

Un entretien de ces derniers espaces s'impose ; il peut notamment faire appel à des pratiques agricoles ou à des aménagements sylvopastoraux (voir section 4.4.3.). Lorsqu'une réflexion sur l'aménagement des plaines agricoles est lancée, avec un plan de mise en valeur des espaces dédiés à l'agriculture et aux territoires délaissés, cette démarche doit trouver sa traduction dans les documents d'urbanisme. Les collectivités territoriales devraient être incitées à acquérir la maîtrise foncière de ces espaces, et être accompagnées par l'État, avec des outils juridiques adaptés⁸⁴, afin de passer des contrats avec des exploitants agricoles, voire lorsque cela est possible, d'installer de nouveaux exploitants garants de la bonne gestion de ces zones particulièrement sensibles.

En complément, des mesures de prévention en période à risque peuvent être mises en œuvre : entretien et nettoyage des zones de friches et broussailles en bordure des habitations :

- soit par action du maire, sur la base de l'article L 2213-25 du code général des collectivités territoriales ;
- soit des agriculteurs, par la procédure des terres incultes ou manifestement sous-exploitées de l'article L125 du code rural ; le conseil départemental peut également initier cette démarche des « *terres incultes* », que le préfet doit alors mettre en œuvre pour obliger le propriétaire à cultiver sa parcelle ou, à défaut, trouver un nouvel exploitant.

Le Conseil régional de Languedoc-Roussillon a lancé, en 2015, un appel à projets sur la création de coupures cultivées en vue de répondre à l'accroissement du risque d'incendies ; la mission interministérielle de 2003⁸⁵ avait souligné l'importance de ces coupures agricoles. Dans le Var, le développement de l'Appellation d'origine contrôlée (AOC) « *Côtes-de-Provence* » permet d'installer de nouvelles vignes, avec jonction entre les parcelles, de manière à favoriser leur rôle de pare-feu. De telles vignes peuvent apporter une contribution pertinente dans le cloisonnement des massifs : pour réussir, ces plantations nécessitent l'attribution par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) de quotas AOC supplémentaires.

⁸⁴ Directives territoriales d'aménagement, SCOT, PLU, zones agricoles protégées, périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, commissions départementales de consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, intervention de l'établissement public foncier régional...

⁸⁵ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée F. 9.

Suggestion n°7 : Préfets de département en lien avec les corps consulaires et les organisations professionnelles - à 18 mois : favoriser, par des mesures contractuelles, le bon entretien des espaces agricoles aujourd'hui en friche, avec valorisation de ces surfaces par des cultures adaptées.

Suggestion n°8 : Préfets de département - à 18 mois : mettre en œuvre, de concert entre l'État et les collectivités territoriales, avec une volonté à la hauteur des enjeux, les outils de la planification territoriale pour favoriser la maîtrise et la valorisation du foncier agricole en zone périurbaine.

Comme l'avait fait la mission de 2003⁸⁶, il faut souligner l'enjeu que représente le soutien à l'agriculture de proximité ou sous signe officiel de qualité ; la communication en faveur de ses produits devrait comprendre un message relatif à la protection de leurs territoires contre l'incendie. De plus, le développement de projets à forte valeur ajoutée et ancrés dans leur territoire impose que l'agriculteur en zone périurbaine obtienne l'exploitation du foncier de façon aisée et sécurisée dans le temps ; pour cela, les outils existants (diagnostic foncier, charte foncière, droit de préemption...) devront être mobilisés grâce à une volonté politique locale forte.

Enfin, la mission considère comme essentiel que ces espaces « *d'incertitude* » soient pleinement appréhendés dans les démarches de projets de territoires, comme les CFT, Plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF) ou PPFCI ; comme il a été vu (section 4.1.2.2.), ces espaces doivent faire l'objet de cartes d'aléas, de façon à bien faire apparaître leur impact sensible en termes de risque incendies. Les documents de planification et d'urbanisme devront ensuite être mis en cohérence avec cette cartographie.

4.2. UN IMPÉRATIF : DÉBROUSSAILLER

Le débroussaillage est l'opération de réduction des combustibles végétaux, ligneux ou non, qui, en créant une rupture de la continuité du couvert végétal, permet de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies.

Les Obligations légales de débroussaillage (OLD) qui s'imposent tant aux particuliers propriétaires d'une construction qu'aux propriétaires ou gestionnaires d'infrastructures dans les départements exposés aux incendies de forêts, sont définies précisément par le code forestier⁸⁷.

Il convient de rappeler que le rapport interministériel de 2003 émettait trois recommandations majeures⁸⁸ dans le domaine du débroussaillage, qui n'ont été mises en œuvre que de façon très partielle.

⁸⁶ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée F. 8.

⁸⁷ Voir, en annexe 15, le dispositif juridique des OLD.

⁸⁸ Voir, en annexe 3, les 3 recommandations de la mission interministérielle de 2003 numérotées C.6, C.7 et C.8.

4.2.1. L'interface forêt-habitat : faire appliquer effectivement et totalement l'obligation de débroussailler les abords des maisons

Le débroussaillage de sécurité autour des maisons est un facteur majeur de leur défendabilité⁸⁹ : les retours d'expérience l'ont démontré, notamment suite aux incendies de 2003. Cette pratique protège l'habitat et permet le confinement des habitants, alors que la fuite devant le feu a toujours été la cause des décès de particuliers lors des grands incendies.

Dans les 32 départements cités par le code forestier (article L133-1) et dans les zones particulièrement exposées aux incendies visées par l'article L131-11, ce débroussaillage est obligatoire sur un périmètre de 50 m, que les maires peuvent porter à 100 m.

La mission regrette qu'en dehors des quelques expériences locales originales qui lui ont été présentées et qui visent notamment à renforcer le conseil et/ou la police autour de ces obligations, aucun bilan exhaustif du respect de l'OLD n'ait été réalisé au niveau communal ou intercommunal, transmis ou consolidé au niveau départemental, ni d'ailleurs demandé par l'autorité préfectorale.

Cette obligation légale n'est que très partiellement appliquée : selon les interlocuteurs rencontrés par la mission, le taux de respect des OLD ne serait que de 30 à 50 %.

La mission considère que cette situation est inacceptable ; d'abord parce que la loi n'est pas respectée ; ensuite parce que les risques de dommage aux biens et aux personnes, qu'il s'agisse des résidents ou des pompiers engagés dans la lutte, sont très réels ; enfin parce que la concentration des pompiers sur la protection des biens et des personnes détourne les forces d'intervention de la protection de la forêt.

Les raisons du non-respect des OLD sont multiples. Les propriétaires comprennent mal ce qu'ils doivent faire ; ils ne savent pas par qui le faire faire ; ils craignent que leur paysage immédiat soit gâché ; ils ne veulent pas débroussailler chez le voisin, lorsque les 50 mètres les conduisent au-delà de la limite de leur propriété ; enfin ils considèrent que le débroussaillage est coûteux... Pour leur part, les élus, responsables de l'application de cette OLD et chargés, en vertu de leurs pouvoirs de police⁹⁰, « *d'assurer la sécurité (...) et de prévenir, par des précautions convenables, (...) les fléaux calamiteux (...) tels que les incendies* », n'affichent pas toujours la volonté de la faire respecter. Quant à elle, l'autorité préfectorale ne met pas en œuvre son pouvoir de substitution en cas de carence des maires.

A ce titre, la mission, dans sa note d'étape de février 2016⁹¹, a recommandé que les préfets adressent aux maires un rappel relatif à leurs obligations et leurs pouvoirs de police en matière OLD, en concertation avec les procureurs de la République.

Peu à peu, et à mesure que les succès - réels - de la prévention conduisent à oublier les drames du passé, s'installe une forme de négligence que la mission juge particulièrement coupable.

Pour la mission, il est essentiel d'y mettre un terme.

⁸⁹ Voir le glossaire, en annexe 19.

⁹⁰ Article L2221-2 du CGCT.

⁹¹ Voir, en annexe 7, la recommandation n° 2 de la note d'étape de février 2016 de la mission.

4.2.1.1. Une procédure en quatre étapes

L'objectif de prévention des incendies de forêts impose une détermination sans faille. La mission est cependant consciente des difficultés que peut rencontrer un propriétaire de bonne volonté pour débroussailler les abords de sa maison.

A ce titre, elle recommande la mise en place, selon un calendrier concerté et à l'échelle du massif, d'un programme d'application de l'OLD reposant sur un ensemble cohérent de quatre étapes indispensables :

- **l'information, la sensibilisation et les rappels réglementaires ;**
- **les conseils personnalisés ;**
- **les contrôles ;**
- **l'astreinte et l'exécution d'office.**

Cette démarche reprend l'esprit de la recommandation C6 de la mission interministérielle de 2003⁹².

***Étape 1 : l'information/sensibilisation et les rappels réglementaires**

Cette première étape relève de la commune, à travers :

- les élus,
- les gardes champêtres et les agents de police municipale,
- les personnels techniques de la collectivité,
- appuyés, en zone Sud, par les bénévoles des Comités communaux feux de forêts (CCFF), dont ce devrait être une mission prioritaire, et, en zone Sud-Ouest, par des représentants des propriétaires forestiers regroupés en ASA.

Il s'agit de rappeler le risque feu de forêt et de faire prendre conscience aux résidents des désastres qu'un feu peut provoquer. Pour ce faire, certains CCFF ont coutume d'utiliser des photos de parcelles ravagées par un incendie antérieur ; quand la zone est connue, le message passe particulièrement bien. Il s'agit aussi de rappeler le caractère obligatoire du débroussaillage et d'expliquer en quoi il consiste. Enfin, il convient d'annoncer qu'un « expert » passera prochainement pour dresser une description détaillée des travaux à assurer.

Cette rencontre individuelle peut être précédée, comme cela se fait dans le Var par exemple, par une réunion publique, organisée au niveau de la commune ou de l'intercommunalité, au cours de laquelle des techniciens du conseil départemental, de l'intercommunalité ou de la commune apportent ces explications et les replacent dans la dynamique générale du Plan départemental de protection des forêts contre l'incendie (PDPFCI) ou, le cas échéant, du Plan de massif de protection des forêts contre l'incendie (PMPFCI).

***Étape 2 : les conseils personnalisés**

Cette phase essentielle, pilotée par le maître d'ouvrage identifié dans le PPFIC, doit se conclure par la remise au propriétaire d'un plan individuel détaillant le débroussaillage à effectuer : surfaces à traiter, arbres à abattre, arbres à élaguer, végétation basse à supprimer, autres travaux éventuels. Si la zone à traiter inclut des secteurs à intérêt écologique particulier,

⁹² « C.6 Intensifier les efforts pour faire appliquer le débroussaillage autour des maisons, en insistant sur l'information et le contrôle tout en mobilisant l'ensemble des acteurs et en utilisant la palette des outils maintenant en place. L'évaluation de ces opérations sera nécessaire pour permettre d'améliorer leur efficacité et envisager un perfectionnement du dispositif »

les prescriptions de débroussaillage doivent en tenir compte. L'estimation de la durée du chantier et du coût des travaux doit être indiquée au propriétaire ; une liste de professionnels doit lui être remise, ou bien proposition doit lui être faite d'une réalisation par la commune en maîtrise d'ouvrage déléguée ; rappel doit enfin être fait de la date à laquelle les travaux doivent avoir été assurés.

Cette étape technique doit être assurée par des experts, tels que les techniciens du département ou de l'intercommunalité, ou les agents de l'ONF par exemple. Dans le Vaucluse, elle est assurée par les personnels du Syndicat mixte de défense et de valorisation forestière. En Corse, les opérations sont facilitées par l'existence d'une « *charte du débroussaillage des zones habitées* » signée entre le propriétaire et le prestataire choisi par ce dernier, avec un modèle-type qui précise les travaux à réaliser selon la végétation présente sur le terrain, afin de se conformer à la réglementation.

***Étape 3 : les contrôles**

Le contrôle du respect de l'OLD doit se réaliser en deux temps.

Un premier passage, effectué bien avant l'échéance, doit permettre de vérifier que le propriétaire ne rencontre pas de problèmes particuliers et que les dispositions sont prises. Ce contrôle devrait être réalisé par les agents ayant procédé à l'étape 1 d'information et de sensibilisation. Ceci confirmerait la pleine responsabilité de la commune et de son maire.

Un deuxième passage à l'échéance doit permettre le contrôle du respect effectif de l'OLD, et le cas échéant, la verbalisation.

La mission estime que, si le débroussaillage n'est pas réalisé, aucun délai supplémentaire ne doit être accordé, dans la mesure où le propriétaire a suffisamment été prévenu de ses obligations. La phase de mise en demeure, d'exécution d'office et de sanction⁹³ doit être engagée.

Sont habilités à rechercher et constater les infractions à l'OLD, outre les officiers et agents de police judiciaire :

- les agents des services de l'État chargés des forêts, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ;
- les agents en service à l'ONF, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ;
- les gardes champêtres et les agents de police municipale ;
- les agents commissionnés à cet effet par le maire et assermentés.

Par ailleurs, il serait souhaitable, sous réserve d'une formation suffisante, que les agents de la police de l'environnement (Office national de la chasse et de la faune sauvage-ONCFS)⁹⁴ puissent être habilités à rechercher et constater les infractions forestières, et soient donc ajoutés à la liste des agents cités par l'article L161-4 du code forestier.

⁹³ L'article L135-2 du code forestier prévoit une amende dont le montant peut atteindre 30 euros par mètre carré soumis à l'obligation de débroussaillage.

⁹⁴ Ils représentent environ 1 200 personnels déployés en permanence sur le terrain au niveau métropolitain.

Comme elle l'a indiqué dans sa note d'étape de février 2016⁹⁵, la mission estime que les membres du corps préfectoral pourraient participer personnellement à quelques opérations médiatisées de contrôle, sur le terrain, au côté des services de l'État, du non-respect des OLD.

***Étape 4 : l'astreinte et l'exécution d'office**

Au terme de la mise en demeure, et dans le respect de la procédure légale, il convient de procéder automatiquement à l'exécution d'office : celle-ci est prononcée par le maire ; les travaux sont mis en œuvre avec l'accompagnement des services de l'État et un appui logistique éventuel de l'intercommunalité et du département.

Tout au long de cette séquence, le discours doit être clair et ferme : la sécurité l'impose, le débroussaillage sera exécuté.

La mission recommande de déployer cette démarche, à la fois complète et déterminée, à l'échelle du massif forestier. Lorsque le massif est trop étendu, la démarche sera menée progressivement en privilégiant les zones les plus exposées, désignées en Aquitaine sous le terme de « *zones noires* » et, en Méditerranée, sous celui de « *poudrières* ». Les avantages en sont nombreux : l'efficacité en sera d'autant plus forte ; un portage au niveau de l'intercommunalité peut en être envisagé (réalisation de travaux en maîtrise d'ouvrage publique, réalisation des exécutions d'office...); des économies d'échelle peuvent en découler ; de plus, l'impact psychologique en sera renforcé. Les modalités et le calendrier doivent être discutés et arrêtés au sein des structures départementales de gouvernance proposées par la mission (voir section 6.5.3.).

Recommandation n°20 : Préfets de département, en lien avec les collectivités territoriales - à 12 mois : organiser la mise en œuvre, de façon déterminée et selon un calendrier concerté, d'un programme séquencé de débroussaillage obligatoire autour des maisons, à l'échelle du massif ou de l'intercommunalité.

La question du « *débroussaillage chez le voisin* » a souvent été présentée à la mission comme une obligation mal comprise et donnant prise à des conflits de voisinage ; l'idée de payer pour des travaux exécutés « *chez le voisin* » suscite le rejet, traduisant de fait une incompréhension quant à l'objectif et l'utilité de ce débroussaillage. Les rencontres ou séances d'information/sensibilisation présentées ci-dessus en étape 1 pourraient permettre de lever en partie ces difficultés.

La mission suggère que, sur la base d'une doctrine arrêtée au niveau zonal, une partie des dotations de la DPFM puisse être réservée à la mise en place de ces opérations de débroussaillage, ouvrant ainsi au maître d'ouvrage public la possibilité d'assumer une partie du coût de ce débroussaillage chez le voisin. Pour chaque opération, cette dimension pécuniaire devra être fixée également, après analyse par les structures départementales de pilotage technique et de gouvernance stratégique de la DFCI.

La mission suggère également le retour du produit des verbalisations pour non-respect des OLD aux collectivités du massif forestier (voir section 4.3.3.3.).

⁹⁵ Voir, en annexe 7, la recommandation n° 3 de la note d'étape de février 2016 de la mission, proposant que les préfets et sous-préfets des départements DFCI procèdent à des contrôles ciblés sur le terrain et à des opérations médiatisées de verbalisation du non-respect des OLD.

Par ailleurs, la mission souhaite que, dans les départements DFCI, l'Information acquéreur locataire (IAL) inclue le plan de la zone à débroussailler en application de l'OLD⁹⁶ :

Enfin, il est indispensable que soient harmonisés, à l'échelle régionale et si possible zonale, les arrêtés préfectoraux départementaux relatifs à l'obligation légale de débroussaillage, afin d'améliorer la cohérence du dispositif et lui donner une plus grande lisibilité.

4.2.1.2. L'implication des assurances

Le risque incendie de forêt n'entre pas dans le dispositif des catastrophes naturelles ou du « fonds Barnier » alimenté par les primes d'assurance « CatNat ». À ce titre, aucune indemnisation de solidarité nationale n'est prévue pour les particuliers. C'est le régime normal de l'assurance individuelle qui s'applique pour les habitations endommagées lors d'un incendie de forêt.

Pour confirmer la détermination de l'autorité publique en la matière, la mission recommande que, dans le registre qui est le leur, et sans aucunement vouloir les charger d'une quelconque police administrative en lieu et place des services qui en sont légalement investis, les compagnies d'assurance apportent leur concours à la démarche, sous une double forme.

D'abord, elles pourraient diffuser, à l'appui de chaque contrat d'assurance d'une habitation située dans une zone ou un département à risque au titre de l'article L133-1 du code forestier, un dépliant d'information sur le risque feu de forêt et la protection qu'apporte le débroussaillage obligatoire ; ce dépliant est à intégrer dans les supports de communication évoqués plus haut (voir section 2.2.). Cette proposition figurait déjà dans le rapport interministériel de 2003⁹⁷.

Ensuite, elles devraient appliquer systématiquement la disposition de l'article L122-8 du code des assurances, selon laquelle « *une franchise supplémentaire d'un montant maximum de 5 000 € sera pratiquée* » si l'OLD n'a pas été respectée. Il convient de rappeler que cette disposition a été introduite, sur la base du rapport interministériel de 2003⁹⁸, par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Il est souhaitable que cette disposition soit explicitement mentionnée dans les contrats d'assurance.

Toujours dans le registre de l'assurance, il convient impérativement de supprimer la clause selon laquelle, pour bénéficier de l'indemnisation, la maison détruite par l'incendie de forêt doit être reconstruite au même endroit : lorsque cette maison se situait dans une zone interdite d'un PPRIf, cette disposition est totalement inacceptable.

⁹⁶ Voir, en annexe 4, la recommandation de la mission interministérielle de 2010 numérotée 2.4.

⁹⁷ « 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 motopompes, auraient tout intérêt à s'associer et à relayer de telles actions. »

⁹⁸ « Une solution pourrait être de relever sensiblement la franchise en cas de sinistre pour les propriétaires n'ayant pas fourni d'attestation de débroussaillage » ; « Il pourrait alors être institué une déclaration de débroussaillage, remplie en deux exemplaires par le propriétaire. Il en garderait un exemplaire et en déposerait 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. »

Recommandation n°21 : Niveau interministériel en lien avec le secteur de l'assurance – à 18 mois : supprimer la condition de reconstruction au même endroit après sinistre ; appliquer la franchise supplémentaire lorsque cette obligation n'est pas respectée ; diffuser à l'appui de chaque contrat d'assurance-habitation, en zone à risque, un dépliant d'information sur le risque incendie de forêts et l'obligation de débroussailler.

4.2.2. Appliquer avec plus d'efficacité l'obligation de débroussailler le long des infrastructures linéaires

L'obligation légale de débroussaillage s'applique également, à une distance réglementée par arrêté préfectoral, de part et d'autre des infrastructures routières (autoroutes, routes nationales et départementales, routes communales et autres voies ouvertes à la circulation publique motorisée), ainsi que des voies ferrées et lignes ou installations de transport d'électricité, que celles-ci soient aériennes ou fondées au sol⁹⁹. L'article L.134-14 du code forestier attribue au gestionnaire d'ouvrage la charge de l'obligation de débroussailler, y compris sur les terrains privés dont les propriétaires en auraient eux-mêmes le devoir (superpositions d'obligations). A la différence des obligations précédentes, le contrôle de leur bonne réalisation ne relève pas du maire, mais des services de l'État.

Alors que la mission interministérielle de 2003 émettait une recommandation précise dans ce domaine¹⁰⁰, les retours d'expérience depuis 2003 sont éloquentes : faiblesse des programmes de débroussaillage de la voirie départementale et surtout communale, plantations arrivant trop près des routes en Aquitaine ; nombreux départs de feu encore provoqués par des trains ; débroussaillage insuffisant sous des lignes à haute tension, à l'origine d'incendies occasionnant de graves ruptures d'approvisionnement en électricité dans le Sud-Est ; départs de feux provoqués par des mégots jetés par des automobilistes sur l'autoroute A8 dans ses traversées forestières du Var et des Alpes-Maritimes et qui ont évolué en quelques minutes en grands incendies, du fait d'abord insuffisamment débroussaillés ; difficultés à acheminer les secours sur cette même autoroute, avec des automobilistes bloqués aux heures où le trafic est saturé...

La mission estime que de tels événements, aux conséquences souvent tragiques, ne devraient plus avoir cours aujourd'hui. En outre, les cas cités restent gravés dans les mémoires et ces défaillances de maîtres d'ouvrages publics n'incitent pas les particuliers à s'acquitter de leurs propres obligations, servant à l'occasion de prétexte pour justifier leur inaction. Par rapport aux obligations précédentes qui concernaient les particuliers, celles-ci s'adressent à des gestionnaires de réseaux bien identifiés, structurés et peu nombreux, voire à une seule entreprise ou organisme par type de réseau, ce qui en simplifie considérablement la mise en œuvre et devrait contribuer à de meilleurs résultats que ceux observés.

Par souci de cohérence et de lisibilité, il conviendrait d'harmoniser les prescriptions faites dans chaque département à un même gestionnaire, dont les infrastructures traversent plusieurs départements.

⁹⁹ Voir, en annexe 15, le dispositif juridique des OLD.

¹⁰⁰ « C.8 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. Procéder aux retours d'expérience pour améliorer progressivement cette analyse »

Recommandation n°22 : Préfets de zones, de régions et de départements - à 12 mois : harmoniser les arrêtés préfectoraux relatifs aux obligations légales de débroussaillage autour des habitations et le long des infrastructures linéaires, afin d'améliorer la cohérence du dispositif et de lui donner une plus grande lisibilité.

S'agissant de réseaux gérés en concession, le concédant devrait demander des comptes rendus annuels sur les moyens d'entretien déployés et sur les résultats obtenus, et les rendre publics. Cette publication devrait être exigée également des maîtres d'ouvrage qui gèrent leurs réseaux en régie.

Dans une approche de développement durable, ces comptes rendus devraient faire état des méthodes d'élague et de débroussaillage employées. Les techniques douces pour l'environnement devraient être privilégiées par rapport aux procédés mécaniques et chimiques et la contractualisation recherchée avec les propriétaires du foncier ou avec les exploitants agricoles ou forestiers, qui eux-mêmes devraient être incités à recourir aux techniques respectueuses de la biodiversité, en particulier le pastoralisme. Les chartes pour un entretien écologique, comme il en existe dans certains départements pour les travaux aux abords des routes, devraient être promues et inclure un volet consacré à la DFCI.

La mission suggère ainsi au ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer de revoir le cahier des charges des sociétaires concessionnaires d'autoroutes et des autres gestionnaires d'infrastructures linéaires en leur prescrivant d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes pluriannuels de débroussaillage écologiques et cohérents avec les risques d'incendies et d'en rendre compte annuellement.

Recommandation n°23 : MEEM - à 12 mois : inscrire dans le cahier des charges des gestionnaires d'infrastructures linéaires des prescriptions de débroussaillage écologique et leur en imposer compte rendu.

De manière générale (pour les sections 4.2.1. et 4.2.2.), la mission préconise d'assurer un suivi cartographique de ces débroussaillages obligatoires et de disposer ainsi d'un outil de pilotage et de communication. Comme indiqué en sections 3.1.2.2. et 3.4., il serait utile de voir comment l'observation par satellite peut aider à l'établissement de cette cartographie. La mission pense en particulier au programme d'observation de la Terre par satellite ORFEO (*Optical and Radar Federated Earth Observation*) développé par le Centre national d'études spatiales (CNES).

4.2.3. Optimiser l'entretien des coupures de combustible

L'objectif recherché avec les pare-feu et surtout avec les coupures de combustibles est de créer un cloisonnement du massif forestier et une discontinuité dans le couvert végétal, afin de diminuer la puissance du feu et permettre l'attaque de l'incendie par les moyens de lutte dans de bonnes conditions de sécurité. Ces coupures peuvent être arborées ou agricoles (vignes, vergers, oliveraies,...), pâturées ou non.

Elles constituent des obstacles réels pour le feu, à condition qu'elles soient judicieusement implantées et régulièrement entretenues pour éviter l'embroussaillage et la fermeture des milieux.

Leur réalisation et leur entretien sortent du cadre obligatoire décrit précédemment. Ils font appel aux initiatives volontaires et aux démarches contractuelles, qu'il y a lieu de soutenir, dans un objectif collectif et d'intérêt général évident. Ainsi, ces coupures doivent faire partie intégrante de l'infrastructure DFCI arrêtée par le PPFCI, y être cartographiées et décrites, avec désignation de leur maître d'ouvrage et de leurs modalités d'installation et de maintien en bon état opérationnel.

La dynamique créée par les dispositifs agro-environnementaux a permis à la zone méditerranéenne d'acquérir, depuis les années 1980, une expérience reconnue et concluante quant aux apports du pastoralisme à la DFCI. La mission préconise de pérenniser ces pratiques et de les développer dans d'autres types de territoires (voir section 4.4.3).

Les techniques d'entretien restent néanmoins le plus souvent mécanisées ou font parfois usage de procédés chimiques ou encore recourent au brûlage dirigé. La mission appelle, à cet égard, à une prise en compte accrue des milieux naturels et des objectifs de développement durable dans les programmes de travaux. En effet, les coupures ayant vocation à mieux protéger la forêt du feu, il est impératif que la gestion de ces espaces fassent l'objet de la même attention que celle qui est apportée à la biodiversité forestière que la DFCI est destinée à protéger.

A titre d'exemple, la mission a pu observer une approche souvent divergente, voire conflictuelle, entre les services de l'environnement et les maîtres d'ouvrages de la DFCI autour de la protection de la tortue d'Hermann dans la plaine des Maures. Elle estime qu'il n'y a pas lieu d'opposer les deux démarches de DFCI et de protection de la biodiversité, comme cela lui a été fréquemment présenté, mais au contraire de les rendre complémentaires (voir section 5.2.1).

