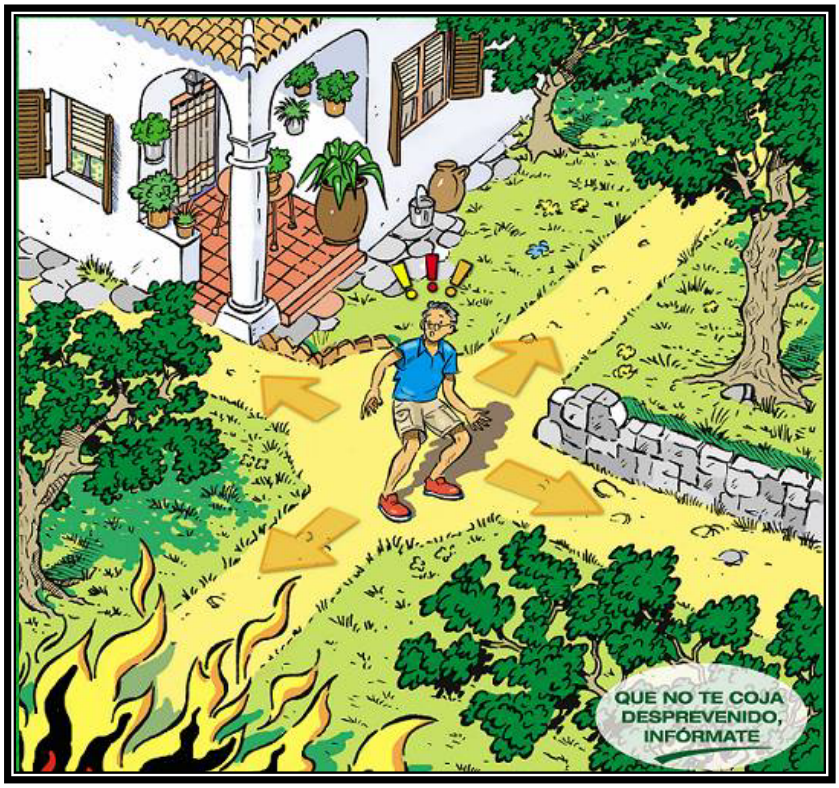
Observatoire de la forêt méditerranéenne

L'AUTOPROTECTION DES CONSTRUCTIONS EXPOSEES AU RISQUE D'INCENDIE DE FORET EN ANDALOUSIE.



- Mémoire de stage de Fanny Roux -

Stage de 3ème année d'études à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse,
effectué sous la direction d'Alain Lesturgez,
Directeur de l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne.

Mars - Juin 2006

Stage réalisé au Centre Opérationnel Régional de prévention et de lutte contre les incendies de forêt de la Communauté Autonome d'Andalousie.

Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

INCENDI

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE

Illustration de la couverture tirée de la brochure « Planes de autoproteccion, contra incendios forestales en urbanizaciones » de la Consejeria de Medio Ambiente de Andalucia.

REMERCIEMENTS

Fanny Roux et l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne remercient les personnes qui ont bien voulu apporter leur contribution pour la réalisation de cette étude.

Nous aimerions remercier le personnel de la Conséjeria de l'Environnement d'Andalousie, pour avoir chaleureusement accueilli Fanny Roux au sein du Centre Opérationnel Régional (COR), et pour lui avoir accordé de son temps en répondant à ses questions.

Parmi ce personnel, nous voudrions tout d'abord remercier M^{me} Susana de Sarria Sopeña, Directrice du Centre Opérationnel Régional de prévention et de lutte contre les incendies de forêt (COR), qui a entre autre donné à Fanny Roux de précieuses informations sur les questions d'aménagement du territoire en Andalousie, et qui lui a permis d'accéder à toute l'information dont elle avait besoin pour mener à bien cette étude.

Nous souhaiterions ensuite remercier M. Fernando Carrasco Álvarez, chef du département de prévention incendie du COR, qui a accordé à notre stagiaire plusieurs entretiens au sujet de l'autoprotection des constructions en Andalousie, et qui a également assuré le suivi de son travail au sein du COR tout au long de son stage de 4 mois.

Nous aimerions aussi remercier M^{me} Aranzazu Sancho Rivera, ingénieur forestier de formation et technicienne d'opérations au sein du COR, chargée du dossier de l'autoprotection et du programme Interreg III C Incendi, pour avoir mis à disposition de Fanny Roux le matériel documentaire dont elle avait besoin, ainsi que pour lui avoir accordé une interview sur les questions d'autoprotection.

Merci également à M. Enrique Urbano Fuentes Guerra, ingénieur forestier ayant travaillé à la délégation provinciale de Cordoue, et à M^{me} Leonor Battaner Incertis, ingénieur forestier et technicienne d'opérations du COR, pour avoir organisé des visites de terrain pour notre stagiaire près de la ville de Cordoue.

Merci aussi à M. Eduardo Nicolás, responsable du Centre Opérationnel Provincial (COP) de Cordoue, qui a accordé une interview à Fanny Roux sur les questions d'autoprotection et d'aménagement du territoire dans sa province.

Merci à M^{me} Nieves Ruiz pour son témoignage et pour toutes les informations qu'elle a mis à disposition de notre stagiaire. M^{me} Ruiz est ingénieur forestier du COP de Cordoue. Elle a participé aux campagnes de sensibilisation et d'information menées auprès des populations locales concernées par la problématique des incendies de forêt en 2005.

Merci également à M. Francisco Sánchez Ajenjo, coordinateur régional des techniciens de ***prevención social*** (techniciens chargés des programmes de participation citoyenne pour la prévention et la lutte contre les incendies de forêt), employé par l'entreprise publique environnementale EGMASA. Sa participation fut essentielle pour la réalisation de cette étude puisque l'élaboration des PA des constructions situées en zone forestière fait partie des missions de ***prevención social***.

Merci enfin à M. Carlos Antonio Gómez Expósito, conseiller juridique du COR, pour avoir permis à Fanny Roux de mieux appréhender certains aspects de la législation espagnole et andalouse, et à M^{me} Gema Ferrer Fernandez, technicienne d'opérations du COR pour ses conseils et son aide.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWEES

BATTANER INCERTIS Leonor :	Technicienne d'opérations du Centre Opérationnel Régional de prévention et de lutte contre les incendies de forêt d'Andalousie (COR).
CARRASCO ÁLVAREZ Fernando :	Chef du département de prévention incendie du COR.
FERRER FERNANDEZ Gema :	Technicienne d'opérations du COR.
GÓMEZ EXPÓSITO Carlos Antonio :	Conseiller juridique du COR.
NICOLAS Eduardo :	Responsable du Centre Opérationnel Provincial (COP) de Cordoue.
RUIZ Nieves :	Ingénieur forestier du COP de Cordoue.
SANCHEZ AJENJO Francisco :	Coordinateur régional des techniciens de prevención social (techniciens chargés des programmes de participation populaire pour la prévention des incendies de forêt et pour la lutte contre ceux-ci) employé par l'entreprise publique environnementale EGMASA.
SANCHO RIVERA Aranzazu :	Technicienne d'opérations chargée du dossier de l'autoprotection et du programme Interreg III C Incendi, au COR.
SARRIA SOPEÑA Susana :	Directrice du COR.
URBANO FUENTES GUERRA Enrique :	Ingénieur forestier ayant travaillé à la délégation provinciale de Cordoue.

GLOSSAIRE

Sigle	Signification espagnole	Définition en français
ADF	Agrupación de Defensa Forestal	Groupement de Défense Forestière
BRICA	Brigadas de Especialistas	Brigades de spécialistes d'extinction
CA	Comunidad Autónoma	Communauté Autonome
CEDEFO	CEntro de DEfensa FOrestal	Centre de Défense Forestier
CER	Conjunto de Edificaciones Residenciales	Ensemble de Constructions Résidentielles
CMA	Consejería de Medio Ambiente	Consejeria de l'Environnement. « Consejeria » est le nom donné aux « ministères » du gouvernement autonome (la « Junta ») dans la communauté autonome.
COP	Centro Operativo Provincial de prevención y de lucha contra los incendios forestales	Centre Opérationnel Provincial de prévention et de lutte contre les incendies de forêt
COR	Centro Operativo Regional de prevención y de lucha contra los incendios forestales	Centre Opérationnel Régional de prévention et de lutte contre les incendies de forêt
DGGMN	Dirección General de Gestión del Medio Natural	Direction Générale de la Gestion du Milieu Naturel
EGMASA	Empresa de Gestión Medioambiental, S.A.	Entreprise de Gestion du Milieu Naturel
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental	Evaluation d'Impact Environnemental
GLPA	Grupo Local de Pronto Auxilio	Groupe Local Auxiliaire (sorte d'équivalent des Comités Communaux Feux de Forêt)
IARA	Instituto Andaluz para la Reforma Agraria	Institut Andalou de la Réforme Agraire
INFOCA	plano de lucha contra los INcendios FOrestales de la Comunidad autónoma de Andalucía	Plan de Lutte contre les Incendies de Forêt de la Communauté Autonome Andalouse.
OMR	Operación Marco Regional	Opération Cadre Régionale (OCR)
PA	Plan de Autoprotección	Plan d'Autoprotection
PAIF	Puesto Avanzado de Incendios Forestales	Poste de Commandement de Lutte contre l'Incendie de Forêt
PLEIF	Plan Local de Emergencia por Incendio Forestal	Plan Local d'Urgence Incendie de Forêt (sorte de Plan Communal de Sauvegarde spécifique aux incendies de forêt)
PORF	Plan de Ordenación de los Recursos Forestales	Plan d'Aménagement des Ressources Forestières
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales	Plan d'Aménagement des Ressources Naturelles
PPIF	Plan de Prevención por Incendios Forestales	Plan de Prévention Incendie de Forêt

SOMMAIRE

I. L'ANDALOUSIE : PRESENTATION GENERALE ET PROBLEMATIQUE INCENDIE . 8

1. Géographie 9
2. Climat 10
3. Les usages du sol 14
4. Les formations boisées en Andalousie 14
5. Données sur les incendies de forêt en Andalousie 17
   a. Nombre d'incendies 18
   b. Superficies affectées 18
   c. Zones à Risque d'Incendie de forêt 19

II. SYSTEME DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET EN ANDALOUSIE : LE PLAN INFOCA 21

1. Evolution du système de prévention et de lutte contre les incendies de forêt en Andalousie 22
   a. Naissance du Plan INFOCA 22
   b. Vers un nouveau plan INFOCA 23
2. Synthèse de l'évolution du dispositif juridique relatif aux incendies en Andalousie 24
3. Gestion du Plan INFOCA 29
   a. Organisation interne de la Consejeria de l'Environnement (CMA) 29
   b. Structures du Plan INFOCA 30

III. LES PLANS D'AUTOPROTECTION 35

1. Législation applicable 36
   a. Fonctions des Plans d'autoprotection 36
   b. Contenu 36
   c. Mesures à adopter 38
   d. Sanctions pour les particuliers 43
2. Mesures d'information et de sensibilisation 45
   a. Mission conseil des CEDEFO 45
   b. Un groupe de techniciens pour améliorer les mécanismes de la participation citoyenne 46
   c. Campagne de sensibilisation dans les zones d'interface habitat-forêt 46
3. Degrés de mise en œuvre des PA et difficultés rencontrées 47
   a. Niveau de mise en œuvre des PA en Andalousie 47
   b. Difficultés rencontrées au cours du processus de rédaction des PA 48

IV. LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE INCENDIE DANS L'URBANISME 54

1. L'habitat en forêt en Andalousie 55
   a. La perception par l'administration forestière de l'urbanisation en forêt 55
   b. Importance quantitative de l'urbanisation en forêt en Andalousie, et évaluation de la vulnérabilité des constructions face au risque d'incendie 56
   c. Un accroissement de l'urbanisation en forêt qui nécessite une modification de l'organisation de la gestion de la lutte contre l'incendie 59

2. Aménagement du territoire : définition et répartition des compétences en Espagne 59

3. Plans d'urbanisme et prise en considération du risque incendie 60
   a. Le risque d'incendie de forêt, un argument rarement évoqué pour limiter l'urbanisation dans l'élaboration des plans d'urbanisme locaux 60
   b. Les moyens de l'administration environnementale de peser sur les plans d'aménagement du territoire 61

V. PLANIFICATION DE L'ORGANISATION EN CAS DE FEU : LES PLANS LOCAUX D'URGENCE INCENDIE DE FORET 65

1. Description des PLEIF 66
   a. Fonctions 66
   b. Contenu 67
   c. Elaboration et approbation 68

2. Niveau de mise en œuvre et difficultés rencontrées 68
   a. Evaluation quantitative du nombre de PLEIF adoptés en 2006 68
   b. Rédaction des PLEIF : les communes face à des difficultés techniques et de moyens 70
   c. Autres difficultés rencontrées 71
   d. Un projet de perfectionnement des PLEIF : l'apport du Plan de participation citoyenne de 2006 (en cours de rédaction) 72
   e. Conclusion 72

VI. CONCLUSION 73

VII. BIBLIOGRAPHIE 76

1. Documents officiels, ouvrages et revues 77

2. Sites Internet 78

INTRODUCTION

Alors que le changement climatique accentue les sécheresses estivales dans l'espace méditerranéen, et accroît du même coup le risque d'incendie de forêt, les espaces d'interface forêt/zone urbanisée se développent en Andalousie, exposant populations et constructions à l'aléa feu de forêt, tout en augmentant les risques de départs de feu, si des mesures d'autoprotection appropriées ne sont pas prises.

Conscientes de cette situation, les autorités andalouses ont édicté une législation environnementale établissant l'obligation pour les propriétaires d'installations situées en zone forestière de prendre des mesures pour réduire leur vulnérabilité face aux incendies de forêt et pour faciliter l'action des moyens de lutte. Au cours de cette étude, nous examinerons donc l'ensemble des dispositifs prévus dans cette Communauté Autonome pour mettre en autoprotection les constructions soumises aux risques d'incendie.

Dans une région où la superficie forestière s'élève à 49,6 % du territoire régional, mais où les espaces densément boisés ne représentent que 5 % de la superficie totale, les zones d'interface habitat-forêt ne paraissent pas aussi répandues qu'en Catalogne ou dans la zone littorale de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. C'est sans doute ce qui explique le caractère récent de la législation sur l'autoprotection, et l'absence de dispositifs d'aménagement du territoire prenant spécifiquement en compte le risque d'incendie pour contrôler l'urbanisation en forêt. Néanmoins, il semble que ce type d'urbanisation soit en train de prendre de l'ampleur, d'où la nécessité de développer l'autoprotection des constructions et celle de ses habitants.

Les Plans d'Autoprotection (PA) ont donc été créés par la Loi 5/1999 de Prévention et de Lutte contre les incendies de forêt, une norme spécifiquement andalouse, dont le décret d'application date de 2001. Du fait du développement de l'urbanisation en forêt, l'administration andalouse considère qu'il est essentiel que les propriétaires des constructions situées en zone forestière sachent comment réagir en cas d'incendie et à qui s'adresser, ce qui implique une organisation spécifique. C'est un des nombreux aspects pris en compte dans les PA, qui abordent la question de l'autoprotection dans sa globalité, puisqu'ils traitent de l'évaluation du risque incendie autour des constructions, des mesures préventives à adopter, des moyens personnels de défense disponibles à répertorier, de la surveillance, de l'extinction et de l'évacuation, mais aussi de la planification de la gestion de crise. Ces plans permettent la collecte de données sur chaque installation afin qu'elles soient transmises aux autorités forestières compétentes en matière d'extinction d'incendie de forêt.

En 2006, ces Plans commencent tout juste à être élaborés par les propriétaires privés. En effet, les premières campagnes d'information et de sensibilisation menées par la Consejeria de l'Environnement auprès des communes et des propriétaires datent de 2005. Nous aurons donc l'occasion d'examiner quel a été l'impact de ces campagnes sur l'avancement des plans.

Nous verrons également comment ces plans s'intègrent au dispositif de gestion de crise communal, organisé à travers un Plan Local d'Urgence Incendies de Forêt, lui-même incorporé au Plan INFOCA, le Plan de prévention et de lutte incendie propre à la Communauté Autonome andalouse.

Dans chaque cas, il sera intéressant d'examiner les mesures prises par l'administration andalouse pour faire appliquer la législation, tout en indiquant quelles ont été les difficultés liées à la réalisation de cette mission.

Cette étude, a été réalisée dans le cadre du programme OCR INCENDI. En effet, étant donné que la problématique de l'autoprotection des constructions est commune à un certain nombre de pays européens du pourtour méditerranéen, elle a été inscrite dans les thèmes de travail de l'Opération Cadre Régionale (OCR) INCENDI.

Cette dernière s'inscrit dans le cadre des programmes européens de coopération interrégionaux Interreg III C, financés par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). L'objectif général de la coopération interrégionale est l'amélioration de l'efficacité des politiques et des outils de développement régional et de cohésion, par l'encouragement des échanges d'expérience. Parmi les trois types d'opérations éligibles au cofinancement Interreg III C, les OCR visent à échanger l'expérience acquise par un groupe de régions en matière de méthodologie et de gestion de projets. L'objectif est de produire une approche stratégique claire basée sur un nombre limité de projets[1]. A long terme, la collaboration impliquant les autorités ou les organismes publics doit permettre d'aboutir à une coopération stable et cohérente pour que puisse se développer une politique intégrée à l'échelle de l'espace euro méditerranéen.

Quelques initiatives de coopération se sont développées ces dernières années, mais elles sont restées à un stade embryonnaire, de sorte que l'OCR INCENDI[2] constitue la première démarche de coopération inter collectivités de la zone méditerranéenne, et à grande échelle, sur la question des incendies de forêts[3]. L'objectif général du projet INCENDI est d'identifier et de tester des alternatives d'intervention et de prévention permettant de minimiser les pertes matérielles associées au risque d'incendie sur les territoires du bassin méditerranéen.

Cette étude a donc pu bénéficier du financement de la Région PACA et d'un financement européen. Elle a été réalisée par Fanny Roux dans le cadre d'un stage obligatoire de quatre mois, au cours de son cursus de formation initiale à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse. Ce stage a eu lieu dans les services de la Consejeria de l'Environnement andalou (CMA), au département des incendies de forêt. Au cours de celui-ci, Fanny Roux a étudié les systèmes de prévention des incendies de forêt et de restauration post incendie de l'Andalousie, ainsi que les dispositifs d'autoprotection des constructions situées en zone forestière. Cette expérience a été suivie d'un stage facultatif de deux mois au cours duquel les dispositifs d'autoprotection en PACA ont été étudiés. L'objectif final de ces deux stages est de réaliser une étude comparative des systèmes d'autoprotection mis en place en Andalousie et en PACA[4].

Dans la réalisation de cette étude, la collaboration des personnels de la CMA a été essentielle, puisque ce travail s'appuie non seulement sur l'étude des textes législatifs et des comptes-rendus internes au service de la CMA, mais aussi sur des visites de terrain (Cordoue) et des interviews.

En effet, s'il importe de rendre compte des dispositifs prévus dans la législation, il est tout aussi important d'examiner quelles sont les mesures prises par l'administration pour faire appliquer la loi, quelles sont les difficultés rencontrées, et quelles sont les solutions envisagées par les acteurs impliqués.

Afin de rendre compte des moyens mis en place pour la protection des constructions situées en zone forestière en Andalousie, nous commencerons par présenter les caractéristiques du milieu naturel andalou et le dispositif de prévention et de lutte contre les incendies de forêt de la Communauté Autonome, pour rendre la comparaison possible avec la situation de la région PACA.

Suite à cela, nous étudierons le contenu et les difficultés de mise en œuvre des Plans d'Autoprotection, avant de rendre compte de la situation concernant l'urbanisation en forêt dans la région, car l'autoprotection est également liée à l'aménagement du territoire, notamment à la manière de prendre en compte le risque d'incendie de forêt dans l'urbanisme.

Nous nous attacherons enfin à l'étude de l'organisation communale en cas d'incendie de forêt, une organisation planifiée dans les Plans d'Urgence Incendie de Forêt locaux (PLEIF).

---

[1] Site Internet de l'Union Européenne (« *Europa , section : les activités des l'Union Européenne, Synthèses de la législation. Interreg III C* »).

[2] INTERREG IIIc SUD OCR IINCENDI Projet 350132R.

[3] Pour plus d'informations sur l'OCR INCENDI, voir son site Internet sur : http://www.ofme.org/ocrincendi/

[4] ROUX.F, 2006.

I. L'ANDALOUSIE : PRESENTATION GENERALE ET PROBLEMATIQUE INCENDIE

1. Géographie

L'Andalousie est l'une des dix-sept Communautés Autonomes (CA) d'Espagne. Située au sud de la péninsule ibérique, elle est bordée au nord par l'Estrémadure et la communauté de Castille-La Manche, à l'est par la communauté autonome de Murcie, au sud par l'océan Atlantique et la mer Méditerranée, et à l'ouest par le Portugal.

L'Andalousie est la deuxième plus grande communauté autonome d'Espagne et la plus peuplée avec une population totale de 7 975 672 habitants pour une superficie de 87 597 km^2, avec une densité de 91 habitants au km² (chiffres de 2006).[5]

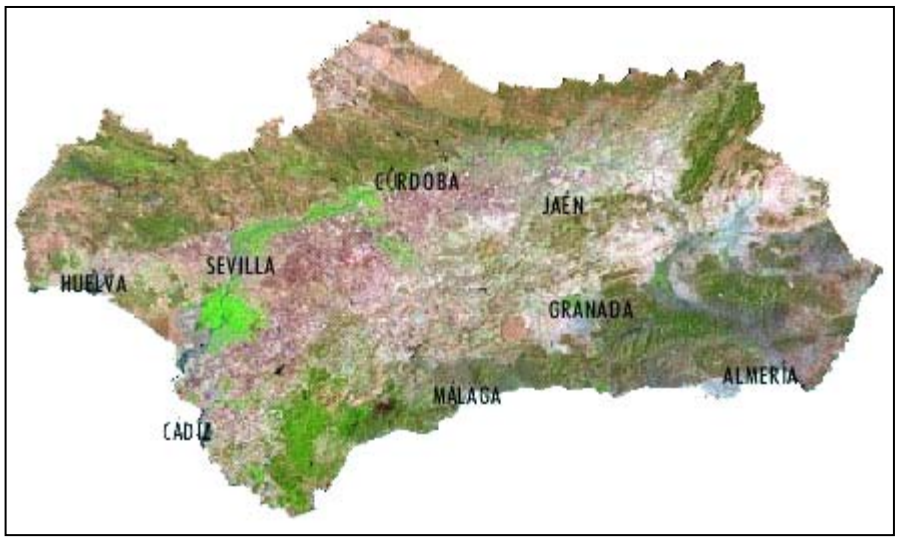
Cette CA, dont la capitale est Séville, se divise en huit provinces : Alméria, Cadix, Cordoue, Grenade, Huelva, Jaén, Malaga, et Séville.

Carte 1 : Carte des provinces de la Communauté Autonome d'Andalousie
(source : http://coloquio.com/clubandalucia/).

Carte 2 : Carte géographique de la CA andalouse
(source : http://coloquio.com/clubandalucia).

[5] Site Internet de la Junta de Andalucia (« *Andalucía en cifra s »).*

Le territoire andalou est très varié : on y rencontre des systèmes montagneux arrosés et boisés avec la chaîne montagneuse de la Sierra Morena au nord-ouest, et la chaîne Bétique au sud-est où culmine le Mont Mulhacén avec ses 3 381 m. Entre ces deux systèmes montagneux s'étend la plaine agricole du Guadalquivir, où coule un des plus grand fleuve espagnol (voir carte 3). La grande variété paysagère de la région s'explique aussi par la présence d'une importante zone côtière de 917 km qui s'étend le long de la mer Méditerranée et de l'océan Atlantique, par la présence de zones extrêmement arides, et par celle de zones forestières d'une superficie de 43 007 km^2.



Carte 3 : Carte du relief andalou
(source : http://www.andaluciajunta.es).

