



Les bonnes feuilles de l'IGA

Mission d'évaluation relative à la défense de la forêt contre l'incendie

Rapport n° : 16010-15083-02

Depuis les dramatiques incendies de l'été 2003, des progrès réels ont été réalisés dans le domaine de la Défense de la forêt contre les incendies (DFCI).

Toutefois, 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 forte.

Les causes structurelles des incendies de forêt demeurent pour une large part ; de nouveaux paramètres renforcent même l'acuité de ce risque ; le changement climatique élargit, à des régions et départements plus septentrionaux, les zones susceptibles d'y être exposées.

Sur la base des rapports interministériels de 2003 et de 2010, la mission de l'Inspection générale de l'administration (IGA), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) émet des recommandations pour définir une stratégie nationale de DFCI proportionnée aux enjeux et évolutive, dans une perspective de développement durable.



Crédit photo : Subscription—Fotolia

Mission d'évaluation relative à la défense de la forêt contre l'incendie

Synthèse du rapport

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 CGEDD, à l'IGA et au CGAAER une mission d'évaluation relative à la Défense des forêts contre l'incendie (DFCI).

Malgré des progrès depuis les feux de 2003, le risque incendie de forêt reste fort

Depuis les dramatiques incendies de l'été 2003, survenus notamment dans le Var, des progrès réels ont été réalisés ; 95 % environ des incendies parcourent aujourd'hui moins de 5 hectares. En zone Sud (hors Midi-Pyrénées, mais Drôme et Ardèche comprises), les surfaces brûlées en moyennes annuelles ont baissé, passant de 32 000 hectares sur la période 1973-1990 à 16 000 hectares sur la période 1990-2000, puis à 11 000 hectares sur la période 2000-2014. 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.

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 forte.

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 friches 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 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.

Ainsi, le nombre de départs de feux moyen annuel sur 2006-2014 reste important :

- 1 704 départs en zone Sud ;
- 1161 départs pour la seule ancienne région Aquitaine ;
- 713 départs pour le reste du territoire métropolitain.

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

Quatre principes pour structurer la stratégie nationale de DFCI

Un « *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. **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.**

Un « *principe de système* ». Les stratégies de DFCI doivent reposer sur un « continuum » d'actions en synergie (prévention, planification, prévision, surveillance, intervention, retour d'expérience, reconstitution des espaces incendiés). La gestion durable et multifonctionnelle de la forêt, les « incendies de végétaux » et la préservation des écosystèmes et de la biodiversité doivent être davantage intégrés dans ces démarches, dans une logique de développement durable.

Un « *principe de coopération* ». La DFCI fait intervenir de très nombreux acteurs de terrain, avec des spécificités propres à chacune des deux zones de défense et de sécurité Sud et Sud-Ouest. Leur coopération doit être renforcée. Au sein de projets de territoires, elle doit être étendue aux acteurs économiques de la forêt, aux associations représentatives de la protection de l'environnement et de la biodiversité, ainsi qu'aux citoyens.

Enfin, un « *principe de massif* ». La DFCI doit s'articuler davantage autour d'une logique de massif, qui dépasse les limites administratives.

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. Dans la perspective du changement climatique, la qualité de la prévision doit être renforcée, en modernisant les outils météorologiques. Une bonne connaissance de l'aléa implique un meilleur recensement des feux, leur cartographie uniformisée et une recherche systématique de leurs causes.

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* ».

Poursuivre une politique volontariste de prévention

En termes de prévention, la mission appelle, dans deux domaines structurants qui ont été largement négligés depuis 2003, des actions volontaristes de la part des administrations centrales, relayées, sur le terrain, par une mise en œuvre sans faiblesse.

Face à la progression du mitage de la forêt par l'habitat, elle recommande :

- la généralisation du « *porter à connaissance* » et des cartes d'aléas ;
- l'approbation, dans un délai d'un an, des Plans de prévention des risques incendies de forêt (PPRif) prescrits depuis plus de 10 ans sur les secteurs les plus vulnérables ;
- une simplification des procédures de modification et de révision du PPRif ;
- la démolition d'office des constructions illégales en zones à risque incendie et des formes d'habitat illégal en forêt ;
- le refus des demandes de défrichement, lorsqu'elles sont porteuses d'un risque incendie de forêt.

Le respect très insuffisant de l'OLD appelle, à l'échelle des massifs, une action rigoureuse et programmée, reposant sur quatre étapes successives, depuis l'information et la sensibilisation, jusqu'à l'exécution d'office par la commune et au pouvoir de substitution de l'autorité préfectorale.

Sur la base d'un niveau constant de financements, il est nécessaire de prioriser les équipements utiles de DFCI, d'assurer leur maintien en état opérationnel et de sécuriser leur statut juridique.

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

L'application de la stratégie d'attaque des feux naissants, qui a fait la preuve de son efficacité, requiert notamment le maintien des dispositifs existants, en particulier des capacités de surveillance des massifs et de guet aérien armé, le renforcement de la coordination des acteurs et le développement des démarches de

retour d'expérience.

De même, la mission estime indispensable de renouveler la flotte aérienne nationale, notamment dans la perspective d'extension du risque à d'autres zones du territoire.

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, au premier rang desquelles la « relégitimation » du niveau zonal comme échelon de pilotage stratégique, de circulation de l'information et de convergence des bonnes pratiques.

En zone Sud, elle propose une organisation fondée sur trois outils :

- le Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, rénové et reconnu comme le lieu du pilotage stratégique de la DFCI zonale ;
- la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne, 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.

Dans le Sud-Ouest, la logique zonale devra s'affirmer, à moyen terme, dans la perspective du changement climatique.

Un développement des échanges entre ces deux zones est nécessaire, et possible dans des domaines stratégiques et techniques très concrets.

Au niveau national, une affirmation du caractère interministériel de la DFCI est indispensable.

Face au changement climatique, définir une stratégie nationale de DFCI proportionnée et évolutive

Un 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.

Dans ce contexte, la mission propose :

- une stratégie nationale de DFCI proportionnée aux enjeux et évolutive ;
- 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.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Eric Ferri

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Développer et généraliser, à tous les départements DFCI, la mise en place d'équipes de recherche des causes et des circonstances d'incendie de forêts ;
2. Bâtir une politique de communication de niveau zonal arrêtant les axes forts de communication ;
3. 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 ;
4. 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 sont susceptibles de l'être avec le changement climatique ;
5. Mettre en œuvre, de façon déterminée et selon un calendrier concerté, un programme séquentiel de débroussaillage obligatoire autour des maisons, à l'échelle du massif ou de l'intercommunalité ;
6. Assurer le renouvellement des capacités de guet aérien armé et anticiper l'augmentation de la flotte du guet aérien armé en réponse à l'extension des zones à risque ;
7. Garantir le maintien des capacités aériennes actuelles, par une programmation pluriannuelle du renouvellement de la flotte ;
8. Clarifier la répartition des compétences entre les différents services intervenant en matière de DFCI ;
9. 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.

Les auteurs

Alexandre Gohier Del Re | Inspecteur général de l'administration (IGA)

Marie Grandjean | Chargée de mission à l'inspection générale de l'administration (IGA)

Annick Makala | Attachée d'administration hors classe de l'Etat (CGEDD)

Alain Brandeis | Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (CGEDD)

Charles Dereix | Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au (CGAAER)

Yves Granger | Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts au (CGAAER)