Suggestion n°9 : Maîtres d'ouvrage de DFCI - dès à présent : prendre en compte la protection de la biodiversité dans l'entretien et le débroussaillage des coupures de combustible.

4.3. PÉRENNISER LES ÉQUIPEMENTS " UTILES" DE DFCI

4.3.1. Le Plan de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI), utile sous réserve d'affirmer une logique de massif et de fixer des priorités

4.3.1.1. L'outil PPFCI accepté et partagé par tous les acteurs

Le PPFCI¹⁰¹ constitue une pièce maîtresse du pilotage stratégique de la DFCI. Il caractérise le risque incendie pour un territoire donné ; il élabore la stratégie générale de protection de la forêt contre l'incendie ; il constitue un guide pluriannuel pour la programmation et la coordination des équipements et des actions ; il fixe le cadre de la gouvernance. Son spectre est large : il aborde la DFCI dans son ensemble systémique et traite aussi bien de la surveillance et des équipements que des OLD, des PAC et des PPRIf, des mesures à caractère agro-environnemental, ou encore de la protection des sites Natura 2000.

¹⁰¹ Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

Il peut se décliner au niveau du département ou d'un massif cohérent, qui peut être de dimension infra-départementale (analyse de type PIDAF) ou supra-départementale (massif des Landes de Gascogne). Le règlement européen 2158/92 a fixé le principe que les fonds européens ne pourraient financer la DFCI (voire les actions forestières), dans les zones où le risque d'incendie est « *moyen ou élevé* », que si les États membres avaient établi des PPFCI.

La loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt (LOF) puis le décret du 29 avril 2002 ont inscrit dans le code forestier l'obligation d'établir des PPFCI dans les 32 départements visés par l'article L133-1 de ce code.

L'approbation des premiers plans, d'une durée de sept ans, s'est étalée, à compter de 2006, sur près de 4 ans¹⁰² ; l'approbation des plans de 2^e génération est en cours (en zone méditerranéenne, sont déjà révisés les PPFCI du Gard, de l'Hérault et de Corse...) ; certains, comme celui du Var, font l'objet d'une prolongation, possibilité désormais ouverte par l'ordonnance de 2012.

La DPFM a présenté une synthèse des PPFCI en 2010 devant le collège « *risques* » CGEDD-CGAAER, en concluant que leur instauration n'a généralement pas marqué la naissance de la DFCI, ni même une rupture, mais a obligé les acteurs à s'interroger collectivement sur leur action passée et sur les orientations à suivre : de nombreuses mesures préconisées par le plan étaient déjà mises en œuvre dans les départements ayant un fort passé en termes de DFCI ; en revanche, la démarche s'est avérée novatrice dans d'autres départements.

De fait, la mission considère, au vu des 5 départements qu'elle a visités, que cet outil est accepté et partagé par tous les acteurs et fournit un cadre de référence pour articuler les interventions de l'État et des collectivités, principalement du conseil départemental.

4.3.1.2. Inscrire les PPFCI de nouvelle génération dans une logique de massif et en fixant des priorités

Tout en apportant ses encouragements au renforcement des approches stratégiques déjà engagées par la dynamique des premiers PPFCI, la mission suggère que les prochains plans tiennent davantage compte des grands massifs. Ce pourra être un plan zonal ou interdépartemental comme dans l'ancienne région Aquitaine. Dans la zone méditerranéenne, les plans départementaux pourraient être davantage coordonnés de manière à ce que leurs stratégies soient plus cohérentes entre elles et au niveau des nombreux massifs interdépartementaux ; en la matière, la DPFM devra jouer un rôle d'impulsion et d'appui méthodologique.

Il apparaît également nécessaire de mieux cadrer, au niveau national, la démarche, tout particulièrement en fournissant une méthode pour cartographier le niveau de risque « *feu de forêt* ». La Cour des comptes européenne note, dans son rapport de 2014¹⁰³, qu'il « *n'existe ni définition, ni critères communs au niveau communautaire pour recenser les forêts présentant*

¹⁰² 24 PPFCI ont été élaborés et approuvés entre 2006 et 2009. L'ancienne région Aquitaine (5 départements) et la Corse (2 départements) ont fait le choix d'un plan régional. En Midi-Pyrénées, le Tarn-et-Garonne et le Gers ont été dispensés de PPFCI sur décision préfectorale. Dans le Lot, le lancement a été retardé.

¹⁰³ Voir, en annexe 9, le résumé du rapport spécial de la Cour des comptes européenne « *L'aide à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les catastrophes naturelles est-elle bien gérée ?* ».

un risque moyen à élevé » Cette cartographie du risque permettra de mieux prioriser les massifs, et donc les actions.

Recommandation n°24 : MAAF avec MEEM - à 12 mois : diffuser une instruction nationale donnant une méthode pour qualifier le niveau de risque par massif ; élaborer un guide de bonnes pratiques sur la base desquelles seront élaborés les Plans de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI).

La mission recommande que les prochains PPFCI soient dotés d'une dimension économique renforcée, avec des priorités davantage affirmées et hiérarchisées au regard de la stratégie. Des scénarios faisant varier le niveau d'équipement avec les coûts d'investissement et les coûts annuels d'entretien pourront être envisagés, tant il est inutile, sinon néfaste, de réaliser des équipements qui ne sont pas entretenus et qui, ne présentant pas les conditions de sécurité requises, ne seront pas utilisés en cas de feu. Il importera également de mettre en perspective la valeur patrimoniale des espaces naturels.

Les PPFCI devront formaliser la stratégie pluriannuelle de mise en œuvre et de contrôle des OLD proposée en section 4.2.1.1. En outre, leur périmètre devra désormais inclure les friches et les feux de végétation.

Enfin, et compte-tenu de l'importance majeure des interfaces habitat/forêt (voir section 4.1.1.), le PPFCI devra fixer le programme des porter à connaissance et les PPRIf prioritaires.

Recommandation n°25 : Opérateurs de DFCI - à 12 mois : inscrire pleinement les équipements des PPFCI dans la stratégie de prévention et de lutte ; hiérarchiser les équipements DFCI et veiller à la faisabilité de leur réalisation et de leur maintien en état d'opérationnalité ; fixer, dans le Plan de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI), le programme de Porter à connaissance (PAC) à réaliser et les Plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRIf) prioritaires.

Dans son « *Cahier blanc* »¹⁰⁴, la DPFM préconise également de mieux hiérarchiser les massifs, en les classant selon l'historique des feux et du niveau de danger météorologique, de manière à pouvoir concentrer les interventions les plus lourdes sur les territoires à forts enjeux.

Par ailleurs, comme le rappelle la DPFM, la déclinaison par massif, prévue dans le décret de 2002, doit être approfondie, sous réserve d'être articulée avec les intercommunalités, de manière à garantir cohérence et synergie entre territoires d'animation et territoires de décision. Il importe en effet que les opérations inscrites dans les PDPFCI relèvent d'une maîtrise d'ouvrage clairement identifiée par chaque plan.

De plus, dans le cadre du principe de la « *gouvernance à 5* » posé par les lois de juin 2009 et juillet 2010 dites lois Grenelle portant engagement national pour l'environnement, il convient désormais d'associer en amont toutes les parties prenantes, notamment les représentants des propriétaires forestiers et les associations désignées comme représentatives au titre de la protection de l'environnement.

¹⁰⁴ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM (proposition 2.1.).

Il conviendra également de clarifier l'articulation entre le PPFCI et le volet DFCI identifié au sein du futur Programme régional de la forêt et du bois (PRFB)¹⁰⁵, lui même proposé comme volet forêt-bois du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), avec lequel les SCOT et PLU devront être compatibles. Pour cela, le volet DFCI du PRFB devra fixer le cadre de cohérence régional, dans lequel devront s'inscrire les PDPFCI et leur déclinaison en PMPFCI. En revanche, dans l'état de la réglementation actuelle, il ne paraît pas possible au plan juridique, comme le recommandait la mission interministérielle de 2010¹⁰⁶, d'aller jusqu'à donner une valeur contraignante au PDPFCI vis-à-vis des documents de planification d'échelle inférieure (SCOT, PLU).

Le Programme national de la forêt et du bois (PNFB) impose une coordination interrégionale des PRFB lorsque des massifs homogènes dépassent le cadre régional (code forestier, article L121-2-2). C'est typiquement le cas des massifs méditerranéens : un travail interrégional, animé par la DPFM, devra être engagé pour fixer les grandes lignes de stratégie DFCI dans lesquelles les PRFB méditerranéens devront s'inscrire.

Sur la base d'un suivi annuel et d'un bilan quantitatif et qualitatif, le PPFCI devra faire systématiquement l'objet d'une évaluation *ex-post* par un cabinet indépendant, comme l'a pratiqué le département du Gard en 2012.

Recommandation n°26 : MAAF - à échéance de chaque Plan de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI) : réaliser systématiquement une évaluation *ex-post* de chaque PPFCI incluant un bilan quantitatif et qualitatif préparé par un suivi annuel.

Enfin, il est nécessaire de préciser la position du PPFCI vis-à-vis de l'évaluation environnementale et des incidences en zone Natura 2000 : l'article R. 122-17 du code de l'environnement ne cite pas explicitement les PPFCI, mais cite (point n° 15) les « *Plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation des incidences Natura 2000 au titre de l'article L. 414-4 du code de l'environnement (...)* ». Ainsi, si le PPFCI a été inclus dans la liste départementale arrêtée par le préfet en application du 2° du III de l'art. L. 414-4 (« *liste 1* »), il doit faire l'objet à la fois d'une étude des incidences Natura 2000 et d'une évaluation environnementale. Dans la zone méditerranéenne, c'est le cas de huit départements ; dans les sept autres, le PPFCI n'est soumis à aucune des deux.

La mission estime essentiel, lorsque les enjeux le justifient, de soumettre les projets de PPFCI (hors sites Natura 2000 pour lesquelles elles sont obligatoires) aux études des incidences Natura 2000 et à l'évaluation environnementale.

4.3.2. Un effort d'équipement important depuis 2003 en matière d'ouvrages de DFCI

Comme le demandait la mission 2003¹⁰⁷, le PPFCI ou sa déclinaison territoriale ne doit pas comporter une liste inflationniste d'équipements et de propositions d'actions ; il doit, au contraire, être réaliste et réalisable, au regard des moyens budgétaires et humains disponibles, ainsi que des dimensions techniques, topographiques, socioculturelles et foncières. Il doit également comprendre un ensemble de propositions hiérarchisées, en

¹⁰⁵ Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

¹⁰⁶ Voir, en annexe 4, la recommandation de la mission interministérielle de 2010 numérotée 6.1.

¹⁰⁷ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée B.9.

distinguant les actions prioritaires, l'équipement structurant de rang 1 et les équipements complémentaires, de sorte que des choix soient possibles lorsque des priorités devront être définies.

Les PPFCI de première génération comportaient souvent un trop grand nombre d'équipements de terrain (pistes, points d'eau...). L'entretien de ces équipements, notamment en zone Sud, n'a pu être que partiellement assuré, conduisant, pour au moins le tiers, à leur abandon, assumé ou subi, comme le rappelle le rapport de la Cour des comptes de 2000¹⁰⁸.

La question majeure pour les PPFCI de 2^{ème} génération, et leurs plans de massif associés, réside dans le choix des équipements prioritaires, lesquels devront être maintenus effectivement en parfait état d'opérationnalité.

Il convient de conserver un réseau d'ouvrages de DFCI bien entretenus, dont le positionnement doit permettre une intervention sécurisée et efficace des moyens de secours ; ceci suppose une approche concertée étroite entre forestiers et SDIS. En Aquitaine cette réflexion de priorisation sera à conduire à l'échelle du massif des Landes de Gascogne en lien étroit entre les ASA-DFCI et les SDIS. Pour la zone Sud, le guide zonal des équipements a été actualisé récemment par la DPFM, qui conditionne désormais le financement des projets d'équipements au respect des dispositions de ce guide, ce que la mission trouve positif.

4.3.3. Assurer l'entretien des ouvrages existants

4.3.3.1. Évaluer chaque année l'état des équipements

La mission estime impératif de procéder, avant chaque saison de feu, à la vérification annuelle de l'état d'opérationnalité des équipements. Ce suivi devra associer les services compétents de l'État (DDT/M), l'ONF, le SDIS, les services des collectivités en charge du maintien opérationnel des équipements, le maire et/ou le responsable du CCFF ou de l'ASA-DFCI. L'objectif est de s'assurer que, en cas de sinistre, les services de secours pourront effectivement, et dans le cadre de la stratégie opérationnelle de lutte, utiliser sans risque ces équipements.

Recommandation n°27 : Préfets des départements DFCI - pour juin 2016 : faire procéder, avant chaque "saison de feux" à un suivi complet de l'état opérationnel des équipements de DFCI.

Dans la mesure du possible, ces tournées de reconnaissance devront être faites par les acteurs de la DFCI qui seront là lors de la saison des feux à venir. Dans sa note d'étape¹⁰⁹, la mission a recommandé que ce suivi des ouvrages DFCI débute avant la saison de feux 2016.

De plus, comme le propose la DPFM dans son « *Cahier blanc* »¹¹⁰, la refonte de la base de données sur les équipements devra être rapidement finalisée ; la mission suggère que cette refonte soit finalisée par la DPFM avec l'Entente interdépartementale.

¹⁰⁸ Rapport public annuel 2000 - « Conservatoire de la forêt méditerranéenne ».

¹⁰⁹ Voir, en annexe 7, la recommandation n° 1 de la note d'étape de février 2016 de la mission.

¹¹⁰ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM.

Suggestion n°10 : DPFM et Entente à 12 mois : achever la refonte de la base de données des équipements DFCI.

4.3.3.2. Entretenir les équipements

Comme l'a recommandé la mission interministérielle de 2003¹¹¹, la mission considère comme essentiel de définir une politique d'entretien des équipements DFCI, adaptée aux capacités financières de leurs maîtres d'ouvrage ; la DPFM pour la zone Sud, l'AR-DFCI pour la zone Aquitaine pourront conduire cette réflexion avec les acteurs locaux. De plus, comme le propose la DPFM dans son « *Cahier blanc* »¹¹², il est nécessaire de conditionner désormais l'aide à l'investissement à un engagement concernant l'entretien de son réseau par le maître d'ouvrage.

Au regard de la maîtrise des dépenses, il faut concentrer les efforts sur l'entretien des voies d'accès qui desservent les zones couvertes par les dispositifs de première intervention, sur lesquelles se concentreront aussi les efforts de maîtrise du feu naissant par les services de secours. De plus, il est essentiel de rappeler que les dépenses liées au maintien en conditions opérationnelles des équipements sont éligibles au financement du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) : alors que des régions ont inscrit ce soutien dans leur plan rural régional, certains acteurs locaux paraissent méconnaître cette possibilité.

Par ailleurs, les interlocuteurs de la mission ont souligné le développement de la fréquentation des espaces forestiers par l'utilisation des pistes DFCI au moyen d'engins motorisés (quads, motos...). Cette fréquentation illégale¹¹³ a de graves conséquences tant sur la pérennité des équipements que sur la biodiversité et la faune sauvage.

La mission estime souhaitable d'augmenter les contrôles aux fins de verbalisation en matière d'accès et de stationnement au sein des massifs forestiers. Il apparaît toutefois que de nombreuses procédures seraient soit classées sans suite, soit jugées dans des délais ne permettant pas d'apporter une réponse pénale efficace. L'ONCFS suggère une sanction par timbre-amende, qui aurait la vertu d'être plus immédiate et, en ce sens, pédagogique. La mission estime qu'une réflexion pourrait être engagée sur ce point, en concertation avec le ministère en charge de la justice.

Suggestion n°11 : Niveau interministériel - à 12 mois : engager une réflexion, en lien avec le ministère en charge de la justice, sur l'opportunité de sanctionner par timbre-amende les infractions en matière d'accès et de stationnement dans les massifs forestiers.

4.3.3.3. Pérenniser et clarifier les financements

A court terme, il convient de consolider les budgets au moins à leur niveau actuel. A cet égard, la promulgation, le 22 mars 2016, de la loi qui rétablit la compétence légale des conseils départementaux en matière de DFCI¹¹⁴ est très positive. La mission invite, dans le cadre de la programmation triennale, à développer la pluriannualité des financements régionaux de DFCI.

¹¹¹ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée B.9.

¹¹² Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM (proposition 2.1.).

¹¹³ Circulaire du 6 septembre 2005 relative à la circulation des quads et autres véhicules à moteur dans les espaces naturels.

¹¹⁴ Voir, en annexe 16, la loi n°2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie.

Comme le règlement du FEADER le permet, il est préconisé de porter à 100 % le taux de subvention pour les équipements DFCI. De même, comme recommandé dans la note d'étape de février 2016¹¹⁵, il est souhaitable que soient explicitées aux conseils régionaux, autorités de gestion du FEADER, par le MAAF¹¹⁶, les règles de présentation des dossiers et que soient simplifiés les justificatifs à fournir, notamment pour les travaux en régie. Ainsi, dans ce dernier cas, si la tenue d'une comptabilité analytique reste requise, l'obligation de présenter trois devis peut être remplacée par la présentation de prix de référence du marché confirmant le bien-fondé du coût de la régie.

A moyen terme, au regard du changement climatique, la mission souhaite que soient également examinées toutes les pistes de nouveaux financements.

La taxe d'aménagement a été substituée en 2012 à diverses taxes préexistantes, parmi lesquelles la Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS). La part départementale de cette taxe permet toujours aux départements de financer leur politique de protection des espaces naturels sensibles, dans les conditions prévues au code de l'urbanisme.

Dans un contexte de réduction des moyens financiers apportés par l'État aux collectivités et d'une politique de gestion des projets DFCI devenue plus sélective, certains départements ont utilisé le produit de cette taxe d'aménagement pour financer la charge en fonctionnement des forestiers-sapeurs ou des travaux de DFCI.

La mission attire l'attention sur le risque d'irrégularité, lorsque des départements utilisent de cette manière le produit de la taxe d'aménagement ; elle souligne la condition, exigée par le code de l'urbanisme, d'une ouverture des espaces au public¹¹⁷ : cette condition ne peut généralement pas être remplie en matière de DFCI, s'agissant par exemple des pistes qui doivent au contraire être fermées à la circulation publique.

Recommandation n°28 : DGALN et préfets de département : pour juin 2016 : rappeler aux conseils départementaux les règles d'affectation financière de la taxe d'aménagement (article L.113-8 du code de l'urbanisme) en matière d'ouverture au public des espaces naturels sensibles généralement incompatibles avec la DFCI.

L'idée d'un retour vers la DFCI d'une partie du produit de la taxe de séjour, souvent évoqué en raison du rôle touristique de la forêt, paraît peu opportune au regard du montant qu'elle collecte et des réactions qu'une telle proposition pourrait provoquer parmi les hôteliers et hébergeurs.

Dès lors, la mission a analysé la perspective de l'instauration d'une nouvelle taxe de massif forestier, à l'instar de la taxe créée par la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹¹⁸ pour assurer la nouvelle compétence de Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Évoquée avec divers interlocuteurs, l'idée a paru intéressante, mais prématurée. La mission

¹¹⁵ Cette recommandation figurait dans la note d'étape de février 2016 de la mission. Voir, en annexe 7, la recommandation n° 8.

¹¹⁶ Au sein du « comité technique transversal » État-régions.

¹¹⁷ L'article L.113-8 du code de l'urbanisme précise : « Le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels (...) et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels (...) ».

¹¹⁸ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

n'abandonne pas cette perspective, mais convient qu'il est sage d'attendre de voir comment la taxe GEMAPI - et la nouvelle compétence assumée par les intercommunalités - se met en place, avant d'engager une étude de faisabilité d'une telle taxe de massif.

La mission reprend enfin à son compte l'option du retour du produit des verbalisations pour non-respect des OLD aux collectivités du massif forestier, comme l'a proposé la mission de 2010¹¹⁹, et comme c'est déjà le cas pour les sanctions par contrôles automatisés de la vitesse sur routes qui reviennent aux conseils départementaux, concernés par les infractions relevées. La mission rappelle que l'amende peut aller jusqu'à 30 euros par mètre carré, ce qui peut représenter un volume financier conséquent.

Enfin, la mission propose de mettre à l'étude la possibilité d'instaurer, au bénéfice de la DFCI, une redevance pour service rendu à la charge des sociétés de chasse qui utilisent les forêts communales pour leurs activités cynégétiques.

Suggestion n°12 : Niveau interministériel – à 18 mois ; mettre à l'étude la possibilité d'instaurer, au bénéfice de la DFCI, une redevance pour service rendu à la charge des sociétés de chasse qui utilisent les forêts communales pour leurs activités cynégétiques.

4.3.4. Sécuriser le statut juridique des ouvrages de DFCI

Un grand nombre des acteurs rencontrés en zones Sud et Sud-Ouest ont exprimé leur inquiétude vis-à-vis de la sécurité juridique des itinéraires et équipements de DFCI ; le risque est de voir des propriétaires néo-ruraux remettre en cause le droit de passage et les implantations sur leur foncier : on peut craindre ainsi qu'« *une nouvelle génération de propriétaires fonciers, soucieux d'éviter une fréquentation non contrôlée de leurs propriétés, dénonce aujourd'hui les accords précaires et condamne les accès en interrompant ainsi la continuité des pistes* »¹²⁰.

Ce ressenti résume la conclusion développée par une mission du CGAAER de 2006 quant à l'urgence de renforcer la protection juridique des itinéraires DFCI classés par le PPFCI en première catégorie (accès rapide aux massifs), et dont la fonction est en effet primordiale dans la stratégie d'attaque du feu naissant. De plus, cette mission de 2006 évoque la perspective que les financements communautaires soient, à terme, réservés aux seuls équipements sécurisés au plan juridique.

En zone Sud, la mission a pu constater que certaines collectivités (Communauté de communes du Centre-Var) se sont lancées dans le portage de la mise en place de servitudes ; les délais observés et la charge de travail pour les services de l'État imposent d'inscrire cette démarche dans la durée ; en revanche, d'autres départements ne paraissent pas encore avoir pris la mesure de l'enjeu.

La mission CGAAER de 2006 a proposé de valider la procédure d'inscription de servitude dans un « *guide* » zonal mis à la disposition des services. Ce guide devrait être résolument une aide à l'action ; il pourrait dans ce but compiler des ouvrages et des rapports

¹¹⁹ Voir, en annexe 4, la recommandation de la mission interministérielle de 2010 numérotée 3.4.

¹²⁰ Rapport 1 224 du CGAAER « *Propositions pour la consolidation juridique des équipements forestiers de prévention et défense contre les incendies* », présenté par Jacques GRELU (2006).

existants, par exemple le guide établi par la Communauté de communes de la Sainte-Victoire, après leur validation interministérielle.

La mission CGAAER de 2006 a rappelé que la pérennité d'une servitude ne peut être assurée que par son inscription hypothécaire. Par ailleurs, l'inscription et le report des servitudes dans les documents d'urbanisme sont très souhaitables : dans ce but, la mission recommande qu'elles soient rappelées aux élus à l'occasion des PAC.

En Aquitaine, l'Union régionale des ASA considère la sécurité juridique comme une des « *principales faiblesses de l'organisation sur le massif des Landes* ». Or au titre de l'ordonnance du 28 avril 1945 fixant le périmètre des Landes de Gascogne dans lequel la constitution et le rôle des ASA-DFCI ont été rendus obligatoires, les travaux et équipements de prévention réalisés par les ASA relèvent d'une mission d'intérêt général au titre de la protection des biens et des personnes ; cette ordonnance a été codifiée sous l'article L 133-7 du code forestier ; et l'ordonnance de 2004 est venue compléter ce cadre juridique, notamment en son article 4, qui oblige les notaires à enregistrer les servitudes de passage et d'entretien sur ces équipements de DFCI dans les mutations de propriété.

Sur cette base, considérant que l'ASA est un établissement public auquel les propriétaires sont tenus d'adhérer et les équipements qu'elle réalise étant d'intérêt général, une décision de travaux prise régulièrement, en Assemblée générale de l'ASA, devrait exonérer celle-ci de l'obligation d'enregistrer formellement l'accord de chaque propriétaire concerné.

Pour sa part, l'Agence de services et de paiement (ASP) conditionne de plus en plus fréquemment l'obtention des co-financements publics par l'autorisation préalable des propriétaires riverains, ce qui est contesté par les organisations professionnelles du massif landais.

La DGPE s'interroge sur la solidité de ce raisonnement juridique et a prévu de consulter le Service des affaires juridiques du MAAF. La mission se félicite de cette démarche.

Recommandation n°29 : Niveau interministériel - à 18 mois : en zone Sud, inscrire, dans les Plans de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI), un programme hiérarchisé de sécurisation juridique des équipements de DFCI ; inscrire les servitudes en Conservations des hypothèques ; demander aux notaires d'inscrire les servitudes DFCI dans les titres de propriété ; faire bénéficier ces démarches des crédits gérés par la DPFM et du FEADER ; dans le massif landais, faire confirmer le dispositif juridique des ASA par le Service des affaires juridiques du MAAF.

4.3.5. Développer les équipements dans une logique de développement durable

4.3.5.1. Une situation pouvant être améliorée

Depuis 2003, de nombreuses pistes DFCI ont été réalisées, mais certaines n'ont pas été entretenues et ont pu faire l'objet d'un second financement d'investissement pour re-création du même ouvrage. Il ne sert à rien d'ouvrir une piste pour l'abandonner ensuite à l'érosion, pouvant s'étendre dans les versants fragiles ; il n'est pas non plus utile de créer une réserve

d'eau, pour l'abandonner ensuite, ou l'utiliser parfois à d'autres fins. Au delà de leur impact visuel et paysager, les pistes DFCI peuvent accentuer la fragmentation des habitats naturels, perturber les écosystèmes et accroître leur vulnérabilité; il peut en être de même pour l'implantation et l'entretien mécanisé des coupures.

La mission a aussi noté une insuffisance de dialogue entre les acteurs publics de la DFCI et le monde associatif de protection de l'environnement, qui souhaite, à juste titre, être davantage impliqué dans les choix d'opportunité et de conception des équipements. Elle a également eu connaissance d'un cas, en région méditerranéenne, où, selon une association de protection de l'environnement, un projet de desserte forestière était présenté comme un projet de DFCI, sans justification convaincante. Comme la mission l'a rappelé plus haut, il importe que les associations représentatives dans le registre de la protection de l'environnement soient associées à l'élaboration du PPFCI d'abord, à la conception puis aux réalisations des travaux qu'il prévoit ensuite.