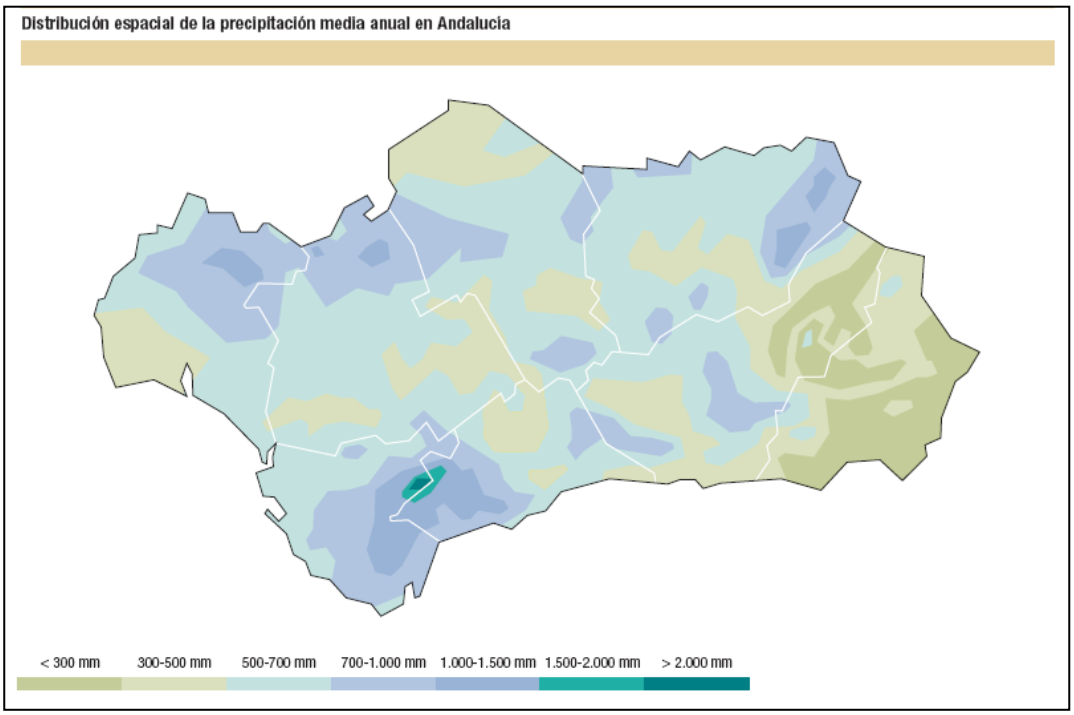
2. Climat

Les données qui suivent sont tirées de l'ouvrage de présentation du Plan Infoca (SALAS TRUJILLO F., 2003).

L'Andalousie, compte tenu de sa situation géographique, est soumise au climat méditerranéen caractérisé par de longues périodes de sécheresse estivales, accompagnées de températures souvent supérieures à 40° C, quand simultanément l'humidité est relativement très basse (jusqu'à moins de 30 %). Au contraire, le reste de l'année, entre octobre et avril, se produisent des précipitations dont la moyenne régionale s'élève à 650 mm par an, même si celles-ci se répartissent irrégulièrement d'une année à l'autre.

Ces conditions font que le climat est l'un des principaux facteurs responsables de l'élévation du risque d'incendie au cours de périodes de l'année où la faiblesse des précipitations coïncide avec des températures élevées.

Les efforts à mettre en œuvre pour préserver les espaces forestiers des risques d'incendie sont particulièrement importants dans les zones d'altitude arrosées et boisées. En effet, la comparaison entre la carte 3 et la carte 4 permet de constater que les zones boisées se concentrent essentiellement dans les espaces montagneux de la Sierra Morena (au nord de Cordoue et de Séville), et dans la chaîne Bétique (province de Malaga et de Grenade), qui sont également les espaces où la pluviométrie annuelle est la plus importante.



Carte 4 : Répartition spatiale des précipitations moyennes en Andalousie
(source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

La carte 4 met également en évidence l'existence de fortes disparités de précipitations sur le territoire andalou. Si dans la province de Malaga la pluviométrie dépasse à certains endroits les 2000 mm/an, en revanche, elle n'excède pas les 300 mm/an dans une bonne partie de la province d'Almeria.

Pour tenir compte des contraintes inhérentes au climat méditerranéen et adapter au mieux la réglementation relative à la protection des forêts contre l'incendie, des périodes à risque d'incendies ont été définies, comme l'indique le tableau qui suit.

Type de période	Période de l'année
A. Période de risque élevé	Du 1er juillet au 30 septembre
B. Période de risque modéré	Du 1er mai au 30 juin, et du 1er octobre au 31 octobre
C. Période de faible risque	Du 1er janvier au 30 avril, et du 1er novembre au 31 décembre

Tableau 1 : Classification des périodes à risque d'incendie de forêt.

En fonction des circonstances météorologiques, les périodes à risque peuvent être modifiées transitoirement par la CMA qui prendra ces décisions par l'adoption d'ordres spécifiques.

La conjonction des facteurs de localisation, de relief et de régime climatique permet de diviser la région en zones distinctes présentant des caractéristiques bioclimatiques différentes, et par conséquent, divers modèles de séries écologiques (voir tableau 2). Ces différentes configurations climatiques impliquent des risques d'incendie plus ou moins importants.

	Aires géographiques						
	Littoral atlantique	**Dépression du Guadalquivir**	**Sierra Morena**	**Littoral méditerranéen Jusqu'à Adra**	**Littoral méditerranéen et sud est**	**Espace intra Bétique**	**Chaîne Bétique**
Type de climat	**Méditerranéen océanique**	**Méditerranéen continental**	**Méditerranéen semi-aride**	**Méditerranéen subtropical**	**Méditerranéen subdésertique**	**Continental méditerranéen**	**Méditerranéen de montagne**
Température moyenne annuelle (°C)	17-19	17-18	16-17	17-19	17-21	13-15	12-15
Précipitations moyennes annuelles (mm)	500-700	500-700	600-800	400-900	Inférieur à 300	300-600	400-1000
Nombre de jours de pluie par an	75-85	75-100	75-100	50-75	Moins de 50	60-80	60-100
Nombre de mois de période sèche	4-5	4-5	3-5	4-5	6-8	4-5	3-4
Amplitude thermique annuelle (°C)	10-16	18-20	18-20	13-15	13-16	17-20	16-20
Nombre de jours de gel	aucun	2-20	20-40	aucun	0-10	30-60	30-90

Tableau 2 : Les régions climatiques d'Andalousie (source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

3. *Les usages du sol*

La Communauté Autonome andalouse s'étend sur 8 765 148 ha. Approximativement, la moitié de cette superficie est occupée par des écosystèmes forestiers et l'autre moitié par des zones agricoles, comme l'indique le tableau qui suit :

Type de sol	Superficie (ha)	% de la superficie totale
Superficies construites et infrastructures	155 681	1,8 %
Zones humides et étendues d'eau	133 948	1,5 %
Terrains agricoles	4 130 019	47,1 %
Zones forestières et naturelles	4 345 500	49,6 %
Total	8 765 148	100 %

Tableau 3 : Les usages du sol en Andalousie (source : SALAS TRUJILLO F., 2003)

La superficie que la CA andalouse doit protéger des incendies de forêt d'élève donc à 4,35 millions d'hectares.

4. *Les formations boisées en Andalousie*

Les zones de couverture arborée dense s'élèvent à 5,1 % de la superficie régionale, ce qui représente un peu plus de 10 % de la superficie forestière totale.

La majeure partie de cette superficie arborée dense est constituée de forêts de conifères, les forêts de feuillus représentant la moitié en terme de superficie de celle occupée par les conifères.

Alors que les forêts denses ne concernent que 10,3 % de la superficie forestière, les formations arborées mélangées avec celles de type garrigue ou maquis atteignent 37 %, alors que les formations herbacées et arborées occupent 13,7 % des superficies forestières. Maquis, garrigues, formations exclusivement herbacées et autres espaces de faible couverture végétale recouvrent 39 % de la superficie forestière (c'est-à-dire 19,6 % de la superficie régionale).

Photo 1 : Exemple de couverture arborée dense en Andalousie (source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

Le tableau qui suit indique comment se répartit le couvert végétal andalou par espèce et par type de végétation.

Type de terrain	Espèce végétale	Superficie (en millier d'ha)	% de la superficie forestière totale
Espaces arborés	Quercus (chênes)	1.511,3	34,8
	Conifères	824,7	19
	Eucalyptus	202,1	4,6
	Autres types de végétation arborée	103	2,4
	Total	2.641,1	60,8
Espaces non arborés	Matorral méditerranéen noble	242	5,6
	Matorral dispersé	306,2	7
	Autres	1.156,2	26,6
	Total	1.704,4	39,2
Total des superficies forestières		**4.345,5**	**100**

Tableau 4 : Les espaces forestiers en Andalousie (source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

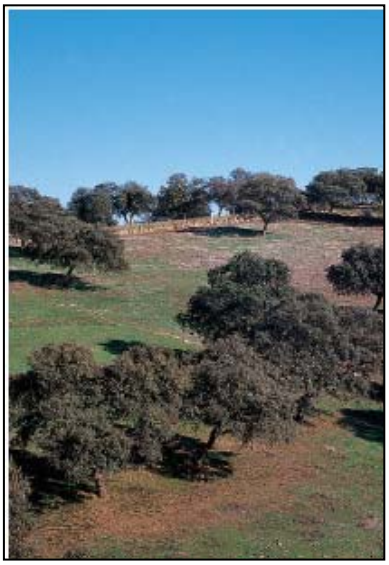


Photo 2 : Paysage de "dehesa" (source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

Dans la partie ouest de l'Andalousie, la Sierra Morena constitue le lieu de prédilection de la "dehesa", une formation qui associe végétation naturelle arborée (principalement des chênes verts, comme on le voit sur la photo 2) et culture du sol. Dans ce massif existe une relative continuité de ce type de formation végétale.

Les "dehesas" sont particulièrement nombreuses dans les provinces de Cordoue (19,3 %) et Huelva (17,3 %), suivies par la province de Séville (10,6 %) et par celle de Jaen (4 %). Dans les autres provinces, ce type de formation est assez résiduel en comparaison avec les autres formations végétales.

Ce type d'exploitation forestière/agricole traditionnel est particulièrement intéressant par le rôle de coupure de combustible qu'il peut jouer.

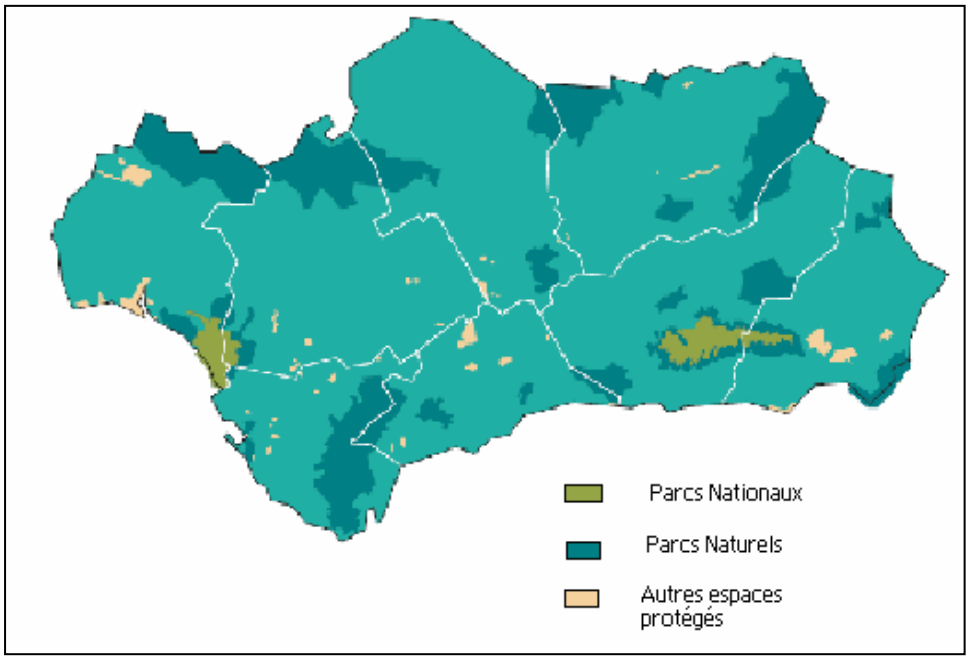
Les terrains forestiers, se répartissent par province de la manière suivante :

Province	Superficie (ha)	% de la superficie de la province
Almeria	586 276	66,9
Cadix	373 670	50
Cordoue	657 430	47,7
Grenade	575 564	45,6
Huelva	787 737	77,6
Jaen	620 126	46
Malaga	322 696	44,2
Séville	422 001	30
Total	4 345 500	49,6

Tableau 5 : Répartition des espaces forestiers par province
(source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

Il convient de souligner que ces dernières années, d'importantes superficies anciennement destinées à l'agriculture ont été abandonnées par leurs propriétaires. Beaucoup d'entre elles se situent à moins de 400 m de terrains forestiers et sont situées par conséquent en zone d'influence forestière. Ces terrains se recouvrent d'une végétation herbacée et buissonnante de faible valeur écologique et économique, qui en revanche brûle avec facilité.

Cela implique que de nombreux incendies se produisent dans ces zones. Par la menace qu'ils représentent pour les zones forestières à proprement parler, ils doivent faire l'objet d'intervention de la part des moyens INFOCA.



Carte 5 : Le réseau d'espaces protégés en Andalousie (source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

L'Andalousie possède un important réseau d'espaces protégés, développé pour protéger son riche patrimoine naturel, dont font partie les principaux espaces boisés. Dans l'ensemble, la

superficie protégée s'élève à 1 596 297 ha, c'est-à-dire, 18,2 % de la superficie andalouse. La carte 5 permet de localiser les espaces protégés en Andalousie.

Le diagramme qui suit présente l'importance relative de chacun des types de combustibles présents en Andalousie (la propagation du feu dépend entre autres choses des caractéristiques de la combustibilité de la végétation, de sa répartition spatiale, de sa continuité horizontale et verticale, et de sa biomasse).

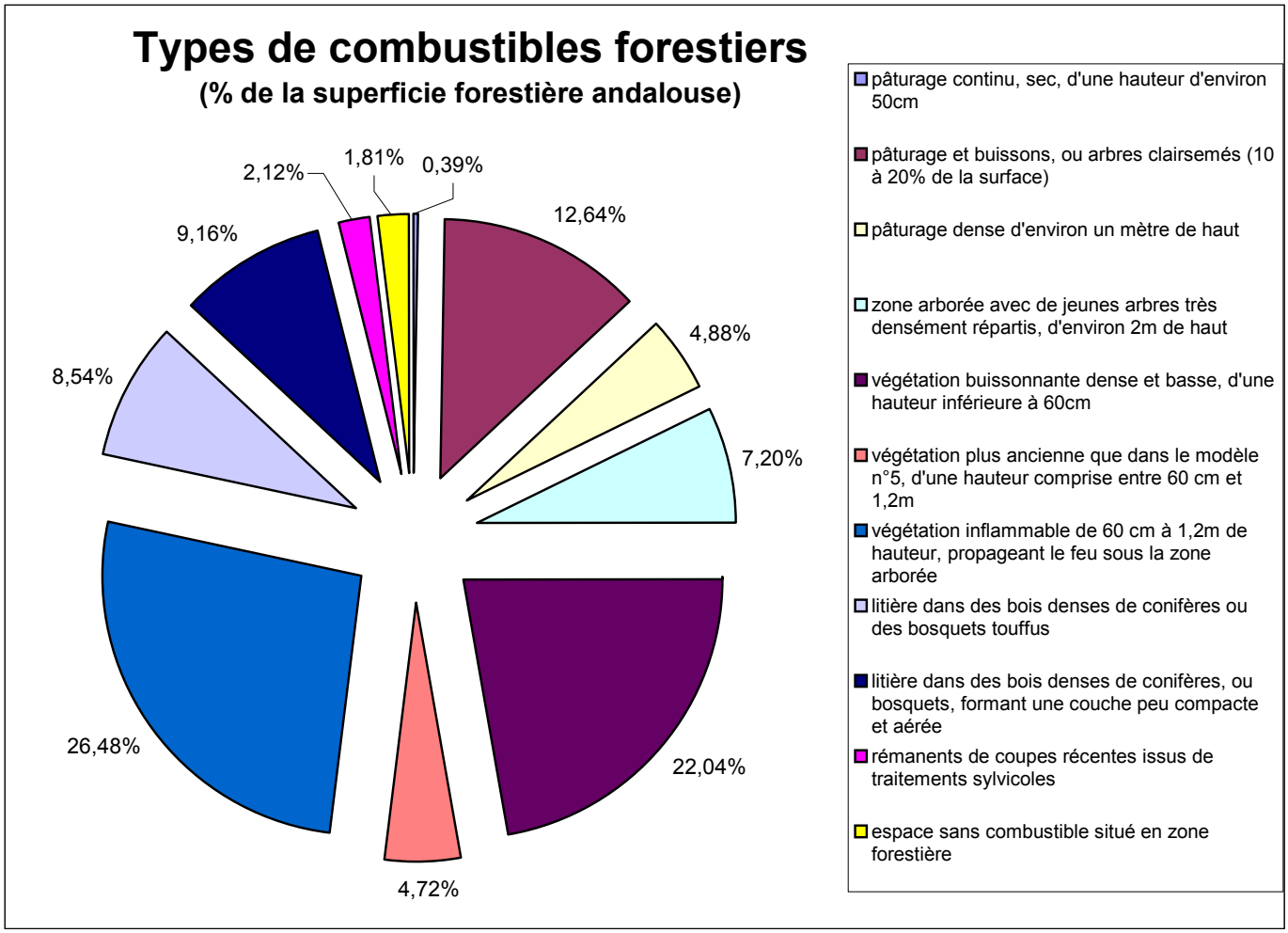


Diagramme 1 : Distribution des types de combustibles forestiers en Andalousie.

5. *Données sur les incendies de forêt en Andalousie*

La Loi sur les Incendies de Forêt de 1968 et la Loi de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt 5/1999 du 29 juin 1999 définissent les incendies de forêt comme les feux affectant la végétation des terrains forestiers. Par conséquent, ne peuvent être considérés comme tels les feux se propageant en terrains agricoles ou sur des terrains ayant été déclarés urbanisables dans les documents d'urbanisme. Ne sont donc pris en compte, dans les statistiques élaborées par la CMA, que les incendies de forêt légalement définis comme tels.

Ce paragraphe traite de la situation des incendies en Andalousie sur la période 1992-2002 en vue d'indiquer l'évolution du nombre d'incendies et des superficies affectées.

a. Nombre d'incendies

L'étude des sinistres entre 1992 et 2002 au niveau régional montre qu'à partir de 1996, leur nombre baisse sensiblement, parfois jusqu'à ne représenter que la moitié des années précédentes.

Si l'on procède à la comparaison entre les périodes 1992-1995 et 1996-2002, on voit que la moyenne annuelle du nombre d'incendies diminue de 35,7 % sur la seconde période, passant de 1436 à 924, bien qu'il y ait une augmentation en 2002.

Selon les auteurs de l'ouvrage intitulé "Plan INFOCA" (SALAS TRUJILLO F., 2003) déjà cité, cette diminution progressive du nombre d'incendies peut indiquer que les mesures de prévention prises dans le cadre du plan INFOCA ont donné des résultats positifs, et que s'est produit une meilleure sensibilisation citoyenne en ce qui concerne l'utilisation du feu comme outil traditionnel dans le milieu agraire.

En revanche, l'on constate une augmentation du nombre de feux d'un hectare, qui passent de 67 % entre 1992 et 1995 à 78 % pour la période suivante. Les auteurs expliquent cette augmentation par l'application de la tactique de « l'intervention immédiate sur feux naissants », qui permet d'arriver rapidement sur les lieux où se produisent les incendies, et de les éteindre avant qu'ils n'aient eu le temps de prendre de l'ampleur.

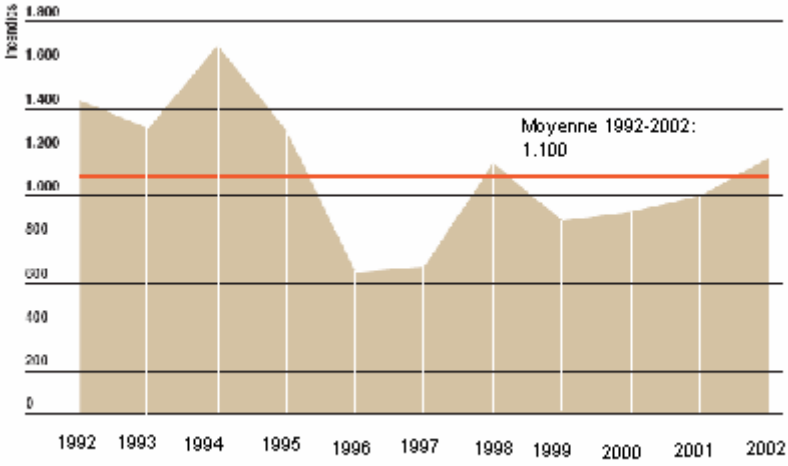


Diagramme 2 : Evolution du nombre total d'incendies entre 1992 et 2002 (source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

b. Superficies affectées

Pour l'élaboration des statistiques, sont considérées comme superficies affectées uniquement celles recouvertes de zones arborées ou de maquis. Ne sont pas prises en considération celles correspondant aux pâturages où les dommages causés sont quasiment nuls.

Comme pour le nombre d'incendies, les superficies affectées pour la seconde période (1996-2002) sont inférieures à celles d'avant 1996.

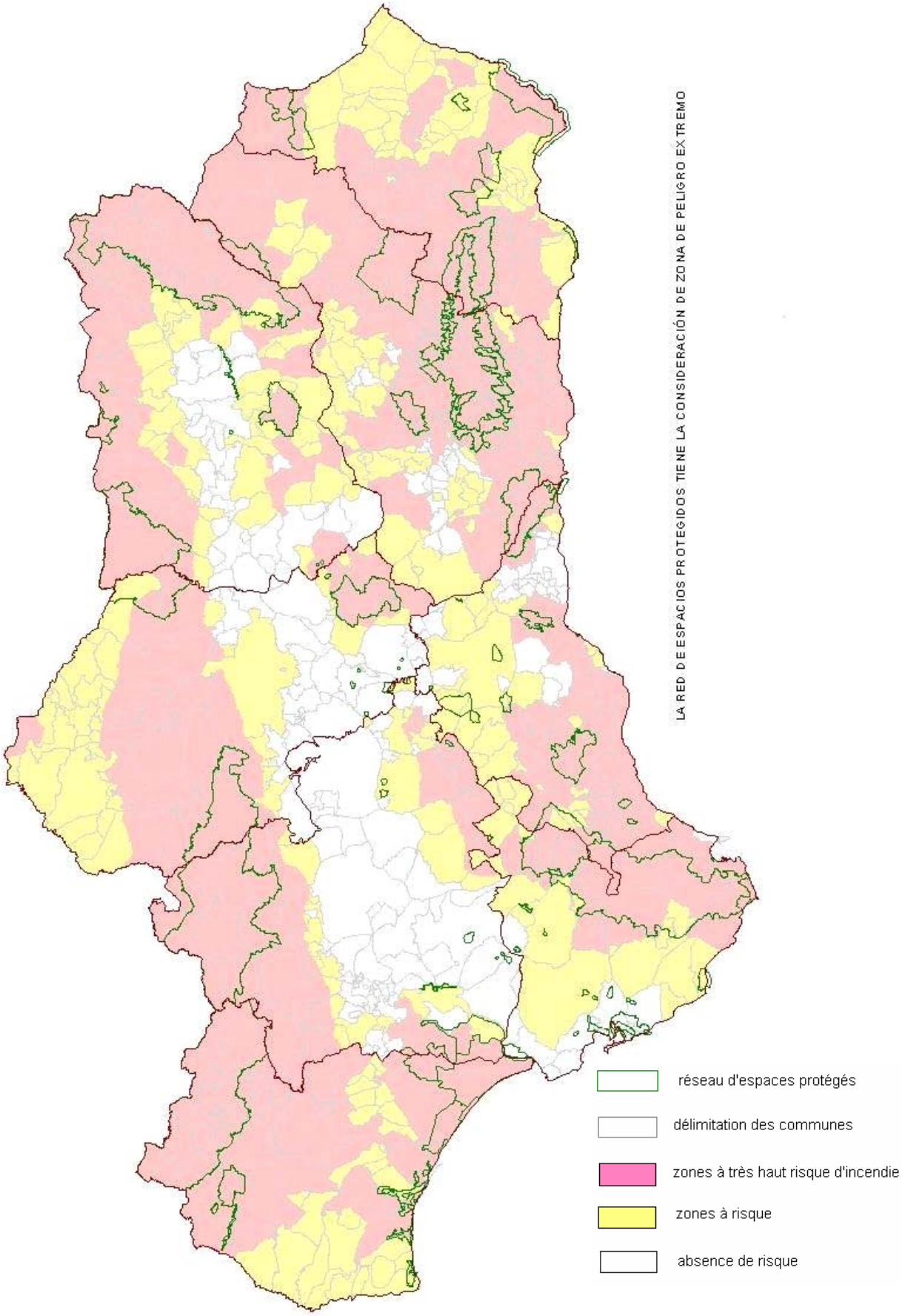
En effet, la surface brûlée moyenne annuelle entre 1992 et 1995 s'éleva à 18 453 ha, alors qu'entre 1996 et 2002 ce chiffre n'est plus que de 4 136 ha, ce qui représente une réduction de 77 %. Le nombre moyen d'hectares affectés par chaque incendie est également un élément d'intérêt à prendre en considération. A partir de 1996, l'on remarque que cet indice est toujours inférieur à la valeur moyenne de la période antérieure, qui est de 7,3 ha/incendie.

D'autre part, la comparaison entre la superficie arborée incendiée et celle formée de maquis indique qu'entre 1992 et 1995, les incendies affectèrent principalement les espaces arborés alors qu'à partir de 1996, cette tendance s'inverse.