Par ailleurs, certaines pistes, notamment dans le Sud-Ouest, financées par des fonds européens au titre de la DFCI, sont utilisées pour l'exploitation forestière. Cela ne constitue pas un problème de fond, tant la mission est convaincue que la gestion durable et l'exploitation de la forêt sont un facteur de protection de la forêt contre l'incendie. Mais il est indispensable que ces pistes restent en permanence en parfait état d'être utilisées par les moyens de secours en cas d'incendie. A cet égard, la Cour des comptes européenne a rappelé à la France notamment, dans son rapport de 2014¹²¹, que les conditions de l'aide octroyée, au titre de la mesure 226 du Programme de développement rural hexagonal (PDRH), à la construction et à l'entretien de routes forestières pour la DFCI doivent garantir qu'elles contribuent effectivement à la réalisation d'objectifs environnementaux. Dans sa réponse la Commission européenne a mentionné les garde-fous environnementaux existants relatifs aux actions bénéficiant d'une aide : préservation de toute destruction significative des zones Natura 2000, obligation d'études d'impact dans d'autres zones.

4.3.5.2. Encadrer le développement des ouvrages de DFCI

Les recommandations formulées par la Cour des comptes européenne méritent l'attention des autorités, pour éviter certaines dérives. La mission préconise que les équipements DFCI fassent l'objet d'une réflexion associant l'ensemble des acteurs concernés : cet objectif d'en faire des projets partagés doit se concrétiser à tous les stades, pour leur conception générale d'abord, lors de l'élaboration du PPFCI, pour leur définition précise ensuite, lors du passage à la réalisation.

Elle recommande également une approche écologique des équipements, avec une plus grande attention aux impacts environnementaux. L'opportunité de la réalisation d'une piste DFCI repose principalement sur l'expertise du SDIS et des services forestiers ; cette expertise doit être élargie, afin de traiter les questions des impacts environnementaux, et doit pouvoir être partagée par les gestionnaires des espaces naturels et les instances en charge de la protection de la biodiversité forestière et de la protection de la ressource en eau. A titre d'exemple réussi, le PNR du Luberon a travaillé en étroite collaboration avec le SDIS de Vaucluse pour construire une piste DFCI impactant le moins possible la biodiversité forestière.

¹²¹ Voir, en annexe 9, le résumé du rapport spécial de la Cour des comptes européenne « L'aide à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les catastrophes naturelles est-elle bien gérée ? ».

Les tensions sur la ressource en eau en zone méditerranéenne, qui iront en s'aggravant avec le changement climatique, doivent aussi conduire à une attention renforcée dans les projets de DFCI, qu'il s'agisse du choix de la ressource à mobiliser, des réserves d'eau, citernes et hydrants.

Recommandation n°30 : Préfets de départements - sans délai : prendre en compte très en amont des projets de DFCI les impératifs de protection des espèces, des habitats et de la ressource en eau, puis faire réaliser les études d'incidence, notices ou études d'impact nécessaires et, le cas échéant, recueillir l'avis de l'autorité environnementale.

Recommandation n°31 : Préfets de départements - sans délai : élargir l'instruction des demandes d'équipements DFCI aux services de l'État en charge de la protection de la biodiversité et de la ressource en eau et élaborer les projets en concertation plus étroite avec les gestionnaires d'espaces naturels et les associations pour la protection de l'environnement.

Le contexte budgétaire actuel, comme le changement climatique qui entraîne à terme une extension des zones concernées par la DFCI, commandent une plus grande rigueur dans les décisions, une hiérarchisation des projets et une vigilance particulière pour le choix des investissements financés sur fonds publics.

Enfin, il est souhaitable que la signalétique des équipements de DFCI soit harmonisée à l'échelle zonale par une norme commune. La structure de coordination zonale des acteurs techniques (proposée en section 6.5.3.3.) pourrait y travailler.

Recommandation n°32 : DPFM - à 12 mois : harmoniser la signalétique des équipements de DFCI par une norme commune à l'échelle zonale.

De même, il convient de veiller à ce que les systèmes de verrouillage des barrières ou chaînes interdisant l'accès sur les pistes forestières soient identiques *a minima* sur l'ensemble des forêts d'un département et d'un ensemble de massif, de sorte que les services de surveillance et de secours ne soient pas bloqués lors d'une intervention d'urgence ou de contrôle.

4.4. PROMOUVOIR UNE GESTION ET UNE EXPLOITATION DURABLES AU SERVICE DE LA DFCI

4.4.1. La gestion forestière, outil le moins coûteux de protection de la forêt contre l'incendie

Une forêt entretenue est une forêt protégée ! La mission partage la conviction qu'une forêt investie par ses propriétaires et gérée, au sens d'une gestion durable et multifonctionnelle appropriée (une « *forêt cultivée* » selon l'expression aquitaine) est mieux protégée qu'une forêt livrée à elle-même. En effet, elle est accessible et parcourue ; elle fait l'objet de soins qui en réduisent la biomasse inflammable et combustible ; elle est renouvelée, alternant peuplements en croissance et parcelles adultes ; elle est vivante, créatrice d'emplois, d'activités et d'utilité sociale, de qualités paysagères et de biodiversité.

En Aquitaine, les propriétaires forestiers assurent et, pour une bonne part, financent par eux-mêmes la protection du massif. Cette « *forêt cultivée* » a été gravement meurtrie par les tempêtes de 1999 et 2009, d'abord par les chablis, ensuite par les attaques parasitaires. Pour autant les principes fondamentaux de la gestion durable du massif ne sont pas remis en cause.

Il importe cependant que les conditions de pérennisation de l'action soient respectées. Une veille soutenue doit donc être assurée : de ce point de vue, le travail mené par les organismes professionnels de la forêt privée paraît performant et celui du GIP ATGeRi est précieux, avec l'outil pertinent de représentation, de dialogue, de planification au service d'une stratégie partagée qu'il met à la disposition de l'ensemble des acteurs de la DFCI.

La mission recommande toutefois de rester attentif à différents points de fragilité :

- la pérennisation des ASA, à travers le renouvellement de leurs présidents et conseillers techniques, auquel le syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest apporte son appui, mais qui peut constituer une vraie difficulté ;
- la sécurisation juridique des équipements DFCI mis en place et entretenus sous la maîtrise d'ouvrage de ces ASA (voir section 4.3.4.).

En zone méditerranéenne, la situation est radicalement différente : malgré ses multiples services environnementaux et son utilité sociale, la forêt y reste perçue comme une forêt qui coûte ; sa protection est pour l'essentiel assumée par la puissance publique.

La mission s'interroge sur le caractère inéluctable de cette situation et sur l'efficacité des dispositifs incitatifs ou réglementaires mis en place par la puissance publique pour valoriser la multifonctionnalité de la forêt méditerranéenne.

Rien ne sera possible si les propriétaires forestiers ne se regroupent pas pour appréhender ensemble les questions de sylviculture, d'exploitation et de commercialisation des bois.

En zone méditerranéenne, sans doute plus encore que dans d'autres régions forestières françaises, le regroupement de la gestion forestière à travers la formule du Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF), créé par la loi d'octobre 2014¹²², ne sera pas simple. Il constitue pourtant une véritable nécessité si l'on veut mettre en œuvre des actions de développement forestier, notamment dans le secteur du bois-énergie.

Par ailleurs, il importe que les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), sans doute appuyés par la collectivité publique, trouvent les voies et moyens pour amener les propriétaires forestiers de plus de 25 ha à mettre en place, comme la loi les y oblige, un Plan simple de gestion (PSG). Mais aussi pour inciter les propriétaires de parcelles plus petites à regrouper la gestion de leur forêt à travers un GIEEF, sous la forme d'une association syndicale libre de gestion forestière, comme il en existe plusieurs exemples pertinents en PACA ou en Rhône-Alpes, et d'un plan simple de gestion concerté. Pour répondre aux besoins en bois et pour contribuer à une meilleure « *auto-défense* » des forêts, ces propriétaires ont incontestablement une responsabilité à assumer. Les CRPF sont pleinement dans la mission que l'État confie au Centre national de la propriété forestière (CNPF),

¹²² Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

établissement public national, quand ils engagent des actions d'incitation et d'appui dans ce sens ; cet objectif mérite de figurer dans le contrat d'objectif et de performance du CNPF.

Recommandation n°33 : Ministères de tutelle du Centre national de la propriété forestière (CNPF) - à 12 mois : inscrire, dans le contrat d'objectif et de performance du CNPF, l'augmentation du nombre des Plans simples de gestion (PSG) et des PSG concertés à vocation de Groupements d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF) ; traduire cette augmentation dans les programmes d'action des Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) méditerranéens.

La mission exprimera cette recommandation auprès des membres du CGAAER et du CGEDD en charge d'une mission sur la préparation du COP CNPF. Elle souhaite aussi relayer ici la recommandation, portée par un récent rapport CGAAER-CGEDD sur les annexes vertes aux schémas régionaux de gestion sylvicole¹²³, d'accélérer la mise en place de ces annexes vertes (à ce jour, pour les régions directement exposées au risque feu de forêt, seule l'ancienne région Languedoc-Roussillon en est dotée) et d'accroître la surface des forêts adoptant leurs prescriptions.

4.4.2. Valoriser les produits forestiers dans toute leur diversité

Le rapport interministériel de 2003¹²⁴ prône la valorisation des produits forestiers par le bois énergie et le bois de trituration, la relance du chêne liège, l'animation des propriétaires forestiers pour les engager dans une sylviculture durable, la mise en place de grandes coupures de combustible valorisées par l'agriculture ou le pastoralisme, la reconstitution des forêts détruites par des essences résilientes ; le rapport interministériel de 2010¹²⁵ recommande la mise en place d'une sylviculture dynamique (éclaircies précoces et fortes) et le renouvellement, sans attendre et par substitution d'essences, des peuplements de faible valeur économique - la présente mission ajoute : « *et écologique* ».

Ces idées sont pertinentes ; elles sont en général partagées ; mais elles se heurtent rapidement à la réalité d'une forêt peu productive, difficile d'accès et très morcelée¹²⁶. Et, de fait, elles se concrétisent peu : en la matière, le paysage a peu changé.

4.4.2.1. Sélectionner les opérations positives pour la DFCI

Gestion forestière, amélioration des peuplements, sylviculture de taillis sur les peuplements de chêne vert, caractérisation des qualités technologiques du bois de pin d'Alep, développement du bois énergie, agro-foresterie, pastoralisme (notamment transhumance inverse sur de grandes coupures débroussaillées), reprise de la gestion des peuplements de chêne liège ou de châtaigniers avec valorisation collective de leurs produits, installation de cultures agricoles telles que vignes ou oliviers sur bandes débroussaillées, plantation de chênes truffiers, développement de tourisme en forêt (parcours « *accrobranches* », séjours dans les arbres, randonnées accompagnées...)... sont autant d'idées qui ont été reprises

¹²³ Rapport de mission interministérielle d'évaluation « *Évaluation du dispositif des "annexes vertes" aux schémas régionaux de gestion sylvicole* » (novembre 2015)

¹²⁴ Voir, en annexe 3, les recommandations de la mission interministérielle de 2003 numérotées F. 1 à F. 7.

¹²⁵ Voir, en annexe 4, les recommandations de la mission interministérielle de 2010 numérotées 5.1. à 5.5.

¹²⁶ En Provence-Alpes-Côte d'Azur par exemple, la forêt privée représente 1 Mha pour 220 000 propriétaires, dont 25 000 auraient plus de 4 ha et 2 % plus de 25 ha, représentant de l'ordre de 40 % des surfaces des forêts privées (avec un taux de PSG d'environ un tiers).

devant la mission, autant d'essais qui ont été effectués de façon isolée ou, de plus en plus, et de façon très opportune, à travers des démarches concertées de développement forestier (chartes forestières de territoire, plans de développement de massif).

La mission estime que, sur toutes ces pistes, le temps du réalisme est venu.

Il est indispensable de dresser un bilan de ces initiatives et de leur contribution aux stratégies de DFCI, pour identifier les pistes d'avenir. A l'inverse, il faut aussi reconnaître que certaines idées n'ont pas réussi à démontrer leur pertinence et les abandonner.

Sur cette thématique si large, et au terme des entretiens qu'elle a menés, la mission ne peut avoir qu'une vision partielle. Plusieurs pistes évoquées ci-dessus lui semblent ne porter que des perspectives de développement très réduites, très localisées : ainsi de l'installation de cultures agricoles sur les bandes débroussaillées ou du développement d'activités de tourisme sylvestre. La relance de la châtaigneraie dans les Maures ou la reprise de la gestion des peuplements de chêne liège sur sol siliceux peuvent constituer des opportunités locales mais les investissements en seront vraisemblablement fort coûteux, et la perspective de la réactivation d'une filière paraît bien lointaine. Des marchés de niche peuvent exister : un bon exemple a été présenté à la mission avec le bois bûche. La mission estime que tout ceci ne peut apporter qu'une contribution très limitée à la DFCI.

Dans le registre du pastoralisme, en revanche, les conditions de succès permettant de coupler les intérêts de l'éleveur et ceux de la DFCI sont dorénavant bien identifiés (voir section 5.2.3 ci-dessous).

Le lancement d'un travail de recherche sur les qualités technologiques du bois de pin d'Alep est une heureuse initiative. Ses conclusions pourront aider à trouver des modes de valorisation des pinèdes et une sylviculture mieux en phase avec le marché. Au même moment, la création d'une interprofession régionale PACA est une bonne nouvelle qui pourra aider à la mutualisation des opérations, depuis la gestion sylvicole jusqu'à la commercialisation des produits.

4.4.2.2. Positionner le bois énergie au service d'une gestion forestière durable

Le développement en cours de la filière bois énergie devrait être vu comme une opportunité, complémentaire aux objectifs de la DFCI, puisqu'il aura comme conséquence une limitation de la biomasse combustible en forêt, donc potentiellement une baisse du niveau de risque incendie de forêts. Le bois-bûche, à travers quelques marchés de niche, peut être une ressource valorisable. Plus généralement, les acteurs forestiers sont convaincus que la plaquette forestière destinée aux chaufferies bois constitue une piste sérieuse, particulièrement à destination des petites chaufferies communales et dans le cadre d'une économie privilégiant la proximité. L'enjeu est clair : il s'agit de positionner ce nouvel usage du bois à sa bonne place ; une place qui marque un équilibre entre gestion durable de la forêt et récolte de bois, entre exploitation et respect de la biodiversité, entre les différentes demandes du marché, entre les différents usages du bois.

Les deux opérations d'envergure qui démarrent en région PACA, à la suite de l'appel à projet CRE 4 (E.ON¹²⁷ à Gardanne et Inova Var Biomasse¹²⁸ à Brignoles), ont souvent été

¹²⁷ Reconversion d'une centrale thermique à charbon en centrale alimentée au bois (150 MWe).

¹²⁸ Création d'une unité de production électrique (21 MWe).

présentées à la mission comme des menaces, du fait, à la fois, de leur dimension et de l'implication très faible des territoires et des acteurs locaux, dans leur conception et leur mise en œuvre.

Ces menaces pèsent notamment sur la désorganisation des opérations déjà lancées de bois énergie, avec lesquels ces grands projets entrent en concurrence vis-à-vis de la ressource forestière : ils pourraient rapidement épuiser cette ressource compte tenu de leurs besoins en approvisionnement. Une exploitation accrue et désordonnée pour approvisionner ces centrales par du bois local pourrait également affecter la biodiversité (fragmentation et modification des habitats naturels), la qualité des peuplements, ainsi que les paysages, comme l'a d'ailleurs souligné l'Autorité environnementale. Ces réalisations pourraient alors susciter une perception négative des populations locales comme des visiteurs, jouant ainsi en défaveur de l'économie touristique. Ce risque est renforcé par l'importance de la surface forestière dépourvue de plans de gestion durables, et par le degré d'inorganisation des petits propriétaires. Enfin, la mission constate que ces opérations n'ont été aucunement analysées sous l'angle du risque incendie de forêts. En effet l'augmentation de ce risque, liée à un développement de l'activité économique (accroissement de la pénétration humaine et mécanique en forêt, exploitation forestière, transport...) n'a pas été prise en considération ni étudiée de manière spécifique.

D'un autre côté, à certaines conditions et dans le respect de la vocation écologique de la forêt méditerranéenne, ces initiatives pourraient permettre de faire évoluer la gestion de la forêt ; certains propriétaires en ont bien conscience et une cellule biomasse a été mise en place par le préfet de région pour rechercher un bon équilibre entre la demande, celle de ces deux centrales mais aussi celle des plus petites unités communales ou intercommunales, et l'offre territoriale. Les associations de communes forestières et les syndicats de propriétaires forestiers s'impliquent dans la démarche pour identifier les secteurs forestiers qui pourraient contribuer à cette augmentation de l'offre et les conditions dans lesquelles pourraient être mis en place des contrats d'approvisionnement.

Ces deux importantes opérations sont symptomatiques des difficultés à intégrer la forêt dans une démarche de gestion forestière durable et équilibrée dans ses composantes économiques, écologique, sociétale et d'aménagement du territoire. C'est particulièrement le cas dans une forêt méditerranéenne peu productive de bois, peu exploitée, appartenant à de multiples propriétaires et recherchée surtout pour ses qualités de nature, de biodiversité et de paysage. Ici, le mieux peut être l'ennemi du bien, et des étapes sont à respecter pour arriver progressivement à ce que la forêt, sans s'appauvrir, sans se dégrader, apporte sa contribution à ce besoin économique nouveau et légitime. La crainte d'une exploitation « minière » de cette forêt a été plusieurs fois exprimée devant la mission : à l'inverse, il est essentiel de mettre en place une gestion durable et multifonctionnelle équilibrée. C'est l'objectif des organisations professionnelles forestières. Ainsi, les volumes à récolter doivent être fixés dans le respect des règles sylvicoles et de la préservation des qualités des sols (maintien de rémanents). Enfin, les travaux d'exploitation forestière, forcément mécanisés, devront être menés avec précaution, respect des sols et des peuplements, respect aussi des consignes de sécurité contre l'incendie.

La question se pose ainsi, aujourd'hui, de faire de ces deux opérations une véritable opportunité permettant d'engager la mise en gestion de surfaces de forêts privées à partir de la valorisation en bois plaquettes des petits produits forestiers, et de doubler le taux de mobilisation du bois dans le cadre d'une gestion durable de la forêt.

Cette extension des surfaces en gestion et cet accroissement de l'exploitation forestière ne se concrétiseront que si le prix d'achat des bois proposé est jugé suffisant par les propriétaires.

En outre, l'exploitation devra se faire, bien sûr, en plein respect des qualités écologiques des peuplements et des habitats forestiers ; ces opérations pourront alors constituer, à ce titre, un réel progrès dans la protection des forêts face au risque incendie, dès lors que ce dernier sera pleinement pris en compte. A cet effet, la cellule biomasse PACA, réunie autour du préfet, devrait être le lieu pour proposer des mesures concrètes de protection préventive de la forêt méditerranéenne, susceptible d'être confrontée aux impacts d'une exploitation forestière plus intensive. La cellule s'inspirera utilement des mesures prises dans des massifs intensément exploités comme la forêt aquitaine.

Recommandation n°34 : Préfet de région PACA, en lien avec la Cellule biomasse PACA - dès à présent : garantir la prise en compte du risque incendie dans la gestion et l'exploitation de la forêt liée à l'approvisionnement des centrales bois en cours d'implantation (Gardanne et Brignoles), en s'appuyant sur l'expérience du massif landais et sur les expertises nécessaires.

4.4.2.3. Promouvoir les démarches territoriales de développement forestier

Les démarches territoriales de développement forestier sont également une piste à privilégier : chartes forestières de territoire¹²⁹ et plans de développement de massif sont le moyen de regrouper, autour des élus, les propriétaires et gestionnaires forestiers et l'ensemble des parties prenantes, de partager un état des lieux et de bâtir un programme d'actions de protection et de valorisation des qualités forestières dans une optique de gestion multifonctionnelle de la forêt et de développement durable du territoire. En ce qui concerne les plans de développement de massif, il est essentiel qu'ils débouchent sur une formalisation, par exemple sous la forme d'un GIEEF, du regroupement de la gestion des peuplements et de la commercialisation des bois, faute de quoi la dynamique retombera très rapidement et le bénéfice d'une action concertée sera perdu. Les ONGe doivent être pleinement associées à ces démarches.

Sur l'ensemble des formules de valorisation sylvicoles, agricoles, pastorales ou touristiques, un bilan réel s'impose. L'élaboration des PRFB sera l'occasion d'aborder ces questions, qui concernent l'ensemble de la forêt méditerranéenne et qui, donc, devront être étudiées dans le cadre de la coordination des PRFB prévue par l'article L121-2-2 du code forestier. Du fait de cette dimension zonale, le pilotage de ce travail pourrait être confié à la DPFM dans le cadre de sa mission d'appui technique et d'orientation stratégique.

Il s'agira notamment d'identifier les solutions qui ont fait leurs preuves, préciser et mettre en place les conditions de leur extension; abandonner les formules non concluantes.

Suggestion n°13 : DPFM en lien avec les Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) - à 12 mois : dans le cadre du travail interrégional de préparation des programmes régionaux de la forêt et du bois dans la zone Sud, dresser un bilan critique et prospectif des actions de valorisation de la forêt, des produits forestiers et des espaces forestiers.

¹²⁹ Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

4.4.3. Conjuguer gestion des espaces forestiers et DFCI par le pastoralisme

En zone Sud, la politique de pâturage DFCI, principalement sous chêne pubescent, a débuté au début des années 1980 et avec le soutien de l'État par la reconquête d'espaces pastoraux en colline, surtout pour réduire la biomasse combustible et participer à l'entretien des ouvrages DFCI.

Sa traduction sur le terrain a progressé jusqu'au début des années 2000, la plupart des objectifs étant atteints. Depuis, l'engagement des éleveurs s'effrite ; ainsi le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes Méditerranée (CERPAM) a dénombré, sur 10 départements de la zone Sud, 10 000 ha contractualisés en 2008 contre 19 000 en 2000 ; les raisons de ce désengagement peuvent être attribuées à la réduction des enveloppes budgétaires consacrées aux contrats agro-environnementaux « DFCI » et aussi aux difficultés à faire admettre à la Commission Européenne la pertinence de cette activité agricole en forêt.

Pourtant, la technique paraît aujourd'hui bien maîtrisée, grâce aux acquis du réseau « coupures de combustibles » installé sous l'égide de la DPFM et présidé par l'INRA : c'est la combinaison des techniques d'entretien (débroussaillage mécanique, manuel, feu contrôlé) avec une conduite pastorale appropriée (complémentation, gardiennage serré, rotation en parcs de pâturage) qui procure les meilleurs résultats ; le pâturage, en augmentant sensiblement le temps de retour du débroussaillage, réduit le coût global d'entretien.

Plusieurs types d'élevage (ovin, caprin, bovin, asin), y compris en transhumance hivernale, peuvent pâturer la coupure. Les équipements pastoraux nécessaires (logement du berger, abris pour animaux, abreuvement, parcs de pâturage et de contention) peuvent être financés par les crédits DPFM et FEADER.

La zone d'intervention prioritaire « DFCI » a été définie par rapprochement des zones inscrites dans les PPFCI à l'échelle départementale ou du massif, les aménagements forestiers en forêts domaniales et communales, les plans simples de gestion.

Les PPFCI de cette zone devront, à mesure de leur renouvellement, cartographier les coupures de combustible entretenues par le pastoralisme et en préciser les conditions d'installation ou de renforcement, ainsi que de maintien en état d'opérationnalité au titre de la DFCI. Lorsque des opérations viables du même ordre seront proposées au-delà de cette zone d'intervention prioritaire, la mission ne voit que des avantages à ce qu'elles soient intégrées dans les PPFCI concernés.

La mission recommande de conforter la pratique du sylvopastoralisme et son financement et de l'étendre progressivement aux territoires concernés par l'extension du risque incendie. Dans cet esprit, elle préconise que soit reconnu et rémunéré le service environnemental de protection du massif forestier qu'apportent ces opérations agro-sylvopastorales.

5 - EN "*SAISON DE FEUX*", PRÉSERVER LA SURVEILLANCE DES MASSIFS ET LES MOYENS D'INTERVENTION CONSACRÉS À LA STRATÉGIE D'ATTAQUE DES FEUX NAISSANTS

Assurer une gestion opérationnelle efficace de la saison de feux sur la base de la doctrine d'attaque des feux naissants implique de disposer de bons outils de surveillance, d'alerte et d'intervention. En effet, l'applicabilité de cette doctrine est inversement proportionnelle au nombre d'incendies à traiter : plus il y a de départs de feux, moins celle-ci peut être appliquée avec efficacité.

Cette doctrine doit être aujourd'hui confortée à plusieurs niveaux, dans la recherche d'une action concertée et coordonnée, en tirant le meilleur parti du dispositif réglementaire et des forces de terrain.

5.1. LA STRATÉGIE D'ATTAQUE DES FEUX NAISSANTS A FAIT LA PREUVE DE SON EFFICACITÉ

Le « *Guide de stratégie générale de protection de la forêt contre l'incendie* », publié en 1994 par la direction de la sécurité civile, entérine une doctrine d'intervention immédiate sur les feux naissants, avec un objectif d'intervention dans les dix premières minutes, afin de limiter les développements catastrophiques des foyers encore maîtrisables ; en effet, une fois l'incendie éclos, sa maîtrise devient très aléatoire.

Cette méthode met en avant, tant pour les feux de forêt que pour les feux de couvert végétal :

- l'anticipation, pour empêcher les départs de feux et maîtriser les éclosions au stade initial,
- l'efficacité d'une lutte immédiate, massive et dynamique, pour limiter le développement des feux.

Cette doctrine fait l'objet de rappels systématiques dans les documents de planification en matière de lutte contre l'incendie, à tous les niveaux de décision. Elle est incontestablement partagée, dans sa philosophie et ses objectifs, par les acteurs de la prévention et de la lutte sur le terrain, institutionnels comme bénévoles.

Certes, avec un nombre toujours très important de feux traités, les surfaces brûlées et les conséquences engendrées pour les écosystèmes se sont considérablement améliorées : 95 % des incendies environ parcourent aujourd'hui moins de 5 hectares¹³⁰.

Néanmoins, la « *saison de feux* » 2015 a été particulièrement soutenue sur le territoire métropolitain, compte tenu d'une fin de saison printanière chaude et sèche, ainsi que d'une période caniculaire en début de saison estivale. Ainsi, il apparaît que les données relatives au nombre de feux recensés et aux surfaces brûlées sont très fluctuantes¹³¹ d'une année à l'autre.

¹³⁰ Source DGSCGC.

¹³¹ Source BDIFF : 3 928 feux pour 14 162 hectares brûlés en 2012 en France ; 2 223 feux pour 5 879 hectares brûlés en 2013 ; 2 799 feux et 12 261 hectares brûlés en 2015 ; 2 644 feux et 14 501 hectares brûlés en 2015 (chiffres non consolidés).

Dans ce contexte, la mission considère que le maintien à niveau de tous les moyens de prévention et de lutte doit rester une préoccupation constante afin de pouvoir pérenniser la doctrine nationale.

5.2. OPTIMISER LA POLICE ADMINISTRATIVE DES MASSIFS EN " SAISONS DE FEUX "

Le dispositif réglementaire mis en œuvre en matière de DFCI comprend des mesures de police administrative, de portée générale, applicables au public et/ou aux propriétaires. Ces mesures font l'objet d'arrêtés préfectoraux annuels ou saisonniers, relatifs notamment :

- au débroussaillage (voir section 4.2.) ;
- à l'emploi du feu et aux brûlages dirigés ;
- au comportement à adopter au sein des massifs forestiers ;
- à l'accès aux massifs en cas de risque feux de forêts important ;
- à l'activité professionnelle en milieu forestier.

Lors de ses déplacements, la mission a constaté que les règlements départementaux diffèrent souvent d'un territoire à l'autre. Les acteurs de la DFCI, notamment les professionnels de la filière forestière en zone Sud-Ouest, ont manifesté le souhait d'une homogénéisation des normes édictées (par exemple, concernant les règles d'interdiction d'utilisation des engins professionnels en période de risque fort).

De même, les modalités d'information du public sur ces mesures, la qualification du risque et les règles de signalisation en forêt sont très diversifiées, ce qui induit une complexité supplémentaire pour les publics (voir section 2.2.).

A l'initiative du préfet de région Aquitaine, et dans le but de disposer d'une réglementation unifiée et lisible à l'échelle du massif des Landes de Gascogne, il a été décidé de mettre en œuvre, en concertation avec les préfets des trois départements compétents, un règlement interdépartemental d'harmonisation des réglementations de DFCI.

Cette démarche d'homogénéisation des mesures de police administrative DFCI pourrait être déclinée également en zone Sud, à l'échelle de massifs interdépartementaux, voire à l'échelle de la zone.

Recommandation n°35 : Préfet de zone Sud - pour la "saison de feux" 2017 : engager un travail d'analyse des mesures de police administrative DFCI, afin d'homogénéiser les règles applicables à l'échelle des massifs interdépartementaux, voire de la zone.

5.3. UNE SURVEILLANCE ACTIVE SUR LE TERRAIN, À CONFORTER

La surveillance des massifs forestiers en période de risque incendie de forêts repose sur des dispositifs techniques et humains, associant de nombreux acteurs de la DFCI, autour d'un pilotage stratégique du préfet de département et d'un pilotage opérationnel des SDIS et, le cas échéant, des DDT/M.

Les dispositifs de surveillance sont formalisés par les ordres d'opérations départementaux des SDIS ; en période estivale, ils ont plusieurs objectifs :

- sensibiliser et informer le public ;

- surveiller les massifs et dissuader ;
- contrôler et verbaliser les infractions à la réglementation ;
- détecter et intervenir sur les feux naissants ;
- contribuer à la protection des personnes ;
- participer, le cas échéant à la RCCI.

Ces dispositifs de surveillance continue des massifs en période estivale sont adaptés au niveau de risque. Ils fonctionnent globalement bien, et n'appellent pas de réforme substantielle : la mission a été agréablement surprise de constater, lors de ses déplacements, le fort niveau d'implication des forces en place dans les départements, et la grande détermination des acteurs associatifs et bénévoles, de même que la grande créativité dans l'utilisation des nouvelles technologies.

Ces dispositifs de surveillance constituent un exemple à suivre pour les départements qui auront vocation à les mettre en œuvre à moyen et long termes sur le territoire national. En revanche, il est indispensable que les moyens humains et matériels consacrés à la surveillance des massifs soient maintenus sinon confortés, et que le rôle de tous les services intervenants soit clairement défini et bien coordonné, dans le respect des missions, compétences et responsabilités de chacun.

5.3.1. Deux approches distinctes en fonction de la réalité du terrain

5.3.1.1. En zone méditerranéenne, une présence humaine forte

En zone Sud, la surveillance des massifs, outre le GAAR (voir section 5.4.), est assurée par le déploiement, variable selon le département, de moyens humains, parmi lesquels :

- les FORSAP des conseils départementaux ;
- les agents de l'ONF, dont les Auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne (APFM) ;
- les bénévoles des CCFF (un millier dans l'Hérault et 5 000 dans le Var) ;
- les sapeurs-pompier professionnels ou volontaires des SDIS ;
- les militaires de la Gendarmerie nationale, à l'occasion de leurs missions propres de sécurité publique ;
- certains agents municipaux ;
- les techniciens des DDT/M ;
- les agents de l'ONCFS ;
- en marge, certains contractuels des parcs naturels régionaux.

La surveillance des massifs est réalisée par des guetteurs, installés dans des tours de vigie, sur des points hauts ; ils sont chargés de détecter les fumées suspectes, de les localiser de les qualifier, puis de guider les secours et de renseigner le poste de commandement « *feux de forêts* ».

Un quadrillage des massifs est réalisé par des patrouilles sur la base d'une cartographie de maillage du massif, afin de définir des périmètres d'intervention pertinents et équilibrés. Ces patrouilles remplissent des tâches de nature différente :

- une mission de surveillance *stricto sensu*, assurée, par les bénévoles des CCFF communaux ou intercommunaux, les FORSAP, les agents forestiers, les agents

communaux... Le plus souvent, ces patrouilles sont équipées d'une citerne d'eau (600L) et d'une moto-pompe ; à l'intérieur du périmètre qui leur est confié, elles ont pour mission de se rendre dans les 5 à 10 minutes sur le départ de feu, d'entreprendre de l'éteindre ou de le contenir le plus possible en attendant les sapeurs-pompiers; une mission de contrôle du respect des mesures de police administratives (voir section 5.1.) par les gendarmes, les policiers municipaux, les gardes champêtres et, le cas échéant, des policiers nationaux. Ils peuvent procéder à des verbalisations ;

- une mission d'intervention sur feux naissants, par des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires du SDIS prépositionnés sur des lieux stratégiques. Ils sont chargés d'intervenir le plus rapidement possible sur le feu qui leur est signalé par leur poste de commandement.

Ce dispositif est variable selon le département, compte tenu des forces en place. Par exemple, dans le Var en 2015, le bilan chiffré du dispositif de surveillance fait état de 3 156 journées de surveillance par les FORSAP et les ouvriers conventionnés du Conseil départemental et de 280 journées pour les APFM ; l'Association départementale des CCFF (ADCCFF) du Var estime sa participation au dispositif estival à 7 940 journées de surveillance pour ses bénévoles en 2015. L'intensité de sa mobilisation varie également selon le niveau de risque.

La coordination de ces moyens humains de surveillance revêt une dimension essentielle en période estivale, et suscite un lourd travail d'organisation. Les dispositifs sont donc très formalisés, à travers l'ordre départemental d'opérations interservices feux de forêts préparé par le SDIS, le cas échéant conjointement avec la DDT/M, et signé par le préfet.

Il convient de rappeler que, dans le passé, des conflits entre services ont pu se développer. La mission a été heureuse de constater, dans les trois départements de la zone Sud qu'elle a visités, une coopération efficace entre les différents acteurs de la surveillance et de l'intervention.

5.3.1.2. En Aquitaine, un apport précieux des nouvelles technologies

La surveillance du massif des Landes de Gascogne se caractérise par l'utilisation, par le SDIS en lien avec les ASA-DFCI, de moyens technologiques importants (caméras, et utilisation croissante de drones).

Le SDIS des Landes dispose d'un logiciel de vidéosurveillance performant, également mis en place par d'autres SDIS aquitains. Il repose sur 19 tours de guet, pourvues de deux caméras de détection équipées d'un zoom, pouvant couvrir jusqu'à 20 kilomètres, sur 360 degrés. Ce dispositif repose sur la détection optique des fumées ; il est équipé d'un système géomatique de levée de doute, à partir de fumées répertoriées comme habituelles. En cas de détection de phénomène inhabituel, le logiciel génère et transmet au commandement du SDIS une fiche-feu permettant d'engager une intervention directe et précisément localisée ; les équipes d'intervention disposent ainsi d'une information sur la physionomie du feu en cours.

Pour les zones forestières notamment, la cartographie mise à disposition par le GIP ATGeRi fournit au SDIS des informations précises, en particulier sur le réseau de pistes et des équipements de DFCI.

5.3.2. Conforter la surveillance de terrain

Les dispositifs de surveillance doivent être confortés dans leurs moyens humains et matériels, ainsi que dans leur gouvernance, pour garantir la bonne coordination de terrain.

L'efficacité de la surveillance implique d'établir clairement les missions de chaque intervenant. Pour garantir leur propre sécurité et le bon fonctionnement des dispositifs, les forces de surveillance, hors SDIS, qui sont susceptibles d'être confrontées à des feux naissants, doivent appliquer strictement les principes d'intervention édictés. C'est particulièrement le cas pour les bénévoles des CCFF : s'ils disposent souvent de véhicules équipés en réserves hydriques, leur intervention sur feux naissants doit être strictement limitée aux incendies de très faible ampleur ; le recours systématique au SDIS doit être la règle.

En ce qui concerne les services de l'État, la mission exprime ses inquiétudes quant au maintien, à leur niveau actuel, des effectifs participant aux dispositifs de surveillance, ainsi qu'à leur conception ou à leur animation. Dans certains services « *forêts* » de DDT/M¹³², le sous-effectif sur les fonctions de coordination des dispositifs et la perte de compétences liée aux départs en retraite, risquent de devenir réellement bloquants pour l'exercice des missions requises.

La mission rappelle que la surveillance implique de disposer de moyens humains suffisants. En effet, en zone Sud, contrairement à la zone Sud-Ouest, elle peut difficilement être remplacée par des moyens technologiques terrestres de détection des fumées et feux, compte tenu de la physionomie des massifs.

En termes d'équipements, il convient de veiller à ce que les bénévoles des CCFF soient suffisamment dotés pour accomplir leur mission. Le dispositif est pour l'heure financé au gré des subventions apportées par les communes, les conseils départementaux et/ou régionaux, variables d'un territoire à un autre. L'équipement des CCFF est souvent constitué de matériels de seconde main principalement reçus des SDIS (véhicules de patrouille, moyens radio...). Le développement de la dimension intercommunale des CCFF pourrait permettre de renforcer la qualité de leur équipement.

5.4. LE GUET AÉRIEN ARMÉ : OUTIL MAJEUR DE DÉTECTION ET D'INTERVENTION PRÉCOCES DES INCENDIES

Le Guet aérien armé (GAAR) est un dispositif de gestion préventive opérationnelle des incendies de forêts, mis en œuvre par des moyens aériens équipés de produits retardants et/ou d'hydrants, aux fins de surveillance, de détection et d'intervention rapide sur des feux naissants.

5.4.1. L'apport du GAAR dans la stratégie de lutte contre les feux naissants

La manœuvre de GAAR s'inscrit dans une logique de réactivité du dispositif opérationnel. Elle assure une surveillance aérienne en période de risque élevé, pour :

- détecter les départs de feux ;

¹³² Par exemple, le service « *forêt* » de la DDTM du Var a un effectif cible de 15,4 ETP et un effectif réel de 9,6 ETP.

- disposer de premières informations sur la physionomie de l'incendie, afin de positionner les moyens terrestres ;
- intervenir immédiatement sur le feu naissant.

En période de risque sévère identifié pour un territoire donné, l'objectif d'intervention immédiate et massive impose la mise en œuvre d'une attaque du feu dans les dix minutes à partir de son éclosion, et avant qu'il ait parcouru une surface d'un hectare. Ceci implique de maintenir des moyens aériens en vol en permanence pendant ces périodes, en supprimant les délais de décollage des aéronefs.

La programmation du GAAR s'effectue sur la base des prévisions météorologiques. Les aéronefs sont déployés à partir de la Base aérienne de la sécurité civile (BASC) de Nîmes ou de leurs bases de prépositionnement (deux « *Trackers* » prépositionnés en Corse en période estivale, un engin prépositionné sur la base de Carcassonne en cas de risque fort en zone Sud-Ouest) ; d'autres bases aériennes du territoire national peuvent être utilisées si nécessaire. Ils opèrent selon des itinéraires prédéfinis et adaptés en fonction des priorités quotidiennes de surveillance.

Le GAAR représente une part importante de l'activité de la flotte d'avions bombardiers d'eau. Il est réalisé en particulier par des avions « *Tracker* », qui s'avèrent les plus adaptés à cette mission ; des aéronefs « *Dash 8* » et des avions bombardiers d'eau (« *Canadairs CL 415* ») peuvent également effectuer une mission de GAAR, avec toutefois des contraintes d'emploi différentes. L'emploi des engins se fait par binôme. Du fait du nombre d'aéronefs à disposition, trois circuits peuvent être théoriquement assurés sur le continent, indépendamment du circuit corse.

Au plan local, certains SDIS accroissent leur capacité de surveillance et d'intervention avec des moyens aériens locaux utilisés en période estivale : par exemple, le SDIS de l'Hérault met en place une « *cellule aérienne départementale* » équipée d'un avion bombardier d'eau « *Air-Tractor* », adapté à la patrouille aérienne sur des territoires restreints (du fait de ses capacités d'emport faibles et d'une vitesse moyenne réduite).

5.4.2. Garantir la pérennité du GAAR

L'intérêt majeur du GAAR réside dans le fait qu'il est « *armé* », c'est-à-dire qu'il peut, au-delà de la détection précoce, procéder au largage de produits retardants ou d'eau, et enrayer très rapidement la progression d'un feu naissant.

La mission estime donc indispensable de maintenir les capacités d'action du GAAR.

Les aéronefs « *Tracker* » sont très fortement sollicités dans le cadre du GAAR, qui représente 45 % du potentiel horaire utilisé en opération. Toutefois, leur durée de vie est limitée à 25 000 heures de vol. Leur maintien en conduite opérationnelle est actuellement en question. Sur douze appareils, trois ont déjà été réformés, sans être remplacés. Les neuf autres seront « *réformés* » d'ici à 2022.

Les conclusions présentées par le groupe de travail sur l'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile en mars 2012¹³³ insistent sur la nécessité de leur remplacement à court terme.

En outre, le transfert de la BASC de Marignane à Nîmes, réalisé en 2016, implique la révision des circuits de guet aérien armé et le repositionnement préventif d'appareils sur des bases annexes (Cannes et Marignane) pour mailler l'arc méditerranéen. Cela augmente le besoin en moyens de GAAR disponibles.

Dans l'hypothèse de départ de feux multiples et concomitants, une réduction du nombre d'aéronefs disponibles aurait des conséquences extrêmement graves, en limitant l'applicabilité de la doctrine d'intervention sur feux naissants.

La perspective du changement climatique, en ce qu'il conduira à des éclosions plus nombreuses sur un territoire plus étendu en France métropolitaine, confirme l'impérieuse nécessité de maintenir au niveau actuel, voire d'augmenter les moyens du GAAR.

Recommandation n°36 : DGSCGC - sans délai : assurer le renouvellement des capacités de guet aérien armé ; anticiper l'augmentation de la flotte du guet aérien armé en réponse à l'extension des zones à risque.

Le largage de produits retardants par le GAAR, préalable à l'intervention terrestre, permet de sécuriser cette intervention et de la rendre plus efficace. Les produits retardants utilisés, stockés dans les pélicandromes¹³⁴, sont analysés et contrôlés, à chaque début de campagne, par le Centre d'études et de recherches de l'Entente pour la forêt méditerranéenne (CEREN).

Si l'intérêt opérationnel des produits retardants¹³⁵ est indéniable, leur effet sur les écosystèmes, notamment aquatiques, donne lieu à des débats et fait l'objet de recherches. Selon la DGPR, dans l'hypothèse d'une interdiction, à terme, de certains composants de ces produits par l'Union européenne, il convient d'engager sans tarder des recherches pour trouver des substituts efficaces, sans impact pour l'environnement (écosystèmes forestiers et aquatiques...) et inoffensifs pour la santé humaine (des pompiers et des populations exposés). Les services compétents et les organisations représentatives de la biodiversité et de la protection de l'environnement doivent être associés étroitement à ces recherches.

Recommandation n°37 : DGPR en dialogue avec DGALN (Direction de l'eau et de la biodiversité-DEB) et DGSCGC - sans délai : engager les recherches pour trouver des substituts efficaces aux produits retardants à base de perfluorés, qui soient non dangereux pour l'environnement et inoffensifs pour la santé humaine.

¹³³ Conclusions du groupe de travail sur l'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile (lettre de mission du 8 septembre 2011) présentées par Christian de Lavernée, préfet de la région Lorraine, préfet de la zone de défense Est (mars 2012).

¹³⁴ Bases de ravitaillement en eau ou en produit retardant des avions bombardiers d'eau pour la lutte contre les feux de forêts.

¹³⁵ La plupart des produits retardants contiennent des composants appartenant à la famille des perfluorés. Ces composants sont encadrés par plusieurs règlements européens et font l'objet d'études toxicologiques et écotoxicologiques. En mai 2015, l'Union européenne a proposé leur inscription à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, pouvant entraîner à terme leur interdiction en raison des risques pour la santé et pour l'environnement.

5.5. CONFORTER ET OPTIMISER LES MOYENS LOCAUX D'INTERVENTION

5.5.1. Optimiser l'alerte

Les bons résultats obtenus en termes d'alerte démontrent une réactivité évidente et une bonne coordination des forces en place. Les moyens de ces forces et les modalités de leur intervention doivent être confortés.

Les procédures de transmissions entre les acteurs de la surveillance et les acteurs de l'intervention, doivent être optimisées. Les communications entre les moyens aériens et les moyens terrestres de sécurité civile, *via* le réseau radio « *Antares* » des SDIS seront bientôt effectivement assurées.

En revanche, se pose, à terme, le problème de la communication entre ces forces de sécurité civile équipées d'« *Antares* » et les patrouilles de surveillance de terrain (CCFF, ONF, FORSAP, personnels mis à disposition par les DDT/M, ou de structures conventionnées...), qui n'en sont pas équipées et avec lesquelles il n'existe pas de réseau partagé.

Dans certains départements, en saison estivale, des postes de commandement communs associent :

- le commandement du SDIS ;
- la DDT/M et l'ONF chargées de la coordination des patrouilles ;
- le cas échéant, la coordination des patrouilles CCFF.

Cette pratique permet de résoudre de façon satisfaisante cette problématique de transmissions. La mission en recommande la généralisation pendant la « *saison de feux* », afin de coordonner la réception et l'analyse de toutes les alertes, et les décisions d'intervention.

Recommandation n°38 : Préfet de département (en lien avec les EMIZ pour la diffusion de la doctrine) - dès que possible : généraliser la pratique de postes de commandement communs aux différents moyens de surveillance.

5.5.2. Pérenniser les capacités opérationnelles des SDIS par une politique accrue de mutualisation

S'il n'y a pas d'accroissement véritable de la tension sur les moyens des SDIS ces dernières années, les contraintes budgétaires pèsent sur leurs moyens de fonctionnement ainsi que sur leurs possibilités d'investissements. Ils font actuellement l'objet de démarches de rationalisation, notamment par voie de mutualisations¹³⁶.

La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a encouragé les mutualisations de moyens entre SDIS :

¹³⁶ Sur ce point, une revue complète des achats susceptibles de mutualisation a été effectuée dans le rapport public thématique de la Cour des comptes « *Les services d'incendie et de secours* » (novembre 2011).

- en permettant la création d'Etablissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS)¹³⁷. Ces structures communes à plusieurs SDIS sont destinées à acquérir, louer, gérer des équipements et matériels ;
- en ouvrant aux SDIS la possibilité de constituer des groupements de commandes.

Malgré des avantages évidents, cette possibilité de mutualisation n'a encore, en pratique, jamais été utilisée. Pourtant, dans le domaine de la DFCI, la mutualisation d'équipes et d'équipements spécifiques, dans une logique zonale et interdépartementale, apparaît très pertinente.

Au plan national, une réflexion par référentiels est aujourd'hui conduite, afin de permettre une massification des achats, pour mener à bien l'effort global de renouvellement des équipements.

Depuis fin 2015, la DGSCGC a entrepris avec l'appui d'une mission détachée par le Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), une démarche d'analyse des possibilités de standardisation des matériels proposés aux SDIS, tout en tenant compte de la diversité des terrains d'action et de la culture des services de lutte contre l'incendie de forêts. L'objectif est de :

- passer des marchés généraux pour des équipements techniques harmonisés¹³⁸ ;
- réduire les montants des investissements et le coût de renouvellement des équipements ;
- développer l'interopérabilité des équipements, notamment pour les moyens mobiles (fourgons pompe-tonne, camions citerne ruraux et feux de forêts).

Ces démarches pourraient utilement être élargies aux équipements motorisés de lutte contre les feux de forêts.

Suggestion n°14 : Mission d'appui aux SDIS du SAELSI – à 18 mois : élargir les démarches de mutualisation aux équipements motorisés de lutte contre les feux de forêts.

Par ailleurs, les renforts interdépartementaux en matière d'incendies de forêts sont couramment pratiqués par les SDIS de départements limitrophes ou proches. Ils sont souvent formalisés à travers des conventions bilatérales de coopération ou d'assistance mutuelle entre ces SDIS. En général, ces renforts ne donnent pas lieu à remboursement, sauf en cas d'événements exceptionnels.

Il serait souhaitable d'évaluer, sur la base de remontées d'informations des SDIS, le coût effectif de ces renforts interdépartementaux, notamment dans la perspective éventuelle de leur développement au niveau zonal.

Recommandation n°39 : DGSCGC - à 12 mois : évaluer l'impact financier des renforts interdépartementaux consacrés à la lutte contre l'incendie de forêts.

¹³⁷ Article 1424-51 du code général des collectivités territoriales.

¹³⁸ Cette démarche associe, la Fédération française des métiers de l'incendie, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, l'Association nationale des directeurs de SDIS, l'Union des groupements d'achats publics et l'Association française de normalisation notamment.

5.5.3. Faciliter les conditions d'intervention des SDIS

La mission estime que les ordres d'opérations interservices feux de forêts positionnent clairement les SDIS dans leurs responsabilités en coordination avec les autres acteurs de la DFCI.

Au plan matériel, elle suggère de doter les SDIS et leurs partenaires d'outils cartographiques de nature à améliorer leurs conditions d'intervention. Ces outils pourraient porter sur :

- une cartographie des interfaces forêt-habitat, pour renforcer la connaissance des enjeux humains (localisation, nombre et type de constructions, vulnérabilité potentielle aux incendies) ;
- une cartographie des sites sensibles (établissements recevant du public, installations classées, réseau de transport d'énergie...) ;
- un outil de localisation GPS.

Une meilleure utilisation des moyens de lutte disponibles pourrait également être obtenue par une généralisation de la technique du « *Groupe de protection des interfaces habitat forêt* » (GPIHF), telle que mise en place par le SDIS du Var. Ce groupe, constitué d'équipements légers d'intervention, est placé en sécurisation des zones habitées. Tout en garantissant une capacité d'intervention en cas de propagation de l'incendie vers ces zones et en rassurant les résidents, il permet de libérer les moyens lourds, qui peuvent être entièrement consacrés au feu de forêt lui-même.

Suggestion n°15 : Dans tous les départements DFCI - pour juin 2016 : généraliser la technique du « *Groupe de protection des interfaces habitat forêt* » (GPIHF) telle que mise en place par le SDIS du Var.

5.6. PRÉSERVER LES MOYENS NATIONAUX DANS LA PERSPECTIVE D'UNE EXTENSION DES ZONES À RISQUES INCENDIES DE FORÊT

Face à des risques exceptionnels par leur nature ou leur ampleur, **l'État est le garant de la cohérence de la politique de sécurité civile et de la solidarité nationale** :

- en vertu de l'article L742-11 du code de la sécurité intérieure, il prend en charge les renforts, c'est-à-dire les dépenses liées à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le préfet ;
- il assure l'entretien de moyens nationaux d'intervention. Ceux-ci se caractérisent par leur technicité et par leur emploi potentiel en tout point du territoire, ce qui implique une conception nationale et une mutualisation poussée des fonctions (formation, équipement, règlements).

Ainsi, pour lutter contre un incendie de forêt sur un département, plusieurs capacités d'intervention peuvent être mobilisées :

- les moyens départementaux des SDIS (y compris d'éventuels moyens aériens départementaux) ;
- le cas échéant, les moyens déployés par la DGSCGC sur la zone dont relève le département. Ces moyens zonaux sont activés par le COZ, sous l'autorité du préfet de zone ;

- les moyens nationaux de la DGSCGC, mobilisés par le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), à la demande des COZ, et délégués au préfet de zone compétent ;
- éventuellement les renforts de moyens en provenance d'autres États européens.

Parmi les moyens nationaux de la DGSCGC, ce sont bien entendu les moyens aériens qui se trouvent le plus directement sollicités dans le cadre des incendies de forêts ; toutefois, les moyens terrestres peuvent l'être également, par exemple pour créer des lignes d'arrêt.

La flotte aérienne de la DGSCGC se trouvera confrontée, à moyen terme, à un double impératif :

- assurer le maintien de ses capacités actuelles, face au vieillissement d'une partie de ses appareils ;
- s'adapter aux effets du changement climatique, qui imposeront une augmentation et une évolution de ses capacités opérationnelles.

5.6.1. A moyen terme, assurer le renouvellement d'une flotte aérienne en partie vieillissante

Les missions interministérielles de 2003¹³⁹ et 2010¹⁴⁰ énonçaient plusieurs recommandations majeures dans le domaine des moyens nationaux de sécurité civile, au premier rang desquelles la réalisation d'une évaluation technique en vue de compléter la flotte aérienne en appareils gros porteurs (avions et/ou hélicoptères bombardiers d'eau).

La DGSCGC a mis en œuvre ces recommandations.

Elle continue de veiller au maintien de ses capacités en bon état opérationnel. Pour 2016, les crédits inscrits dans le cadre du programme 161 « *Sécurité civile* » s'élèvent à 407 M€. Ils sont en augmentation, avec des projets d'envergure, dont :

- la finalisation du transfert de la BASC de Marignane (Bouches-du-Rhône) à l'aéroport de Nîmes-Garons (Gard) ;
- la poursuite du déploiement du réseau de transmissions Antares, notamment pour ses aspects de communication air-sol.

A moyen terme - et en dehors de tout impact du changement climatique -, la DGSCGC se trouve confrontée à la problématique du maintien de ses capacités face au vieillissement de certains de ses équipements. Par exemple, certains appareils, tels les 9 « *Tracker* » qui assurent en particulier les missions de GAAR, auront tous atteint leur plafond d'heures de vol d'ici à 2022 (voir section 5.4.).

Il convient de rappeler que l'utilisation d'appareils anciens peut, par ailleurs, générer des surcoûts de maintenance, comme c'est le cas par exemple pour les « *Tracker* », dont l'âge moyen atteint 58 ans et dont les pièces ne sont plus produites.

Depuis 2009, des réflexions sont conduites par la DGSCGC pour évaluer l'état de sa flotte et en programmer le renouvellement :

¹³⁹ Voir, en annexe 3, les recommandations de la mission interministérielle de 2003 numérotées E.1 à E.12

¹⁴⁰ Voir, en annexe 4, les recommandations de la mission interministérielle de 2010 numérotées 4.1 à 4.6.