Les auteurs du livre INFOCA en concluent que la modification du Plan INFOCA a permis une amélioration de l'efficacité du dispositif de lutte contre les incendies.

c. Zones à Risque d'Incendie de forêt

La carte 6 permet de localiser les zones à risque d'incendie de forêt d'Andalousie. Elle montre que les zones dépourvues de risque d'incendie correspondent essentiellement au bassin du fleuve Guadalquivir (principalement occupé par des espaces agricoles), et aux zones arides des provinces d'Almeria, de Huelva et du Nord de Cordoue (voir cartes 1 et 3). En outre, il convient de remarquer que tous les espaces protégés ont été classés en zone de risque maximal, pour que la surveillance y soit particulièrement développée. Ces espaces protégés font souvent partie des plus beaux espaces boisés de la communauté autonome, il s'agit bien souvent des espaces les plus arrosés de la région (voir carte 3).



Carte 6 : Cartographie des zones exposées au risque d'incendie de forêt en Andalousie (source : CMA).

II. SYSTEME DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET EN ANDALOUSIE : LE PLAN INFOCA

1. Evolution du système de prévention et de lutte contre les incendies de forêt en Andalousie

a. Naissance du Plan INFOCA

La planification de la lutte contre les incendies de forêt a été initiée en Espagne en 1982, avec l'approbation du Plan de Base contre les Incendies de Forêt. Ce plan, connu sous le nom "Plan INFO-82", impliquait l'obligation de mettre en place des plans pour chaque province.

En 1984, l'Etat a transféré ses compétences en matière d'incendies de forêt aux les Communautés Autonomes (CA). Suite à cela, en 1985, un plan propre à la Communauté andalouse appelé "Plan de Lutte contre les Incendies de Forêt de la Communauté Autonome Andalouse" (Plan INFOCA) a été conçu. Y ont été intégrés les plans provinciaux et les dispositifs existants dans les Délégations Provinciales de l'ICONA, organisme autonome du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, qui disposait jusqu'alors des compétences en matière forestière.

Ce dispositif était constitué de personnels de surveillance, de brigades d'extinction et de véhicules transporteurs d'eau. Plus tard s'y sont ajoutés des moyens aériens tels qu'avions et hélicoptères, ce qui a contribué à renforcer le dispositif, tout comme la création de huit centres de coordination provinciaux et d'un centre de niveau régional pour améliorer le contrôle et le suivi du plan.

En parallèle, la formation du personnel, son entraînement et son équipement en matériel de protection ont été développés. Auparavant, les moyens humains qui participaient aux campagnes incendies étaient formés de travailleurs du milieu rural qui bien souvent étaient employés par périodes de quinze jours ou d'un mois pour compléter le nombre de journées de travail prévues dans leur Plan d'Emploi Rural (PER). Ce type de contrat engendrait une importante rotation du personnel, un manque de préparation et du même coup, une carence en terme de sécurité des personnels et un risque élevé d'accidents. Il n'était pas possible de sélectionner convenablement les personnels de lutte contre l'incendie, de les équiper de manière adéquate, ni de leur procurer la formation et l'entraînement nécessaires. Cela, associé à la carence en centres de lutte contre l'incendie sur le territoire, conduisait à une faible efficacité dans de la lutte contre les feux.

En 1991, l'Andalousie a fait face aux pires chiffres qu'elle ait connu depuis 1968 en terme d'incendies de forêt, 1968 étant la date de l'entrée en vigueur de la Loi sur les incendies de forêt qui instaurait un système de prévention et de lutte. Ces mauvais résultats ont occasionné une grande polémique sur la validité et l'intérêt du Plan INFOCA compte tenu du faible niveau de préparation du personnel, du manque de moyens et de coordination entre ceux-ci au cours de leurs interventions.

Avant 1993, la direction de la lutte contre les incendies était partagée : la Consejería[6] de la Culture et de l'Education, et en son sein, l'Agence de l'Environnement, avait la direction de la lutte durant une partie de l'année, tandis que durant l'autre partie de l'année, la Consejería de l'Agriculture et de la Pêche prenait le relais avec la Direction du Développement Forestier de son Institut Andalou de la Réforme Agraire (IARA). Chaque service disposait de moyens propres pour assumer la même fonction, ce qui, au final, nuisait à la coordination du dispositif.

Face à cette situation, le Parlement d'Andalousie a lancé un débat afin de mener une réflexion collective sur les enjeux liés aux incendies de forêt et sur les moyens d'améliorer la prévention et la lutte. Suite a cela, il a approuvé une Résolution instaurant, entre autres choses, des journées andalouses sur les incendies de forêt avec une participation citoyenne maximale. Suite à ces journées, la Junta (le gouvernement régional de la communauté autonome) a réagi en s'engageant en 1993 sur la voie de la professionnalisation du dispositif, un des points d'inflexion majeur du Plan INFOCA.

[6] Nom donné aux « ministères » du gouvernement régional dans les communautés autonomes.

b. Vers un nouveau plan INFOCA

Prenant en compte les conclusions de ces journées, la Junta a créé en 1993 un nouveau Plan INFOCA, modernisé. En Août 1994, avec la création de la Consejería de l'Environnement, l'on a intégré au sein d'un seul et même organisme toutes les fonctions relatives à la prévention et à la lutte contre les incendies de forêt, ainsi que celle de restauration des terrains incendiés, en vue d'atteindre une plus grande efficacité dans l'exercice de ces compétences, par l'établissement d'un mandat unique.

La professionnalisation du personnel participant aux tâches d'extinction a constitué un autre élément fondamental de ce nouveau plan. Ce personnel est géré depuis 1994 par EGMASA, une structure publique entièrement dédiée aux questions environnementales.

Pour atteindre cet objectif de professionnalisation, des Centres de Défense Forestiers (CEDEFO) ont été créés. On y trouve le matériel et les moyens humains nécessaires à la réalisation des actions de prévention et de lutte contre les incendies de forêt. Ces centres de travail disposent d'un personnel permanent. En premier lieu, ces personnels ont été employés pour des durées de quatre mois, mais tout au long des années qui ont suivi, la durée de leur contrat n'a cessé de croître, jusqu'à en faire de véritables professionnels de la lutte contre le feu. Ainsi, en 2003, leurs contrats sont passés à huit mois, dont quatre sont consacrés à la prévention et quatre à la lutte. Cela leur permet de bénéficier d'emplois plus stables et de réaliser les travaux de sylviculture préventive en terrains publics, principalement des coupures de combustible, pour rendre les zones forestières publiques moins vulnérables aux incendies. De plus, en 2006, il est prévu que la durée des contrats s'allonge une fois de plus, en passant à neuf mois.

En parallèle, une spécialisation des personnels techniques (dénommés « Agents de l'Environnement ») de l'administration régionale dans les tâches de lutte contre les incendies est mise en oeuvre.

D'autre part, le Plan INFOCA a peu à peu amélioré ses dotations en moyens matériels. L'augmentation du nombre de moyens aériens a rendu nécessaire l'installation d'un système de coordination aérienne, pionnier en Espagne.

Un des autres aspects marquants de ce plan réside dans la grande attention accordée à l'utilisation de nouvelles technologies, qui permettent d'optimiser l'utilisation des moyens disponibles, d'aider à la prise de décisions, d'améliorer les tâches de prévention et celles d'évaluation des conséquences des incendies.

Il convient aussi de souligner que 2006 est une année charnière puisque l'adoption d'un nouveau plan INFOCA devrait se produire. Parmi les modifications les plus importantes, il faut mettre en évidence l'accroissement du rôle de la Consejería de l'Intérieur, chargée de la plupart des missions de protection civile, notamment pour faire face à l'accroissement des zones d'interface entre zones urbaines et zones forestières qui mettent en jeu la sécurité des civils.

Ce nouveau dispositif andalou paraît particulièrement efficace, dans la mesure où le même personnel gère la prévention et la lutte contre l'incendie, sous la direction d'une organisation administrative intégrée et décentralisée, en charge de toutes les questions forestières et environnementales.

2. *Synthèse de l'évolution du dispositif juridique relatif aux incendies en Andalousie*

Les Communautés Autonomes espagnoles (CA) ont le pouvoir de légiférer, contrairement aux Régions françaises. En effet, la Constitution espagnole de 1978[7] a établi un système complexe de répartition des compétences de légifération entre l'Etat et les CA. Son article 149.1.23 signale qu'il revient à l'Etat de définir la législation de base en matière d'environnement, socle commun obligatoire pour toutes les CA. De plus, l'article 148.1.9 signale que « ***la gestion en matière de protection de l'environnement*** » revient à ces dernières, ce qui signifie qu'elles ont la compétence exclusive de la gestion et de l'exécution de la législation environnementale. Elles ont en outre à charge de développer la réglementation de base étatique par la création de réglementations de protection supplémentaires. Il revient donc au Gouvernement et à l'Administration de la Junta d'Andalousie de définir la politique générale de prévention et de lutte contre les incendies de forêt et de la faire appliquer.

De telles dispositions ont permis à la CA andalouse d'adopter une Loi spécifique sur la question des incendies de forêt en 1999, comme nous allons le voir à présent.

En 1968, une loi étatique a été adoptée sur les incendies de forêt (voir encart n° 1). Elle est toujours en vigueur aujourd'hui. Compte tenu des changements survenus depuis 35 ans, il était particulièrement nécessaire d'adopter une nouvelle loi qui puisse s'adapter au changement constitutionnel de 1978 et à ceux s'étant produits dans le secteur forestier, en particulier en ce qui concerne la lutte contre les incendies.

Encart n° 1 : Résumé de la Loi nationale 81/1968 du 5 décembre 1968 sur les incendies de forêt.

L'objectif de cette loi fut d'établir un système de prévention et de lutte contre les incendies pour conserver une richesse forestière considérée comme un bien national, sous la direction de l'Etat.

La loi considérait les incendies comme un problème d'ordre public, spécialement dans la phase d'extinction. Les autorités gouvernementales étaient donc celles appelées à intervenir en collaboration avec le Service Forestier et les Forces Armées.

Les diverses mesures de prévention et de sécurité prévues par la loi étaient renforcées dans les zones qualifiées à risque par le Gouvernement au travers de décret spécifiques.

La Loi Forestière d'Andalousie 2/1992 répond à cette nécessité (voir encart n° 2). Elle comprend en effet un chapitre consacré aux incendies de forêt, mais son extension à la gestion de l'ensemble du milieu forestier ne permet pas d'assurer la régulation exhaustive d'un thème aussi crucial.

[7] Après la mort de Franco en 1975, l'Espagne entame une transition démocratique sous l'égide de son nouveau roi Juan Carlos 1er. Le 29 décembre 1978, la Constitution qui fait de l'Espagne un état démocratique, uni et décentralisé, entre en vigueur.

Un an plus tard, en 1993, l'Accord du Conseil des Ministres de l'Etat a donc approuvé la Directive de Base d'Organisation de la Protection Civile pour cause d'Urgence Incendie de Forêt[8], qui établit les critères obligeant les administrations publiques à élaborer des Plans spéciaux en la matière (voir encart n° 3).

Finalement, avec l'adoption de la Loi de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt en 1999 et son développement réglementaire postérieur, il est possible d'affirmer que l'Andalousie s'est dotée d'un système juridique complet lui permettant d'aborder les questions de protection de son riche patrimoine naturel (voir encart n° 4).

<u>Encart n° 2</u> : Résumé de la Loi 2/1992 du 15 juin, Loi Forestière d'Andalousie (et son décret d'application 208/1997 du 9 septembre).

Le chapitre II du Titre IV de cette loi est exclusivement consacré aux incendies de forêt. Voici certains de ses points les plus importants :

- La non modification de la qualification juridique des terrains forestiers ayant été affectés par un incendie et l'interdiction d'exploiter les produits issus de ces terrains sans autorisation expresse de la Consejería de l'Environnement.
- Le caractère obligatoire des mesures de prévention établies pour les propriétaires de terrains forestiers, et la création des Groupements de Défense Forestière comme instruments destinés à faciliter et promouvoir la participation citoyenne dans les missions de prévention et de lutte contre les incendies de forêt.
- Le fait que la direction technique des travaux d'extinction des incendies de forêt soit assumée par l'Administration forestière.
- L'obligation de restaurer les superficies affectées par les incendies et la pratique de l'annotation marginale dans le Registre de la Propriété (cela implique une charge financière pour chaque terrain pour lequel l'obligation de restauration n'a pas été remplie, et une garantie pour la mise en œuvre des obligations définies).

<u>Encart n° 3</u> : Résumé de l'Accord du 18 mars 1993 approuvant la Directive de Base d'Organisation de la Protection Civile pour cause d'Urgence Incendie de Forêt.

Devant la nécessité d'assurer une protection efficace des personnes et des biens face à des situations d'urgence causées par des incendies de forêt, l'obligation de disposer de Plans de Protection Civile d'Urgence pour les Incendies de Forêt a été établie aux niveaux de subsidiarités suivants :
- Etat (Plan Etatique)
- Communautés Autonomes (Plan de la Communauté Autonome)
- Communes (Plans Locaux)
- Particuliers détenant des installations dans les espaces où le risque d'incendie est présent (Plan d'Autoprotection).

La Directive de Base établit les critères minimaux devant être respectés pour l'élaboration de ces plans, qui doivent disposer de moyens, des centres et des procédures de coordination nécessaires à leur intégration dans un ensemble pleinement opérationnel, susceptible d'une rapide mise en œuvre.

[8] Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales.

<u>Encart n° 4</u> : Loi andalouse 5/1999 du 29 juin 1999, de Prévention et de lutte contre les incendies de forêt et son décret d'application 247/2001 du 13 décembre 2001.

L'adoption de cette norme en 1999 implique qu'aujourd'hui encore l'Andalousie soit l'unique Communauté Autonome à disposer d'une Loi spécifique au domaine des incendies de forêt, adaptée aux nécessités actuelles, quand dans le reste de l'Espagne, la loi en vigueur est toujours celle de 1968. Cette Loi fut adoptée en vertu des compétences de la Communauté Autonome Andalouse conformément aux articles 13.7 et 15.1.7 du Statut d'autonomie andalou.

Parmi les principes de base qu'établit cette loi, il est énoncé que tous sont concernés par la prévention et la lutte contre les incendies de forêt, et que les propriétaires de terrains forestiers, publics comme privés, doivent assumer les obligations dérivant de leur qualité de propriétaires. Des mécanismes de participation citoyenne sont également définis pour tous les citoyens. La loi précise également les compétences des administrations autonomes et celles du niveau local, tout comme leur collaboration.

Une attention toute particulière est accordée aux aspects relatifs à la prévention, étant donné qu'une action efficace pour lutter contre les feux de forêt est d'éviter qu'ils ne se produisent. Pour cela, la loi prévoit des instruments de planification préventive tels que les Plans d'Aménagement des Ressources Naturelles (PORN), mis en œuvre dans chaque zone boisée par les Projets d'Aménagement ou, en leur absence, par les Plans de Prévention des Incendies de Forêt (PPIF), obligatoires pour toutes les propriétés forestières indépendamment de leur titulaire ou de leur étendue.

Concernant l'extinction des incendies de forêt, la loi spécifie le contenu que doivent présenter les différents plans, qu'il s'agisse des Plans d'Urgence pour Incendies de Forêt de niveau régional et local, ou des plans d'autoprotection, que doivent réaliser les propriétaires de constructions en zone à risque. Les Plans d'Urgence entrent en vigueur pour une durée indéfinie et font l'objet d'une révision tous les quatre ans, ou en fonction de circonstances particulières qu'ils doivent préciser au préalable.

Une nouveauté importante réside dans la reconnaissance, d'une part de la nécessité pour l'Administration de soutenir les activités préventives des titulaires des terrains forestiers et, d'autre part, l'obligation pour les administrés de contribuer aux services d'extinction dont ils bénéficient directement, par la création de la Taxe d'Extinction des Incendies de Forêt.

En dernier lieu, pour pouvoir garantir la restauration des zones incendiées, la loi prévoit la mise en œuvre de Plans de Restauration et les conditions de mise en vente des produits provenant de zones incendiées.

Le schéma qui suit récapitule l'organisation des Plans de Protection Civile pour cause d'Urgence Incendies de Forêt pour les divers niveaux de subsidiarité concernés (cadres verts). Il indique également les dispositifs préventifs présents en Andalousie, instaurés par la Loi andalouse de 1999 (cadres blancs).

Le schéma est suivi de la liste de la législation relative aux incendies de forêt applicable en Andalousie (encart n° 5). Pour faciliter la recherche de ces textes, le nom des lois a été laissé en espagnol.

ETAT

Directive de Base d'Organisation de la Protection Civile pour cause d'Urgence Incendie de Forêt (1993)
Plan Etatique de la Protection Civile pour cause d'Urgence Incendie de Forêt
Etablit les conditions requises pour que les administrations publiques élaborent des Plans spéciaux.

COMMUNAUTE AUTONOME D'ANDALOUSIE

Loi Forestière d'Andalousie (1992)
Loi de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt (1999)
NOUVEAU PLAN INFOCA (1993) : application de la Directive de Base étatique.

COMMUNES

PLANS LOCAUX D'URGENCE INCENDIE DE FORET (PLEIF)
(Application de la Loi de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt d'Andalousie de 1999)

Ils prévoient l'organisation, les procédures d'action et la mobilisation des ressources propres ou assignées pour la lutte contre les incendies. De caractère obligatoire, ils doivent être élaborés dans les communes situées totalement ou en partie en Zone à Risque. Ils doivent contenir en annexe la liste des Plans d'Autoprotection de la commune. Ils sont approuvés par la Délégation Provinciale de la Consejería de l'Environnement.

PARTICIPATION CITOYENNE

ADF :
Groupement de Défense Forestière

GLPA :
Groupe Local Auxiliaire

Doivent être inscrits dans les PLEIF.

NIVEAU INFRA LOCAL

PLANS D'AUTOPROTECTION (PA)
Concernent : Entreprises, habitations isolées, ensembles urbains, campings, et installations ou activités localisées en zone à risque.

Etablissent les mesures et actions devant être réalisées pour lutter contre les incendies de forêt et gérer les urgences dérivant de ceux-ci. Ils sont approuvés par les Collectivités Locales Correspondantes (les communes).

Doivent être à disposition des Centres Opérationnels Provinciaux, doivent être présents en annexe des PLEIF.

PLAN DE PREVENTION INCENDIE DE FORET (PPIF)

Obligatoire pour les propriétaires forestiers.

Fixe les actions de prévention contre l'incendie à mettre en œuvre sur leurs propriétés (exemple : coupures de combustible)

En application de la Loi 5/99.

Schéma 1 : Les instruments de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt en Andalousie.

<u>Encart n° 5</u> : Liste de la législation applicable en Andalousie sur la problématique des incendies de forêt.

Réglementation nationale :

- Ley 81 / 1968, de 5 de diciembre, sobre Incendios Forestales, modificada por la Ley de Monte 43/2003, de 21 de noviembre, modificada por la Ley 10/2006 del 28 de abril de 2006.
- Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (Ley 4/1989, de 2 de abril)
- Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales.
- Real Decreto 1.096/1984, de 4 de abril, sobre el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza a la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 3.769/1972, de 23 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento sobre incendios forestales.
- Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales de 1993.
- Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995.

Réglementation de la Communauté Autonome d'Andalousie :

- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra Incendios Forestales.
- Ley de la Flora y la Fauna Silvestres (Ley 8/2003, de 28 de octubre)
- Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre)
- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía.
- Decreto 470/1994, de 20 diciembre, de Prevención de Incendios Forestales. (Derogado excepto para las partes que conciernen las épocas y zonas de peligro)
-Decreto 108/1995, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 94/1993, de 20 de junio, por el que se establecen normas relativas a jornadas y retribuciones aplicables al personal de la Junta de Andalucía que participe en el Plan INFOCA.
- Decreto 247/2001 de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención y lucha contra los incendios forestales.
- Orden de 19 de mayo de 1999, sobre las funciones y responsabilidades del personal de la Administración que participa en el Plan INFOCA y sobre la operatividad del dicho Plan.
- Orden de 12 de abril de 2000, sobre la participación de la Empresa de Gestión Medioambiental, EGMASA, en la ejecución del plan de lucha contra incendios forestales en Andalucía.
- Orden de 10 de julio de 2002, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la prevención y lucha contra incendios forestales previstas en el decreto 280/2001, de 26 de diciembre.
- Orden de 11 de septiembre de 2002, por la que se aprueban los modelos de determinadas actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales y se desarrollan medidas de protección.
- Orden de 9 de abril de 2003, por la que se modifican las Ordenes de 9 de mayo de 2002 y de 10 de julio de 2002, por la que se establecen respectivamente las bases reguladoras de la concesión de ayudas previstas en el Decreto 280/2001, de 26 de diciembre, para la gestión sostenible de los recursos forestales y para la prevención y lucha contra los incendios forestales.

- Acuerdo de 13 de octubre, del Consejo del Gobierno, por el que se ordena la publicación, se otorga el carácter de Plan Director y se determina la entrada en vigor del Plan territorial de Emergencia de Andalucía.

Réglementations complémentaires :

- Ley de Bases del Régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril)
- Ley 25/1988 estatal, de 29 de julio de carreteras y caminos.
- Ley 6/1996, de 15 de enero, del voluntariado.
- Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de Julio)
- Ley 8/2001 andaluza, de 12 de junio, de carreteras.
- Ley 2/2002, de 11 de noviembre de gestión de emergencias de Andalucía.
- Reglamento de líneas eléctricas aéreas de alta tensión.
- Real Decreto 786/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales.
- Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo.
- Real decreto 1322/2002, de 13 de diciembre, sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de Política Agraria Común.
- Decreto 280/2001, de 26 de diciembre, por el que se establecen ayudas de la Junta de Andalucía a los sectores agrícolas, ganaderos y forestales incluidas en el programa operativo integrado regional de Andalucía para el desarrollo del marco comunitario de apoyo 2000-2006.
- Decreto 193/2003, de 1 de julio, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Orden de 22 de junio de 1995, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones para la realización de actividades de voluntariado ambiental.
- Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el acuerdo del consejo de ministros que aprueba la directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales.

3. Gestion du Plan INFOCA

La gestion du Plan de Lutte contre les Incendies de Forêt de la Communauté Autonome Andalouse (INFOCA) revient à la Consejeria de l'Environnement (CMA) qui dispose pour cela d'une organisation interne intégrée et d'infrastructures réparties sur tout le territoire andalou.

a. Organisation interne de la Consejeria de l'Environnement (CMA)

Le décret 206/2004 du 11 mai qui définit la structure organisationnelle de la Consejeria de Medio Ambiente (CMA) spécifie qu'il lui revient de préparer et d'exécuter la politique du Gouvernement andalou (la Junta) pour ce qui relève des compétences de la CA andalouse en matière d'environnement, sans préjudices des compétences qui seraient attribuées à d'autres organes de la Junta d'Andalousie. La CMA est donc en charge de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt.

La direction de la mise en œuvre du Plan INFOCA revient ainsi à la CMA qui dispose d'un centre au niveau régional, à Séville, où tous les services sont regroupés, et de huit centres provinciaux, pour exercer les fonctions qui lui correspondent. Au sein de la CMA, les missions relatives aux incendies de forêt sont attribuées à la Direction Générale de Gestion du Milieu Naturel (DGGMN). Les compétences forestières et celles de protection de la nature lui reviennent, ce qui

implique que les politiques de lutte contre les incendies de forêt soient menées dans le cadre d'une gestion intégrée, pour une efficacité accrue des mesures.

Au sein de la DGGMN, le Centre Opérationnel Régional de prévention et de lutte contre les incendies de forêt (COR) est en relation étroite avec le Service d'Aménagement des Ressources Naturelles et avec celui de la Restauration Forestière, pour les missions relatives à la prévention des incendies et à la restauration des terrains incendiés.

En effet, le service d'Aménagement est chargé de l'élaboration des Projets d'Aménagement des Espaces Forestiers et des Plans techniques qui doivent inclure les mesures exigées dans les Plans de prévention incendies (supervisés par le COR en terrains privés) ou dans les Plans Quinquennaux (pour les terrains publics). Le COR doit donc communiquer les données relatives à ces plans pour qu'elles soient inclues dans les Projets d'Aménagement ou Plans Techniques.

Le COR est également en étroite relation avec le service de Restauration forestière, puisque celui-ci a en charge la réalisation des actions de sylviculture (y compris celles de sylviculture préventive), d'entretien, et de création des coupures du combustible. Ce service, par ailleurs chargé de la restauration post incendie, collabore avec le service d'Aménagement des Ressources qui est doté d'un service de lutte contre les maladies végétales, dont le développement est favorisé par le passage d'un incendie. Une collaboration avec le service de Protection de la Flore et de la Faune existe également sur les missions de restauration des terrains incendiés.

Enfin, le COR collabore avec la Direction Générale d'Education Environnementale et de Développement Durable, pour mener à bien les campagnes de sensibilisation portant sur le thème des incendies de forêt.