- un groupe de travail du Groupement des moyens aériens (GMA) et de la BASC proposait l'acquisition de 12 aéronefs « *Tracker* », 4 avions « *Dash 8* » et 2 « *Canadair* » ;
- en 2012, les conclusions présentées par le groupe de travail sur l'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile¹⁴¹ évaluaient plusieurs hypothèses de renouvellement de la flotte aérienne, à partir d'indicateurs de coûts globaux et d'efficacité, notamment dans la perspective de remplacement des « *Tracker* » et la continuité de la mission de GAAR, et soumettait deux options combinant l'acquisition d'engins « *Air Tractor* » et « *Dash 8* », ou « *Dash 8* » et « *Canadair* » ;
- des expérimentations d'appareils ont été menées entre 2011 et 2013 ;
- une réflexion est en cours avec la Direction générale de l'armement (DGA) du ministère de la Défense, dans la perspective d'acquérir des aéronefs bombardiers d'eau rapides et de forte capacité. Le nombre d'engins à acquérir pourrait être ainsi réduit par rapport au cadre d'emploi actuel des vecteurs de GAAR, qui attaquent les feux en tirs croisés par binômes. Ce cahier des charges fait l'objet d'études basées sur des cartographies de rayonnement possible selon le type d'engin.

Sur la base des conclusions du groupe de travail précité, **la mission estime indispensable de garantir, à moyen terme, le maintien des capacités aériennes actuelles de la DGSCGC, par une programmation pluriannuelle du renouvellement de la flotte**¹⁴².

Recommandation n°40 : DGSCGC - sur 5 ans : garantir le maintien des capacités aériennes actuelles, par une programmation pluriannuelle du renouvellement de la flotte.

Il convient de souligner que le renouvellement des moyens aériens est largement contraint par le nombre réduit de fabricants sur le marché européen ou international et par la disponibilité d'équipements répondant aux exigences opérationnelles. Par exemple, le fabricant Canadair a arrêté la production de ses aéronefs bombardiers d'eau ; la réouverture d'une ligne de production suppose un nombre de commandes important, condition ne pouvant être réunie que dans le cadre de marchés mutualisés avec d'autres pays européens ou méditerranéens. Certains fabricants n'en sont qu'au stade de la conception de leurs appareils... La mission estime souhaitable d'approfondir le dialogue engagé avec certains États européens et méditerranéens en vue de mutualiser les commandes d'appareils.

Suggestion n°16 : DGSCGC - dès à présent : approfondir le dialogue engagé avec certains États européens et méditerranéens en vue de mutualiser les commandes d'appareils de lutte aérienne DFCI.

¹⁴¹ Conclusions du groupe de travail sur l'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile (lettre de mission du 8 septembre 2011) présentées par Christian de Lavernée, préfet de la région Lorraine, préfet de la zone de défense Est (mars 2012).

¹⁴² Selon les choix technologiques retenus, le groupe de travail sur l'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile évaluait le coût du renouvellement à un investissement pouvant varier de 60 à 160 millions d'euros (en valeur 2012).

5.6.2. A moyen terme, s'adapter aux effets du changement climatique, qui imposeront une augmentation et une évolution des capacités aériennes opérationnelles

La flotte aérienne est aujourd'hui dédiée à la protection de la zone méditerranéenne et, dans une moindre part, au massif des Landes de Gascogne. Les besoins de ces deux zones en moyens aériens ne diminueront pas :

- le risque d'incendies graves et concomitants en zone méditerranéenne demeure (voir section 1.1.) ;
- l'appui de la zone Sud à la zone Sud-Ouest nécessite un nombre suffisant d'appareils à même d'intervenir dans le massif des Landes de Gascogne, de façon permanente ou, comme c'est le cas actuellement, uniquement en période de risque fort, à partir de la base aérienne de Carcassonne.

Dans ce contexte, le changement climatique aura une incidence, directe et forte, sur le besoin en moyens nationaux aériens, du fait de :

- l'allongement prévisible de la « saison de feux », déjà ressenti en zone méditerranéenne ;
- l'extension des zones à risque à d'autres régions plus septentrionales. Celle-ci se manifeste déjà, avec, en 2015, des interventions dans la Sarthe.

Le rapport interministériel de 2010 soulignait déjà la nécessité « *d'adapter le dimensionnement de la flotte d'avions bombardiers d'eau (ABE) à la diversification du risque sur le territoire national, en direction du sud-ouest et du centre-ouest* ».

La mission estime que la France n'a pas aujourd'hui la capacité opérationnelle pour répondre à l'extension prévisible du risque sur le territoire métropolitain, tout en garantissant un maintien de la réponse opérationnelle en zones Sud et Sud-Ouest.

Des voies de mutualisations sont ébauchées dans le cadre du mécanisme européen de protection civile, pour lequel la France a déclaré un module « *avion bombardier d'eau* » composé d'un aéronef d'investigation et de deux bombardiers d'eau ; la démarche semble à parfaire afin que les procédures soient totalement interoperables et que des exercices communs soient réalisés. Il existe également des conventions bilatérales d'assistance mutuelle avec certains pays européens¹⁴³. Néanmoins, il n'a pas été démontré que ces dispositifs étaient susceptibles d'apporter une plus-value en cas de gestion de crises multiples sur le territoire national.

En conséquence, il est indispensable d'intégrer, dans les réflexions en cours sur le renouvellement de la flotte aérienne, les impacts de moyen terme du changement climatique, tant en ce qui concerne le nombre des appareils que leur capacité de rayonnement.

Recommandation n°41 : DGSCGC - à 5 ans : intégrer, dans les réflexions en cours sur le renouvellement de la flotte aérienne, les impacts de moyen terme du changement climatique sur l'extension spatiale et temporelle des risques d'incendies, tant en ce qui concerne le nombre des appareils que leur capacité de rayonnement.

¹⁴³ Italie, Portugal, Grèce, Espagne, Croatie.

Enfin, la mission estime que les conditions d'utilisation des aéronefs devront être adaptées à l'extension des zones à risques. Compte tenu des distances à parcourir, l'efficacité et la rapidité de leur intervention dépendent largement de mesures prévisionnelles, notamment le repositionnement des appareils. A titre d'exemple, une intervention aérienne effectuée dans la Sarthe en 2015 a démontré la nécessité de préparer les modalités d'une intervention rapide dans la moitié Nord du territoire métropolitain.

5.6.3. Procéder à diverses adaptations pour améliorer la réponse opérationnelle des moyens nationaux

L'utilisation des aéronefs en charge de l'investigation et de l'information, et la nécessité de disposer dans les années à venir de davantage d'aérosurveillance sont des problématiques à traiter. L'équipement des « *aéronefs d'investigation* » joue un rôle important dans l'arbitrage entre zones à traiter en priorité, en fonction de la physionomie des feux constatée sur le terrain. Il apparaît opportun de permettre l'amélioration des capacités d'investigation opérationnelles en y intégrant des systèmes optroniques¹⁴⁴ perfectionnés de surveillance des feux, à même de mesurer le niveau de propagation des feux et déceler les risques associés (présence humaine par exemple).

Suggestion n°17 : DGSCGC - à 24 mois : renforcer les capacités d'investigation opérationnelles des moyens aériens en y intégrant des systèmes optroniques perfectionnés de surveillance des feux.

En parallèle, les efforts réalisés pour mailler le territoire en pélicandromes, problématique tout particulièrement posée en zone Sud-ouest où les trois installations présentes ne paraissent pas suffisantes, doivent conduire à une amélioration de la couverture au niveau zonal ; cette perspective d'amélioration est cependant directement associée aux capacités de financement des conseils départementaux qui pourvoient à leur installation. Pour parer à des épisodes graves d'incendies dans les autres zones de territoire, le développement des pélicandromes mobiles semble être, dans un premier temps, la solution à privilégier. En revanche, à moyen terme, une réflexion devra être menée sur un maillage correct du territoire métropolitain, comme le préconisaient déjà les conclusions du groupe de travail précité.

Suggestion n°18 : DGSCGC - dès à présent : engager, avec tous les partenaires, une réflexion sur un maillage correct du territoire métropolitain, en pélicandromes.

La Cellule des opérations aériennes de la sécurité civile (COASC), en charge de la gestion des moyens aériens civils engagés, est localisée à Valabre. La mission estime souhaitable d'examiner la perspective d'un déplacement de cette cellule sur la BASC de Nîmes-Garons, à l'occasion du déménagement de l'EMIZ Sud de Valabre en périphérie de Marseille.

Suggestion n°19 : DGSCGC - à 18 mois : examiner la perspective d'un déplacement de la Cellule des opérations aériennes de la sécurité civile (COASC) de Valabre sur la BASC de Nîmes-Garons.

¹⁴⁴ Systèmes ou équipements utilisant à la fois l'optique et l'électronique. Ils associent généralement un capteur optique, un système de traitement d'images, un système d'affichage ou de mémorisation.

Dans la lutte contre le feu, l'apport stratégique des moyens aériens doit se réaliser en parfaite complémentarité avec les actions conduites au sol. Si cette complémentarité est acquise en zone Sud du fait de la tradition de coopération entre moyens terrestres et moyens aériens, elle semble plus difficile à atteindre en zone Sud-Ouest, dont l'EMIZ a une pratique plus réduite de l'emploi des moyens aériens. La mission estime souhaitable d'inviter l'EMIZ Sud-Ouest à utiliser davantage la COASC de Valabre comme structure de conseil dans l'utilisation des moyens aériens.

Suggestion n°20 : DGSCGC et préfet de la zone Sud-Ouest - en vue de la « saison de feux » 2016 : inviter l'EMIZ Sud-Ouest à utiliser davantage la COASC comme structure de conseil dans l'utilisation des moyens aériens.

Enfin, concernant les détachements de retardants de la DGSCGC, il apparaît que le détachement de Brignoles est sous-utilisé, du fait de l'existence de capacités départementales suffisantes. La mission estime nécessaire de réfléchir à son repositionnement à Nîmes-Garons, afin qu'il lui soit plus facile de porter son intervention vers les régions de l'Est, du Nord et du Sud-Ouest.

Suggestion n°21 : DGSCGC - à 18 mois : examiner la perspective d'un repositionnement à Nîmes-Garons du détachement de retardants de Brignoles.

5.7. DÉVELOPPER ET VALORISER LA DÉMARCHE DE RETOUR D'EXPÉRIENCE

Au plan opérationnel, la protection des forêts contre l'incendie associe un large spectre d'acteurs ; l'analyse *a posteriori* du traitement coordonné des phénomènes d'incendie contribue à son amélioration, à travers l'organisation de retours d'expérience.

Ils doivent particulièrement être mis en œuvre pour les incendies importants, mettant en jeu la sécurité des personnes et la préservation des milieux forestiers.

Les retours d'expérience sont pratiqués dans le but d'analyser l'action des services au cours du traitement d'un événement de crise.

En matière d'incendies de forêt, le constat de la mission est celui d'une pratique insuffisamment développée : ces RETEX sont aujourd'hui principalement réalisés à l'issue de la période estivale ; dans certains départements, ils sont réalisés seulement lors du lancement de la « saison de feux » suivante.

Il s'agit là d'un simple bilan ; les véritables RETEX ont été en pratique très peu constatés par la mission lors de ses entretiens avec les services concernés.

Des retours sur de grands feux ont déjà eu lieu dans le passé. Davantage destinés à rassurer le public qu'à revoir les procédures, ils se sont le plus souvent conclus par un propos tel que : « Grâce à la compétence et à l'engagement des pompiers, on a évité le pire » ; on est loin d'un RETEX. Les insuffisances méthodologiques avaient déjà été pointées par le rapport interministériel de 2003¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Voir, en annexe 3, la recommandation de la mission interministérielle de 2003 numérotée B.1.

En 2009, le rapport public annuel de la Cour des Comptes constatait la nécessité de *«Tirer plus systématiquement les enseignements des catastrophes majeures et, en particulier, s'assurer de l'application des mesures préconisées dans les « rapports de retours d'expérience».*

Sur le plan de la méthode, la mission estime qu'un RETEX doit prendre de la hauteur, se débarrasser de toute forme d'émotion, se focaliser sur le déroulé des événements, et en aucun cas en venir à mettre des personnes en accusation (ou être vécu comme tel) ; sur ce dernier point, il est important est que les personnes ayant le sentiment d'être mises en cause puissent donner leur appréciation sur ce qui s'est passé. Le RETEX procède d'une démarche de progrès interne et peut être d'un précieux apport pour analyser les dysfonctionnements et imaginer les parades évitant leur répétition.

En termes de communication, il convient de définir des modalités précises, partagées par tous les partenaires. Le RETEX ne doit pas être mis, de façon brute, sur la place publique. Il doit être élaboré dans un dialogue franc entre les acteurs opérationnels. Dans un second temps seulement, il donne lieu à une communication publique adaptée, organisée avec tous les acteurs.

Des méthodologies de RETEX ont été établies au plan national pour certaines dimensions de la gestion de crise (plans ORSEC).

Il est indispensable pour les incendies de forêts, que la DGSCGC formalise une méthodologie partagée pour la conduite du RETEX, la diffusion de ses résultats au sein des services de l'État, et leur communication, sous une forme adaptée, en direction du grand public.

Recommandation n°42 : DGSCGC – à 12 mois : formaliser une méthodologie partagée pour la conduite du RETEX, la diffusion de ses résultats au sein des services de l'État, et leur communication, sous une forme adaptée, en direction du grand public.

Ces RETEX pourraient être animés par un pilote opérationnel de l'action de DFCI (SDIS, DDT/M), et associer l'ensemble des acteurs ayant pris part au dispositif d'intervention. Le SIDPC doit assurer leur coordination. Les préfets peuvent, s'ils le jugent utile, associer à cette démarche les experts de leur choix.

Les RETEX doivent être formalisés par écrit.

Ils doivent être systématiques pour les incendies de superficies importantes, quelle que soit leur nature, ou lorsque l'intervention a suscité des difficultés pour les combattants du feu ou des dommages pour les populations.

Doivent être abordés l'analyse des phases d'alerte, de détection et de traitement de l'incendie, mais également, le cas échéant, des éléments de RCCI, l'utilisation des installations de DFCI, l'impact de l'incendie sur le milieu naturel.

En outre, il est indispensable que le niveau zonal (DPFM en zone Sud, Préfet délégué à la défense et à la sécurité en zone Sud-Ouest), destinataire de tous les RETEX, fournisse un soutien méthodologique et assure un suivi et une coordination des démarches de RETEX mises en œuvre dans chaque département. Ce suivi permettra au préfet de zone d'identifier les

difficultés qu'il devra porter à la connaissance des administrations centrales (voir section 6.5.3.2.).

En effet, les administrations centrales, au premier rang desquelles la DGSCGC, doivent être rendues destinataires de tous les RETEX pouvant avoir une incidence en termes de doctrine nationale de DFCI. Il est fort regrettable que cela ne soit pas le cas aujourd'hui, y compris pour des incendies d'ampleur importante.

Recommandation n°43 : Préfets de zone – dès la « *saison de feux* » 2016 : systématiser l'envoi des éléments de RETEX aux administrations centrales (en particulier la DGSCGC), lorsqu'ils comportent des dimensions intéressant la doctrine nationale.

Concernant des événements d'une ampleur particulière, ou pouvant mettre gravement en cause la responsabilité des services, ces RETEX pourraient bénéficier de l'appui d'une mission des corps et des services d'inspection et de contrôle de l'État.

5.8. DÉVELOPPER L'APPORT DES MÉDIAS SOCIAUX EN GESTION D'URGENCE

Aujourd'hui, lors d'un incident engageant les forces de sécurité, chaque citoyen est en mesure de créer, de relayer et d'amplifier les informations qui circulent sur les différents médias sociaux (*Twitter, Facebook, You Tube, Instagram...*) et l'internet en général.

L'utilisation des Médias sociaux en gestion d'urgence (MSGU) va donc s'affirmer comme un relais de l'information institutionnelle pouvant permettre, en temps réel :

- d'enrichir la connaissance d'un phénomène et de ses évolutions par les pouvoirs publics, pour orienter leur action ;
- de disposer d'un vecteur rapide de communication de crise en direction du public.

A contrario, la diffusion d'informations erronées ou de nature à informer des acteurs mal intentionnés peut altérer la gestion de la crise, retarder, voire empêcher le bon déploiement des équipes de secours et faire courir des risques supplémentaires aux citoyens et intervenants.

5.8.1. Un enjeu important en matière de risque incendie de forêt

Les MSGU présentent un intérêt particulier en matière de DFCI, puisque 95 % des feux seraient détectés et signalés par des particuliers.

Les caractéristiques thermocinétiques des incendies, notamment dans les périodes à risque, impliquent de pouvoir agir vite et de la façon la plus adaptée : ainsi, la possibilité d'obtenir rapidement une physionomie évolutive de l'incendie par transmission simultanée est une réelle opportunité à exploiter. Par ailleurs, une communication dynamisée *via* les réseaux sociaux permettrait de mieux protéger les publics menacés.

L'association des Volontaires internationaux en soutien opérationnel virtuel (VISOV), présente dans les Bouches-du-Rhône depuis 2014, promeut et assure une veille opérationnelle sur les réseaux sociaux. En cas de crise, une Équipe de soutien opérationnel virtuel (ESOV) est mise en place, afin de détecter les phénomènes à traiter, apporter une plus-value en termes

de localisation et de définition de la nature de l'événement, d'identification des causes et de désamorçage des rumeurs. L'association analyse les informations diffusées sur les réseaux sociaux à l'occasion de crises, pour évaluer leur degré de réalité et de fiabilité. Le cas échéant, elle assure la transmission de rectificatifs ou démentis.

5.8.2. Une doctrine « MSGU » nationale de DFCI à formaliser

Le Service d'information du Gouvernement (SIG) a souhaité développer l'utilisation des MSGU depuis 2014, et associe VISOV à ses réflexions. Pour l'heure, les principes directeurs de communication auprès des citoyens sont à l'étude¹⁴⁶.

Un encadrement des réseaux de MSGU, dans une démarche concertée au niveau interministériel, devra permettre de valoriser leur apport. Il convient de travailler en complémentarité des canaux médiatiques classiques (radio, télévision), avec les opérateurs des réseaux de téléphonie cellulaire et d'internet. Le Système d'alerte et d'information des populations (SAIP) géré au sein de la DGSCGC doit être enrichi en ce sens.

VISOV apporte un appui aux pouvoirs publics avec, pour premier partenaire historique, le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), à l'occasion des alertes orange. Des conventions ont été également signées avec une préfecture, des SDIS¹⁴⁷ et les EMIZ Est et Sud.

De son côté, l'Entente interdépartementale a développé, en partenariat avec la DPFM, les anciens conseils régionaux de Corse, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, une application de cartographie en ligne présentant les niveaux de risque en temps réel et les possibilités d'accès aux massifs forestiers.

L'IRSTEA s'est, pour sa part, engagé dans une démarche de détection et d'alerte des risques naturels, technologiques et d'origine humaine. Cette application propose aux usagers de signaler et de décrire les phénomènes dont ils sont témoins; quatre critères sur l'incendie et son développement, de même qu'un onglet descriptif de l'impact, y sont proposés.

Les fonctionnalités de ces outils nouveaux mériteraient d'être intégrées plus largement dans des applications librement téléchargeables par le grand public, afin d'aider au mieux le gestionnaire de crise.

Recommandation n°44 : Niveau interministériel - à 18 mois : valoriser l'utilisation des médias sociaux dans le cadre de la DFCI ; encadrer leur usage.

¹⁴⁶ Cf. www.siglab.fr

¹⁴⁷ Il s'agit des SDIS du Gard, des Bouches-du-Rhône et du Var.

6 - RENFORCER LA GOUVERNANCE DE LA DFCI, EN CONCILIANT SUBSIDIARITÉ ET COHÉRENCE

La DFCI mobilise une multiplicité de niveaux d'intervention (depuis la commune jusqu'à l'échelon européen), avec, en France, pour chaque niveau, un nombre important d'acteurs, de statuts très différents, parmi lesquels :

- les services de l'État (services centraux de plusieurs ministères, préfets et services déconcentrés au niveau zonal, régional et départemental, Justice...) ;
- les services centraux et territoriaux des établissements publics placés sous la tutelle de l'État (ONF, Météo-France, IGN, instituts de recherche...) ;
- les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements, régions) et leurs services et établissements publics (forestiers-sapeurs, SDIS) ;
- le monde associatif (CCFF en zone Sud, ASA en zone Sud-Ouest, associations de protection de la nature...) et les organisations professionnelles.

L'efficacité du dispositif de DFCI repose sur la capacité de ces acteurs à définir et partager une approche globale, sous un pilotage unique, face à un risque multiple dans ses origines et dans ses effets, sur des territoires également vastes et divers, où la forêt avance plus qu'elle ne recule.

La mission retire, de ses déplacements sur le terrain, le sentiment que la DFCI s'appuie, globalement, sur une véritable intelligence des acteurs, une coopération active et un engagement de tous au profit d'un dispositif bien maîtrisé.

En revanche, la mise en cohérence de ces acteurs apparaît encore insuffisante, malgré des efforts importants et des initiatives locales intéressantes. A ce titre, la mission propose un renforcement de la gouvernance à tous les niveaux de compétence DFCI : communal, intercommunal, départemental, interdépartemental et régional, zonal, national et européen.

6.1. UN ÉCHELON COMMUNAL INVESTI, QUI DOIT PRENDRE LA MESURE DE SES RESPONSABILITÉS

La DFCI implique une action de terrain au plus près des enjeux. L'échelon communal est, de ce point de vue, essentiel, avec une forte mobilisation des élus communaux, des CCFF, des ASA, des Réserves communales de sécurité civile (RCSC) et des acteurs associatifs¹⁴⁸.

La mission estime qu'un effort de formation des maires à la démarche de DFCI et à leurs responsabilités (notamment à leurs pouvoirs de police) est nécessaire. De nombreux maires semblent ignorer que, en cas d'incendie de forêts entraînant des dommages graves ou des décès, ils peuvent engager leur responsabilité pénale (article 121-3 du code pénal) du fait de la non-utilisation de leurs pouvoirs de police en matière d'OLD ou d'habitat dangereux. De même, la formation des services communaux en matière de DFCI est nécessaire, notamment les gardes champêtres et les polices municipales.

¹⁴⁸ Voir, en annexe 17, la présentation des rôles respectifs des niveaux communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux et zonaux en matière de DFCI.

Suggestion n°22 : Préfets de zone et de départements DFCI - dès à présent : sensibiliser les associations d'élus à la nécessité d'organiser, au bénéfice des élus et des services communaux, des formations sur la DFCI et sur leur responsabilité pénale dans ce domaine.

La formation initiale et continue des milliers de bénévoles¹⁴⁹ des CCFF, mobilisés, de jour comme de nuit, en saison de feux, est essentielle pour garantir la qualité de leur intervention et leur sécurité ; dans le domaine de la DFCI, la bonne volonté ne garantit pas la qualité de l'action. Leur formation doit être effectuée en lien avec les SDIS, et faire appel, le cas échéant, aux programmes de l'Entente pour la forêt méditerranéenne.

En termes d'effectifs, la mission se félicite du niveau satisfaisant de renouvellement du bénévolat au sein des CCFF. Les trois associations départementales qu'elle a rencontrées n'ont pas fait part de craintes quant au maintien de leur effectif global. En revanche, elles ont fait part de leurs difficultés à recruter des personnes non retraitées. Il serait souhaitable de conforter les associations départementales dans leurs efforts de communication et de recrutement de bénévoles, retraités et non retraités.

Par ailleurs, les maires doivent prendre toute la mesure des responsabilités que leur confère le code forestier dans les domaines de l'urbanisme (voir section 4.1.) et du débroussaillage obligatoire (voir section 4.2.), ce qui n'est aujourd'hui que très insuffisamment le cas.

Enfin, la mission considère que l'action des communes doit être intégrée à une logique renforcée de massif.

6.2. UNE LOGIQUE DE MASSIF À PROMOUVOIR

Le niveau intercommunal peut intervenir dans le domaine de la DFCI¹⁵⁰, dès lors que la problématique dépasse les limites communales et relève d'une logique de massif. La mission a eu connaissance d'initiatives intéressantes de coopération intercommunale en matière de DFCI. Toutefois, il apparaît que cette démarche par massif reste l'exception.

La mission estime indispensable de développer l'approche par massif forestier et l'intercommunalité, en ce qu'elles permettent une mise en cohérence des actions de DFCI, un renforcement de la solidarité et une mutualisation des moyens.

En termes de planification, la révision du code forestier de janvier 2012 relative au Plan départemental ou interdépartemental de protection des forêts contre les incendies¹⁵¹ (PDPFCI/PIPFCI) va dans ce sens, en renforçant la prise en compte de la dimension « massif » dans l'élaboration de ces plans. En effet, l'autorité administrative compétente élabore le PDPFCI ou le PIPFCI en « *définissant des priorités par territoire constitué de massifs ou de parties de massif* ».

¹⁴⁹ A titre d'exemple, les CCFF de l'Hérault bénéficient de cinq modules de formation : une formation générale à leurs missions et au positionnement des CCFF, une initiation à la topographie, trois modules relatifs à la réglementation (débroussaillage, emploi du feu), à l'utilisation des moyens radios, et à la prévention et aux secours civiques.

¹⁵⁰ Voir, en annexe 17, la présentation des rôles respectifs des niveaux communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux et zonaux en matière de DFCI.

¹⁵¹ Articles L133-2 et R133-1 à R133-11 du code forestier nouveau.

La mission recommande de formaliser davantage cette approche par massif, en déclinant systématiquement les PDPFCI ou les PIPFCI par des Plans de massif (PMPFCI).

Suggestion n°23 : Préfets de départements DFCI - à 18 mois : formaliser l'approche par massif, en déclinant systématiquement les Plans départementaux ou les Plans interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies par des Plans de massif (PMPFCI).

De même, elle recommande que ces PMPFCI se substituent systématiquement aux Plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF), dont le statut juridique est incertain¹⁵².

En termes de gouvernance les préfets de départements DFCI doivent inciter davantage les maires, sans toucher à leur pouvoir de police en matière d'OLD, à transférer aux structures de coopération intercommunale, telles qu'elles ressortiront de la mise en œuvre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation territoriale de la République (NOTRe), les actions de DFCI qui impliquent une cohérence de massif¹⁵³. Il conviendra cependant, comme le souligne le « *Cahier blanc* » de la DPFM¹⁵⁴, d'éviter un cloisonnement par commune ou Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui effacerait l'approche par massif.

Recommandation n°45 : Préfets de départements DFCI - à 18 mois : inciter les communes à transférer aux structures de coopération intercommunale les actions de DFCI qui impliquent une cohérence de massif.

De même, un développement des CCFF à l'échelle intercommunale accroîtrait la masse critique de ces structures, en leur permettant d'intervenir avec des équipes mutualisées sur un territoire plus important que leur seule commune de rattachement. Les préfets de départements concernés doivent encourager les associations départementales de CCFF à développer cette dimension intercommunale.

Enfin, il est nécessaire de créer un lieu de dialogue des acteurs de la DFCI au niveau de chaque massif. Dans le Var, a été mis en place, à l'initiative du conseil départemental, un « *comité de secteur* » qui permet, au sein d'un massif, d'organiser un dialogue régulier entre tous les acteurs de terrain. La mission recommande que les préfets s'inspirent de cette organisation et instituent, pour chaque massif des départements DFCI, ce type de réunions. Ces réunions doivent être ouvertes à l'ensemble des acteurs concernés par la DFCI, y compris le monde associatif et les organisations professionnelles.