La CMA délègue la réalisation directe des tâches de prévention et de lutte contre les incendies du Plan INFOCA à EGMASA (Entreprise de Gestion du Milieu Naturel), une entreprise publique dépendante de la CMA hiérarchiquement et financièrement. L'entreprise est compétente sur toutes les questions environnementales et se consacre à l'ingénierie, à la réalisation de travaux et de services. Via EGMASA, la CMA dispose d'un personnel « fixe discontinu » employé exclusivement sur les missions liées aux incendies de forêt[9]. Pour les tâches de gestion et de logistique, la CMA dispose de son propre personnel.

b. Structures du Plan INFOCA

Le Plan INFOCA a pour objet d'établir les mesures permettant la détection et l'extinction des incendies de forêt et la résolution des situations dérivant de ceux-ci.

La Loi 5/1999 précise également que les provinces limitrophes avec d'autres communautés autonomes doivent établir des conventions de coopération pour coordonner les plans d'urgence.

Le Conseiller de l'Environnement[10] exerce la Direction Supérieure du Plan INFOCA, cependant c'est sur le Directeur Général de Gestion du Milieu Naturel que repose la responsabilité d'assumer la Direction Opérationnelle Régionale. Pour mener à bien ses missions, la Direction Opérationnelle dispose :

- du COR, qui assure la direction et l'exécution du plan INFOCA. Il doit coordonner et superviser les mesures de prévention et de lutte contre les incendies de forêt à mettre en œuvre. Il s'occupe de la mobilisation et de la coordination des moyens supra-provinciaux et de ceux assignés aux provinces quand ils doivent intervenir en dehors de leur zone d'action habituelle. Il lui revient également de procéder au suivi et à l'évaluation du Plan au niveau régional.

[9] Ce personnel est employé durant 9 mois dans l'année.
[10] Ministre de l'environnement du gouvernement autonome.

- du Comité Régional de Conseil, qui a été créé en vue d'assurer une mission de conseil auprès de la Direction du Plan, pour tout ce qui implique la participation des moyens apportés par d'autres organismes et collectivités. Ce Comité, qui regroupe les responsables de diverses administrations (voir encart n° 6), se réunit au moins deux fois par an, avant et après la période où le risque d'incendie est élevé, et chaque fois que les circonstances le requièrent. Avant la période à risque, le Comité se réunit pour informer tous les acteurs au sujet des éventuelles modifications apportées à la structure du dispositif. Il s'agit également de prendre connaissance des moyens confiés à chacune de ces organisations. Une fois passée l'époque de risque élevé, le Comité se rassemble afin d'étudier l'efficacité de chacun des organismes jouant un rôle dans la lutte (étude de l'efficience des moyens employés, des erreurs et des échecs…). Il s'agit de dresser un bilan pour identifier les points à modifier, et améliorer le dispositif pour l'année suivante. Occasionnellement, le Comité est convoqué en cas de grand incendie en vue de faciliter la participation et la coordination des moyens entre les différents organismes intervenant, comme l'armée. Il est également possible de faire appel aux moyens externes à la CA andalouse, à savoir ceux d'autres CA, ceux de l'Etat ou d'autres pays.

Encart n° 6 : Liste des membres du Comité Régional de Conseil

- le Directeur Général de la Politique Intérieure de la Consejería de l'Intérieur (C. de Gobernación)
- le Directeur Général d'Assurance, de Financement et de Planification de la Consejería de la Santé
- le Directeur du COR
- le Chef de l'Unité de la Police National de la CA
- un représentant de la Fédération Andalouse des Communes et des Provinces
- un représentant de chacun des organismes et institutions de l'Administration de l'Etat qui suivent, désignés par le Délégué du Gouvernement en Andalousie : Direction Générale de Préservation de la Nature du Secrétariat Général de l'Environnement du Ministère de l'Environnement, Délégation du Gouvernement de l'Etat en Andalousie, Forces Armées, Forces et Corps de Sécurité de l'Etat, chacun des Centres de Météorologie Territoriaux d'Andalousie, chacun des Organismes des Bassins Hydrologiques d'Andalousie.

Pour que l'action de la CMA soit relayée sur l'ensemble du territoire andalou, il existe une Délégation de la Consejería de l'Environnement dans chacune des huit provinces de la CA. Leurs directeurs, en plus des autres compétences qui leurs sont attribuées par la législation, ont en charge de représenter institutionnellement la CMA dans son secteur territorial. Chaque Délégation Provinciale reprend, en l'aménageant, la structure organisationnelle de la CMA.

Le plan INFOCA fait aussi l'objet d'une gestion provinciale. La Direction du Plan INFOCA revient au Délégué du Gouvernement de la Junta d'Andalousie dans la province. Il peut compter sur l'aide de la Direction Opérationnelle Provinciale qui incombe au Délégué Provincial de la CMA, sur celle d'un Comité de Conseil Provincial[11], et sur celle d'un Centre d'Opération Provincial de prévention et de lutte contre les incendies de forêt (COP), qui est le relais du COR dans la province. Intégrés dans la Délégation Provinciale de la CMA, les COP ont pour mission de réaliser les actions de prévention et de lutte contre les incendies. En terme de prévention, les COP doivent mettre en œuvre les actions supervisées au niveau du COR. Ils doivent en outre permettre la mobilisation, la coordination, le suivi et l'évaluation des moyens humains et matériels qui interviennent dans les processus de détection et d'extinction des incendies de niveau provincial.

Ces moyens se trouvent rassemblés dans des Centres de Défense Forestier (CEDEFO), qui sont au nombre de deux ou trois par province. Ce sont des centres de travail et de formation du

[11] Le Comité de Conseil Provincial fonctionne sur le même modèle que celui de niveau régional, mais ses membres sont majoritairement les homologues provinciaux des responsables cités au niveau régional (voir encart 6).

personnel d'extinction et de prévention. Ils sont situés dans les zones forestières, à proximité d'axes de communication.

Aux CEDEFO, s'ajoutent quatre centres pour les brigades spécialisées (BRICA) et un centre d'appui, comprenant un personnel hautement qualifié pour mener à bien les missions d'extinction. Ces personnels agissent sur l'attaque des feux naissant, sous les ordres du Directeur d'extinction. Ils définissent la tactique d'attaque sur le site même de l'incendie et procèdent aux actions d'extinction. Un système de départ automatique sur tous les feux naissants leur permet de se déployer pour attaquer ces feux sans avoir à attendre d'ordres (le technicien d'extinction joue dans ce cas le rôle de Directeur d'extinction).

Aux importants moyens humains présents dans les CEDEFO, s'ajoutent les Agents de l'Environnement employés par EGMASA, distribués sur tout le territoire andalou, qui forment un collectif de 800 membres. Parmi leurs tâches quotidiennes figurent la surveillance, la prévention et l'extinction des incendies de forêt. Entre le 1er juin et le 15 octobre, c'est-à-dire durant la période au cours de laquelle le risque incendie est le plus élevé, ils sont mis à disposition du Plan INFOCA pour aider les techniciens d'extinction dans leurs tâches. Durant cette période, ils ont à réaliser des journées de garde spéciales.

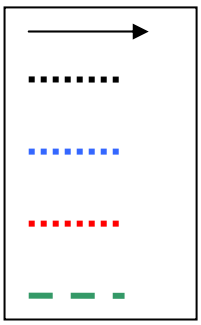
A cela s'ajoute la participation au plan INFOCA d'autres organismes, dont l'action est coordonnée avec celle de la CMA. Il s'agit des Forces Armées Nationales, de la Police Autonome, et des services d'extinction d'incendie et de sauvetage des personnes (pompiers urbains).

En sus des COR, COP et CEDEFO (voir carte 7), le dispositif INFOCA dispose de diverses installations telles que pistes d'atterrissage, points d'eau et réseau de voies de communication.

Carte 7 : Répartition territoriale des dispositifs de prévention et de lutte contre les incendies de forêt en Andalousie (source : SALAS TRUJILLO F., 2003).

Le graphique qui figure ci-après résume la structure globale du dispositif INFOCA.

Légende du graphique :



Relation hiérarchique

Relation de conseil

Relation financière

Relation de coordination

Relation fonctionnelle

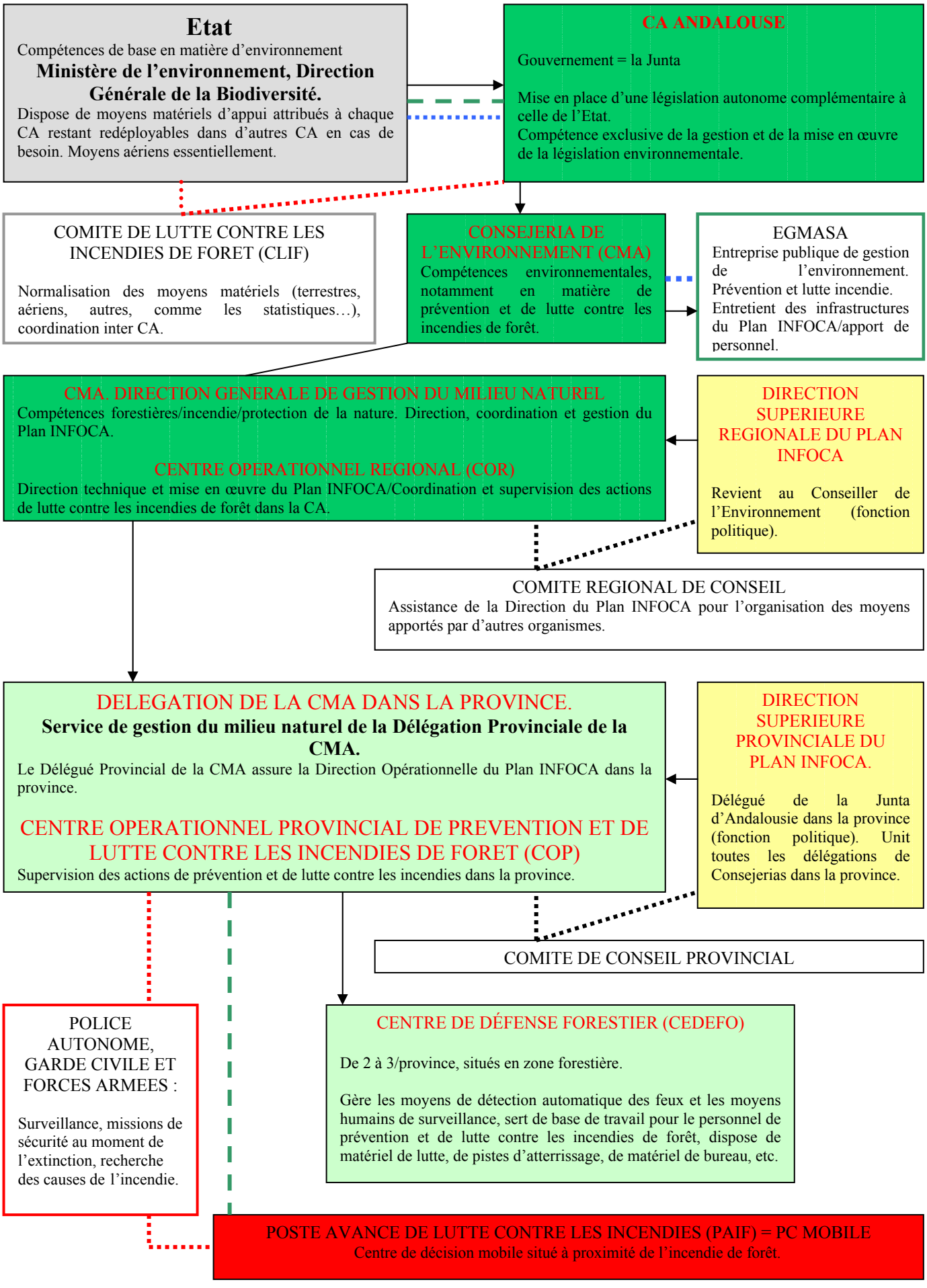


Schéma 2 : Structure globale du dispositif INFOCA (réalisation, Fanny ROUX).

III. LES PLANS D'AUTOPROTECTION

1. Législation applicable

a. Fonctions des Plans d'autoprotection

Les Plans d'Autoprotection (PA), définis par la Loi autonome 5/1999 de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt établissent les mesures et les actions qui doivent être réalisées pour permettre de lutter contre les incendies de forêt, ainsi que de faire face aux urgences dérivées de ceux-ci. Les PA doivent être mis en œuvre par les entreprises, les ensembles urbanisés, les lotissements, les habitations isolées, les campings et les propriétaires d'installations ou d'activités situées en zone exposée au risque d'incendie de forêt (= zones forestières ou d'influence forestière (400 m à partir de la zone forestière)), ainsi que par les associations ou les entreprises qui procèdent à des travaux d'exploitation forestière dans ces zones.

Ce Plan doit être présenté par le titulaire de l'installation ou par le représentant du quartier (communauté de voisins ou organisme équivalent).

Bien que cela ne soit pas obligatoire, il est recommandé de faire rédiger le plan par un technicien spécialisé, étant donné la complexité de certains quartiers (nombre élevé d'habitations, d'accès, etc.).

Ces plans sont établis pour une durée indéfinie, mais ils doivent être revus tous les quatre ans (l'actualisation annuelle des programmes d'action ou des moyens disponibles n'est pas considérée comme une révision). De plus, tout changement concernant des éléments indiqués dans le Plan doit être notifié à la mairie.

Les plans doivent être présentés dans les six mois qui suivent la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation d'exploitation (art 33.2, décret 247/2001). Les Plans sont remis en mairie, où ils doivent être adoptés après consultation de la Consejeria de l'Environnement. Les communes ont à charge de veiller à la bonne mise en œuvre des mesures prévues dans les PA (art. 24.4, décret 247/2001) et doivent se charger de leur intégration aux annexes des Plans Locaux d'Urgence Incendie de Forêt (PLEIF) établis à l'échelle communale (voir chapitre V).

Pour ce faire, elles doivent émarger sur leur propre budget, ce qui soulève certaines difficultés, comme nous allons le voir dans les parties qui suivent, même si, depuis 2005, elles reçoivent une assistance technique accrue de la part de la CMA. Par ailleurs, les mairies peuvent s'adresser aux personnels des COP ou des CEDEFO lorsqu'elles ont besoin de renseignements.

Les PA font partie des instruments de participation citoyenne (« prevención social » en espagnol) obligeant les citoyens à prendre part aux tâches de prévention et à la lutte contre les incendies de forêt (par la mise à disposition de matériel, notamment). Grâce aux instruments de la « prevención social », l'administration andalouse entend stimuler l'implication des citoyens ou de leurs organisations dans la prévention et la lutte contre les incendies, en collaboration avec les administrations publiques.

b. Contenu

Les Plans d'Autoprotection doivent inclure les éléments indiqués dans le tableau qui suit, exigences indiquées dans la Loi 5/99.

<u>Encart n° 7</u> : Synthèse de la Loi 5/99 : contenu obligatoire d'un Plan d'Autoprotection.

- Données générales sur l'installation ou l'activité.

- Données sur le titulaire ou le représentant légal de l'installation.

- Identification du terrain.

- Evaluation du risque d'incendie de forêt : végétation, risque structurel, autres facteurs de risque.

- Mesures préventives à mettre en oeuvre :

- Sylviculture préventive : zones débroussaillées, coupures de combustible périphériques destinées à créer des discontinuités verticales et horizontales dans la végétation pour éviter la propagation du feu et faciliter l'accès et le passage des services de lutte (les coupures de combustible devront être réalisées l'année de l'élaboration du plan, leur entretien devant être assuré les années suivantes durant la période de validité du plan).
- Bonnes pratiques (exemple : élimination des rémanents, aménagement ou protection des éléments à risque…)
- Ensemble d'actions d'information pour permettre à la population de prendre connaissance des risques encourus et des mesures de précaution à adopter (ex : panneaux visibles, distribution de brochures à l'entrée de l'installation, simulations de situation de crise…)

- Moyens de surveillance, d'extinction et d'évacuation existants, et à mettre en oeuvre :

- Réseau de distribution d'eau minimum pour permettre d'assurer le branchement des moyens d'extinction (indiquer aussi les conditions d'accessibilité pour les moyens de lutte.)
- Informations sur la voirie et la présence de pistes d'atterrissage pour préparer l'intervention des aides extérieures en cas d'urgence et permettre une éventuelle évacuation.
- Actions de surveillance et de détection permettant de découvrir, localiser et communiquer de manière claire et précise, en un temps minimum, l'existence d'un incendie de forêt, afin de compléter les mesures des plans du niveau supérieur, c'est-à-dire les Plans Locaux (PLEIF).
- Liste des moyens matériels présents au sein de l'installation : outils manuels (batte à feu, extincteur, débroussailleuse, tronçonneuse…), engins de débroussaillement, moyens de transport personnels…
- Organisation des moyens humains : fonction et le téléphone des habitants (notamment ceux des responsables de quartier en cas de feu). (« les habitants se placeront sous les ordres de l'administration compétente » art. 48 loi 5/1999, c'est-à-dire, sous le commandement des services de l'INFOCA).

- Planification en cas d'urgence :

- Système de surveillance et d'alerte
- Système d'extinction et d'évacuation.
- Système d'information sur les consignes de sécurité et d'urgence
- Système d'extinction : organisation des moyens humains et matériels, utilisation des moyens matériels, coordination avec les moyens extérieurs (INFOCA, pompiers de ville).

Le Plan doit inclure une cartographie d'échelle 1.25 000ème où sont cartographiés la végétation existante et les moyens de protection prévus.

c. Mesures à adopter

Pour la rédaction des PA, la Consejería a élaboré un formulaire standardisé auquel doit être ajoutée la cartographie prévue. Il donne des exemples d'actions qu'il est recommandé d'adopter et fait référence aux dispositions des articles 20 à 25 du décret d'application de la Loi andalouse 5/99 pour indiquer quelles sont les bonnes pratiques préventives à mettre en oeuvre. Lorsque les particuliers rédigent leur PA, ils doivent donc se reporter à ces articles.

L'article 21 de ce décret concerne les terrains et les exploitations forestières, l'article 22 traite des routes et des voies ferrées, l'article 23 concerne les lignes électriques, l'article 24 régule les habitations, les entreprises et les autres installations situées en zone forestière, enfin l'article 25 concerne les zones de campement et de camping. Leurs contenus sont détaillés dans les paragraphes qui suivent, les obligations de certains articles étant accompagnées d'éléments complémentaires de la législation.

Article 21 du décret 247/2001 (décret d'application de la Loi 5/1999) : mesures applicables aux exploitations et terrains forestiers

1) Les propriétaires et les titulaires de droits d'usage des terrains et des exploitations forestières, aussi bien publics que privés, réaliseront les travaux préventifs prévus dans les Plans ou dans les Règlements, et veilleront, en général, à ce que leurs activités ne provoquent pas l'augmentation du risque d'incendie. Ils entretiendront les bois concernés de manière à réduire les risques de départs de feu, ou leur propagation. Pour ce faire, ils élimineront les rémanents de coupe générés par leur activité.

2) En l'absence de réglementation spécifique, les précautions suivantes devront être respectées :

a) Entretenir les chemins, les pistes et les zones débroussaillées présentes sur leurs bas côtés pour que rien ne puisse contrarier le passage ou la manœuvre des véhicules.

b) Maintenir en état débroussaillé les aires de stockage et de chargement, de même qu'une bande périphérique d'une largeur suffisante. Les piles de bois, de liège ou de tout autre produit forestier devront rester espacées d'au moins 10 m.

c) Les sites où le matériel de travail est entreposé (groupes électrogènes, transformateurs électriques, moteurs, ou équipements de même nature) devront être entourés d'une coupure de combustible de 5 m de large.

d) A l'heure de faire le plein de combustible pour les débroussailleuses, éviter de répandre celui-ci sur le site de son stockage. Ne pas les démarrer sur le lieu de réapprovisionnement en combustible.

e) Ne pas fumer lors de l'utilisation de débroussailleuses. Lorsqu'elles sont encore chaudes, les entreposer en des lieux parfaitement débroussaillés.

f) Des extincteurs à eau devront être disponible (un par personne) de même qu'une réserve d'eau qui ne devra pas être inférieure à 50 L pour chacun. En présence de moteurs à explosion ou électriques, il conviendra de disposer en plus d'extincteurs au gaz carbonique.

Article 22 du décret 247/2001 : mesures applicables aux routes, voies ferrées et autres voies de communication

L'article 22 stipule que : « ***En période de risque moyen à élevé, les titulaires de routes, voies ferrées et autres voies de communication devront maintenir libre de tous résidus, matorral et végétation herbacée, tant la zone de propriété publique que celle de servitude, demeurant possible le maintien d'une végétation arbustive ou arborée selon des densités qui pourront être définies. Il est interdit de jeter mégots et cigarettes ou tout autre objet en combustion.*** »

Les zones de domaine public et de servitude le long des routes, voies ferrées, et autres voies de communication, sont définies dans la Loi des Routes d'Andalousie (Loi 8/2001, du 12 Juillet 2001 intitulée Loi des Routes d'Andalousie).

Zones de domaine public adjacentes aux routes : il s'agit de zones de huit mètres de largeur pour les voies de grande capacité (autoroutes et voies rapides) (schéma 3), et de trois mètres de largeur pour les voies conventionnelles (celles ne présentant pas les caractéristiques des voies de grande capacité, article 15 de la présente Loi). Les voies de service des routes pourront être inclues dans cette zone (schéma 4).

Zones de servitude légale : il s'agit des espaces voisins des zones de domaine public. Pour les voies de grande capacité, leur largeur sera de vint cinq mètres (schéma 3), et de huit mètres pour les routes conventionnelles (schéma 4).

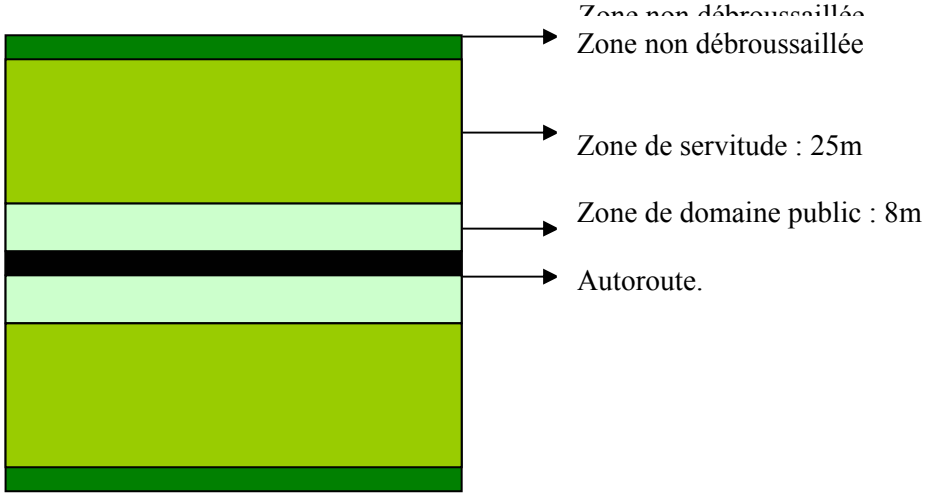


Schéma 3 : Cas des autoroutes.

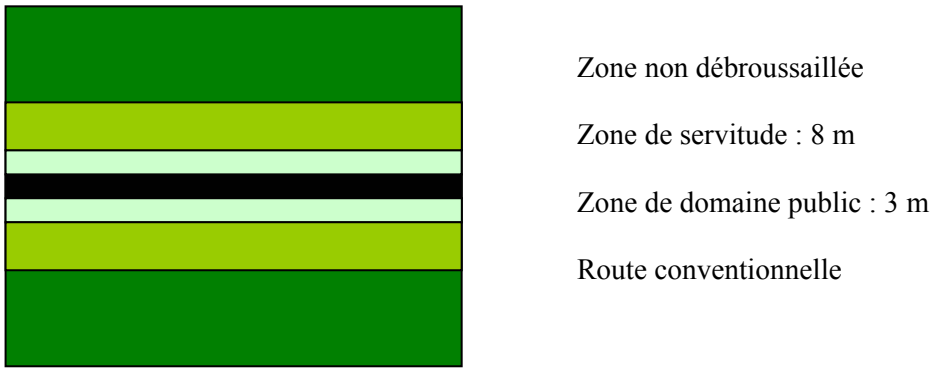


Schéma 4 : Cas des routes conventionnelles.

Il est également possible d'établir des zones débroussaillées d'au moins 5 m de large de part et d'autre des chemins, pistes et routes forestières (schéma 5).

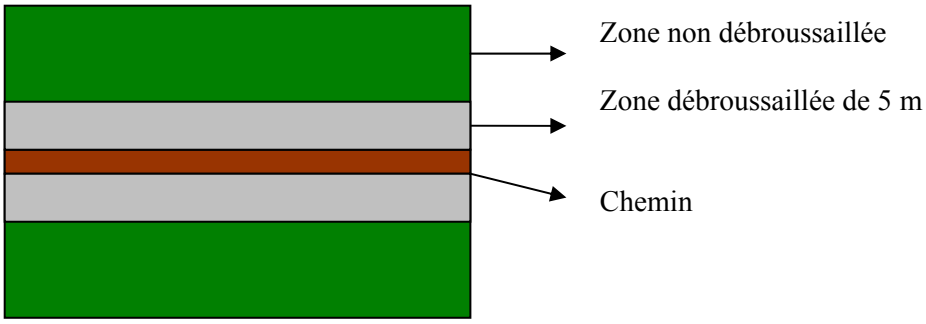


Schéma 5 : Cas des chemins et des pistes forestières.