Suggestion n°24 : Préfets de départements DFCI - dès à présent : organiser, pour chaque massif, des réunions régulières de dialogue entre tous les acteurs de la DFCI.

Par-delà cette suggestion de principe, la mission ne souhaite pas définir un modèle d'organisation qui aurait vocation à s'appliquer uniformément à tous les massifs. Elle partage le souhait, exprimé par la DPFM dans son « *Cahier blanc* », de « *préserver la variété des*

¹⁵² Voir le glossaire, en annexe 19.

¹⁵³ Ce transfert ne pourra pas s'inscrire dans la révision des Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), dont l'adoption est prévue au plus tard le 31 mars 2016.

¹⁵⁴ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM.

organisations locales pour faciliter le partage d'objectifs communs dans les PPFCI et plans de massifs ».

6.3. UNE GOUVERNANCE DÉPARTEMENTALE À RENFORCER

6.3.1. L'échelon départemental, pivot opérationnel de la politique de DFCI

Le niveau départemental est le pivot de la mise en œuvre de la politique de DFCI¹⁵⁵. Il a semblé à la mission que ce dispositif départemental était, dans l'ensemble, convenablement gouverné, et que, sous l'autorité du préfet, les acteurs coordonnaient clairement leurs actions, et constituaient une « *armée du feu* » bien déployée. Ce point est évidemment essentiel et, là où il n'en irait pas ainsi, la situation devrait être rapidement corrigée face à un risque aussi grave que le feu de forêt ; les querelles de services, qui ont pu avoir lieu dans le passé, ne sont pas tolérables.

Toutefois, la mission a constaté des différences importantes dans les modalités de gouvernance de la DFCI entre les différents départements. Dans certains d'entre eux, tel le Var, le pilotage général s'appuie sur une organisation très structurée, comprenant un lieu de décision stratégique départemental, un lieu de dialogue entre les techniciens départementaux de la DFCI et des lieux de dialogue par massif. En revanche, dans plusieurs autres, ce pilotage semble moins formalisé ; la plupart des préfets organisent au moins deux réunions par an (une pour le lancement de la saison de feux, l'autre pour le bilan) avec les principaux acteurs de la DFCI ; ils n'animent pas systématiquement ces réunions et y délèguent leur directeur de cabinet ou un directeur départemental de services de l'État.

Par ailleurs, le champ d'intervention de chaque acteur de la DFCI apparaît insuffisamment clarifié, ce qui peut entraîner des conflits de compétences. Comme il a été vu en section 5.3.1.1., c'est notamment le cas, dans certains départements, du rôle des CCFF en matière de première intervention.

Certains acteurs de la DFCI ont exprimé, devant la mission, leur regret de ne pas être suffisamment associés aux réflexions pour lesquelles ils ont des compétences. Par exemple, certains SDIS ont estimé être insuffisamment consultés dans le domaine de la prévention du risque incendies de forêts. De même, les associations départementales de protection de la nature et de la biodiversité ont estimé qu'elles étaient insuffisamment ou trop tardivement associées à la définition de la politique de DFCI, pour avoir une influence réelle et constructive sur celle-ci. De ce point de vue, la recommandation « *G.2 : appuyer et formaliser le travail entre les services pour la gestion du risque incendies de forêt* » de la mission interministérielle de 2003¹⁵⁶ n'a été que partiellement mise en œuvre.

Enfin, la loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale du conseil départemental, qui ne peut intervenir que dans « *les domaines de compétences que la loi lui attribue* »¹⁵⁷. Or la même loi n'a prévu aucune compétence du conseil départemental en

¹⁵⁵ Voir, en annexe 17, la présentation des rôles respectifs des niveaux communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux et zonaux en matière de DFCI.

¹⁵⁶ Voir, en annexe 3, le tableau de suivi des recommandations de la mission interministérielle de 2003.

¹⁵⁷ Voir, en annexe 16 relative à la compétence légale des conseils départementaux en matière de DFCI, l'article L. 3211-1 du CGCT modifié par l'article 94 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

matière de DFCI. Plusieurs administrations centrales de l'État et conseils départementaux ont alerté la mission sur les conséquences graves que cette suppression pouvait avoir, les assemblées départementales n'étant plus fondées, à compter du 1^{er} janvier 2016, à financer les SDIS et les FORSAP. Pour corriger ce vide juridique, une proposition de loi¹⁵⁸ a été déposée, le 6 octobre 2015 par M. Pierre-Yves COLLOMBAT, sénateur du Var, pour introduire une compétence explicite des conseils départementaux en matière de DFCI et de reconstitution des forêts. Cette proposition, adoptée définitivement, dans une rédaction légèrement modifiée, a été publiée le 22 mars 2016¹⁵⁹. **Partageant l'esprit de l'exposé des motifs, la mission se félicite, dans le respect du principe de séparation des pouvoirs exécutif et législatif, de l'adoption de cette loi.**

6.3.2. Une gouvernance départementale de la DFCI à formaliser

La gouvernance de la politique départementale de DFCI doit être davantage formalisée, tant au niveau stratégique que technique.

6.3.2.1. Renforcer l'implication du préfet de département dans la définition de la stratégie départementale de DFCI

La mission estime souhaitable de conforter cette gouvernance, dans les départements DFCI, en systématisant les réunions stratégiques présidées effectivement par le préfet¹⁶⁰.

Elles pourraient être tenues, au rythme de deux à trois par an :

- une réunion destinée au lancement de la saison de feux, vers avril ou mai ;
- une réunion de bilan général après la saison de feux, en octobre ;
- le cas échéant, une réunion supplémentaire pour approfondir des dimensions spécifiques, en début d'année.

Ces réunions doivent associer l'ensemble des décideurs stratégiques de la DFCI au niveau départemental, parmi lesquels :

- les services de l'État (corps préfectoral, procureur(s) de la République, directeurs départementaux des territoires/des territoires et de la mer et de la protection des populations, commandant du Groupement de gendarmerie départementale (GGD), le cas échéant directeur départemental de la sécurité publique) ;
- les principales collectivités locales et leurs établissements publics (président ou membre du Conseil départemental, directeur du SDIS, présidents d'EPCI compétents en matière de DFCI, président de l'association départementale des communes forestières, présidents de Parcs naturels régionaux-PNR) ;
- en zone Sud, le président de l'ADCCFF, en zone Sud-Ouest le président de l'Union départementale des ASA (UDASA).

Recommandation n°46 : Préfets de départements DFCI - dès à présent : organiser, 2 à 3 fois par an, des réunions avec l'ensemble des décideurs stratégiques de la DFCI.

¹⁵⁸ Voir, en annexe 16, relative à la compétence légale des conseils départementaux en matière de DFCI, l'exposé des motifs et les versions successives de cette proposition de loi, ainsi que le texte de la loi définitivement adoptée.

¹⁵⁹ Loi n° 2016-340 du 22 mars 2016 relative à la protection des forêts contre l'incendie.

¹⁶⁰ Dans sa note d'étape de février 2016, la mission a proposé que les préfets des départements DFCI expérimentent, à l'occasion du lancement de la "saison de feux" 2016, la formalisation d'une réunion de ce type (recommandation n° 5).

Ces réunions pourraient être, le cas échéant, co-animées par le président ou un élu du conseil départemental. Sensible à la proposition du « *Cahier blanc* » de la DPFM visant à « *affirmer le partenariat État/collectivités comme la règle* », la mission estime qu'une co-animation des réunions stratégiques départementales pourrait y contribuer fortement. En revanche, sous réserve de la mise en œuvre de cette co-animation, la mission ne retient pas la proposition exprimée par la DPFM¹⁶¹ de rendre les conseils départementaux membres de la sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie de forêts de la Commission consultative départementale de la sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Ces réunions stratégiques doivent permettre de débattre et d'assurer le suivi de toutes les dimensions stratégiques de la DFCI (préparation, suivi, évaluation et révision du PDPFCI, présentation des autres outils de planification pluriannuelle départementale, programmation de la création et de l'entretien des équipements, programmation des opérations de débroussaillage, synthèse des demandes de subventions, validation de l'ordre d'opérations feux de forêts, mise en synergie des acteurs et clarification du rôle de chaque intervenant, RETEX départemental, recensement des problématiques stratégiques à évoquer avec le niveau zonal...).

Elles doivent aussi permettre de suivre des dimensions spécifiques qui seront considérées comme prioritaires au niveau départemental (suivi de la réalisation des OLD, situation des campings les plus vulnérables face aux feux de forêts, suivi de la préparation des PPRIf, mise en place d'outils de RCCI, désignation des contributeurs de la BDIFF...).

Elles doivent enfin permettre de proposer, de façon partagée et transparente, le service technique qui, le cas échéant, sera en charge de piloter, au nom du préfet, une dimension de la DFCI, afin d'éviter les conflits de compétences.

La préparation de l'ordre du jour de ces réunions stratégiques pourrait être réalisée, en amont, dans le cadre de réunions organisées entre techniciens (voir section suivante).

6.3.2.2. Clarifier les compétences et organiser le dialogue entre acteurs techniques

La mission estime souhaitable, pour chaque grande dimension de la DFCI (prévention, surveillance, intervention, RETEX, recherche des causes...), de clarifier la répartition des compétences entre les différents services.

A ce titre, il est souhaitable :

- *a minima*, d'identifier les intervenants et de préciser leurs rôles respectifs, comme le suggère le « *Cahier blanc* » de la DPFM ;
- si possible, de désigner un service pilote. Le choix du service pilote ne doit pas obéir à un modèle qui serait valable pour tous les départements DFCI, mais bien tenir compte de la réalité du terrain (traditions locales, compétences techniques et moyens des services...) ;
- de s'inspirer de l'expérience réussie et désormais institutionnalisée des Missions interservices de l'eau (MISE) et des Missions inter-services de l'eau et de la nature (MISEN), lesquelles fonctionnent avec plusieurs cercles de participants en

¹⁶¹ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM.

associant l'ensemble des services concernés et en s'ouvrant à d'autres partenaires tels les services des collectivités.

Il convient également de mieux structurer le dialogue entre les acteurs techniques départementaux de la DFCI. On constate en effet, sur le terrain, que certains acteurs n'échangent pas suffisamment, ce qui peut créer des incompréhensions, voire des tensions.

Des réunions régulières, animées par le directeur de cabinet du préfet ou le représentant que le préfet aura désigné, doivent permettre de réunir l'ensemble des acteurs techniques « permanents » de la DFCI départementale :

- services de l'État (SIDPC, DDT/M¹⁶², DDPP, GDD, le cas échéant Direction départementale de la sécurité publique-DDSP) et de ses établissements publics (ONF notamment) ;
- services des principales collectivités territoriales concernées (services du Conseil départemental et des EPCI compétents en matière de DFCI, services du SDIS) ;
- acteurs associatifs de la DFCI (en zone Sud ADCCFF, en zone Sud-Ouest UDASA).

Elles doivent pouvoir accueillir, en tant que de besoin, d'autres partenaires techniques pour aborder des dimensions spécifiques, par exemple les services d'autres établissements publics (PNR, Météo-France, organismes de recherche...).

Recommandation n°47 : Préfets de départements DFCI - dès à présent: clarifier la répartition des compétences entre les différents services intervenant en matière de DFCI ; désigner un service pilote pour chaque grande dimension de la DFCI ; structurer le dialogue entre les acteurs techniques départementaux de la DFCI en organisant des réunions régulières entre eux.

Ces réunions doivent permettre d'aborder l'ensemble des dimensions techniques de la DFCI et d'assurer une meilleure coordination des différents acteurs. Les éventuels problèmes qui pourraient être soulevés à l'occasion de ces réunions seront soumis à l'arbitrage du préfet.

6.3.2.3. Ouvrir le dialogue à tous les acteurs, le plus en amont possible

La mission estime indispensable d'associer - le plus en amont possible - les représentants de la société civile compétents en matière de DFCI, parmi lesquels le corps consulaire, les associations de protection de l'environnement et de la biodiversité représentatives au niveau départemental, les fédérations départementales des propriétaires forestiers et des sylviculteurs. Ainsi, une partie des réunions stratégiques du préfet ou des réunions techniques pourra être ouverte à la participation de ces structures, en fonction des dimensions traitées.

Recommandation n°48 : Préfets de départements DFCI - sans délai : associer - le plus en amont possible - les représentants de la société civile compétents en matière de DFCI.

Comme il a été vu, la programmation des travaux de création et d'entretien des équipements de DFCI doit donner lieu à un dialogue préalable avec ces organisations, dans la

¹⁶² En matière de DFCI, les DDT/M sont des acteurs opérationnels importants, qui mobilisent des crédits budgétaires (BOP149) gérés par les DRAAF dans le cadre des PDPFCI et appliquent la procédure d'approbation des PPRIf sous le pilotage des DREAL.

perspective d'un respect accru de l'environnement et de la biodiversité. Il en va de même des opérations de débroussaillage, dont les techniques doivent être adaptées en fonction des impératifs de protection de la faune et de la flore.

6.4. UN NIVEAU RÉGIONAL ET INTERDÉPARTEMENTAL, APPELÉ À JOUER UN RÔLE RENFORCÉ

L'échelon interdépartemental et régional joue d'ores et déjà un rôle important en matière de DFCI¹⁶³.

6.4.1. Des évolutions législatives récentes qui confortent l'échelon interdépartemental et/ou régional en matière de DFCI

Le Plan régional de protection des forêts contre l'incendie (PRPFCI) a vocation à être remplacé, en vertu de l'article L133-2 du code forestier, créé par l'ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012, par un Plan interdépartemental de protection des forêts contre les incendies (PIPFCI), élaboré après accord des préfets de département intéressés.

Ce dispositif interdépartemental, qui n'a pas encore trouvé de traduction concrète, sera incontestablement mieux adapté à la logique de massifs supra-départementaux que le PRPFCI, qui aurait été difficilement applicable à l'échelle des nouvelles régions. C'est, à l'évidence, le cas en Aquitaine : eu égard aux spécificités du massif des Landes de Gascogne et à l'extension de la nouvelle région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes, l'actuel PRPFCI devra être remplacé par un PIPFCI.

Suggestion n°25 : Préfet de région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes - à 18 mois : après évaluation, remplacer l'actuel Plan régional de protection des forêts contre les incendies (PRPFCI) par un Plan interdépartemental de protection des forêts contre les incendies (PIPFCI).

En zone Sud, il pourrait également être envisagé d'édicter des PIPFCI, par exemple au sein de chaque région, qui, sans se substituer à eux, pourraient utilement mettre les différents PDPFCI (et PMPFCI) en synergie.

Par ailleurs, l'article 67 de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 précitée regroupe les orientations de la politique forestière dans un document unique, le Programme national de la forêt et du bois (PNFB), lui-même décliné en programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB). Élaboré par la Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB), le PRFB fixe, par massif forestier, les priorités économiques, environnementales et sociales et les traduit en objectifs. Les PPFCI ont vocation à nourrir le volet DFCI du PRFB. Tous les documents d'orientation régionaux, départementaux et locaux arrêtés par l'État ou par les collectivités ayant une incidence sur la forêt et la filière bois doivent tenir compte du programme régional. En application de l'article L121-2-2 du code forestier, le PNFB doit fixer le cadre interrégional dans lequel les PRFB devront être coordonnés au titre des caractéristiques

¹⁶³ Voir, en annexe 17, la présentation des rôles respectifs des niveaux communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux et zonaux en matière de DFCI.

communes de leurs massifs forestiers ; c'est d'évidence le cas pour l'ensemble du massif méditerranéen.

Enfin, la loi NOTRe renforce sensiblement le champ d'intervention de la région¹⁶⁴, compétente pour promouvoir notamment le développement économique de la région, l'aménagement et l'égalité de ses territoires. La région a également une compétence partagée avec les départements dans le domaine du tourisme.

Dans ce cadre, la région élabore le SRADDET¹⁶⁵, qui fixe les objectifs de moyen et long termes, sur le territoire de la région, notamment dans plusieurs domaines ayant un lien direct ou indirect avec la DFCI (équilibre et égalité des territoires, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, protection et restauration de la biodiversité, prévention...). En outre, les objectifs du SRADDET s'imposent aux SCOT et, à défaut, aux PLU, cartes communales ou documents en tenant lieu, aux plans climat-énergie territoriaux et aux chartes des parcs naturels régionaux.

Le conseil régional élabore également le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui a pour objectif de favoriser « *un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire de la région, ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein* », et peut contenir « *un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, (...) pastorales et forestières* ».

Ces différentes évolutions législatives renforcent sensiblement la place de l'échelon régional dans des domaines directement (PIPFCl) ou indirectement (PRFB, nouvelles compétences du conseil régional) liés à la DFCI.

6.4.2. Mieux coordonner l'action régionale en matière de DFCI avec les stratégies départementales

La mission estime que, dans ce contexte législatif renouvelé, l'échelon régional doit assurer, sous l'autorité du préfet de région, une meilleure coordination de l'action régionale en matière de DFCI avec les stratégies de DFCI mises en œuvre dans chaque département.

Cette meilleure coordination passe notamment par une information accrue du préfet de région, par les préfets de département, sur les projets qu'ils portent en matière de DFCI. Comme l'indique le « *Cahier blanc* » de la DPFM¹⁶⁶, le niveau zonal a, de ce point de vue, un rôle essentiel à jouer en termes d'information, de coordination et d'appui réciproque au sein des régions. Comme il sera indiqué en section suivante, il appartiendra au préfet de zone de faciliter cette coordination, lorsqu'il réunira les préfets de départements et de régions de sa zone.

Cette stratégie doit être coordonnée avec les démarches précédemment évoquées, en particulier le volet DFCI du PRFB.

L'élaboration en cours d'une stratégie régionale opérationnelle de prévention du risque incendie de forêts pilotée par les préfets de région et animée par les DREAL, en application

¹⁶⁴ Articles L4221-1 et suivants du CGCT, modifiés par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

¹⁶⁵ Voir, en annexe 13, les principaux outils de planification d'urbanisme mis en œuvre dans le cadre de la DFCI.

¹⁶⁶ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM.

de la note technique du 29 juillet 2015¹⁶⁷, doit en outre être l'occasion d'harmoniser les politiques ministérielles au niveau régional, dans le cadre du PFRB. Elle doit aussi permettre de renforcer la coordination régionale de la programmation budgétaire, car il n'existe à ce jour aucun lieu « officiel » de débat pour élaborer une stratégie de programmation partagée entre DREAL/DRAAF/régions.

Recommandation n°49 : Préfets de régions DFCI - à 12 mois : en application de la note technique du 29 juillet 2015 relative à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire, poursuivre les efforts de formalisation d'une stratégie régionale opérationnelle de DFCI, partagée entre la DREAL et la DRAAF, associant le conseil régional, et ayant vocation à devenir le volet DFCI du Programme régional de la forêt et du bois (PRFB).

6.5. CONFORTER LA GOUVERNANCE ZONALE

La gouvernance zonale s'exprime de façon très différente dans les deux zones Sud et Sud-Ouest concernées actuellement par le risque incendies de forêts et dont le périmètre a été révisé.

La mission estime que, du fait des spécificités forestières propres à chacune de ces zones, il ne saurait être envisagé de leur appliquer un modèle unique de gouvernance. Pour cette raison, elle a fait le choix de distinguer ses préconisations dans deux sections distinctes.

Pour autant, il est souhaitable que des synergies soient trouvées en ces deux zones, qui ont à apprendre l'une de l'autre. A ce titre, la mission propose des exemples concrets pour lesquels un partage de l'expérience est souhaitable.

6.5.1. Une révision du périmètre des zones Sud et Sud-Ouest qui ne pose pas de difficulté majeure

Le périmètre des zones de défense et de sécurité a été revu, au 1^{er} janvier 2016¹⁶⁸. Du fait du transfert en zone Sud des huit départements de l'ancienne région Midi-Pyrénées :

- la zone Sud compte désormais, pour le risque incendies de forêts, vingt-trois départements (contre quinze auparavant) ;
- la zone Sud-Ouest compte douze départements (contre vingt auparavant).

Dans son ancien périmètre, la zone Sud constituait une réalité cohérente au plan météorologique et en termes de végétation, donc d'enjeux de DFCI. L'adjonction de l'espace midi-pyrénéen fait, sans doute, perdre, à la zone Sud, à court terme, une partie de cette cohérence, dans la mesure où les huit départements de Midi-Pyrénées sont plus faiblement confrontés aux incendies de forêt et ne relèvent pas, pour l'essentiel, du climat méditerranéen. Dans la perspective du changement climatique, cette adjonction peut, au contraire, se révéler pertinente, si ces départements connaissent un risque accru. De ce point de vue, il conviendra d'examiner la vulnérabilité, à long terme, de l'ancienne région Midi-Pyrénées face au changement climatique (voir section 7.3.).

¹⁶⁷ Consultable à l'adresse : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39929>

¹⁶⁸ Une phase transitoire est prévue pour la mise en œuvre de cette révision Voir, en annexe 10, l'évolution du périmètre des zones de défense et de sécurité Sud et Sud-Ouest.

L'évolution du périmètre des zones ne semble pas poser, à moyen terme, de difficultés majeures dans le domaine de la mise en œuvre de la DFCI. Du fait du nombre réduit de feux de forêts dans l'ancienne région Midi-Pyrénées et malgré le poids des feux d'écobuage, la zone Sud ne subira pas un transfert de charge important à gérer.

L'essentiel des difficultés tient à l'éloignement des huit départements concernés par rapport au chef-lieu de la zone Sud. Dans ce contexte, il pourra s'avérer difficile, pour les directions régionales situées à Toulouse, de se voir confier le pilotage de projets zonaux et d'en rendre compte régulièrement au préfet de la zone Sud.

Par ailleurs, la mission s'interroge sur le fait que la structuration interrégionale de certains établissements publics ne coïncide pas avec les nouveaux périmètres zonaux. C'est notamment le cas de l'organisation territoriale de Météo-France : les anciens départements de Midi-Pyrénées continuent de relever de la direction interrégionale de Bordeaux et non de celle d'Aix-en-Provence. Il en va de même de l'organisation territoriale de l'IGN et de l'ONF.

6.5.2. En zone Sud-Ouest, promouvoir la gouvernance zonale dans la perspective du changement climatique

Comme indiqué en section 6.4., priorité a été donnée, jusqu'à présent, en zone Sud-Ouest, à la mise en œuvre d'une démarche interdépartementale centrée sur le massif homogène des Landes de Gascogne. Cette logique est pertinente eu égard aux spécificités de ce massif, au sein d'une zone très étendue. Aujourd'hui, par-delà la compétence de l'EMIZ en matière d'intervention contre les incendies de forêt, la mise en œuvre d'une gouvernance zonale n'aurait pas de sens.

En revanche, la mission estime que, à moyen terme, dans la perspective du changement climatique, il conviendra de développer une approche zonale Sud-Ouest de la DFCI.

En effet, en dehors du massif des Landes de Gascogne, cette zone compte d'autres massifs forestiers, certes de nature très différente, qui pourraient, à terme, être exposés au risque incendies de forêts ; neuf départements de la nouvelle zone sur douze sont réputés particulièrement exposés au risque d'incendie par l'article L133-1 du code forestier. L'intervention du niveau zonal dans le domaine de la DFCI sera alors indispensable, comme elle l'est aujourd'hui en zone Sud, pour mettre en synergie les stratégies départementales et interdépartementales. A titre d'exemple, les outils de cartographie développés par le GIP-ATGeRi méritent d'être généralisés à l'ensemble de la zone pour assurer un suivi de tous les massifs forestiers à risque. De même, il est souhaitable d'associer le préfet délégué à la défense et à la sécurité et l'EMIZ Sud-Ouest à l'ensemble des réflexions interdépartementales conduites en matière de DFCI.

Recommandation n°50 : Préfet de zone Sud-Ouest - à moyen terme : dans la perspective du changement climatique, promouvoir la dimension zonale de la DFCI pour mettre en synergie les stratégies départementales et interdépartementales.

Le moment venu, les modalités de gouvernance proposées par le présent rapport pour la zone Sud pourront être, après évaluation de leur mise en œuvre, adaptées aux réalités et aux besoins de la zone Sud-Ouest.

6.5.3. En zone Sud, valoriser la légitimité et la place de la gouvernance zonale

La zone Sud constitue une réalité cohérente en termes d'enjeux de DFCI, ce qui légitime fortement une approche zonale. **De ce point de vue, tous les acteurs rencontrés par la mission, qu'ils relèvent ou non de l'État, expriment un besoin de pilotage au niveau zonal.**

6.5.3.1. En zone Sud, une gouvernance zonale qui conserve toute sa légitimité, malgré un effacement progressif

Le préfet de zone peut s'appuyer sur plusieurs outils pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de DFCI (secrétaire général de la zone, EMIZ, DPFM, Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne-COFM, Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie ...)

La dimension zonale de la stratégie DFCI a dépendu largement des personnalités qui ont occupé les fonctions préfectorales, et non de règles de gouvernance pérennes. Depuis 1986, dix préfets de zone se sont succédé, dont l'implication en matière de DFCI a été extrêmement variable.

Lors de son entretien avec la mission, l'actuel préfet de zone s'est montré fortement désireux de renforcer le pilotage zonal, mais également demandeur d'outils rénovés pour conduire une stratégie zonale. La mission s'en félicite, et souhaite que le pilotage zonal fasse l'objet de procédures renouvelées, inscrites dans des procédures pérennes.

Pour piloter la DFCI, le préfet dispose aujourd'hui d'un sous-préfet, **Secrétaire général de la zone (SGZ)** de défense et de sécurité, explicitement en charge, entre autres compétences, de « *la protection de la forêt méditerranéenne* ».

Il convient toutefois de souligner qu'initialement (de 1993 à 2012) cette compétence était dévolue, non pas à un sous-préfet, mais à un binôme préfectoral, constitué :

- d'un préfet, adjoint au préfet de zone, explicitement chargé de la protection de la forêt méditerranéenne¹⁶⁹ (onze titulaires de 1993 à 2012) ;
- d'un sous-préfet délégué à la protection de la forêt méditerranéenne (huit titulaires de 1993 à 2012), institué par l'arrêté du 28 octobre 1987 relatif au COFM.

La compétence « *protection de la forêt méditerranéenne* » a été heureusement maintenue dans le champ de compétence du SGZ actuel. En revanche, la mission regrette que cette compétence ne soit plus portée par l'autorité morale d'un préfet, secondé par un sous-préfet entièrement consacré à sa mise en œuvre. Force est de constater que la protection de la forêt méditerranéenne ne constitue aujourd'hui qu'une des nombreuses compétences du SGZ, ce qui tend à réduire la part d'activité qu'il peut y consacrer.

¹⁶⁹ Voir, en annexe 18, l'évolution du cadre juridique des compétences du préfet de la zone de défense et de sécurité Sud.

Il appartiendra au préfet de la zone Sud de veiller à ce que le SGZ s'investisse pleinement dans cette compétence.

L'**EMIZ Sud** et son COZ constituent l'outil opérationnel de gestion de crise du préfet de zone. La mission a noté la forte implication de ces structures dans la lutte contre les incendies de forêts (voir sections 5.4. et 5.6.). En revanche, elle s'interroge sur la pertinence du projet de transfert, fin 2016, de ces structures (actuellement installées à Gardanne) dans l'agglomération marseillaise, ce qui paradoxalement, eu égard aux difficultés de circulation, risque d'éloigner ces structures du préfet de zone, en même temps que de l'Entente et des établissements de recherche et de formation que celle-ci abrite.

Placée sous l'autorité du SGZ, la **DPFM**¹⁷⁰ est le service zonal en charge du suivi de la protection de la forêt méditerranéenne et de la DFCI. Toutefois, l'existence de la Délégation n'est fondée sur aucun texte, ce qui nuit à son affirmation auprès des autres services et des partenaires de l'État.

A bien des égards, la DPFM n'est perçue que comme un guichet pour les crédits « *Conservatoire de la forêt méditerranéenne* » (CFM) du programme « *forêt* » (149) du MAAF, dont elle assure, depuis 1987, l'instruction et la programmation, sans toutefois être Unité opérationnelle (UO). Elle n'a pas compétence sur les autres crédits que le MAAF consacre à la prévention des incendies de forêts, ni sur les crédits qu'y consacrent le ministère chargé de l'environnement, et, dans une moindre mesure, celui chargé de la sécurité civile.

Les effectifs de la DPFM, qui ont atteint jusqu'à sept agents dans les années 1993 à 2005, ne comptent plus que trois chargés de mission, dont deux agents du ministère en charge de la forêt et un agent du ministère en charge de la sécurité civile (actuellement indisponible à la DPFM, car assurant par intérim la direction de l'EMIZ). La recommandation « *G.3 : Faire évoluer la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne vers une structure de type mission inter-services sous l'autorité du préfet de zone* » de la mission interministérielle de 2003¹⁷¹ n'a pas été mise en œuvre.

Malgré ces moyens réduits, et l'absence d'agent du ministère en charge de l'environnement, la DPFM s'investit fortement dans le domaine de la DFCI, en réalisant des études, à destination des acteurs régionaux et départementaux, mais également à destination des administrations centrales de l'État¹⁷². Elle crée également des outils zonaux utilisables par les acteurs de terrain¹⁷³. Son site internet¹⁷⁴ offre une riche base de données DFCI à ses partenaires et au grand public.

¹⁷⁰ Voir le glossaire, en annexe 19.

¹⁷¹ Voir, en annexe 3, le tableau de suivi des recommandations de la mission interministérielle de 2003.

¹⁷² Parmi lesquelles :

- la note du 31 janvier 2011 portant propositions de révision des OLD et servitudes DFCI définies par le code forestier ;
- la note du 30 avril 2014 sur le COFM ;
- la note du 28 octobre 2014 sur l'évaluation des PPFCI de 1^e génération ;
- le « *Cahier blanc* » de 2014 ;
- la note du 23 mars 2015 de contribution au PNFB.

¹⁷³ Parmi lesquels :

- deux notes de doctrine, établies conjointement par le parquet général d'Aix-en-Provence, la DPFM et la direction territoriale Méditerranée de l'ONF, sur les actions prioritaires en matière de débroussaillage obligatoire,
- une convention-type relative à la constitution et l'intervention d'une équipe départementale pluridisciplinaire de RCCI,
- un guide zonal des équipements de DFCI.

¹⁷⁴ <http://www.dpfm.fr/>

Institué en 1987 et prorogé pour cinq ans en 2015, le **Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne (COFM)**¹⁷⁵ est un organe consultatif qui émet des avis et fait des propositions sur les mesures permettant une amélioration de la protection de la forêt contre les incendies.

Le COFM n'a été régulièrement réuni, dans sa composition réglementaire (42 membres)¹⁷⁶ qu'entre 1988 et 2001. Dans l'attente d'une refonte de sa composition, il n'a plus été réuni, entre 2002 et 2007, sauf en 2004. Il a, de nouveau, été réuni entre 2008 et 2010 (4 réunions), mais dans un format nettement élargi, puisqu'y ont participé des représentants des communes, des SDIS et des services locaux de l'État ; le nombre d'invités avoisinait 120 personnes, pour une centaine de présents effectifs. Il n'est plus réuni depuis 2011.

Très rapidement, la composition du COFM est apparue obsolète. L'élargissement de son format, qui visait à pallier cette obsolescence, l'a transformé en une « *grand-messe* », peu utile du fait du trop grand nombre de participants et de l'extrême variété du niveau de responsabilité des participants. Surtout, il s'est progressivement transformé, du fait de la diminution des crédits du CFM, en lieu de mise en cause de l'État par les élus des collectivités territoriales, ce qui conduit la DPFM à en proposer la réforme ou la suppression¹⁷⁷.

L'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie¹⁷⁸, créée en 1963 et dite « *Entente* », rassemble 31 adhérents (15 départements, 15 SDIS¹⁷⁹ et la Collectivité territoriale de Corse). Établissement public dont le statut est régi par la loi du 13 août 2004¹⁸⁰, elle intervient, notamment dans les domaines de la recherche, de la formation et de l'information sur la DFCI.

Financée par un budget de 8 millions d'euros, elle mène des actions utiles, dont la qualité est saluée par ses partenaires. C'est, en particulier le cas en matière de formation, avec environ 200 actions annuelles intéressant 20 000 stagiaires (pompiers, marins-pompiers, militaires et gendarmes, forestiers, forestiers-sapeurs, personnels des administrations déconcentrées...).

Toutefois, elle est perçue comme une structure trop orientée sur les problématiques de la seule région PACA, et insuffisamment sur celles du Languedoc-Roussillon et de la Corse. Sa coopération avec les autres acteurs de la DFCI est également jugée insuffisante, notamment dans le domaine de la stratégie de communication.

Malgré l'existence de ces multiples structures, le rôle effectif du niveau zonal n'apparaît pas clairement aux acteurs de la DFCI en départements, à l'exception notable :

¹⁷⁵ Voir le glossaire, en annexe 19.

¹⁷⁶ Il comprend, outre le préfet des Bouches-du-Rhône qui le préside, 41 membres, parmi lesquels des représentants des ministères concernés, 3 préfets de régions, les présidents de 4 conseils régionaux et 15 conseils départementaux de l'arc méditerranéen, des représentants des milieux socioprofessionnels et 5 personnalités qualifiées.

¹⁷⁷ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM.

¹⁷⁸ Voir le glossaire, en annexe 19.

¹⁷⁹ 14 de 15 conseils départementaux et 14 de 15 SDIS de la zone méditerranéenne (hors Drôme), ainsi que le Conseil départemental et le SDIS de La Réunion.

¹⁸⁰ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

- de l'action opérationnelle conduite par la zone et notamment de l'appui des moyens d'intervention et de lutte zonaux et nationaux, au premier rang desquels les moyens aériens ;
- du rôle de la DPFM en matière d'attribution des crédits du MAAF.

De même, il est regrettable que certaines circulaires ou instructions nationales, lorsqu'elles définissent les niveaux de conception et de mise en œuvre de la stratégie de DFCI, n'évoquent pas le niveau zonal ; c'est le cas par exemple de la note technique précitée du 29 juillet 2015 relative à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire¹⁸¹.

La mission considère que, dans l'espace méditerranéen, le niveau de gouvernance zonale a une réelle pertinence et qu'il est indispensable d'en clarifier les champs et modalités d'intervention.

Elle considère que la zone doit, sous réserve de distinguer plusieurs niveaux de dialogue et d'initiative, s'affirmer comme un échelon de pilotage stratégique, de circulation de l'information et de convergence des bonnes pratiques. A ce titre, elle propose, dans les sections suivantes, une organisation fondée sur trois outils :

- le COFM, comme lieu de pilotage stratégique de la DFCI zonale ;
- la DPFM, comme structure d'animation, d'impulsion et de coordination des acteurs techniques de la DFCI ;
- l'Entente, comme lieu de dialogue préalable entre tous les élus sur le thème de la DFCI.

6.5.3.2. Renforcer la gouvernance stratégique du préfet de la zone Sud

Le préfet de zone a la responsabilité du pilotage stratégique zonal. Il dispose d'un outil, le COFM, qui devrait lui permettre, à échéances régulières (par exemple de façon semestrielle, avant et après la saison de feux), de réunir, autour de la même table, tous les décideurs stratégiques de la DFCI.

Dès lors que le travail aura été préparé en amont, au plan technique, par les séances de travail pilotées par la DPFM (voir section 6.5.3.3.) et, au plan politique, par des réunions de l'ensemble des élus au sein de l'Entente (voir section 6.5.3.4.), la composition du COFM mériterait d'être limitée aux décideurs de l'État et des principales collectivités locales.

Ainsi, le COFM pourrait réunir, autour du préfet de zone, une cinquantaine de participants, ce qui lui permettrait un véritable échange ascendant et descendant :

- les deux autres préfets de région (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Corse) ;
- les trois DREAL et les trois DRAAF ;
- les préfets des quinze départements DFCI des trois régions méditerranéennes. La mission estime qu'il conviendra d'y convier les huit préfets des départements de l'ancienne région Midi-Pyrénées, à court terme ponctuellement, lorsque les thématiques concernées peuvent les intéresser, à moyen terme systématiquement, dès lors que le changement climatique renforcera l'acuité du risque incendies de forêts dans ces départements ;

¹⁸¹ Consultable à l'adresse : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39929>

- douze représentants des élus des collectivités territoriales désignés dans le cadre des réunions de l'Entente ;
- un représentant de chacun des trois ministères en charge de l'agriculture, de l'environnement et de la sécurité civile ;
- pour assurer le secrétariat de séance, les chargés de mission de la DPFM.

Bien entendu, les membres permanents du COFM doivent pouvoir se faire accompagner, en tant que de besoin, par un ou deux collaborateurs de leur choix, sans que ceux-ci puissent toutefois s'exprimer dans les réunions du COFM.

La mission estime indispensable que le préfet de zone puisse adapter le format du COFM en fonction de l'ordre du jour. Ainsi, il doit pouvoir associer aux réunions du COFM des acteurs stratégiques dont la participation ponctuelle lui semble souhaitable, en fonction des thématiques traitées et pour le point d'ordre du jour concerné, par exemple :

- les procureurs généraux des huit cours d'appel concernées¹⁸² ;
- les directeurs d'établissements publics (ONF, IGN...) et responsables d'organismes de recherche concernés (INRA, IRSTEA, CEREN, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement-CEREMA...);
- des dirigeants d'organisations de la société civile (association de protection de l'environnement et de la biodiversité, organisations professionnelles des propriétaires et des exploitants forestiers...) intervenant au niveau zonal ou régional.

La mission recommande que le COFM soit co-présidé par le préfet de zone et par le président de l'Entente interdépartementale.

Recommandation n°51 : Préfet de zone Sud - pour juin 2016 : conforter le pilotage stratégique du préfet de la zone Sud, en réformant profondément la fonction et la composition du COFM.

Le COFM doit être le lieu où sont abordées toutes les dimensions stratégiques de la DFCI, dans une perspective de partage des bonnes pratiques et de mise en cohérence des actions au niveau zonal. Cette orientation reprend l'esprit de la recommandation « G.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.* » de la mission interministérielle de 2003¹⁸³, qui n'a pas été mise en œuvre.

Par exemple, pourraient être abordées à ce niveau :

- la mise en commun et le suivi des stratégies régionales de DFCI demandées par la note technique précitée du 29 juillet 2015 ;
- la programmation des crédits de DFCI par le préfet de zone ;
- l'harmonisation des concepts de la DFCI ;
- la promotion d'outils communs de cartographie ;
- la définition d'une politique de communication concertée, au niveau zonal, sur la prévention et la lutte lors du lancement de la campagne estivale¹⁸⁴ ;

¹⁸² Cours d'appel d'Agen, Aix-en-Provence, Bastia, Grenoble, Montpellier, Nîmes, Pau et Toulouse.

¹⁸³ Voir, en annexe 3, le tableau de suivi des recommandations de la mission interministérielle de 2003.

¹⁸⁴ Comme suggéré par la recommandation du « Cahier blanc » de la DPFM « *Installer une communication claire et unifiée des actions de l'État au niveau zonal, régional et départemental* ». Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « Cahier blanc ».

- la mise en cohérence des ordres départementaux d'opérations feux de forêt et des arrêtés d'interdiction de massifs ;
- la mise en œuvre d'outils d'évaluation partagés (par exemple sur les PPFCI, les PPRIf, le respect des OLD) ;
- le suivi des indicateurs de DFCI ;
- l'identification des bonnes pratiques à porter à la connaissance de la zone Sud-Ouest ;
- sur la base d'un partage des RETEX, l'identification des difficultés à porter à la connaissance des administrations centrales ;
- plus généralement, assurer un suivi de la mise en œuvre des recommandations et suggestions des missions interministérielles pour la zone méditerranéenne.

Dans le contexte du changement climatique, la mission s'associe à la proposition exprimée par le rapport interministériel de 2003, qu'un débat stratégique sur la place de la forêt dans l'aménagement des territoires méditerranéens puisse être organisé au sein du COFM.

6.5.3.3. Valoriser l'apport technique de l'échelon zonal Sud

Le préfet de zone Sud doit pouvoir présenter au COFM des réflexions techniques préparées, en amont, par les spécialistes de la problématique. **Ainsi, la mission estime nécessaire de confier à la DPFM une fonction d'animation, d'impulsion et de coordination des réflexions conduites par l'ensemble des acteurs techniques de la DFCI** (services territoriaux de l'État, services des collectivités territoriales, SDIS, structures de recherche présentes sur la zone, établissements spécialisés...).

Recommandation n°52 : Préfet de zone Sud - dès à présent : confier à la Délégation à la protection pour la forêt méditerranéenne (DPFM) une fonction d'animation, d'impulsion et de coordination des réflexions conduites par l'ensemble des acteurs techniques de la DFCI.

Elle pourrait ainsi se voir confier le pilotage direct ou le suivi de groupes de travail sur des dimensions techniques particulières, nécessitant une homogénéisation ou une mise en cohérence.

Les déplacements de terrain de la mission ont permis d'identifier de nombreux domaines techniques dans lesquels la demande de convergence ou de cohérence des pratiques est forte (critères d'analyse, méthodologies d'élaboration, méthodes de calcul, termes de référence, structuration des outils de planification). L'architecture des PPFCI, les caractéristiques des équipements de terrain, la gestion des bases de données, les représentations cartographiques, la signalisation sur le terrain, les réglementations d'accès au massif en période estivale, les cahiers des charges de débroussaillage obligatoires, les RETEX, les supports de communication méritent également une démarche de convergence ou d'harmonisation.

La DPFM pourrait également constituer, pour ces acteurs techniques, un espace de conseil, d'appui et de consolidation de la doctrine zonale dans une dynamique résolument interministérielle. Elle pourrait, comme elle le suggère elle-même, assurer un rôle d'animateur des réseaux « métier ».

Dans sa mission, la DPFM doit s'appuyer sur les réseaux d'acteurs, constitués, sur le terrain, par les DREAL et les DRAAF, et leur confier le pilotage de projets, dont elle assurera le suivi.

La mission ne retient pas la proposition de la mission interministérielle de 2010 d' « élargir la DPFM au niveau national et créer un poste de délégué national »¹⁸⁵, ce qui contribuerait à diluer son action au bénéfice de la zone Sud. En revanche, elle estime souhaitable d'inscrire l'existence de la DPFM à l'article R.* 122-51 du code de la sécurité intérieure dont le 2^e alinéa¹⁸⁶ pourrait être ainsi complété : « *Le préfet de zone de défense et de sécurité peut mettre à la disposition du secrétaire général de zone de défense et de sécurité, pour l'exercice de sa mission, des personnels des services de l'État qui concourent à la protection de la forêt méditerranéenne et qui constituent la délégation à la protection pour la forêt méditerranéenne* ».

Recommandation n°53 : Niveau interministériel (décret en Conseil d'État) - pour fin 2016 : inscrire l'existence de la Délégation à la protection pour la forêt méditerranéenne (DPFM) à l'article R.* 122-51 du code de la sécurité intérieure relatif à la zone de défense et de sécurité Sud.

Pour une meilleure coordination des moyens et comme elle le suggère dans son « *Cahier blanc* »¹⁸⁷, la DPFM a vocation à se voir confier, pour la zone Sud, la gestion de la totalité des crédits de la ligne DFCI du Budget opérationnel de programme (BOP) « forêt » 149 et d'être ainsi instituée Responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) pour le MAAF.

Recommandation n°54 : Niveau interministériel - pour fin 2016 : confier à la DPFM, pour la zone Sud, la gestion de la totalité des crédits de la ligne DFCI du BOP 149 « forêt » dédiés à cette zone et l'instituer RBOP pour le MAAF.

Pour conforter l'interministérialité et la transversalité de la DPFM en matière de DFCI, il apparaît souhaitable, comme le propose le « *Cahier blanc* », de conforter les effectifs et compétences humaines de la DPFM par un chargé de mission affecté par les ministères en charge de l'environnement et de l'urbanisme. La mission estime que cette mesure serait de nature à renforcer la prise en compte des dimensions qui sont sous la responsabilité de ces départements ministériels, à savoir les risques, l'urbanisme et la protection de l'environnement et de la biodiversité, et de garantir une vision claire et partagée sur le statut écologique accordé à la forêt méditerranéenne. Elle renforcerait la pleine légitimité de la DPFM et, partant, l'efficacité de la stratégie zonale de DFCI.

Recommandation n°55 : Ministères en charge de l'environnement et de l'urbanisme - pour janvier 2017 : affecter au sein de la DPFM un chargé de mission, pour renforcer la prise en compte des dimensions qui sont sous la responsabilité de ces départements ministériels (risques, urbanisme, protection de l'environnement et de la biodiversité...), et garantir une vision claire et partagée sur le statut écologique accordé à la forêt méditerranéenne.

¹⁸⁵ Voir, en annexe 4, la recommandation numérotée 3.5. de la mission interministérielle de 2010.

¹⁸⁶ La rédaction actuelle du 2^e alinéa de l'article R. * 122-51 du code la sécurité intérieure est la suivante : « *Le préfet de zone de défense et de sécurité peut mettre à la disposition du secrétaire général de zone de défense et de sécurité, pour l'exercice de sa mission, des personnels des services de l'État qui concourent à la protection de la forêt méditerranéenne.* »

¹⁸⁷ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM.

6.5.3.4. Créer les conditions d'un dialogue apaisé avec les élus de la zone Sud

Le préfet de zone doit pouvoir créer les conditions d'un dialogue constructif et apaisé avec les élus des collectivités territoriales (régions, départements, intercommunalités, communes).

Si le COFM doit permettre l'expression collective de ces élus, il ne peut pas être le lieu de la représentation individuelle de chaque collectivité actrice de la DFCI.

La mission estime que l'Entente pourrait, sans que soit modifiée sa composition, devenir le lieu de dialogue préalable entre tous les élus sur le thème de la DFCI. Aujourd'hui centrée sur les conseils départementaux, elle gagnerait, compte tenu de leur implication dans la DFCI, à s'ouvrir davantage aux conseils régionaux, aux communes et aux intercommunalités. Elle pourrait ainsi permettre l'émergence de positions partagées, dont seraient porteurs les élus désignés au sein du COFM.

Recommandation n°56 : Préfet de zone Sud, en concertation avec les préfets de région et de départements et avec l'Entente pour la forêt méditerranéenne - sans délai : inciter l'Entente à devenir lieu de dialogue entre tous les élus sur le thème de la DFCI.

6.5.4. Développer les échanges de bonnes pratiques entre la zone Sud et la zone Sud-Ouest, dans le respect des spécificités de chaque territoire

La prise en compte des spécificités forestières du Sud méditerranéen et du Sud-Ouest a conduit à la structuration d'une gouvernance différente dans les deux zones. La mission estime que, s'il ne saurait être envisagé de leur appliquer un modèle unique de gouvernance, **il est souhaitable que des synergies soient trouvées entre ces deux zones, qui ont à apprendre l'une de l'autre.**

Il apparaît, d'ores et déjà, que les deux zones entretiennent des relations, notamment à travers des contacts entre leurs EMIZ. De même, des réunions communes ont été organisées ponctuellement, par exemple sur :

- la problématique de l'évolution des indices météorologiques, dans le cadre des travaux conduits par un chercheur canadien ;
- la réforme des bases de données sur les incendies de forêts ;
- la sensibilisation des élus aux OLD.

La mission estime que ces échanges doivent être systématisés.

En premier lieu, il est souhaitable que les services zonaux en charge de la DFCI soient invités aux réunions de pilotage stratégique de l'autre zone :

- le préfet délégué à la défense et à la sécurité de la zone Sud-Ouest, aux réunions stratégiques du COFM de la zone Sud ;
- la DPFM, aux réunions de pilotage stratégique interdépartementales, et à plus long terme zonales, du préfet de la zone Sud-Ouest.

Suggestion n°26 : Préfets de zones Sud et Sud-Ouest - sans délai : associer l'autre zone compétente en matière de DFCI aux réunions de pilotage stratégique zonales et/ou interdépartementales.

En second lieu, il est nécessaire que les deux préfets de zone organisent, voire animent, selon une périodicité au moins annuelle, des réunions d'échanges entre leurs services techniques, sur un ordre du jour validé en commun.

Ces réunions pourraient utilement porter sur des problématiques auxquelles les deux zones sont confrontées et pour lesquelles des réponses communes ou convergentes mériteraient d'être trouvées. C'est tout particulièrement le cas pour les domaines suivants :

- le dispositif de financement de la DFCI (FEADER...) ;
- les pratiques en matière d'élaboration et de suivi des outils de planification (PPFCI, PPRIf, PAC, cartes d'aléa...) ;
- la sécurisation juridique des équipements de DFCI (voir section 4.3.4.) ;
- la prévision météorologique ;
- les pratiques de lutte contre le feu mises en œuvre par les SDIS des deux zones ;
- l'harmonisation des arrêtés de débroussaillage et, plus généralement, la mise en œuvre et le contrôle des OLD...

Recommandation n°57 : Préfets de zones Sud et Sud-Ouest - dès à présent : organiser, voire animer, des réunions régulières d'échanges entre les services techniques, pour traiter en commun des problématiques auxquelles les zones Sud et Sud-Ouest sont confrontées.

Enfin, la mission estime que, par-delà leurs spécificités, les deux zones ont à apprendre l'une de l'autre. Les réunions proposées doivent permettre aux services des deux zones de s'enrichir mutuellement.

Par exemple, plusieurs démarches conduites en zone Sud-Ouest mériteraient d'être davantage portées à la connaissance de la zone Sud, au premier rang desquelles :

- les outils de cartographie et de suivi développés par le GIP-ATGeRi (voir section 3.2.), qui pourraient utilement enrichir les réflexions conduites par le département des nouvelles technologies (« PONT ») de l'Entente interdépartementale méditerranéenne et les organismes de recherche présents en zone Sud (INRA, IRSTEA...), et le projet de cartographie de la DPFM ;
- l'édiction d'un règlement interdépartemental engagée par le préfet de la zone Sud-Ouest (voir section 5.2.) ;
- la rédaction d'un « *guide des bonnes pratiques* » à l'attention des maires, par les services de l'État du département des Landes (voir section 4.1.2.2.) ;
- la mise en place par la DREAL de l'ancienne région Aquitaine du réseau demandé par la note technique précitée du 29 juillet 2015¹⁸⁸ et la commande au CEREMA d'une étude sur les pratiques et les attentes des services dans les domaines de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt et sur la prise en compte du risque dans les documents d'aménagement et d'urbanisme ;
- l'utilisation des nouvelles technologies (voir section 5.3.) en matière de surveillance et d'intervention.

De même, plusieurs démarches conduites en zone Sud mériteraient d'être davantage portées à la connaissance de la zone Sud-Ouest, parmi lesquelles :

- la mise en place d'outils de RCCI¹⁸⁹ (voir section 3.3.) ;

¹⁸⁸ Consultable à l'adresse : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39929>

¹⁸⁹ Dans sa note d'étape de février 2016, la mission a proposé que soit généralisée, à tous les départements concernés par la DFCI, la mise en place d'une structure de RCCI. Voir, en annexe 7, la recommandation n° 7.

- la valorisation, par les moyens de lutte au sol, de l'intervention des aéronefs (voir sections 5.4. et 5.6.) ;
- la mise en place, dans le Var, d'un « *groupe de protection des interfaces habitat forêt* » (voir section 5.5.3.) ;
- la démarche de communication et de sensibilisation que la mission recommande à l'Entente pour la forêt méditerranéenne d'engager (voir section 3.5.2.).

Plus largement, dans le domaine essentiel de l'acquisition des compétences, l'École de l'Entente interdépartementale (École d'application de sécurité civile - ECASC) doit être considérée comme le lieu privilégié de la formation aux incendies de forêts. Il est souhaitable que cette école continue d'accueillir en formation des stagiaires en provenance, non seulement de la zone Sud, mais également de la zone Sud-Ouest et de l'ensemble des départements qui sont ou seront confrontés au risque incendies de forêts.

6.6. UNE DIMENSION INTERMINISTÉRIELLE À CONFORTER AU NIVEAU NATIONAL

La mission (et la DPFM dans son « *Cahier blanc* »¹⁹⁰) a présenté ci-dessus l'enjeu essentiel d'une approche systémique sur les trois volets prévention-prévision-lutte ; en conséquence, **la complémentarité interministérielle doit être systématiquement recherchée** et induire des collaborations (information, consultations...), aboutissant à des actions concertées, valorisées par des indicateurs partagés ; de plus, chaque action envisagée doit faire l'objet d'une évaluation de l'impact qu'elle aura pour les autres.

Les politiques de communication en matière de DFCI gagneront en lisibilité si elles sont harmonisées et réunies : la mission souhaite ainsi, comme la DPFM¹⁹¹, qu'une communication forte soit organisée chaque année, lors du lancement de la campagne estivale, de manière conjointe par les ministres en charge de la sécurité civile, de l'agriculture et de l'environnement ; en tant que de besoin, le ministre en charge de la justice pourrait y être associé, afin d'évoquer la politique pénale en matière d'incendies de forêt. Il pourrait s'agir d'une conférence de presse commune aux trois - ou quatre - ministres, appuyée par un dossier et un communiqué de presse uniques. Chaque ministre, d'autre part, pourrait participer à une séance départementale de lancement de la saison feu de forêt. En effet, la visite du président de la République, en juillet 2015, dans le Var, a été très appréciée par l'ensemble des acteurs de la DFCI. Il est clair que de telles visites sont vécues comme un soutien, une reconnaissance, un encouragement ; elles contribuent de plus à faire prendre conscience de la gravité du risque feu de forêt.

Les circulaires ministérielles ont vocation à être co-signées, dès lors que leur contenu concerne les trois volets du système « *DFCI* » ; à cet égard, la mission regrette que la note technique précitée du 29 juillet 2015¹⁹² n'ait pas été co-signée par les ministres de l'Intérieur et de l'Agriculture : sa portée en a certainement été affectée.