En ce qui concerne les voies ferrées (schéma 6), le Décret Royal 2387/2004 du 30 décembre 2004 qui approuve le Règlement régissant le secteur ferroviaire, définit également les zones de domaine public et celles de servitudes comme il suit :
- zone de domaine public : huit mètres de large ;
- zone de servitude : vingt mètre de large.

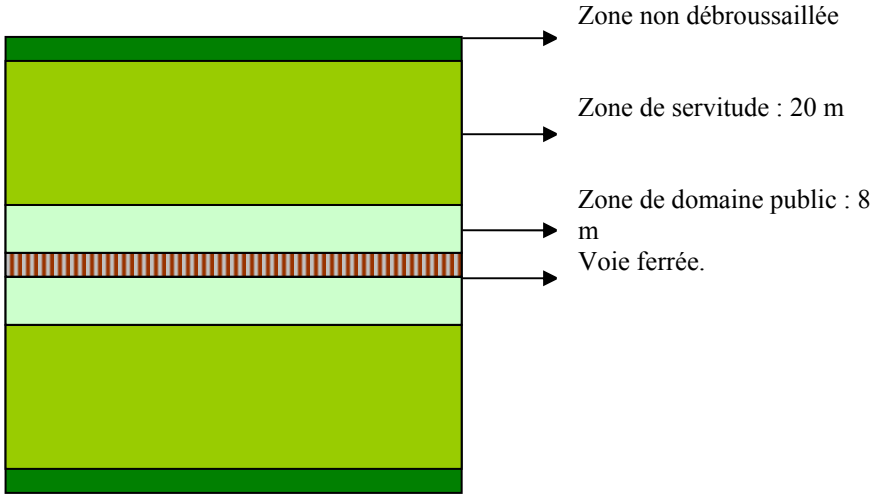


Schéma 6 : Cas des voies ferrées.

Article 23 du décret 247/2001 : mesures applicables aux lignes électriques

L'article 23 stipule que :
« Les responsables des lignes électriques devront respecter une distance minimum entre les lignes et la cime des arbres, et assurer le nettoyage du combustible végétal situé sous les installations. Les mesures exécutées devront faire l'objet d'un compte rendu adressé à la Délégation Provinciale de la Consejería de l'Environnement. Entre 1992 et 2002, le pourcentage des incendies liés aux lignes électriques fut de 2,2 % sur l'ensemble des causes d'incendies. »

Article 24 du décret 247/2001 : mesures applicables aux habitations, aux industries et aux autres types d'installation

L'article 24 du décret 247/2001 indique que :
« Les zones urbanisées et tout autre type d'habitation (lotissements, habitation individuelle), les bâtiments et les installations industrielles devront entretenir une bande débroussaillée d'une largeur minimum de 15 m, libre de tout résidu, matorral et végétation herbacée, restant autorisé le

maintien d'une végétation arborée ou arbustive d'une densité prévue dans les Plans d'Autoprotection.
Les propriétaires de ces installations pourront se regrouper afin d'élaborer un système de protection commun avec une seule bande débroussaillée quand la proximité des infrastructures et les conditions du terrain le permettent. Il reste interdit d'allumer des feux hors des cuisines, barbecues ou sites spécialement aménagés à cet effet, ainsi que de brûler les rémanents de coupe ou autres restes de végétation durant les époques à risque moyen ou élevé. Les municipalités doivent veiller au respect de ces mesures. »

En outre, le formulaire standardisé des PA fait également référence à des dispositions complémentaires relatives au débroussaillement que doivent réaliser les propriétaires. Le formulaire fait ainsi référence à l'Ordre du 10 juillet 2002 qui établit les critères pour l'attribution de subventions aux actions de prévention contre les incendies. Parmi ces critères figurent quelles doivent être les caractéristiques des coupures de combustible réalisées par les propriétaires. Elles sont indiquées dans l'encart n° 8.

Encart n° 8 : Caractéristiques des coupures de combustible à réaliser par les propriétaires. Extraits de l'Ordre du 10 juillet 2002.

a) Coupures de combustible : elles devront présenter les dimensions suivantes :
En zones arborées :

- La largeur devra représenter 2,5 fois la taille des arbres dominants de la zone, et devra être d'au moins 15 m.
- Quand la densité des arbres sera inférieure à 30 pieds/ha et quand la pente moyenne sera inférieure à 30 %, l'on devra respecter les dimensions qui suivent en fonction du type de végétation présente :
  - 8 m en présence de végétation herbacée ;
  - 10 m en présence de matorral (buissons)

En absence d'arbres :

- 10 m en présence de végétation type matorral ;
- 5 m en présence de végétation herbacée.

b) Zones débroussaillées :
Leurs dimensions devront être supérieures de 30 % à celles signalées pour les coupures de combustible précédemment définies, et elles devront assurer la discontinuité du combustible végétal tant verticalement qu'horizontalement.

c) Bandes débroussaillées le long des chemins : leur largeur sera définie en fonction des critères déterminés dans les paragraphes précédents.

d) Tronçons de coupure de combustible : leur longueur dépendra de la méthode d'exécution (manuelle ou mécanisée).Chaque tronçon devra remplir les caractéristiques suivantes :

- Exécution mécanisée : longueur minimum de 500 m. Si la coupure de combustible présente une longueur inférieure, l'on considérera qu'il s'agit d'un tronçon unique. En cas d'ouverture ou d'amélioration de la coupure de combustible, la pente devra être uniforme. Dans le cas contraire (pente irrégulière), chaque tronçon sera défini en fonction de la pente moyenne.
- Exécution manuelle : longueur minimum de 100 m quand les conditions du terrain et de la végétation sont uniformes (pente, densité). Quand les conditions de la superficie d'action varient substantiellement, le tronçon sera défini par les conditions prédominantes qui caractérisent lesdites superficies.

La Consejeria a produit une brochure d'information sur les PA, destinée aux habitants des zones forestières, qui donne des conseils sur la conduite à tenir en cas d'incendie. Ces recommandations peuvent trouver à s'inscrire dans les PA des habitants, qui doivent savoir comment réagir en cas de sinistre. Cette brochure indique également d'autres types d'actions préventives à mettre en œuvre. Outre l'obligation de créer une zone débroussaillée de 15 m minimum de large autour de l'habitation, la brochure conseille également :
- de nettoyer les fossés des voies d'accès ;
- d'éliminer les feuilles et l'herbe sèche au sein des lotissements et autour des habitations, de tailler les branches d'arbres qui seraient en contact avec le bâtiment ;
- de faire en sorte que les habitations disposent au moins de deux voies d'accès, les voies sans issues devant être signalées ;
- d'utiliser des matériaux non combustibles pour les éléments de construction extérieurs tels que les portes et les fenêtres ;
- de garder en état de fonctionnement les éléments de base servant à la lutte contre l'incendie tels que des tuyaux d'arrosage et des scies, et de disposer d'une réserve d'eau ;
- d'éloigner d'au moins 10 m de la maison tout combustible (pétrole, gaz…), et d'entreposer les réserves de bois dans un lieu fermé ;
- de ne pas brûler les rémanents de coupe ;
- de ne pas faire de barbecues, de ne pas fumer en présence de végétation.

A ces recommandations déjà officielles devraient s'ajouter d'autres exigences issues du Plan de participation citoyenne pour la prévention et la lutte contre les incendies de forêt (« Plano de Prevención Social » en espagnol). En cours d'élaboration en 2006, ce plan est le résultat de l'expérience d'un groupe de techniciens d'EGMASA, qui s'est spécifiquement consacré en 2005 à des démarches d'information et d'assistance technique auprès des habitants des zones forestières, pour les aider à mettre en place les structures de participation citoyenne prévues par la loi 5/99, dont les PA font partie.

Alors qu'il est presque achevé (en juin 2006), ce projet de plan apporte des précisions techniques complémentaires à celles déjà présentes dans la législation, pour la mise en œuvre des PA.

Il indique notamment qu'il conviendrait :
- de laisser 10 m d'espace entre les bâtiments (dans le cas d'un lotissement) ;
- d'appliquer des traitements ignifuges aux éléments en bois situés à l'extérieur de la construction (bien qu'il soit préférable d'éradiquer ce type de matériaux pour la construction extérieure).
- de réaliser le débroussaillement dans les coupures de combustible comme il suit : dans la strate arborée, entre les arbres de plus de 15 cm de diamètre en moyenne et d'une hauteur moyenne de 1,30 m, l'espace minimum doit être de 6 m, en évitant toujours la continuité horizontale entre les cimes et en taillant les branches basses à une hauteur de 2,5 m. Dans la strate arbustive, la séparation entre les arbustes doit être de 3 m.
- de garder une distance de 3 m entre le bâtiment et les branches.
- d'ouvrir des coupures de combustible de 3m de large sous les lignes électriques.

Le Plan de participation citoyenne devrait donc préciser les dispositions législatives existantes puisque, pour l'instant, la loi n'indique pas quelle doit être la distance entre les végétaux.

Article 25 du décret 247/2001 : mesures applicables aux zones de campement et de camping

L'article 25 indique que :

« ***Les zones de campement et de camping devront se protéger en s'encerclant d'une coupure de combustible aux caractéristiques identiques à celles décrites dans l'article antérieur***

(article 24), et se doter d'extincteurs à eau pour éteindre les débuts de feux, ainsi que d'une réserve d'eau d'au moins 7000 litres. »

Conduite à tenir en cas d'incendie de forêt :

Dans sa brochure sur les PA, la Consejeria de l'Environnement donne des conseils sur la conduite à tenir en cas d'incendie. Ses recommandations sont les suivantes :

Appeler immédiatement le 112 et avertir ses voisins.
Si l'incendie se rapproche de la maison, faciliter l'accès aux services de secours. Arroser les parties que les flammes pourraient endommager.
En cas d'évacuation, avant de partir : fermer toute la maison, couper le courant et le gaz.
Toujours fuir en direction opposée à l'avancée du feu et de la fumée.
Si le feu est à la porte de l'habitation, fermer portes et fenêtres, mais ne pas abandonner la maison tant que le feu n'est pas passé.
Remplir d'eau la baignoire pour disposer d'une petite réserve d'eau si le courant est coupé. Si possible, mouiller rideaux, portes et fenêtres, placer des serviettes mouillées aux pieds des portes.
S'habiller de vêtements de coton ou de laine et se munir d'un mouchoir pour se protéger de la fumée.

Conclusion :

Les PA sont des instruments de planification de l'autoprotection complets, dans la mesure où tous les aspects de l'autoprotection sont envisagés : des mesures préventives, à l'organisation de la gestion de crise pour toutes les installations situées en zone forestière où le risque d'incendie est présent. Il est par ailleurs intéressant de constater que ces plans doivent être transmis aux autorités forestières en charge de la lutte contre l'incendie, ainsi qu'aux municipalités correspondantes. Au moment du sinistre, les responsables de la lutte contre l'incendie ont ainsi à disposition les informations relatives aux constructions présentes dans la zone menacée par le feu.

Un bémol est cependant à apporter en ce qui concerne l'importance des surfaces à débroussailler. La zone des 15 m périphériques à débroussailler autour des constructions semble en effet bien faible en comparaison avec ce qui se pratique en France dans la région PACA, où la distance de débroussaillement minimale exigée est de 50 m (elle peut être étendue à 100 m). La nécessité d'une distance de 50 m minimum a d'ailleurs été prouvée par un retour d'expérience après incendie dans le département du Var en 2003[12].

d. Sanctions pour les particuliers

En 2006, les PA sont en cours de rédaction par les propriétaires privés, autrement dit, aucune sanction n'a encore été appliquée aux propriétaires n'ayant pas de PA adopté réalisé.

Sanctions prévues pour les propriétaires :

L'article 64 de la Loi 5/1999 sur les incendies de forêt indique quelles sont les infractions caractérisées en matière d'incendies de forêt. Parmi celles-ci figurent :

Le manquement à l'obligation d'élaborer un Plan d'Autoprotection (art. 64.2)

[12] EGA, « Retour d'expérience de Plan de la Tour ».

Le manquement à l'obligation de réaliser les travaux préventifs prévus à l'article 26.1, c'est-à-dire, réaliser les mesures prévues dans les PA.

Le refus de collaborer avec l'administration en cas d'incendie de forêt : « ***les propriétaires et titulaires de droits d'usage des terrains ou des exploitations forestières mettront à disposition tous leurs moyens matériels au service de l'extinction des incendies de forêt. Les règlements établiront les moyens d'extinction exigibles des propriétaires ou de tout type d'installation ou entreprise situés en terrain forestier ou en terrain d'influence forestière (400 m autour des terrains dits forestiers), lorsqu'ils supposent un risque d'incendie.*** »

Les articles 65 à 68 définissent la qualification juridique des infractions : les infractions citées ci-dessus constituent des infractions légères.

L'article 73.1a) de la Loi 5/1999 indique que ces infractions sont sanctionnées par une amende comprise entre 120 et 6 010,12 euros. Le Délégué provincial de la CMA est compétent pour mener à bien ces procédures de sanction (art. 48.1a du décret 247/2001). Le délai de résolution de cette procédure de sanction est de 6 mois (art 77 du Décret 247/2001). Il y a prescription pour les infractions légères au bout de 6 mois et pour les sanctions, ce délai est porté à un an (art. 77 et 78 du Décret 247/2001).

Ces délais semblent assez courts et l'on peut s'interroger sur la capacité de l'Administration à réagir en temps utiles pour que la procédure puisse être menée à son terme.

Amendes réitérées [13] :

La Loi 5/1999, article 70.2 indique :

« 2. L'imposition d'amendes pourra être répétée tant que le contrevenant n'aura pas rempli ses obligations. Il conviendra de lui laisser un délai raisonnable avant l'attribution d'une nouvelle amende pour lui permettre de réaliser les travaux exigés, selon le barème établi ci-après :

a) Retard de trois mois pour la réalisation des travaux prévus : 300 euros par hectare ou fraction d'hectare.

b)Retard de six mois pour le commencement des travaux ordonnés, ou dépassement du premier délai accordé : 600 euros par hectare ou fraction d'hectare.

c) Non respect des délais accordés successivement pour commencer les travaux : 1200 euros par hectare ou fraction d'hectare.

d) Non respect du délai fixé pour l'achèvement des travaux prévus : 600 euros par hectare ou fraction d'hectare.

e) Non respect des seconds délais accordés pour achever les travaux : 1200 euros par hectare ou fraction d'hectare. »

Réalisation d'office des travaux :

Selon l'article 27 de la Loi 5/1999, la réalisation d'office des travaux peut avoir lieu en cas de non mise en œuvre des actions prévues dans les PA.

Cet article stipule que « ***le manquement au respect des obligations auxquelles se réfère ce chapitre pourra donner lieu à l'exécution d'office des travaux par l'Administration compétente à charge du contrevenant, après avertissement, sans préjudice de l'adoption de mesures préventives et de la prescription de sanctions si nécessaire.*** »

[13] La loi fait surtout référence aux réparations de dommages et à la restauration des terrains incendiés en ce qui concerne ce type d'amendes. Il n'est pas certain que cela puisse concerner les PA. Il n'a pas été possible d'obtenir davantage de renseignements auprès de l'Administration de la CMA.

Ce chapitre se réfère précisément aux obligations des propriétaires de constructions (habitations, lotissements, campings…) situées en zones forestières ou d'influence forestière (400 m à partir de la zone forestière), (art 26 de la loi 5/1999).

En outre, l'article 53 du Décret 247/2001 indique :
« 1. L'organe compétent pour imposer la sanction pourra ordonner, lorsque il le considère nécessaire, l'exécution d'office des travaux des mesures imposées, à charge du contrevenant.
2. La notification de l'exécution d'office des travaux pourra s'accompagner de la liquidation provisoire du montant des actions à réaliser, en informant la personne concernée du délai donné avant encaissement du montant correspondant. En cas d'impayé, le montant en question pourra être réclamé par voie exécutive.
3. Une fois les travaux réalisés, l'on procèdera à la liquidation définitive du montant en accord avec les normes régulant la procédure de recouvrement en voie exécutive. »

Le Délégué Provincial de la CMA est donc compétent pour imposer une procédure d'exécution d'office des travaux puisque il doit prendre en charge le processus sanctionnant les infractions légères.

Sujets responsables :

L'article 69 de la Loi 5/1999 spécifie que :
« 1. Seront considérés sujets responsables d'infractions en matière d'incendie de forêt :
Ceux qui réalisent volontairement ou par omission les conduites déterminées à l'article 64 de cette Loi, qu'il s'agisse de personnes physiques ou juridiques lorsque l'auteur agit pour le compte de celles-ci.
Ceux qui induisent ou qui encouragent la réalisation des infractions caractérisées.
Les titulaires d'autorisations remises dans le cadre de cette loi répondront des infractions découlant de la réalisation des activités autorisées.
L'autorité, le fonctionnaire ou l'employé public qui, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, favorise ou consent aux faits caractérisant l'infraction.
2. Lorsque une pluralité de responsables existe et qu'il est impossible de déterminer leur degré de responsabilité respective, la responsabilité sera solidaire. »

Si le propriétaire concerné par l'obligation de rédiger et de réaliser un PA ne s'acquitte pas de cette obligation, il semble bien que l'autorité chargée de veiller au respect de leur mise en œuvre, c'est-à-dire l'autorité communale, puisse être considérée responsable si elle « ***consent aux faits caractérisants l'infraction*** ».[14]

2. Mesures d'information et de sensibilisation

a. Mission conseil des CEDEFO

Les fonctions de planification et de supervision de la participation citoyenne (« Prevención Social »[15]) appartiennent aux directeurs des COR et COP. Ils sont aidés dans la coordination des

[14] Il n'a pas été possible d'obtenir d'informations complémentaires à ce sujet de la part de la CMA.
[15] Il s'agit de stimuler l'implication et les mécanismes d'implication des citoyens ou de leurs organisations, dans la prévention et la lutte contre les incendies, en collaboration avec les administrations publiques. Les PA font partie des instruments permettant aux citoyens de prendre part à la prévention et à la lutte (mise à disposition de matériel, …) contre les incendies de forêt.

activités de participation citoyenne par les Techniciens de Supervision d'EGMASA, et dans la mise en œuvre des actions prévues, par les Techniciens opérationnels des CEDEFO.

Ainsi, les personnels des CEDEFO doivent collaborer d'une part avec les municipalités pour la confection des PLEIF (qui comportent les PA de leur secteur territorial en annexe); et d'autre part, avec les exploitations agro-forestières ou pastorales, ou encore avec les représentants de lotissements et les responsables de campings pour les PA.

Les CEDEFO peuvent également servir de centre d'information et de conseil pour les habitants des zones rurales.

b. Un groupe de techniciens pour améliorer les mécanismes de la participation citoyenne

En 2005 a été constitué un groupe de travail spécifique, formé de techniciens opérationnels employés par EGMASA (huit techniciens au total, un par province), en vue de stimuler et de développer les différents mécanismes de participation citoyenne.

Ils avaient pour objectif de permettre le développement des PLEIF et des PA (mais aussi d'encourager la constitution et l'amélioration du fonctionnement des Groupes de Défense Forestière et des Groupes Locaux Auxiliaires (GLPA)[16] ou organisations équivalentes.)

Dans le cadre de cette mission de six mois, ils ont participé à l'élaboration d'une cartographie de base pour les PLEIF des communes et les PA des particuliers. Ils ont aussi eu à compiler données et plans, tout en menant des missions d'information auprès des mairies et des particuliers concernés par les PA. Au cours des réunions d'information, ils ont aussi informé la population et le personnel de mairie sur la nécessité des PA, des Associations de Défense Forestière et des GLPA.

Il convient de souligner qu'il s'agit de la première campagne d'assistance conseil réalisée en Andalousie depuis la création de la plupart des instruments de participation citoyenne par la Loi 5/99 de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt. Auparavant, l'information sur ces instruments législatifs était réalisée par la distribution de brochures, ce qui avait donné peu de résultats.

c. Campagne de sensibilisation dans les zones d'interface habitat-forêt

Cette campagne d'action auprès des propriétaires d'installations situées en zone à risque d'incendie de forêt se proposait de leur faire parvenir l'information et l'assistance technique nécessaire à l'élaboration de leur PA. Elle dura un mois (8 août-2 septembre 2005).

Du matériel de sensibilisation a été imaginé pour l'occasion :
- une brochure sur les PA (180 000 exemplaires)[17]
- une affiche (400 exemplaires)
- des aimants (40 000 unités)
- des autocollants (80 000 unités).

[16] Les GLPA sont des groupes de volontaires désireux de participer à des tâches d'extinction et de prévention des incendies de forêt. Sous la direction du personnel du Plan INFOCA, ils peuvent mener à bien les tâches suivantes : surveillance préventive des départs de feux, attaque des feux naissants, tâches auxiliaires d'appui aux groupes d'extinction des incendies, surveillance des périmètres des incendies contrôlés ou éteints.
[17] Voir annexe n°2.

La distribution de ce matériel a été faite pendant 26 jours par deux équipes de trois personnes. Les actions se sont déroulées dans 54 communes et ont concerné 274 zones urbanisées. 23 000 paquets composés d'une brochure sur les PA, d'un aimant et d'un autocollant ont été distribués à l'occasion. Cette campagne a pu être menée à bien grâce à l'inventaire des habitations situées en zone à risque, réalisé précédemment dans le cadre d'une étude intitulée : « Identification et caractérisation des ensembles de populations dans les zones forestières andalouses » [18].

La Consejeria a également envoyé ce matériel aux mairies de toutes les communes situées totalement ou en partie en zone à risque. Les plus grandes communes ont aussi eu droit à des affiches. A ces envois, a été jointe une lettre signée par le Directeur Général de la Direction de Gestion du Milieu Naturel, présentant la campagne et informant sur la nécessité de favoriser la constitution de PA. Ce matériel a aussi été donné aux COP. En outre, il a été distribué ponctuellement à l'occasion de certains événements (congrès, férias, réunions), ou de manière individuelle.

Il semble qu'il s'agisse là d'une des démarches les plus porteuses qui ont été réalisées, puisqu'elle a impliqué directement les personnes ayant à mettre en place les dispositions prévues par la Loi. Le démarchage de porte à porte permettant de conseiller les particuliers, de leur démontrer l'intérêt des mesures à mettre en place et de leur apporter un soutient technique leur faisant souvent défaut, s'est révélé particulièrement efficace puisque cette campagne a permis l'adoption de nombreux PA, comme nous allons le voir.

3. *Degrés de mise en œuvre des PA et difficultés rencontrées*

a. Niveau de mise en œuvre des PA en Andalousie

Premièrement, soulignons que pour donner l'exemple, des PA ont été rédigés et mis en oeuvre pour les terrains gérés par la Consejería de l'Environnement. Le nombre total de PA destinés aux installations d'usage public élaborés par EGMASA avoisine les 850 plans pour toute la région[19].

Concernant les installations en terrains privés, le rapport "INFOCA 2005" indique que « ***l'objectif des techniciens employés a été de réaliser un inventaire des infrastructures et des installations devant se doter d'un PA et d'informer leurs propriétaires sur la manière de les rédiger correctement, en leur remettant le formulaire correspondant ou en le leur rédigeant quand cela se révélait nécessaire*** ». Il faut aussi souligner que le personnel de la Consejería qui a participé à la campagne de sensibilisation destinée aux propriétaires de constructions en zone forestière, s'est adressé aux présidents (ou autre personne contact) des lotissement légaux, mais aussi aux propriétaires de constructions illégales, comme l'a indiqué une des techniciennes du COP de Cordoue qui a participé à cette campagne.

Ce rapport fait également part des grandes différences entre les provinces en ce qui concerne le niveau de mise en oeuvre des PA. Cela est dû en grande partie à la structure du territoire et à la répartition de la population sur le territoire, étant donné qu'il existe un très grand nombre de constructions individuelles et de lotissements sur les zones côtières ou proches des capitales provinciales, alors que certaines zones intérieures sont très peu peuplées.

En février 2006, les huit techniciens d'EGMASA chargés en 2005 d'une mission de 6 mois sur la participation citoyenne ont rédigé un rapport destiné à évaluer les résultats de leur action. Dans ce rapport, ils indiquent que «***grâce à la révision ou à la création de PLEIF, il est prévisible que***

[18] Etude décrite dans la partie Risque incendie et urbanisme.
[19] "Rapport INFOCA 2005," COR, 2006.

dans les mois qui viennent, un grand nombre de plans d'autoprotection soient présentés pour être adoptés ». En effet, à cette occasion, des inventaires des installations devant se doter d'un PA ont été réalisés, ce qui devrait faciliter la tâche des communes qui doivent veiller à ce que les personnes concernées adoptent un PA, en vue de les inclure en annexe de leur PLEIF. Le rapport indique également qu'***« il faut souligner l'importance de la campagne d'information qui a été réalisée auprès des particuliers et l'insistance des mairies et des techniciens auprès de ceux-ci pour qu'ils s'engagent dans la rédaction des PA. Dans certains cas, ces mairies ont envoyé des lettres aux ensembles urbanisés, aux habitations et installations qui apparaissaient dans leur PLEIF, en leur indiquant la nécessité de rédiger ces plans et en les informant sur la manière de procéder à leur rédaction*** ».

Ainsi, l'état d'avancement du PLEIF, la motivation des personnels de mairies, l'action des techniciens de participation citoyenne, et celle du personnel de la Consejería (qui a réalisé une campagne de sensibilisation en passant distribuer aux installations concernées du matériel d'information durant un mois d'été en 2005), furent des éléments déterminants dans le processus de rédaction des PA.

Avant l'action des techniciens de "participation citoyenne" d'EGMASA, 322 PA avaient été présentés en terrains privés, et 229 avaient été approuvés sur l'ensemble de la CA andalouse. Suite à leur action, 136 PA supplémentaires ont été remis en mairie.

Le rapport des techniciens de participation citoyenne précise aussi que « ***les PA présentés par les ensembles urbains ont été nombreux dans les provinces de Cadix et Séville et qu'il est probable qu'avant l'été d'autres soient présentés. Les autres types d'installations ayant présenté un nombre conséquent de PA sont les campings, les ermitages et les lieux de réunion des pèlerinages, les hôtels, et dans quelques cas, les petites industries (fromagerie, granges avicoles, etc.)*** ». Ainsi, les PA adoptés sont bien plus nombreux pour les installations commerciales ou pour les ensembles urbains déjà importants, que pour les habitations isolées, qui restent donc particulièrement vulnérables face au risque d'incendie.

b. Difficultés rencontrées au cours du processus de rédaction des PA

Les interviews réalisées avec les acteurs chargés d'encourager l'élaboration de ces plans ont permis de mettre en évidence divers facteurs expliquant la difficile création des PA.

Difficultés liées à l'existence de constructions illégales

Tout d'abord, l'existence de constructions illégales rend problématique l'application de mesures légales à leur encontre. Les mairies se montrent réticentes à exiger des PA pour ce type de construction, étant donné que cela pourrait être compris comme une façon d'entériner et d'accepter l'état de fait.

D'après les dires des juristes du COR, la terminologie employée dans la Loi est polémique : l'on y évoque les « núcleos de población aislada y las urbanizaciones », termes qui ne sont pas définis dans la Loi, et qui sont plus ou moins équivalents. Il est d'ailleurs assez difficile de trouver une traduction française adéquate : « noyau de population isolée, habitation isolée, zone habitée isolée » ? Ou encore en ce qui concerne la traduction de « urbanisación » : doit-on traduire cela par « aménagement, ensemble urbain, lotissement, hameau » ? La différence entre les deux expressions relève-t-elle d'une différence de taille des infrastructures ou d'un autre type de différence ? Et surtout, pourquoi employer deux expressions pour parler des infrastructures servant de lieu d'habitation ? Selon les juristes interrogés, ce flou terminologique et l'emploi de l'expression

« nucleo de población » pourraient être en partie voulus. Il s'agirait de se donner la possibilité d'exiger des PA pour les constructions illégales, mais cela reste du domaine de la controverse juridique.

Quoi qu'il en soit, lorsque le personnel de la Consejeria a eu à réaliser sa campagne d'information, il n'a pas omis les propriétaires de constructions illégales, qui sont, qui plus est, particulièrement vulnérables en cas d'incendie. En effet, ces habitations ont été construites de façon anarchique dans la forêt, et les normes habituelles d'urbanisme n'y sont pas respectées (largeur des chemins, indication des voies sans issues, parcelles encerclées de grillages, absence de débroussaillement au bord de chemins…). En cas d'incendie, il serait particulièrement problématique d'envoyer du personnel d'extinction dans ces zones, d'autant plus que les mairies disposent de peu d'informations les concernant.

Selon l'étude relative au recensement des constructions en zone forestière[20], la province de Cordoue présente la situation la plus alarmante d'Andalousie. En seconde position viennent les zones littorales. Le Directeur du COP de Cordoue a confirmé cet état de fait au cours de notre entrevue : dans la sierra située au nord de la ville de Cordoue, seulement 4 des 40 ensembles urbanisés que compte la zone sont légaux.

Voici quelques photos de la zone en question :

Photo 3 : Cordoue, Sierra Morena, vue d'ensemble de la zone urbanisée illégale.

(Photos Fanny ROUX, Juin 2006)

Photo 4 : Maison isolée de la zone.

[20] CMA, 2006. Se reporter également au chapitre IV, I b où est résumé le résultat de cette étude.

La photo ci-dessus met en évidence divers éléments qui se révèleraient particulièrement dangereux si du personnel d'extinction devait y être mobilisé pour protéger constructions et habitants :

- Les grillages continus des deux côtés de la route empêcheraient les forces de lutte de pénétrer sur les propriétés pour les défendre, dans l'éventualité où les portails seraient fermés.
- Le chemin jalonné de grillages est très étroit et ne permet pas forcément aux véhicules d'extinction de passer (il serait notamment impossible à deux véhicules d'extinction de se croiser ou de faire demi-tour).
- Les espaces considérés ne sont pas débroussaillés, on y rencontre une continuité végétale verticale et horizontale favorable à la propagation du feu.
- Ce chemin, choisi au hasard lors d'une visite de terrain, aboutissait à un cul de sac et ne faisait l'objet d'aucune indication. En cas d'incendie, il n'y aurait donc qu'une seule issue pour le personnel d'extinction et pour les habitants et il est donc probable que cet accès serait très rapidement saturé, voire bloqué, empêchant toute évacuation.

Il est donc quasiment impossible d'envoyer dans de telles zones les services de lutte contre l'incendie sans mettre en danger la sécurité des personnels d'extinction.

Photo 5 : Ensemble urbanisé légal.

La photo ci-dessus fait ressortir la différence considérable qu'il existe entre l'habitat anarchique illégal et l'habitat loti légal. Cet ensemble urbanisé légal est plus densément bâti, les voies de communications y sont beaucoup plus larges et il existe plusieurs accès possibles.

Dans cette zone de la Sierra Morena viennent s'établir des populations urbaines en quête de nature et de fraîcheur. Il ne s'agit donc plus de vivre de l'exploitation des terrains forestiers, mais de vivre à proximité de ceux-ci. Dans ces zones inexploitées, la biomasse végétale s'accumule, augmentant la combustibilité, et par la même, la vulnérabilité face aux incendies.

Pour faire face à la situation, il est prévu de régulariser les constructions illégales en modifiant la classification du sol, qui deviendrait urbain, et en dotant la zone d'installations adéquates. Un inventaire devra être fait à cette occasion, et il est prévu d'exiger des ces constructions qu'elles se dotent de PA.

La rédaction des PA entravée par de multiples facteurs :

D'autres facteurs peuvent nuire à la possibilité d'élaborer des PA. C'est le cas lorsque la commune ne s'est pas dotée d'un PLEIF (ce qui est encore très courant), car il lui est alors difficile

d'exiger des propriétaires privés de se doter d'un plan obligatoire sur le plan légal, alors qu'elle-même ne s'est pas acquittée de cette tâche.

Le fait que certaines infrastructures puissent être limitrophes d'autres propriétés peut également rendre difficile la réalisation de PA car cela impliquerait que des propriétaires aient à réaliser les travaux de débroussaillement chez leurs voisins, or la Loi 5/99 et son décret d'application portant création des PA n'indiquent pas la marche la suivre lorsque cette situation se présente.

Parfois, c'est tout simplement le fait que les propriétaires des infrastructures n'ont pas connaissance de l'obligation légale de réaliser les PA qui entrave leur élaboration, d'où l'importance de mener à bien des campagnes d'information.

Les techniciens ayant participé à ces campagnes ont également évoqué le fait que bien souvent, si les propriétaires n'ont pas de difficultés particulières pour remplir le formulaire, l'obligation d'établir la cartographie correspondante est beaucoup plus problématique : ils ne disposent pas des programmes informatiques permettant de la réaliser seuls. Certains d'entre eux vont chercher l'appui technique de leur mairie. Les techniciens chargés des missions d'information et d'assistance technique ont donc élaboré cette cartographie pour de nombreux PA, étant donné qu'ils disposent déjà des bases de données nécessaires (cartographie des modèles de végétation, etc.). Ainsi, pour faciliter la rédaction de nouveaux plans, un appui technique permanent aux particuliers serait le bienvenu.

Le fait que les PA soient à la limite de différents secteurs de compétence a également été mentionné comme élément rendant difficile leur mise en œuvre. En effet, la Consejería de l'Environnement établit l'obligation de créer des PA, ses services peuvent attribuer des amendes aux contrevenants ou faire réaliser des travaux d'office, mais elle n'a pas en charge leur adoption ni leur gestion. De plus, les aides qu'elle met en place ne peuvent pas en principe s'adresser aux PA : elles sont destinées à la gestion forestière en terrain forestier, elles ne devraient donc pas concerner les urbanisations légales construites en sol urbain (et les urbanisations illégales construites en zone forestière ne peuvent pas bénéficier d'aides). Selon le Directeur du COP de Cordoue, il serait logique que ce soit aux communes d'apporter un soutien financier pour que les PA soient mis en œuvre, étant donné qu'ils relèvent davantage du thème de la protection civile que de celui de la protection de l'environnement.

Ainsi, selon lui, cette imprécision quant à la répartition des compétences est à l'origine du retard pris dans la mise en œuvre des PA. En comparaison, les Plans de Protection contre les Incendies de Forêt (PPIF), créés par la même législation, sont bien plus développés du fait de la clarté de la répartition des compétences (seule la Consejería de l'Environnement est concernée). Face à cette situation, la Consejería a pris la situation en mains, mais les communes et la Consejería de l'Intérieur seraient tout aussi concernées.

Difficultés et incertitudes liées au suivi et au contrôle de la réalisation des PA :

Pour le moment, la réalité de la mise en œuvre des PA est difficile à évaluer car l'on ne dispose pas de données à ce sujet. L'on en est surtout à la phase de rédaction de ces plans.

De plus, l'on ne sait pas encore très bien qui devrait se charger du suivi : le particulier remet son plan d'autoprotection à la mairie, mais la Loi n'exige pas qu'il le remette également au COP ou à la Consejería (même si au final, l'administration forestière doit être en possession de ces derniers lorsqu'ils sont joints en annexes des PLEIF communaux). Il semblerait ainsi plus logique que le suivi soit assuré par les mairies, mais celles-ci ne disposent pas du personnel nécessaire à la réalisation de cette tâche. Ainsi, il peut arriver que l'on ne sache pas dans les COP qui a ou n'a pas

un plan adopté et réalisé (car les mairies ne transmettent pas toujours aux COP les données permettant d'actualiser leurs PLEIF). En cas d'incendies, il est donc difficile pour les COP de savoir quelles sont les habitations les plus vulnérables et où il convient d'envoyer prioritairement le personnel d'extinction, puisqu'il existe des PA adoptés et non réalisés et des constructions sans PA mais dotées d'infrastructures de défense.

Par conséquent, il semble essentiel d'atteindre l'objectif fixé par la Loi de disposer dans les COP d'un document unique, complet et actualisé où il est possible de trouver toute l'information relative aux moyens et infrastructures de défense disponibles. Il faudrait donc que les COP disposent du PLEIF actualisé pour chaque commune, car le décideur, au moment de la lutte, n'a pas le temps de chercher des informations éparpillées entre plusieurs documents.

Par ailleurs, certains des fonctionnaires de la CMA interrogés suggéraient qu'afin d'être en mesure de procéder au contrôle de la mise en œuvre des plans, il pourrait être intéressant de réaliser un effort d'inventaire pour recenser, au sein des zones à risque, les infrastructures qui nécessitent vraiment des installations de protection. Par exemple, dans la Province de Huelva, certaines communes sont intégralement inclues dans la zone à risque et, parfois, une zone agricole située prés d'installations sujettes à PA, joue un rôle de protection qui mériterait d'être pris en considération.

Le contrôle de la réalisation des PA peut être effectué par la Guardia Civil et par les Agents de l'Environnement de la CMA, ou par la voie administrative, en collectant les données relatives aux demandes d'autorisation nécessaires à la réalisation d'actions de débroussaillement, de création de coupures de combustible, etc. Mais, pour l'instant, cette coordination administrative est peu développée. En effet, pour mettre en œuvre les mesures prévues dans son PA, tout particulier se doit de demander des autorisations à l'équivalent provincial du Secrétariat Technique de la Consejería de l'Environnement. Mais comme ce secrétariat reçoit des milliers de demandes d'autorisation de tous types, il lui est difficile de communiquer les données relatives à l'autoprotection aux services chargés de la mise en œuvre du Plan INFOCA. Par conséquent il est difficile de procéder à l'actualisation des données permettant de savoir si les mesures d'autoprotection ont été ou non effectuées. En vue d'atteindre cet objectif de coordination, un des techniciens de participation citoyenne a proposé d'obtenir ces données en employant un technicien qui se consacrerait à cela.

Par ailleurs, il serait possible d'imaginer qu'un groupe de techniciens de la CMA chargé de mettre en place ou d'optimiser le fonctionnement des PLEIF, puisse aussi prendre en charge la collecte d'informations relatives au niveau de mise en œuvre des PA.

La nécessité de nouvelles campagnes d'action et d'information pour poursuivre l'élaboration des PA :

Pour le moment, les techniciens de participation citoyenne et les autres personnels de la Consejería de l'Environnement ont mené une campagne d'information homogène sur tout le territoire andalou en vue de montrer aux particuliers la nécessité des PA, d'accélérer leur rédaction et leur approbation. Il faut cependant constater que pour l'instant, ces plans sont peu nombreux, cinq ans après l'adoption du décret d'application de la Loi de 1999 sur les incendies. Pour cette raison, une nouvelle campagne d'action et d'information devrait avoir lieu dans des zones plus ciblées où l'élaboration de ces plans a pris du retard. Il convient en outre de rappeler que, dans le cadre du Projet Interreg III C INCENDI, l'Andalousie va s'attacher à poursuivre la mise en place de ses PLEIF par l'envoi de techniciens spécialisés dans 35 communes, soit 5 par provinces. A cette occasion, d'autres PA devraient voir le jour, ces derniers devant figurer en annexe des PLEIF.

Conclusion :

C'est bien par l'information directe des particuliers, pour les impliquer, les convaincre et les conseiller, que l'on peut espérer que la Loi puisse être respectée. Mais la mise en œuvre de ce type de mission nécessite des moyens humains et financiers, ainsi que des compétences techniques. Il semble donc que la constitution d'un groupe permanent de techniciens de la CMA ou d'EGMASA soit la meilleure solution pour permettre la mise en place des PA sur tout le territoire andalou, en collaboration avec les personnels des CEDEFO et des mairies.

IV. LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE INCENDIE DANS L'URBANISME

Introduction.

Pour prévenir les incendies de forêt, il est important d'intégrer leur prévention dans l'aménagement du territoire afin, d'une part, d'éviter d'augmenter les risques de pertes humaines ou matérielles qui pourraient dériver de l'inadéquate localisation de certaines infrastructures, et d'autre part, d'organiser au mieux les différents usages du territoire, comme ceux agricoles et pastoraux, qui peuvent contribuer à réduire le risque subi et induit par les zones urbanisées.

1. L'habitat en forêt en Andalousie

a. La perception par l'administration forestière de l'urbanisation en forêt

Parmi les éléments à prendre en compte dans la prévention des risques d'incendie, la planification de l'urbanisation est essentielle. En Andalousie, le mitage, c'est-à-dire l'habitat dispersé en terrain forestier, est perçu négativement par les responsables de la prévention et de la lutte incendie, selon le chef du Département de Prévention du COR. En effet, les zones d'interfaces habitat/forêt sont être à l'origine de risques induits (départs de feu), mais elles peuvent aussi faire l'objet de risques subis, dans la mesure où les zones urbanisées peuvent réceptionner des incendies de forêt. Des pertes humaines comme matérielles peuvent en résulter, d'autant plus qu'il est difficile de protéger les habitats dispersés en forêt.

Le risque peut résulter d'un usage inadéquat du territoire, telle qu'une mauvaise localisation des infrastructures. Dans tout les cas, cela suppose le dépassement d'un seuil d'acceptation du risque, tel que cela se produit quand des personnes meurent au cours d'incendies, ou que des maisons brûlent. Rappelons que le risque est la probabilité de réalisation d'un aléa croisée avec les enjeux à protéger. L'échelle de risque est humaine, elle n'existerait pas si les risques ne représentaient des dangers pour la santé, les vies humaines, les biens. Mais les incendies ne s'évaluent pas que sur le mode anthropocentré, puisqu'il convient tout autant de prendre en compte les importantes conséquences écologiques qu'ils engendrent.

Selon le chef du Département de Prévention du COR, l'urbanisation en zone forestière peut poser divers problèmes :

- A partir des chemins menant aux habitations, des départs de feux peuvent se produire, qu'ils résultent de négligence ou qu'ils soient intentionnels (mais ces chemins peuvent aussi être perçus positivement car ils permettent de pénétrer dans les massifs pour lutter contre les incendies).
- Les lignes électriques nécessaires aux habitations peuvent être problématiques pour les actions d'extinction, notamment pour l'intervention des moyens aériens.
- La sécurité des personnes et de la défense des habitations nécessite d'importants moyens, parfois mobilisés aux dépends de la protection de la forêt.
- Des départs de feux peuvent se produire directement à partir des habitations (barbecue, incinération de végétaux, etc.).

Mais, on peut remarquer que le mitage, question polémique, peut ne pas être seulement perçu comme négatif, dans la mesure où les habitations seraient dotées d'une autoprotection efficace, et où elles seraient entourées d'amples zones débroussaillées créant des discontinuités dans la masse végétale.

Cependant en Andalousie, les Plans d'Autoprotection qui prévoient le débroussaillement du pourtour des habitations, sont encore peu développés et la population vivant dans ces zones n'est pas toujours assez consciente des risques d'incendie. De plus, les distances de débroussaillement prévues dans les PA sont plutôt faibles (15 m minimum), ce qui ne suffirait pas à créer des discontinuités

capables de stopper ou de freiner la progression du feu. D'où l'importance de pouvoir contrôler et planifier la construction d'infrastructures en zones forestières.

En outre, le développement de constructions illégales constitue un facteur aggravant, puisque la planification de l'urbanisation est inexistante dans les espaces concernés par ce phénomène, et que les normes de construction et d'aménagement n'y sont pas respectées. D'après les personnes interrogées, le pourcentage de constructions illégales oscillerait entre 5 % et 3 0% selon les communes. Mais il semble qu'à certains endroits, ce pourcentage soit bien plus élevé puisque sur la quarantaine d'ensembles urbanisés situés dans la Sierra Morena au dessus de la ville de Cordoue, quatre seulement sont légaux. Le PLEIF de la commune de Cordoue confirme également le fort pourcentage de constructions illégales dans la zone. En 2005, une étude[21] portant sur le thème de l'urbanisation en forêt fut réalisée pour la Consejería des Travaux Publics, mais les données de cette étude sont confidentielles. Une partie de l'étude a été transmise à la Consejería de l'Environnement, mais les données indiquées concernent seulement la situation géographique des constructions. Leur caractère légal ou illégal n'est pas indiqué.

Cependant, d'après les personnes interviewées, le mitage n'est pas un phénomène d'aussi grande ampleur en Andalousie qu'en zone méditerranéenne française par exemple, puisque l'habitat y est en général plus groupé. Mais ce type d'urbanisation diffuse tend à se développer. Selon le chef du Département de Prévention du COR, lorsque les constructions légales sont autorisées en terrains forestiers, elles le sont le plus souvent là où domine le matorral ou la végétation herbacée, et rarement là où l'on rencontre des structures arborées où la puissance du feu serait plus importante.

b. Importance quantitative de l'urbanisation en forêt en Andalousie, et évaluation de la vulnérabilité des constructions face au risque d'incendie

L'étude intitulée « Identification et caractérisation des ensembles de constructions résidentielles en zone forestière andalouse », réalisée pour le compte de la Consejería des Travaux Publics, apporte des données sur l'importance du phénomène du mitage en Andalousie. Elle répertorie l'ensemble des constructions résidentielles situées en zone forestière et caractérise, pour chaque parcelle construite, le type de végétation présente et les infrastructures de prévention incendie. Cependant, les habitations isolées, c'est-à-dire celles séparées d'autres habitations par plus de 2 ha, ne figurent pas dans cette étude car ce type d'habitation est encore peu fréquent en Andalousie et que leur prise en compte aurait considérablement étendu le champ de l'étude.

Sur l'ensemble du territoire andalou, 2 275 ensembles[22] ont été répertoriés. Ces ensembles de constructions résidentielles (« Conjuntos de Edificación Residenciales, CER, en espagnol), sont des zones habitées situées en zone forestière dont la superficie est supérieure à un hectare. Ces zones sont structurées différemment des tissus urbains traditionnels : elles présentent une structure dispersée, voire anarchique.

Les 2 275 ensembles bâtis couvrent 45 655 ha, ce qui concerne 256 900 bâtiments principaux, desquels plus de 95 % sont résidentiels, ce qui représente un total de 353 341 habitations (soit dans certains cas, plusieurs habitations dans un même bâtiment).

Ces ensembles de constructions résidentielles se concentrent principalement sur l'arc atlantique de Cadix, sur toute la Costa del Sol Occidentale et dans la Sierra Morena de la commune de Cordoue.

[21] CMA. 2006

[22] Répartition provinciale des ensembles urbanisés: Alméria : 258, Cadix : 271, Cordoue : 220, Grenade : 92, Huelva : 166, Jaen : 169, Malaga : 680, Séville : 203.

Photo 6 : Type d'ensembles de constructions résidentielles pris en compte dans cette étude.

Vue sur la Sierra Morena, dans la commune de Cordoue.

Une partie substantielle des ensembles urbanisés inventoriés (plus des 35 %), compte seulement un accès au réseau routier praticable, ce qui est tout à fait insuffisant en cas de sinistre pour permettre l'intervention des véhicules d'extinction et pour procéder à l'évacuation des personnes résidentes. Un pourcentage similaire d'ensembles construits est doté de deux voies d'accès, ce qui améliore la situation sans résoudre totalement le problème. Les habitations qui ont trois accès ou plus, ou qui sont pourvues d'accès directs au réseau routier principal, ne représentent que 30 % du total.

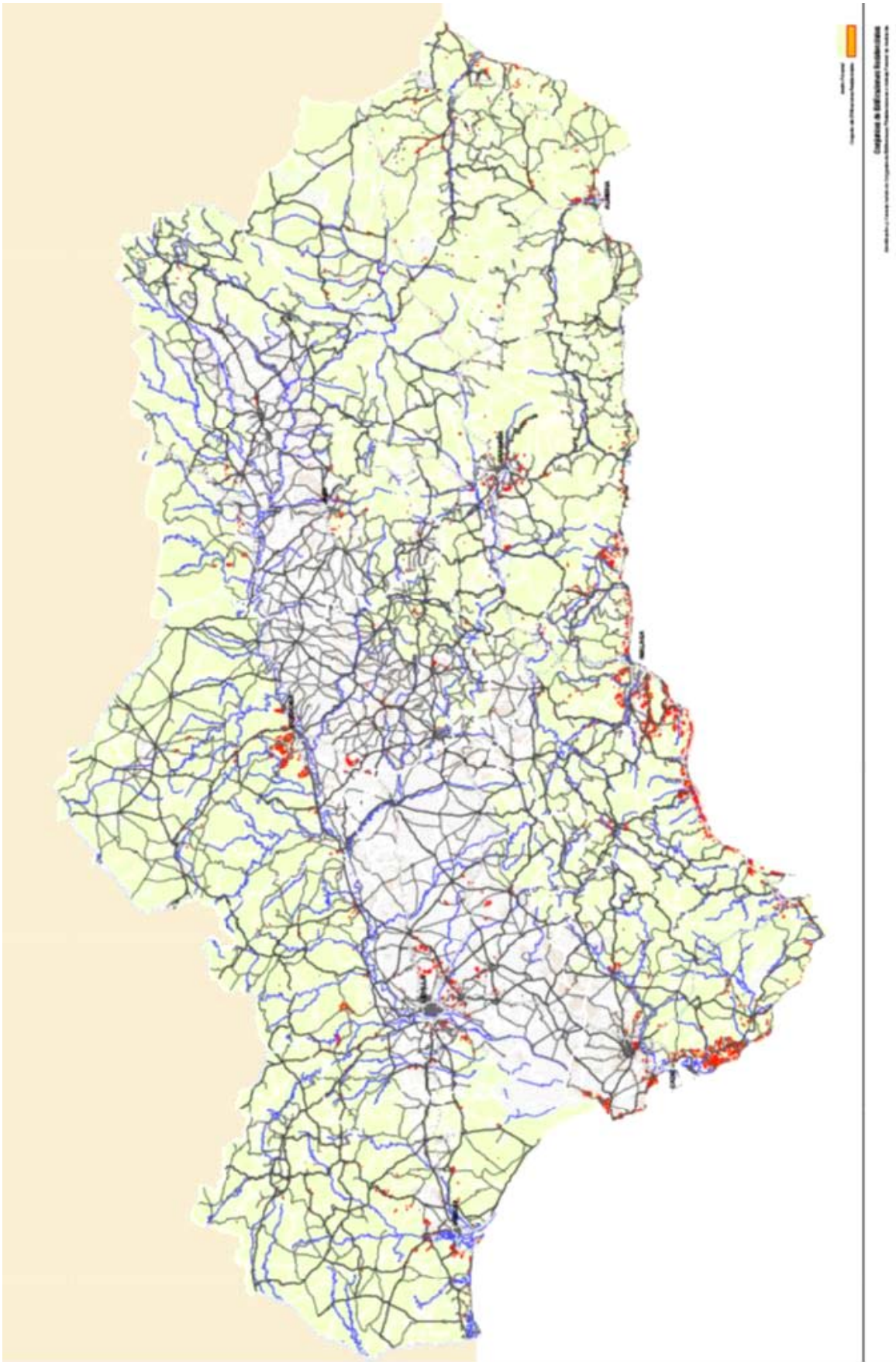
Concernant le type de végétation présent dans les zones bâties, on rencontre principalement des espaces boisés. Leur superficie est considérable à l'échelle régionale (plus de 43,7 % de la superficie occupée par la végétation), ainsi que dans la majeure partie des provinces (à l'exception de Almeria et Grenade, où prédomine le matorral et les pâturages, et de Séville, province où la formation végétale dominante est la dehesa plantée d'arbres du genre « quercus » : chênes liège, chênes verts…)

Les données de l'étude liées au traitement apporté à la végétation présente dans les ensembles de constructions résidentielles (mise en œuvre de travaux de nettoyage, retrait de matériaux inertes et combustibles), montrent que 57 % des superficies forestières ne font l'objet d'aucun traitement sylvicole.