De manière plus générale, la réussite au plan local des actions de DFCI, qui sont au cœur de plusieurs politiques, nécessite que les différents départements ministériels et directions d'administrations centrales développent des synergies et des conceptions partagées,

¹⁹⁰ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM (recommandation 1.1.).

¹⁹¹ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM (recommandation 1.1.).

¹⁹² Consultable à l'adresse : <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=1&r=39929>.

tant dans les approches stratégiques que dans les questions réglementaires et les moyens financiers et humains consacrés à ces politiques.

En écho à l'interministérialité qui est devenue une réalité aux niveaux départemental et régional et que la mission appelle également de ses vœux au niveau zonal, des concertations plus régulières et plus fluides doivent être mises en place au niveau national entre les ministères en charge de la sécurité civile, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'agriculture ; la mission propose donc, comme la DPFM¹⁹³, qu'une réunion semestrielle soit tenue entre les directions générales des ministères concernés (DGSCGC/DGPE/DGPR/DGALN). Cette réunion permettrait de :

- préparer la saison de feux (réunion de printemps) et en tirer les enseignements (réunion d'automne) ;
- apporter des éléments de doctrine ;
- répondre aux sollicitations d'appui, voire résoudre des difficultés locales qui lui remonteraient lorsqu'elles n'ont pas pu être réglées au niveau zonal.

Recommandation n°58 : Ministres en charge de la sécurité civile, de l'agriculture, de l'environnement, de l'urbanisme et, en tant que de besoin, le ministre en charge de la justice - à 6 mois : mettre en place une véritable pratique d'interministérialité dans le cadre de réunions DFCI semestrielles entre les directions générales des ministères concernés (DGSCGC/DGPE/DGPR/DGALN).

Par ailleurs, la mission souhaite mettre à profit la possibilité de créer des comités techniques spécialisés au sein du CSFB, qui peut être considéré comme un « *parlement* » de la filière. Elle propose, compte tenu des spécificités de la DFCI, qu'un comité technique DFCI soit créé au sein du CSFB ; doivent y siéger les directions d'administration centrale concernées qui ne sont pas membres du CSFB (DGPR, DGSCGC). Ce lieu de dialogue permettrait d'aborder :

- les questions générales liées à la DFCI, dans une approche systémique allant de la recherche jusqu'à la reconstitution des peuplements incendiés, en passant par une gestion sylvicole appropriée et durable ;
- les questions propres à la zone méditerranéenne, à l'Aquitaine et, de plus en plus, à l'ensemble du territoire.

Un tel dispositif complèterait de manière opportune l'ensemble du dispositif DFCI et le rendrait plus cohérent et plus lisible.

Suggestion n°27 : MAAF - pour fin 2016 : créer un comité spécialisé DFCI au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois (CSFB) ; y convier notamment les directions d'administration centrale concernées.

Enfin, si faute de temps, la mission n'a pas fait porter ses observations sur les départements et collectivités d'Outre-Mer, elle tient néanmoins à attirer l'attention sur l'importance des risques d'incendies de forêt qui peuvent affecter ces territoires, aux enjeux très sensibles et particulièrement exposés à l'impact du changement climatique. Les incendies de forêt peuvent porter des atteintes majeures aux espaces naturels et aux intérêts des

¹⁹³ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM (recommandation 1.1.).

populations locales. D'ailleurs, une mission a déjà été réalisée en 2012 après le grand incendie qui a brûlé 2 800 hectares à La Réunion en 2011¹⁹⁴.

6.7. AU NIVEAU EUROPÉEN

La forêt ne fait pas partie des politiques communautaires ; elle est abordée de façon indirecte par différentes politiques d'aménagement rural (FEADER), de protection de la biodiversité (Natura 2000), de développement des énergies renouvelables...

Néanmoins, la stratégie de l'Union européenne pour les forêts adoptée en 2013¹⁹⁵ a pour principes directeurs la gestion durable des forêts et la promotion de leur rôle multifonctionnel, l'utilisation efficace des ressources et la responsabilité de l'UE à l'égard des forêts à l'échelle mondiale ; la Commission européenne a pris note, fin 2014, des critères de gestion durable proposés par les experts. De plus, l'adaptation des forêts au changement climatique et la résilience des écosystèmes sont de plus en plus pris en considération.

Dans le domaine météorologique, le *Joint Research Center* organise la collaboration entre organismes nationaux (programme EUMETNET) ; le Système d'information européen sur les feux de forêt (EFFIS¹⁹⁶) permet une synthèse des données, fournies à un rythme hebdomadaire, par chaque État Membre.

En termes de lutte, la compétence « *incendies de forêt* » n'est pas une compétence communautaire intégrée et partagée ; il s'agit d'une coopération entre États membres. En 2008-2009, le programme EUFFTR¹⁹⁷ a ouvert, après les grands feux en Grèce, la possibilité de location, d'un État membre à l'autre, d'avions bombardiers d'eau, avec un financement européen à hauteur de 85 %, le reste étant à la charge des États-membres. Ce programme a été entériné par le Parlement européen ; la localisation de ces moyens tampons n'est pas encore décidée.

La France a signé des accords bilatéraux d'assistance mutuelle avec l'Italie, le Portugal, la Grèce, la Croatie et l'Espagne. Ces renforts de moyens en intervention sur les feux ne font pas l'objet de rétro-financements, sauf situation exceptionnelle. France et Italie prévoient d'approfondir leur mutualisation : base de Gênes et projet de mutualisation Corse-Sardaigne (trois avions à Ajaccio, 3 à Olbia).

La Cour des comptes européenne dans son rapport de 2014¹⁹⁸ a produit quatre recommandations pour optimiser durablement les crédits européens alloués aux pays membres. Elle souligne, dans sa recommandation n°1, « *la nécessité de renforcer l'impact de l'aide sur la protection de l'environnement en privilégiant les actions dans les forêts présentant le plus grand intérêt pour l'environnement comme les surfaces forestières Natura 2000* » et, à ce titre, estime que « *la Commission européenne devrait vérifier lors de l'approbation des Programmes de Développement Rural (PDR) des États membres pour la période 2014/2020 que les besoins en matière d'actions de prévention dans les surfaces*

¹⁹⁴ Rapport de la mission d'appui CGEDD-CGAAER-IGA, suite aux incendies de forêts de La Réunion, mars 2012.

¹⁹⁵ Consultable à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0659>

¹⁹⁶ *European Forest Fire Information System*.

¹⁹⁷ *European Forest Fire Tactical Reserve*.

¹⁹⁸ Voir, en annexe 9, le résumé du rapport spécial de la Cour des comptes européenne « *L'aide à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les catastrophes naturelles est-elle bien gérée ?* ».

forestières pour lesquelles une aide publique est envisagée soient décrits et justifiés de manière adéquate ».

C'est tout l'enjeu de la réflexion stratégique à mener depuis le niveau du massif jusqu'au niveau zonal : protéger les forêts dans leur ensemble et éviter qu'un incendie ne prenne en écharpe la totalité d'un massif, détruisant alors sans distinction des forêts de biodiversité ordinaire et des forêts de grand intérêt écologique ou des zones Natura 2000.

Bien que la mission n'ait pas été en mesure de vérifier si les recommandations de la Cour des comptes européenne ont bien été suivies pour la programmation 2014-2020, il lui paraît nécessaire d'attirer l'attention des ministères concernés pour que la génération suivante de programmes fasse l'objet d'une attention particulière à ce sujet.

Dans cet esprit, la mission recommande que, lors de l'élaboration des PPFCI, la réflexion conduite pour définir la stratégie DFCI dans sa globalité systémique (voir le principe n°1 exposé en section 1.2.) et assurer ainsi la protection de l'ensemble des massifs, identifie les forêts de grand intérêt écologique, notamment les surfaces forestières classées Natura 2000, et les moyens de les protéger.

La mission interministérielle de 2010¹⁹⁹ a recommandé de conduire, à l'échelle européenne, une simulation de l'extension des zones à risque ; elle a également recommandé de mettre en commun la connaissance statistique du risque et la prévision hebdomadaire de l'aléa²⁰⁰.

La mission reprend cette recommandation et attire l'attention sur l'importance de renforcer la coopération, en particulier pour disposer d'une étude à jour sur l'évolution du risque « *incendies de forêt* » à moyen/long terme ; des premières estimations présentées par l'INRA, il ressort que l'indice de sévérité estimé par l'IFM²⁰¹ évoluerait, selon les scénarios B2 et A2 du GIEC, entre 45 à 51 % au Portugal ; entre 39 et 45 % en Espagne, entre 16 et 27 % en Italie, entre 20 et 41 % en Grèce, entre 31 à 49 % en France.

Recommandation n°59 : Niveau interministériel - à moyen terme : conduire à l'échelle de l'Union européenne, une simulation de l'extension des zones à risque incendie de forêts ; mettre en commun la connaissance statistique du risque et la prévision hebdomadaire de l'aléa.

¹⁹⁹ Voir, en annexe 4, la recommandation numérotée 1.3. de la mission interministérielle de 2010.

²⁰⁰ Voir, en annexe 4, la recommandation numérotée 4.6. de la mission interministérielle de 2010.

²⁰¹ Voir, en annexe 11, la présentation de l'Indice forêt météo (IFM) et de l'Indice feux de forêts météorologique (IFFM).

7 - **CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE NATIONALE DE DFCI INTEGRANT LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, PROPORTIONNÉE AUX ENJEUX ET ÉVOLUTIVE**

7.1. **UN SOUTIEN FINANCIER AU MOINS À MAINTENIR**

La mission n'a pas privilégié l'approche financière ; en effet, la mission 2010 l'a largement traitée sur la base d'hypothèses qui restent crédibles : elle a ainsi estimé à plus de 500 millions d'euros les montants consacrés par l'UE, par l'État et ses établissements publics, par les collectivités territoriales qui apportent l'essentiel des moyens financiers et par les propriétaires forestiers. Un tiers des ces montants va à la prévention ; deux tiers vont à la lutte contre les feux de forêts.

La mission considère qu'il est difficile, six ans après, de remettre sérieusement en cause ou d'affiner ces estimations.

D'une part, il est particulièrement délicat d'évaluer les apports budgétaires des collectivités territoriales. En ce qui concerne les conseils départementaux, très impliqués dans la DFCI, il y aurait lieu de mettre en place une enquête en lien avec l'Assemblée des départements de France (ADF) ; son directeur, rencontré par la mission, en a ouvert la possibilité, mais il a semblé à la mission qu'une telle enquête nécessitait un important travail préparatoire, à mener en partenariat entre cette association et l'administration. De même, une comptabilité analytique mériterait d'être préalablement mise en place au sein des SDIS, afin d'isoler, dans leur budget, les dépenses qui relèvent de la DFCI, qu'il s'agisse d'investissements ou d'acquisition d'équipements nouveaux, d'entretien des matériels, de fonctionnement général ou de coût des personnels.

Malgré la difficulté de l'exercice, et pour faire suite au constat fait en section 2 quant au manque d'évaluation économique des feux de forêts, la mission suggère d'entreprendre une étude approfondie afin de mesurer les coûts pour la collectivité des interventions de lutte contre les incendies de forêt et de mettre au point un indicateur adapté permettant d'en suivre l'évolution.

Suggestion n°28 : Niveau interministériel – à 18 mois : conduire, en lien étroit avec les associations d'élus (Assemblée des départements de France-ADF et Association des régions de France-ARF), une étude approfondie afin de mesurer les coûts pour la collectivité des interventions de lutte contre les incendies de forêt et de mettre au point un indicateur adapté permettant d'en suivre l'évolution.

D'autre part, la mission, en recommandant de ne pas baisser la garde, suggère de maintenir les montants budgétaires actuels et d'en stopper l'érosion. Certes, il serait tentant de consacrer plus de crédits à une thématique qui paraît largement le mériter, mais, dans le contexte budgétaire actuel, la mission ne recommande d'accroître les dotations budgétaires que sur la seule ligne du renouvellement de la flotte aérienne ; sur ce point particulièrement sensible, elle recommande de ne pas différer les décisions et d'entrer sans attendre dans l'application des préconisations du rapport Lavernée²⁰².

²⁰² Conclusions du groupe de travail sur l'avenir de la flotte aérienne de la sécurité civile (lettre de mission du 8 septembre 2011) présentées par Christian de Lavernée, préfet de la région Lorraine, préfet de la zone de défense Est (mars 2012).

Dans le registre financier, la mission apporte quelques précisions uniquement sur les chiffres qu'elle a pu recueillir auprès de la DPFM²⁰³ ; ceux-ci tendent à montrer une baisse, depuis 2003, de l'ordre de 10 % des crédits affectés en zone Sud par le MAAF à la DFCI.

La mission ne peut s'empêcher de poser une question de fond : est-il possible d'évaluer l'efficacité de la politique de DFCI ? Une intervention contre un feu de forêt ne sera-t-elle pas jugée toujours trop onéreuse ? Et si, à l'inverse, on porte le regard, non plus sur les forêts détruites par l'incendie, mais sur celles qui n'ont pas brûlé, comment identifier, quantifier, en surface et en valeur, celles qui ont été épargnées des flammes et que tous les efforts humains et financiers ont permis de préserver ?

Afin de mieux justifier les dépenses engagées en faveur de la DFCI, la mission suggère d'adapter la méthodologie d'évaluation monétaire des forêts, en intégrant la problématique des incendies. Cette méthodologie pourrait s'appuyer sur le programme de recherche en cours « *Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques* » (EFESE). Cette mission pourrait être confiée au CGDD.

Suggestion n°29 : Niveau interministériel - à 18 mois : mettre au point pour la DFCI la méthodologie d'évaluation monétaire des forêts, en s'appuyant sur le programme de recherche « *Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques* » (EFESE), afin de pouvoir mieux justifier les dépenses en faveur de la DFCI. Cette mission pourrait être confiée au CGDD.

7.2. LA PERCEPTION PAR LES PRÉFETS DU RISQUE « INCENDIES DE FORÊT » AU REGARD DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

A ce jour, 32 départements sont identifiés par le code forestier comme particulièrement exposés au risque incendie de forêt ; il s'y applique alors, de droit, une série de mesures destinées à réduire les incendies de forêt en nombre, en surface, en impact.

Le rapport interministériel de 2010 évalue à au moins 30 % la surface supplémentaire du territoire métropolitain exposée, à l'horizon 2050, au risque d'incendie de forêt du fait du changement climatique.

Pour apprécier la perception du risque et son évolution, la mission a adressé un questionnaire aux préfets des 63 départements métropolitains non désignés comme particulièrement exposés par le code forestier : 48 réponses ont été reçues et analysées par la mission²⁰⁴.

La majorité des départements considère que la fréquence des feux de végétation est inchangée sur les 15 dernières années ; néanmoins, 6 départements (Aveyron, Haute-Loire, Finistère, Savoie, Rhône, Isère) estiment que leur fréquence s'est accrue, de manière assez sensible. Dans ces 48 départements, la saison 2015 a été plus active.

²⁰³ Voir, en annexe 20, l'évaluation financière de la DFCI.

²⁰⁴ Voir, en annexe 6, l'analyse des réponses des préfets au questionnaire de la mission interministérielle sur la stratégie départementale de DFCI face au changement climatique.

La plupart des départements citent un suivi quotidien (parfois récent) de l'IFM ; une grande majorité dispose d'une cartographie (parfois récente) des massifs à risque, et a déjà installé des équipements DFCI.

La sensibilisation des différents acteurs (maires, professionnels agricoles et forestiers, usagers et habitants) est déjà assez fréquente. Un très grand nombre de départements veillent à disposer de cadres formés à la lutte contre les feux de forêt ; ils inscrivent pour cela des agents aux stages de formation assurés par l'Entente interdépartementale.

En termes de prospective à moyen/long terme, la plupart des départements considèrent que la situation actuelle est satisfaisante et qu'il faudra revoir la position dans 5 à 10 ans. On peut néanmoins noter les retours suivants :

- le préfet de l'Ille-et-Vilaine cite la Commission régionale de la forêt et du bois, qui devait se réunir en mars 2016 pour débiter la déclinaison en région du PNFB ; à cette occasion, il devait évoquer l'opportunité d'une instance dédiée aux incendies de forêt en région Bretagne ;
- le préfet de Haute-Loire a évoqué la perspective d'un PDPFCI lors de la séance 2015 de la CCDSA « *incendies de forêt* » installée en 2003 ;
- le préfet du Cantal a mis en place, depuis 2006, un PDPFCI « *volontaire de connaissance et d'organisation* », avec repérage des zones sensibles et installation d'une sous-commission « *incendies de forêt* » ;
- le préfet de l'Isère, suite aux graves incendies de 2003, a progressivement mis en place un dispositif avec, en 2007, le classement des communes à risques, en 2008, un arrêté préfectoral révisé en 2013 et, en 2014, la création de la sous-commission « *incendies de forêt* ».

7.3. POUR UNE PRISE EN COMPTE APPROPRIÉE ET PROGRESSIVE DE L'AUGMENTATION DU RISQUE INCENDIE DE FORÊT DANS LES DÉPARTEMENTS SUBISSANT LES IMPACTS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

D'évidence, cette augmentation du risque incendie de forêt ne va pas se produire tout d'un coup ; mais vraisemblablement s'installer d'une façon progressive et par à-coups.

Il n'est donc pas question de « *plaquer* » le dispositif en vigueur dans les départements soumis de longue date au risque feu ; *a contrario*, la puissance publique ne doit pas se trouver, demain, dans la situation d'avoir à adopter, dans l'urgence, des mesures curatives et coûteuses ; il convient dès aujourd'hui de définir et de mettre en œuvre les modalités d'une réponse graduée, progressive, mettant les services concernés en capacité de prévenir les effets destructeurs de ces incendies.

La mission recommande que cette réponse s'organise selon quatre registres.

***Observer, connaître, enregistrer, interpréter, piloter :**

- identifier les feux de forêt et les référencer dans la BDIF nationale (date et lieu de départ du feu, enveloppe du feu, formations forestières concernées, causes et circonstances du départ de feu, informations météo du jour et de la période) ;
- renseigner, à la fois, les feux de forêt et les feux de végétation (AFERPU en zone Sud) ;

- se donner les moyens d'identifier les causes et origines des feux, à travers quelques personnes susceptibles de constituer une cellule RCCI ;
- identifier les zones du département ainsi que les formations forestières ou naturelles les plus soumises ou exposées aux feux de forêt ou de végétation ; identifier les périodes les plus dangereuses ;
- se donner les moyens d'analyser et interpréter ces données dans le double but de bâtir une réponse appropriée au niveau départemental et de faire remonter au niveau zonal des informations fiables et complètes.

***Adapter le dispositif en fonction de l'accroissement du risque**

- sur les bases qui précèdent, mener, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (structure technique départementale proposée par la mission en section 6.3.2.2.), une réflexion sur les différentes réponses à apporter, qu'il s'agisse de mesures législatives (OLD) ou réglementaires (arrêté préfectoral ou municipal...), d'équipements de terrain, de dispositif de veille, d'intervention rapide sur les départs de feu ou de lutte ;
- en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de règles de construction, intégrer aux démarches de planification, le plus en amont, la problématique du changement climatique et de l'extension des zones à risque ;
- aux périodes et sur les secteurs identifiés ci-dessus, mettre en place le dispositif de surveillance, d'intervention rapide et de lutte ainsi défini ;
- toujours faire un bilan de la saison de feux pour enrichir la connaissance et mieux adapter le dispositif ; mener un RETEX sur les feux « *signifiants* » (surface et impacts, type de formation forestière ou naturelle concernée, feu inhabituel ou faisant apparaître une nouvelle dimension du problème) ;
- construire une stratégie territorialisée d'adaptation des écosystèmes forestiers au changement climatique.

***S'équiper, se former**

- acquérir les moyens matériels de surveillance et d'intervention nécessaires ;
- mettre en place les équipements de terrain identifiés dans l'analyse du territoire identifiés pour leur exposition aux risques et veiller à leur bon état d'opérationnalité ;
- identifier les personnels d'encadrement du dispositif (personnels du SDIS, de l'administration, des services forestiers, de la gendarmerie ou de collectivités territoriales), les constituer ainsi en un réseau de compétences et assurer à chacun les formations nécessaires. La mission considère que l'École de l'Entente interdépartementale constitue le bon lieu pour les formations à offrir à ces personnes ressources.

***Sensibiliser, informer**

- diffuser un message général en direction des élus, ainsi que des propriétaires et gestionnaires des formations les plus exposées aux risques (agriculteurs, forestiers...) ;
- dans les secteurs à risques, diffuser un message aux habitants et aux touristes à la fois pour les mettre en garde et les inciter à un comportement adapté ;
- dans les secteurs à risques, établir des cartes d'aléa et les transmettre aux maires pour intégration dans leurs documents d'urbanisme.

Dès lors que le risque augmentera et se stabilisera à un niveau élevé, l'ensemble de ces mesures devront se renforcer, se généraliser et se positionner aux niveaux existant dans les départements classés aujourd'hui à risque.

Il sera ensuite nécessaire de classer ces départements dans le champ de l'article L133.1 et de les doter ainsi du dispositif juridique et réglementaire qu'implique cet article : un texte législatif devra être soumis au Parlement dans ce but. Lorsque le département ne présentera pas dans sa totalité une exposition homogène au risque de feu, le classement de bois et forêts « à risque d'incendie » pourra être prononcé par le préfet en vertu de l'article L132-1 du code forestier ; dans le territoire concerné, les mesures pourront être ainsi renforcées.

Recommandation n°60 : Ministres en charge de la sécurité civile, de l'agriculture, de l'environnement et de l'urbanisme - à 12 mois : adopter, dans la perspective du changement climatique, une stratégie interministérielle nationale de DFCI et la faire largement connaître à tous les acteurs et au grand public.

7.4. UNE POLITIQUE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION RENFORCÉE

Au regard de sa dimension sociétale inscrite dans la durée, la stratégie nationale DFCI doit être accompagnée d'une politique de suivi et d'évaluation forte et partagée.

Pour cela, un tableau de bord national simple et robuste doit en être le support ; il pourra être utilement décliné par zone, par région, par département voire par massif.

7.4.1. Optimiser l'indicateur global historique

Comme le note la DPFM dans son « *Cahier blanc* »²⁰⁵, l'indicateur actuel du programme 149 « *forêt* », le taux d'extinction des feux « *naissants* », est un indicateur d'efficacité de la politique dans sa globalité systémique : prévention et prévision, mais aussi lutte ; un indicateur d'efficacité de l'action de l'État, mais aussi de celle de l'ensemble des acteurs impliqués dans la DFCI. Il doit donc être conservé, dans l'approche systémique évoquée en section 1.2.

Suivant la proposition de la DPFM, cet indicateur global pourrait être optimisé et affiné selon différentes voies : une pondération avec le danger météorologique, une analyse en moyenne glissante, un calcul séparé entre feux d'été et autres feux, une analyse limitée aux seuls départements ou zones à risque (celles où sont déployés des efforts spécifiques). Des tests sur les données passées devraient permettre de voir s'il est ainsi possible de mettre en évidence des corrélations entre action publique globale et résultats.

Cet indicateur global sera utilement complété par le nombre des incendies (qui traduit mieux la composante « *prévention* » de la politique), leur surface (composante « *lutte* » prédominante), avec les mêmes distinctions que ci-dessus, et la surface moyenne brûlée par feu (composante « *alerte* » et « *lutte* »).

²⁰⁵ Voir, en annexe 5, le tableau d'appréciation des propositions du « *Cahier blanc* » de la DPFM (recommandation 3.2.).

7.4.2. Assurer le suivi de plusieurs indicateurs thématiques

En matière de prévention, ainsi que le propose la DPFM, la mission considère comme important d'évaluer le taux de réalisation des OLD selon le programme pluriannuel prévu par le PPFCI, de même que de suivre l'évolution annuelle du taux de constructions contrôlées en situation conforme.

Il sera également utile de suivre le taux d'agrément en surface des PSG pour apprécier l'évolution des forêts reconnues comme gérées durablement. En la matière, on suivra le taux d'agrément des PSG obligatoires (seuil de surface de 25 ha), mais aussi le nombre de PSG concertés (PSGC) portant sur des forêts regroupées volontairement en vue de mettre en œuvre une gestion adaptée et pouvant être sanctionnées par un GIEEF.

L'appréciation du taux d'équipements DFCI opérationnels existants au regard de la cible fixée par le PPFCI permettra de juger la dynamique engagée par les territoires.

En matière d'urbanisme, le taux des Porter à connaissance réalisés sur les communes reconnues à risque permettra de mesurer la réalité de la prise en compte du risque par les élus.

En termes de météorologie, l'indice « *feux de forêt météorologique* »²⁰⁶ permettra de suivre l'évolution de la proportion du territoire où l'on a observé plus d'un mois de sensibilité météorologique quotidienne aux feux de forêts.

Pour ce qui concerne la lutte, l'évolution du nombre et de la surface de feux de plus d'un hectare permettra d'apprécier l'efficacité de mise en œuvre de la stratégie d'attaque massive sur feu naissant.

Sur le plan financier, il sera nécessaire de suivre l'indicateur relatif au coût pour la collectivité des interventions en matière de lutte contre les incendies de forêts, dont la création a été suggérée en section 1.1.

La mission estime que ces indicateurs sont relativement faciles à renseigner, et devraient permettre de réunir des éléments d'évaluation de la politique. A ce stade, l'indicateur qui permettrait de quantifier, en surfaces et en valeur, les forêts « *épargnées* », celles dont on peut estimer que le feu les aurait détruites si rien n'avait été mis en place pour les protéger, reste à inventer...

Recommandation n°61 : Niveau interministériel - à 12 mois : élaborer et valoriser un tableau de bord national d'indicateurs DFCI, et le décliner au niveau zonal, régional et départemental.

Enfin, la mission propose que ses recommandations fassent l'objet d'un suivi régulier de niveau interministériel, comme elle l'a amorcé pour celles énoncées par les missions interministérielles de 2003 et de 2010. Ce suivi pourrait prendre la forme d'un rapportage annuel, en particulier devant le comité spécialisé du CSFB (voir suggestion 27).

Recommandation n°62 : Niveau interministériel - selon un rythme annuel : assurer un suivi de la mise en œuvre des recommandations et suggestions du présent rapport, sous réserve de leur validation préalable par les commanditaires.

²⁰⁶ Voir, en annexe 11, la présentation de l'Indice forêt météo (IFM) et de l'Indice feux de forêts météorologique (IFFM).



Annick MAKALA,
attachée d'administration
hors classe de l'État
au CGEDD



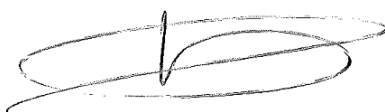
Alexandre GOHIER del RE,
inspecteur général
de l'administration



Charles DEREIX,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts
au CGAAER



Alain BRANDEIS,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts
au CGEDD



Marie GRANDJEAN,
chargée de mission
à l'Inspection générale
de l'administration



Yves GRANGER,
ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts
au CGAAER