En ce qui concerne le risque incendie, la quasi totalité des ensembles analysés n'ont aucune infrastructure spécifique de protection contre les incendies, du type « coupure de combustible » ou zone débroussaillée, que ce soit autour des habitations ou le long des voies d'accès. Le risque de propagation d'un éventuel incendie aux habitations est donc considérable.

Quant aux infrastructures permettant de lutter contre les feux, seule la disponibilité en eau a été prise en considération au cours de l'étude. Les aménagements le plus souvent rencontrés sont les piscines privées qui, même si elles assurent une fonction de réserve d'eau, ne sont pas équipées pour permettre la lutte contre le feu par les particuliers (absence de motopompes). La présence d'eau stockée dans des réservoirs, des citernes ou autres systèmes de stockage est peu fréquente.

D'autre part, les ensembles de constructions résidentielles présentent des éléments qui accroissent le risque d'incendie, comme les décharges, les installations récréatives, les installations non résidentielles de caractère productif (comme les ateliers par exemple), ou d'autres installations telles que les lignes électriques et les réserves de carburant.



Carte n° 8 : Localisation des ensembles de constructions résidentielles en Andalousie (source : CMA, 2006).

Concernant la localisation des ensembles bâtis, la majorité de ceux-ci se trouve en plaine, sauf dans les provinces de Malaga, Cordoue et Jaén, où un grand nombre de constructions se trouve dans des zones particulièrement exposées au risque d'incendie (flanc de colline et sommets), car la pente accélère la vitesse de propagation du feu. Cela concerne particulièrement les ensembles résidentiels de la province de Malaga, dont plus de 40 % sont situés dans des zones où la pente excède 15 %.

La situation est donc critique car la majorité des habitations est dépourvue d'installations d'autoprotection. En cas d'incendie, une grande partie des habitants ne serait pas en mesure de défendre leur maison et pourrait également avoir des difficultés à évacuer la zone. Cela est d'autant plus inquiétant que, comme l'indique la carte 8, l'urbanisation en forêt se développe essentiellement dans des zones touristiques fortement peuplées en été lorsque le risque d'incendie est maximal (comme sur la bande côtière).

c. Un accroissement de l'urbanisation en forêt qui nécessite une modification de l'organisation de la gestion de la lutte contre l'incendie

Jusqu'à présent, la gestion et le commandement de la lutte revenaient exclusivement à la Consejería de l'Environnement, avec les moyens du Plan INFOCA. La Consejería de l'Intérieur, chargée de la gestion de tous les autres types d'urgences et de la protection civile, ne faisait que collaborer à la lutte en apportant les moyens dont elle est responsable (pompiers « urbains » des communes, des groupes de communes ou des Diputaciones[23], Police Autonome, Groupe d'Urgence d'Andalousie[24]), quand l'incendie atteignait une zone d'interface habitat forêt. Elle se plaçait alors toujours sous le commandement de la Consejería de l'Environnement. Mais des problèmes de coordination et de conflit de compétences pouvaient apparaître entre le corps des pompiers de ville et les moyens forestiers apportés par INFOCA, en cas d'action sur des zones d'interfaces, quand l'incendie venant des zones forestières atteignait des zones habitées. Ces zones étant de plus ne plus nombreuses, il est devenu nécessaire d'organiser différemment la coordination des moyens.

Ainsi, le nouveau Plan d'Urgence sur les Risques Incendies de Forêt en Andalousie qui devrait être adopté en juin 2006, vise entre autre à coordonner les moyens de la Consejería de l'Environnement et ceux de la Consejería de l'Intérieur qui s'intègrent au dispositif de lutte. Dorénavant, la Consejería de l'Intérieur disposera d'une partie du pouvoir de commandement en cas de grand incendie, ce qui lui permettra de diriger ses propres moyens en collaboration avec la Consejería de l'Environnement. Le PC feu (PAIF), comprendra désormais des membres dépendant de la Consejería de l'Intérieur pour une meilleure coordination des moyens.

2. *Aménagement du territoire : définition et répartition des compétences en Espagne*

L'aménagement du territoire consiste à « ***améliorer la localisation des hommes, des moyens de communication et des activités, dans un espace géographique donné, en prenant en considération les limites physiques, économiques, administratives, humaines et stratégiques, selon une vision prospective. Il s'agit d'une fonction publique prenant appui sur des instruments***

[23] La Diputación est le conseil qui regroupe des représentants de toutes les communes, désignés au scrutin indirect par les membres des conseils municipaux. Une de ses principales fonctions est de permettre d'organiser des services publics, tel que la distribution de l'eau ou la mise en place de centre de pompiers, que ne pourrait organiser seule, chaque commune.

[24] Grupo de Emergencia de Andalucía : GREA. Ce groupe d'urgence est spécialisé dans la gestion des catastrophes et se charge de la protection civile. Il ne prend pas part à l'extinction des incendies, mais participe aux activités d'évacuation des populations en danger.

juridiques, sur des pratiques administratives et des principes consolidés (tels que la participation du public, des associations…) mais aussi sur des instruments scientifiques pluridisciplinaires. » [25]

L'Etat en Espagne ne dispose pas de compétences propres dans ce domaine, même s'il développe de nombreuses politiques sectorielles qui se répercutent sur l'aménagement du territoire. Il n'existe pas de loi d'aménagement du territoire pour l'ensemble du territoire national, seule la Loi du Sol palie quelque peu à l'absence d'une loi spécifique.

En revanche, les Communautés Autonomes disposent des compétences pour gérer ce domaine : elles édictent leur propre législation territoriale et mettent en place des plans d'action au travers des Directives d'Aménagement du Territoire, qui affectent l'ensemble de la Communauté.

Elles peuvent travailler au niveau régional, provincial, supra municipal[26] et municipal. Au niveau infrarégional et supra municipal, sont développés des Plans Intégraux d'Aménagement du territoire qui s'appliquent aux espaces nécessitant un niveau de détail plus important que celui existant au niveau régional. Quant aux différents plans d'aménagement urbain tels que les Plans Généraux d'Aménagement Municipaux (qui déterminent la classification du sol, la structure du territoire et les mesures de protection de l'environnement à adopter), il revient aux communes de les développer, de même que les Plans Partiels d'Aménagement Urbain, qui ne concernent qu'une partie du territoire communal, ou les Plans Spéciaux, de nature sectorielle.

Ainsi pour la cohérence de l'ensemble, les plans de niveau de subsidiarité inférieur doivent respecter les exigences des plans de niveau supérieur.

3. Plans d'urbanisme et prise en considération du risque incendie

a. Le risque d'incendie de forêt, un argument rarement évoqué pour limiter l'urbanisation dans l'élaboration des plans d'urbanisme locaux

Le risque d'incendie de forêt figure parmi les risques que doivent prendre en compte les plans d'urbanisme, mais cet aspect a jusqu'à présent été peu pris en considération dans la pratique.

Il est en effet d'usage de limiter la construction d'infrastructures dans des zones soumises à des exigences de protection spéciale (protection des paysages ou des ressources naturelles dans les parcs naturels), mais pour l'instant, il est assez rare que les communes refusent des permis de construire à cause du risque d'incendie.

Ainsi, selon le chef du département de prévention du COR, des limitations à l'urbanisation ont pu avoir lieu occasionnellement, mais il n'a jamais entendu parler de cas semblables en Andalousie. Il souligne qu'on limite souvent la construction dans les zones boisées pour cause de « protection ***environnementale du couvert arboré*** », qui réglemente la coupe d'arbres. Il n'est pas alors nécessaire d'avoir recours à « l'argument incendie ». Mais sur ce point, le Directeur du COP de Cordoue ajoute que pour l'instant, l'urgence concerne surtout la régularisation des constructions illégales en zone forestière, leur équipement en dispositifs d'autoprotection et la limitation du phénomène d'urbanisation anarchique.

S'il n'existe pas d'instruments de planification spécifique pour contrôler l'urbanisation en zone forestière en fonction du risque d'incendie de forêt (comme cela existe en France avec les Plans de Prévention des Risques d'incendie de forêt (PPRif)), l'administration forestière dispose cependant de plusieurs moyens pour peser sur l'élaboration des plans d'aménagement du territoire, et donc sur l'urbanisation en zone forestière.

---

[25] Cours de l'université de Murcie, « aménagement du territoire et environnement », licence de Sciences de l'Environnement, dispensé par M^me^ Carmen Granell Perez, et M^me^ Luz Tudela Serrano ; 2006.

[26] Avec les Plans d'Aménagement des Ressources Naturels (PORN), notamment.

b. Les moyens de l'administration environnementale de peser sur les plans d'aménagement du territoire

L'intervention de la CMA dans les Commissions Provinciales d'aménagement du Territoire et de l'Urbanisme

Les représentants des délégations de la Consejería de l'Environnement (CMA) font partie des membres des Commissions provinciales d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui sont des organismes collégiaux. En matière d'aménagement du territoire, ces commissions doivent donner un avis préalable à l'adoption des plans d'aménagement du territoire subrégionaux, à leur révisions ou modifications. En matière d'urbanisme, elles sont aussi « *responsables de l'approbation des Plans Généraux d'Aménagement urbain, de leurs révision, et de leurs modifications quand elles affectent l'aménagement structurel du territoire. Elles doivent également adopter, dans toutes les communes, les Plans de Sectorialisation et leurs innovations, les Projets de Délimitation du Sol Urbain et les Plans Spéciaux pour l'implantation d'actions d'intérêt public en sol non urbanisable quand ils n'affectent pas la totalité de la province* »[27].

Ainsi, la CMA a les moyens de faire entendre sa voix sur l'aménagement de la région, ce qui peut aussi impliquer théoriquement la possibilité de donner un avis en matière de prévention des incendies, même si dans ces organes collégiaux, les votes ont lieu à la majorité des membres présents, ce qui peut relativiser le poids de la CMA, qui dispose d'une voix sur treize.

L'intervention de la CMA sur les plans d'urbanisme via l'Evaluation d'Impact Environnemental stratégique (EIA) :

La protection de l'environnement doit être prise en compte dans les plans d'urbanisme, qui, en Andalousie, sont soumis à l'Evaluation d'Impact Environnemental (voir encart n° 9). De cette manière, la voix de la Consejería de l'Environnement (CMA) peut se faire entendre lorsqu'elle a à évaluer les plans d'urbanisme.

En effet, les services de la CMA sont responsables de la formulation de la « Déclaration d'Impact Environnemental » à la fin du processus d'EIA. La législation régulant l'EIA ne définit pas tous les éléments qui doivent être pris en compte pour la réalisation de cette étude. La CMA a donc une marge de manœuvre pour définir ce qui peut y être exigé. Elle est d'ailleurs en train d'impulser la prise en compte du risque incendie dans le processus d'urbanisation, ce que permet la Loi 7/2002 andalouse du 17 décembre sur l'Aménagement urbain d'Andalousie.

Il sera dorénavant exigé que les nouvelles constructions situées en zone à risque d'incendie se dotent d'un Plan d'Autoprotection pour qu'une licence municipale puisse accorder le permis de construire. Il faudra en outre que les mesures soient effectivement mises en oeuvre pour que le propriétaire puisse conserver sa licence.

Il est difficile d'agir sur la croissance urbaine, mais il est possible d'avoir une action sur les constructions existantes et à venir par l'instauration de mesures correctrices.

[27] Décret andalou 193/2003 du 1er Juillet 2003 qui régule l'exercice des compétences de l'Administration de la Communauté Autonome d'Andalousie en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qui développe la Loi 2/2002 du 17 décembre 2002 d'aménagement urbain d'Andalousie.

Encart n° 9 : Présentation de l'Evaluation d'Impact Environnemental

Définition de l'EIA :
« L'EIA est une procédure préventive de protection de l'environnement composée d'un ensemble d'études et de systèmes techniques, ouvert à la participation publique, dont l'objet est de permettre à l'autorité environnementale d'évaluer l'impact des effets sur l'environnement d'un projet, dans un rapport appelé « Déclaration d'impact environnemental ». Cette déclaration se prononce sur l'opportunité de réaliser ou non le projet, ou éventuellement, d'y apporter des modifications ».[28]
Il s'agit d'évaluer les actions physiques qui supposent un important potentiel destructeur pour l'environnement. Les projets qui sont dans l'obligation de se soumettre à cette évaluation sont déterminés en fonction de critères et de seuils.

Cette démarche a été introduite en Espagne par la transposition dans le droit étatique des Directives européennes 85/337/CEE du 27 Juin 1985 ; 97/11/CE du 3 mars 1997 et 2003/35/CE du Parlement et du Conseil. Cette mesure est actuellement inscrite dans le droit étatique espagnol par la Loi 6/2001 du 8 mai 2001. La Loi 7/1994 du 18 mai de protection environnementale régule l'EIA en Andalousie.

Il faut souligner que certaines CA, comme l'Andalousie, ont étendu l'EIA aux plans et aux programmes d'aménagement du territoire (tels que les plans d'urbanisme), devançant ainsi l'Etat dans l'introduction de l'Evaluation Stratégique prévue par la directive européenne 2001/42/CE.

Une fois l'étude réalisée, il revient à l'autorité environnementale de formuler la « Déclaration d'impact environnemental » qui détermine l'opportunité de réaliser ou non le projet aux seules vues des critères environnementaux. Une fois réalisée, elle la remet à l'autorité administrative compétente pour la réalisation ou l'autorisation du projet. En cas de divergence entre l'autorité administrative et l'autorité environnementale, l'affaire est portée devant le Conseil du Gouvernement (CA).

Le Plan d'Aménagement des Ressources Naturelles (PORN), un plan qui s'impose aux documents d'urbanisme :

Rédigés par les administrations publiques des CA, les Plans d'Aménagement des Ressources Naturelles (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), en espagnol) sont des instruments de protection de l'environnement intéressants car ils s'imposent aux autres dispositifs de planification de l'aménagement du territoire (notamment aux plans d'urbanisme). Les dispositifs d'aménagement du territoire existants, qui entreraient en contradiction avec les PORN, doivent s'adapter à ces derniers. Si cette adaptation n'a pas lieu, les dispositions des PORN s'appliquent, prévalant dans tous les cas sur les autres instruments d'aménagement du territoire.

Les PORN peuvent ainsi être utilisés pour contrôler l'urbanisation dans certaines zones. Bien que cela ne soit pas fréquent d'après les personnes interviewées, la construction pourrait être limitée en raison des risques d'incendie de forêt.

[28] Définition de Lozano Cutanda, extrait du cours de M. Santiago Alvarez, cours d'administration et de législation environnementale, Université de Murcia, 2006.

Les objectifs des PORN tels qu'ils sont définis dans la législation nationale[29] peuvent en effet permettre une telle limitation de l'urbanisation pour raison de protection de l'environnement. Le dernier des objectifs cités ci-après est tout à fait significatif à cet égard :
- signaler et définir l'état de conservation des ressources et écosystèmes du secteur territorial en question ;
- déterminer les restrictions devant être établies au regard de ce niveau de préservation ;
- signaler les régimes de protection qui en découlent ;
- promouvoir l'adoption de mesures de conservation, réhabilitation et amélioration des ressources naturelles le nécessitant ;
- formuler les critères devant orienter les politiques sectorielles et ceux aménageant les activités économiques et sociales, publiques et privées, afin qu'ils soient compatibles avec les exigences signalées.

Si les CA ont une marge de manœuvre importante concernant la définition de leurs PORN, elles doivent néanmoins respecter le cadre fixé au niveau national. Les CA déterminent les lignes d'action relatives à l'aménagement de leurs ressources naturelles, mais l'Etat reste compétent pour mettre en œuvre une gestion au niveau national : le Gouvernement approuve réglementairement des Directives d'Aménagement des Ressources Naturelles. Les PORN, approuvés par les CA, doivent s'ajuster aux directives nationales.

En Andalousie, le choix a été fait de prendre en compte le risque d'incendie dans la définition de ces plans. La Loi andalouse 5/1999 établit en effet que la planification des actions de prévention des incendies de forêt doit s'inclure dans les PORN, pour les terrains forestiers, ces plans devant être rédigés conformément aux dispositions de la Loi Forestière andalouse 2/1992 du 15 juin 1992. Ce type de plan a été créé par la Loi nationale 4/1989 du 27 mars, la Loi de Conservation des Espaces Naturels, de la Faune et de la Flore Sylvestres (loi modifiée en 1995)[30].

En ce qui concerne la mise en œuvre effective des PORN en Andalousie, on remarque que même si la Loi ne prévoit pas que les PORN aient à être développés exclusivement dans les zones naturelles de protection spéciale, pour raison budgétaire ou de limitation des moyens, ils ont essentiellement été développés dans les parcs naturels. En effet, il faut que ces derniers soient dotés de PORN pour pouvoir être déclarés « parcs naturels ». On cherche actuellement à étendre leur application sur des territoires plus importants. Des PORN de niveau provincial (un pour chacune des 8 provinces andalouses) sont d'ailleurs en cours de rédaction.

Les premiers PORN datent de 1994 et les éléments qu'ils doivent contenir n'ont cessé de croître. Ainsi, la Loi 5/99 a introduit une nouvelle exigence : inclure dans ces plans la prévention contre les incendies. Pour le moment, tous les PORN existants ne remplissent pas cette exigence puisque nombreux sont ceux qui sont antérieurs à cette législation, mais ils sont en train d'être révisés pour satisfaire cette nouvelle condition. Il est donc envisageable qu'à l'avenir les PORN contiennent des dispositions permettant de limiter l'urbanisation dans certaines zones présentant des risques d'incendie de forêt.

[29] Loi nationale 40/1995, du 5 novembre, sur la réforme de la Loi 4/1989, du 27 mars, sur la Préservation des espaces naturels, de la flore et de la faune sylvestres.

[30] L'article 31 de la Loi étatique de « Montes » 43/2003 du 21 novembre fait d'autre part référence aux Plans d'Aménagement des Ressources Forestières, mais ces plans ne s'appliquent pas en Andalousie. En effet, il a été convenu que les PORN pourraient jouer le même rôle que ces plans s'ils faisaient l'objet d'un rapport favorable des autorités forestières.

Conclusion :

Jusqu'à présent, l'urbanisation n'a pratiquement pas été limitée dans les documents d'urbanisme en raison du risque d'incendie de forêt. Mais la CMA milite de plus en plus pour que ce risque soit pris en compte et que des Plans d'Autoprotection soient adoptés en zone à risque d'incendie, et ce, dès l'attribution du permis de construire (comme l'exige déjà la loi). Cependant, les mesures envisagées aujourd'hui pour réduire le risque concernent essentiellement des mesures correctrices, telles que l'adoption de PA. Il est en effet primordial que ces mesures soient adoptées pour les constructions existantes, fortement exposées à l'aléa incendie, notamment pour les constructions illégales qui n'ont pas respecté les normes d'urbanisme de base.

Contrairement à la France, la législation tant nationale qu'autonome ne prévoit pas d'instrument d'aménagement du territoire permettant de limiter le phénomène d'urbanisation en zone forestière en raison du risque d'incendie de forêt. En revanche, avec les Commissions Provinciales d'aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, l'Evaluation d'Impact Environnemental et les Plans d'Aménagement des Ressources Naturelles, la CMA dispose de moyens pour faire entendre son point de vue en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il existe donc des outils en principe susceptibles de permettre une limitation de l'urbanisation en zone forestière, même si pour l'instant, il semble qu'ils aient peu été utilisés explicitement dans ce but.

V. PLANIFICATION DE L'ORGANISATION EN CAS DE FEU : LES PLANS LOCAUX D'URGENCE INCENDIE DE FORET

Introduction

Conformément à la Loi 5/99 de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt, les Plans Locaux d'Urgence Incendie de Forêt (PLEIF) ont pour objet d'établir à l'échelle communale l'organisation de la gestion de crise et la procédure d'action pour la mobilisation des ressources, propres ou assignées, à utiliser pour lutter contre les incendies de forêt et faire face aux urgences qu'ils engendrent (schéma 7). Ces plans s'incorporent au dispositif INFOCA pour faciliter la tâche de la direction des opérations d'extinction qui revient aux agents de la CMA[31].

En vue de procurer à la direction des opérations d'extinction des informations sur les zones à enjeu, tels que les espaces d'interface habitat forêt, ils doivent inclure en annexe tous les PA réalisés sur leur territoire, et comme eux, ils doivent être révisés tous les quatre ans selon la même procédure que celle mise en œuvre pour leur adoption.

Ils doivent obligatoirement être réalisés par les communes totalement ou partiellement situées en zone à risque (zones choisies en fonction des indices de risque incendie et des valeurs à protéger (par exemple, tous les espaces naturels protégés sont considérés comme des zones de risque extrême, car leur valeur naturelle est importante)).

Ce sont ainsi 247 communes de plus de 5000 habitants et 331 communes de moins de 5000 habitants qui sont concernées.

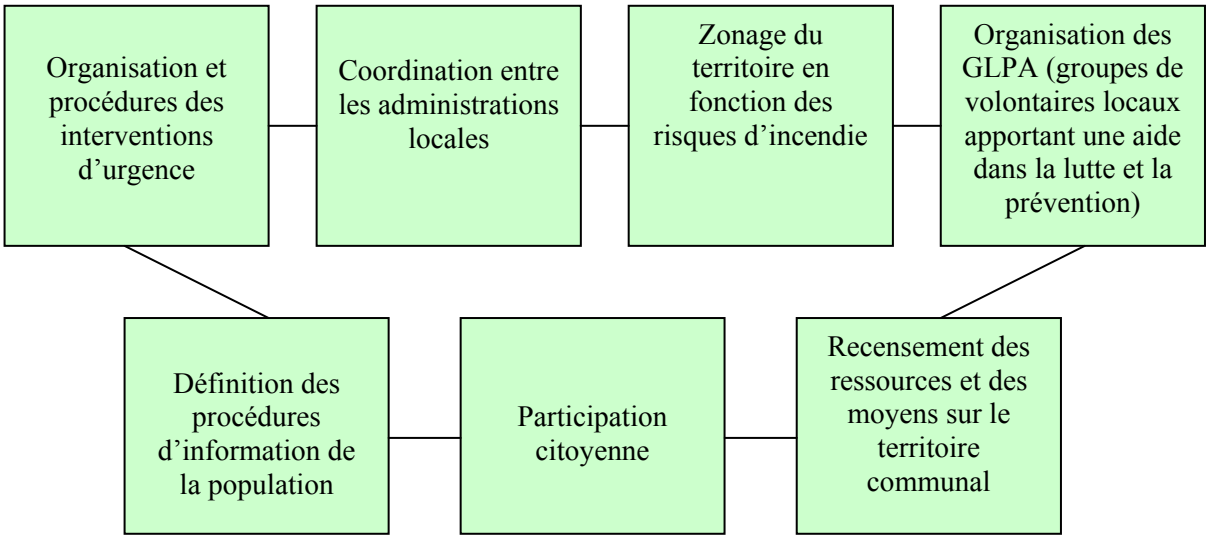


Schéma 7 : Points traités par les PLEIF andalous.

1. *Description des PLEIF*

a. Fonctions

La Loi 5/99 indique que les PLEIF devront assurer les fonctions suivantes :

- prévoir l'organisation et les procédures d'intervention en cas d'incendie de forêt sur le territoire de la municipalité ou des collectivités locales correspondantes ;
- établir des systèmes de coordination avec les autres administrations locales du territoire, en fonction des prévisions du Plan INFOCA auquel ils s'incorporent ;

[31] Pour plus de détails quant aux différentes compétences et responsabilités lors d'un incendie, se reporter au chapitre intitulé « L'habitat en forêt en Andalousie » de la partie IV.

- procéder au zonage du territoire en fonction du risque et des conséquences prévisibles des incendies de forêt, en accord avec le Plan INFOCA ; délimiter des zones selon les probables besoins d'intervention et déploiement des moyens et ressources ;
- localiser les infrastructures physiques à utiliser pour les opérations d'urgence ;
- prévoir l'organisation des GLPA[32] ou des groupes équivalents, pour la lutte contre les incendies de forêt, mais aussi, la promotion de l'autoprotection des habitations ;
- spécifier les procédures d'information à la population ;
- recenser les moyens et les ressources existantes pour la mise en pratique des actions prévues.

Ces plans sont donc principalement destinés à faciliter les tâches du personnel d'extinction dans sa mission et dans la planification de ses actions, mais aussi à permettre et à organiser la participation des moyens locaux, tant humains que matériels, au dispositif INFOCA.

Le maire de la commune concernée est responsable de l'élaboration et de l'application du plan. Il peut déléguer certaines fonctions pour la mise en œuvre du plan à un Coordinateur local.

Pour chaque commune concernée, un PLEIF doit être conservé en mairie, un autre exemplaire devant être disponible dans le COP de la province où se trouve la commune. Il s'agit de mettre à disposition de l'administration forestière en charge des missions d'extinction, des informations lui permettant de mener des actions plus efficaces en utilisant au mieux les moyens locaux à disposition. Le "Plan de participation citoyenne 2006" ("Plano de prevención social", en espagnol), en cours d'élaboration, prévoit d'ailleurs la création d'une base de données informatisée où les informations contenues dans les PLEIF seraient saisies pour une actualisation annuelle facilitée.

Si un maire apprend qu'un départ de feu vient de se produire sur sa commune, il doit immédiatement avertir le COP de sa province ou le CEDEFO le plus proche. Suite à cela, il convoquera les groupes de volontaires locaux et mobilisera les moyens locaux disponibles, tel que cela aura été prévu dans le PLEIF communal. Dans tous les cas, les moyens locaux doivent impérativement mener leurs actions sous la direction des responsables d'extinction du plan INFOCA. Le Plan de participation citoyenne devrait apporter prochainement des indications complémentaires à ce sujet, puisqu'il établit un protocole d'action déterminant les modalités d'activation et de mobilisation des PLEIF.

b. Contenu

Les PLEIF doivent avoir le contenu minimum suivant :
- objet du Plan
- délimitation de sa zone territoriale d'application
- description du territoire et zonage
- détermination des zones habitées, des installations et constructions où devraient être réalisés des Plans d'Autoprotection
- localisation et description des infrastructures et installations d'appuis pour la mise en œuvre de travaux de détection et d'extinction des incendies : routes, pistes forestières, zones de coupure de combustible, réserves d'eau, pistes d'atterrissage pour avions ou hélicoptères, vigies, centres sanitaires et d'évacuation
- structure organisationnelle et procédures d'intervention, prévoyant la collaboration avec les autres administrations

[32] Les GLPA sont des groupes de volontaires désireux de participer à des tâches d'extinction et de prévention des incendies de forêt. Sous la direction du personnel du Plan INFOCA, ils peuvent mener à bien les tâches suivantes : surveillance préventive des départs de feux, attaque des départs de feux, tâches auxiliaires d'appui aux groupes d'extinction des incendies, surveillance des périmètres des incendies contrôlés ou éteints.

- mesures prises pour encourager la création de GLPA
- procédures d'information de la population
- recensement des ressources disponibles
- moyens humains et prévision de mobilisation
- système d'opération.

Les Plans Locaux doivent inclure en annexes tous les Plans d'Autoprotection réalisés dans leur zone territoriale.

Les PLEIF doivent également contenir une documentation cartographique thématique à l'échelle 1/25000^{éme}, comprenant au moins :
- une carte de la végétation, incluant un zonage du territoire en fonction de celle-ci.
- une carte des zones habitées, avec les habitations, les installations ou les constructions sujettes aux Plans d'Autoprotection.
- une cartographie des moyens, indiquant la localisation des infrastructures et des installations d'appui permettant d'assurer les fonctions de détection et de procéder aux travaux d'extinction.

c. Elaboration et approbation

Pour l'approbation des PLEIF, un rapport de la Délégation Provinciale de la Consejería de l'Environnement est obligatoire. Il doit être rédigé dans un délai d'un mois après que la municipalité l'ait adressé à l'administration forestière. Si passé ce délai, aucun rapport n'a été transmis à la municipalité concernée, l'absence de réponse de l'administration équivaut à un avis favorable et, en conséquence, le plan est approuvé par la collectivité locale.

Pour faciliter l'élaboration de ces plans, les mairies ont reçu une assistance technique de la part des techniciens de participation citoyenne d'EGMASA, qui se sont entre autre consacrés à cette tâche durant six mois en 2005. Leur action pour permettre la rédaction des PLEIF s'est révélée décisive, comme cela apparaît dans la partie qui suit.

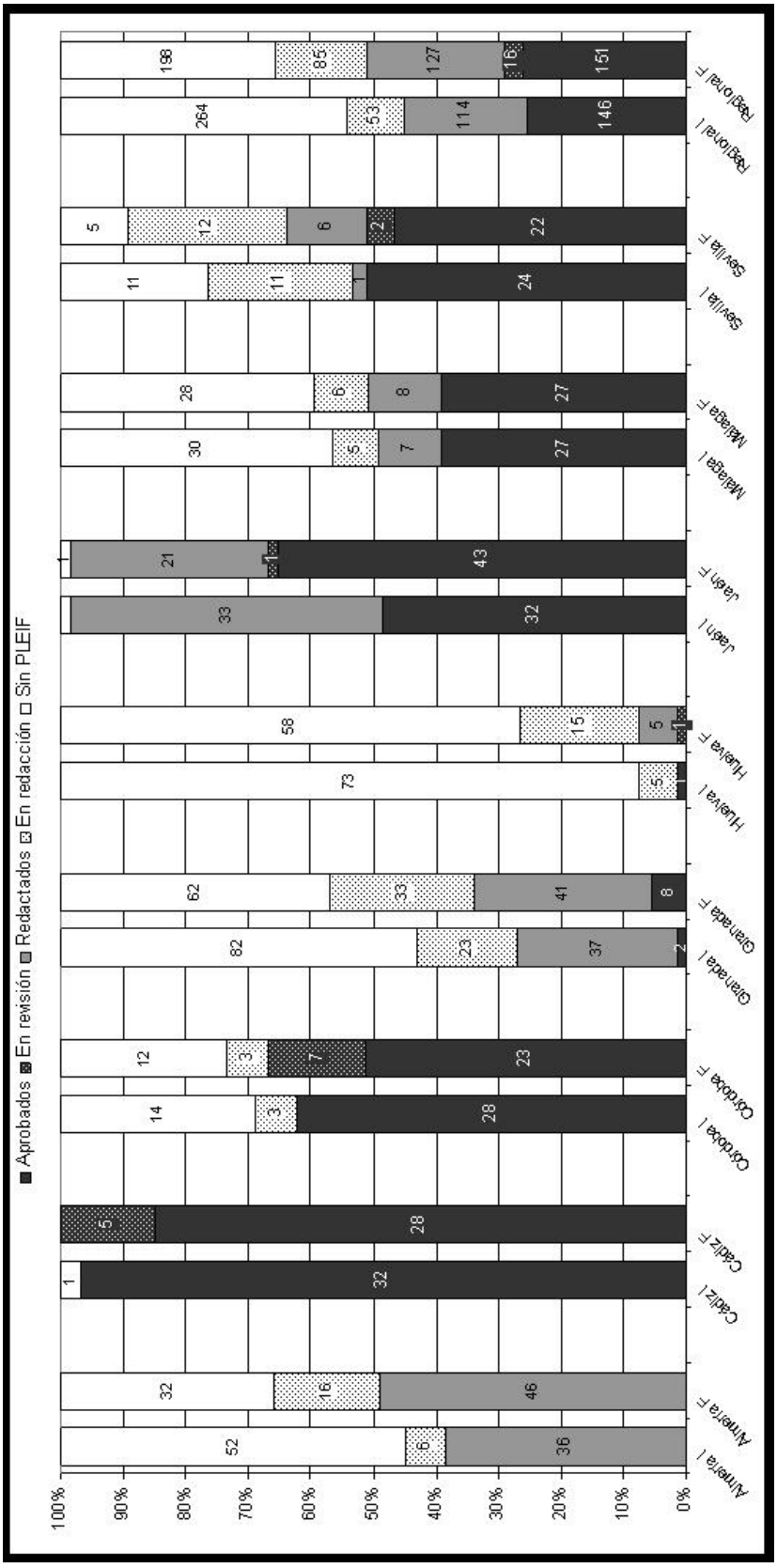
2. *Niveau de mise en œuvre et difficultés rencontrées*

a. Evaluation quantitative du nombre de PLEIF adoptés en 2006

Selon le rapport des techniciens de participation citoyenne d'EGMASA, adressé au COR en février 2006 pour évaluer les travaux qu'ils réalisèrent en 2005, l'état d'avancement des PLEIF est très irrégulier selon les provinces.

Jusqu'alors, en effet, les municipalités n'avaient pas reçu d'assistance technique pour élaborer ces plans. Ces techniciens ont mené la première « campagne de terrain » et d'information auprès des communes pour permettre la mise en œuvre de la Loi de Prévention et de Lutte contre les Incendies de Forêt 5/99. « *Leur objectif fut de faire en sorte que soit adopté le plus grand nombre possible de PLEIF dans les communes situées en zone à risque, en prenant comme critère de priorité l'existence de casernes de pompiers et d'espaces forestiers appartenant aux communes. Pour cela, la première étape fut de communiquer aux mairies concernées l'obligation de réaliser les Plans* ». [33]

[33] « Rapport d'activité INFOCA 2005 », COR, 2006.



Graphique n° 1 : état d'avancement des PLEIF dans les différentes provinces andalouses avant et après l'action des techniciens de participation citoyenne d'EGMASA.

Selon le rapport des techniciens de participation citoyenne, 21 plans ont été adoptés au niveau régional, 33 ont été rédigés mais ne sont pas encore adoptés, 47 sont en cours de rédaction, et 16 sont en cours de révision, ce qui conduit à un total de 117 PLEIF sur lesquels les techniciens sont intervenus. Pour de nombreux plans, il ne reste plus qu'à vérifier quelques données ainsi qu'à achever la cartographie pour qu'ils puissent être adoptés. Ce rapport[34] indique également que « *la rédaction et l'actualisation des ces plans ont permis d'activer ou de constituer des ADF et des GLPA, d'identifier les installations nécessitant un Plan d'Autoprotection et de rédiger et d'adopter ceux-ci. Les techniciens ont également pu aider à la rédaction de PLEIF de municipalités situées en dehors des zones à risques, quand celles-ci étaient particulièrement motivées et localisées dans des zones frontalières de la zone à risque. Ainsi, pour toute la région, l'on dénombre 14 plans rédigés dans de telles zones ».*

Le graphique précédent indique l'état d'avancement des PLEIF avant (I) et après l'action des techniciens (F) au niveau régional et par provinces.

Sont indiqués en diverses couleurs (dans la légende du graphique de la gauche vers la droite) : les plans approuvés, les plans en cours de révision, les plans rédigés mais non approuvés, les plans en cours de rédaction, et enfin, les communes où le processus de rédaction des plans n'a pas encore commencé.

Ce graphique montre que la campagne des techniciens de prévention a bien fonctionné puisqu'elle a permis de faire évoluer positivement la situation dans 117 communes où des PLEIF devaient être rédigés. Cependant, les efforts doivent être poursuivis puisque de nombreuses communes soumises à l'obligation de mettre en place un PLEIF ne se sont pas encore acquittées de cette tâche. Le graphique met en évidence que la situation doit nettement être améliorée dans les provinces de Huelva (plus de 70 % des communes concernées n'ont pas de PLEIF), de Grenade et de Malaga (plus de 40 % des communes n'ont pas de plan).

b. Rédaction des PLEIF : les communes face à des difficultés techniques et de moyens

Le rapport des techniciens indique qu'« ***il n'a pas été possible d'adopter tous les plans commencés étant donné que les municipalités ne disposent pas de personnel pour se consacrer à ce sujet et que d'autre part, il est souvent difficile de se procurer les données de base nécessaires à l'élaboration des plans.*** » En effet, obtenir ces données requiert d'importantes recherches. En ce qui concerne les moyens disponibles, le maire et le personnel de mairie ont peu d'informations et, parfois, les propriétaires se refusent à les communiquer.

De plus, le personnel de mairie ne sait pas toujours identifier quelles sont les personnes qui doivent rédiger les Plans d'Autoprotection devant s'inscrire en annexes du PLEIF. Il connaît les données relatives au centre urbain, mais n'a en général que peu de connaissances sur ce qui se trouve hors de ce dernier. Cependant, cela relève davantage d'un manque de recherche permettant de se procurer ces données que d'un manque de données, car bien qu'il n'y ait pas de registre des propriétés forestières, dans le cadastre figure la description des terrains permettant de déterminer s'il s'agit d'une zone forestière ou non. Qui plus est, chaque fois que la commune attribue un permis de construire à un propriétaire, les caractéristiques de la zone où ce dernier prétend réaliser les constructions sont décrites. De plus, les communes perçoivent un impôt provenant des exploitations forestières et savent donc où se situent les parcelles forestières exploitées. Les photographies

[34] Les autres commentaires relatifs aux PLEIF proviennent de l'analyse croisée d'interviews réalisées avec des techniciens du COR chargés de la participation citoyenne, avec le coordinateur régional des techniciens de participation citoyenne ayant participé aux travaux évoqués, et avec une des techniciennes ayant participé à cette campagne.

aériennes apportent également de précieuses informations à ce sujet. En revanche, il est vrai qu'il est plus difficile de se procurer des données sur les constructions illégales.

En général, le personnel de mairie n'est pas non plus en mesure d'identifier les différents types de combustible, et ne dispose pas de cartographie thématique. De plus, les PLEIF se présentent sous forme d'un formulaire et les municipalités rencontrent parfois des difficultés pour le compléter car cela suppose une bonne organisation du travail à réaliser, qui n'est pas toujours facile à mettre en place.

Les municipalités, en général, n'ont donc pas de personnel technique spécialisé en environnement qui puisse se consacrer à la rédaction de ces plans. La majorité des municipalités compte moins de 5000 habitants et par conséquent, elles ne disposent pour s'occuper de ce thème que du personnel chargé de l'urbanisme et, parfois, de celui se consacrant au tourisme rural, c'est-à-dire un personnel non qualifié pour l'élaboration des PLEIF. S'ajoute à cela le peu de temps dont disposent ces personnels pour se consacrer à ces tâches.

Il faut aussi prendre en compte le fait que la taille des communes varie considérablement. Il en résulte qu'elles n'ont ni les même moyens d'action ni la même superficie forestière à gérer. Ainsi, pour le moment, les PLEIF fonctionnent surtout dans les grandes communes où la superficie forestière est importante, car elles ont déjà un technicien pour la vente des produits forestiers.

De fait, le manque de personnel et de moyens économiques sont les principaux problèmes que les municipalités ont communiqué aux techniciens d'EGMASA et du COR en ce qui concerne l'élaboration des PLEIF.

Il semblerait que l'emploi d'un technicien d'environnement mis à disposition des municipalités concernées fasse défaut, mais l'emploi de personnel municipal dépend de la Diputación et non de la Consejería de l'Environnement. Certains techniciens d'EGMASA pensent que si les municipalités disposaient d'un tel technicien, il finirait sans doute par faire « ***un peu de tout*** », se consacrant moins aux tâches justifiant son embauche.

c. Autres difficultés rencontrées

Il faut en outre souligner que parfois, les municipalités ne perçoivent pas la nécessité des PLEIF étant donné que lorsqu'un incendie se produit en zone urbaine, les pompiers de ville qui dépendent de la délégation provinciale de la Consejería de l'Intérieur interviennent directement, et quand il s'agit d'un incendie de forêt, les moyens du Plan INFOCA sont sur place en 20 min en moyenne.

Par conséquent, les communes se sentent déjà protégées et ne voient pas toujours l'utilité des PLEIF. Certaines perçoivent ces plans comme des formulaires supplémentaires à remplir. Cependant, un élément pourra peut être inciter les communes à se doter de PLEIF : suite aux derniers incendies, certains propriétaires ont initié des « réclamations patrimoniales » contre les communes ne s'étant pas doté de ces plans. Ces réclamations émanent des propriétaires qui pensent avoir subi un dommage causé par le mauvais fonctionnement de l'administration. Si certains de ces propriétaires gagnaient leur recours, cela pourrait créer une jurisprudence qui inciterait les communes à se doter d'un PLEIF pour ne pas avoir à dédommager les particuliers en cas d'incendie. Cependant, le traitement de ces réclamations est encore en cours et l'issue n'en est pas encore connue.

De plus, l'existence de divergences politiques entre la Junta d'Andalousie (qui a créé l'obligation de réaliser ces plans) et les communes peut parfois se révéler être un facteur de tensions rendant plus difficiles les collaborations.

Par ailleurs, les plans déjà adoptés peuvent également être en butte à certaines difficultés. En principe, l'on doit pouvoir trouver le PLEIF à la mairie et sa copie au COP, mais souvent en mairie, personne n'informe le COP des modifications apportées aux plans en ce qui concerne les moyens disponibles ou les PA réalisés.

Le rapport des techniciens d'EGMASA signale aussi que « ***dans certains cas, une copie du plan existait à la mairie mais qu'il n'avait pas été adopté en plein ou qu'il n'existait aucun exemplaire disponible dans le COP ou le CEDEFO correspondant, ce qui empêchait de les considérer comme étant approuvés*** ». Une actualisation annuelle des plans et une meilleure coordination entre les municipalités et les COP ou CEDEFO pourraient être à encourager.

d. Un projet de perfectionnement des PLEIF : l'apport du Plan de participation citoyenne de 2006 (en cours de rédaction)

Ce plan s'efforce, entre autres choses, d'optimiser la mise en place des PLEIF. Afin de les rendre plus opérationnels, il envisage de concevoir une série de mesures, une fois les plans adoptés. La CMA, en collaboration avec les municipalités, envisage ainsi de tester l'opérativité de leur plan par la réalisation des activités suivantes :

- analyse *in situ* de l'implantation du PLEIF dans la localité ;
- vérification des moyens humains et matériels figurant dans le PLEIF (ADF et GLPA devant être incorporés au plan) ;
- équipement et formation des moyens humains avec entraînement dans les CEDEFO ;
- simulation d'opération en situation d'extinction, d'évacuation, d'appui logistique …
- travail sur toutes les actions inscrites dans le PLEIF.

e. Conclusion

Par conséquent, pour favoriser une meilleure prise en considération de l'existence de PLEIF en cas d'incendie, des efforts restent à mettre en œuvre pour encourager leur actualisation annuelle, pour en créer de nouveaux et pour améliorer leur fonctionnement. On voit d'ores et déjà que l'activité des techniciens d'EGMASA a porté ses fruits, car grâce à eux, un grand nombre de PLEIF ont été rédigés et adoptés. Le succès de leur action s'explique par le fait qu'ils ont apporté aux communes ce qui leur manquait pour élaborer leur plan, à savoir du temps et des compétences techniques.

De nombreux PLEIF doivent encore être adoptés, mais il importe de prendre en considération que ces instruments sont récents. Des mesures, comme l'élaboration en 2006 d'un Plan de participation citoyenne, sont d'ailleurs prévues pour stimuler la rédaction de nouveaux PLEIF. Certains techniciens de participation citoyenne proposent en outre de créer un groupe de techniciens d'environnement permanents (un par province) qui passeraient une fois par mois dans les communes sujettes aux risques d'incendie afin de dynamiser et d'actualiser les PLEIF.

VI. CONCLUSION

Même s'il n'existe pas en Andalousie d'instrument d'aménagement du territoire spécifique pour contrôler le lieu d'implantation des constructions, en fonction du risque d'incendie (comme cela existe en France avec les Plans de Prévention des Risques d'incendie de forêt (PPRif)), il est d'usage de limiter la construction en forêt pour d'autres raisons, telles que la protection du couvert arboré. En effet, rappelons que les espaces arborés denses sont assez faibles en Andalousie, de l'ordre de 5 % du territoire et qu'à ce titre, ils font souvent l'objet de protections particulières.

La Consejeria de l'Environnement dispose en outre d'un droit de regard sur les plans d'urbanisme, qu'elle peut contrôler, au travers des Evaluations d'Impact Environnemental stratégiques. Les Plans d'Aménagement des Ressources Naturelles (PORN), qui s'imposent aux documents d'urbanisme, peuvent également offrir des possibilités de régulation de l'urbanisation dans les zones où ils s'appliquent, mais, pour l'instant, ils n'ont été développés que dans les parcs naturels. Ils pourront peut être ouvrir de nouvelles possibilités quant au contrôle de l'urbanisation en zone forestière lorsqu'ils seront étendus à l'ensemble du territoire de la Communauté Autonome.

Le développement d'un outil comme le PPRif pourrait se révéler intéressant en Andalousie, dans la mesure où l'urbanisation en zone boisée tend à se développer, en particulier dans les espaces touristiques du littoral andalou et de la Sierra Morena de Cordoue. Le contrôle de l'urbanisation dans ces espaces est crucial étant donné que les bâtiments (parfois illégaux) sont souvent disposés anarchiquement, que dans la majorité des cas, ils ne sont dotés d'aucune infrastructure d'autoprotection, et enfin, qu'ils sont particulièrement peuplés en été, au moment même où le risque d'incendie est maximal. Il serait donc primordial qu'en premier lieu, les administrations parviennent à régulariser la situation pour les constructions existantes, afin qu'elles soient moins exposées au risque d'incendie et que les interventions des services de lutte y soient plus facile et sécurisée.

A l'heure actuelle, l'action se porte donc davantage sur la mise en autoprotection des constructions, grâce aux PA, que sur le contrôle du lieu d'implantation des nouvelles constructions.

Les PA portent sur de nombreux aspects : débroussaillement, information de la population, recensement des moyens humains et matériels dont dispose chacun, planification de la gestion de crise pour chaque construction (ou pour un quartier, un lotissement). Ce sont donc des instruments complets, qui d'une part permettent aux propriétaires de constructions en zone forestière de mieux se préparer pour faire face à l'arrivée éventuelle d'un incendie, et d'autre part, fournissent aux services de lutte des informations sur la situation de chaque espace bâti. Il pourrait être intéressant que des plans de ce type soient étudiés en France, car si le dispositif du débroussaillement obligatoire est performant lorsqu'il est appliqué, il n'existe pas de dispositif de gestion de crise obligatoire au niveau des habitants eux même, ou au niveau de leur quartier (sauf exception). Il n'existe pas non plus de recensement systématique des moyens humains et matériels des particuliers, même si certaines communes de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) commencent de leur propre chef à recenser la présence de piscines, et équipent leur Comité Communal de Feux de Forêt[35] de motopompes capables de se placer en aspiration sur ces points d'eau.

Cependant, l'on peut se demander si les 15 m minimum de débroussaillement autour des constructions prévus par les PA sont suffisants. En France, dans les zones exposées aux risques d'incendie de forêt, la distance de débroussaillement exigée est de 50 m minimum, cette distance pouvant être portée à 100 m. En outre, des retours d'expérience prouvent que 50 m débroussaillés sont nécessaires pour éviter que les constructions ne subissent des dommages. Par ailleurs, en Andalousie, les caractéristiques techniques des espaces à débroussailler (distance entre les arbres, entre les buissons…), ne sont pas encore définies, mais le Plan de participation citoyenne qui devrait être adopté prochainement apporte ces précisions. Il est important que les caractéristiques techniques du débroussaillement soient clairement définies, car on a constaté, en France, que la législation sur le

[35] Groupe local de volontaires souhaitant œuvrer pour la protection des forêts contre l'incendie et pouvant être mobilisé par le maire en cas d'incendie.

débroussaillement obligatoire est restée longtemps sans grands effets, en partie du fait de l'imprécision technique des textes.

Ces Plans d'Autoprotection (PA) doivent s'intégrer en annexes des Plans Locaux d'Urgence Incendie de Forêt (PLEIF), lesquels sont eux aussi en cours d'élaboration. S'il n'est donc pas encore possible d'évaluer l'efficacité de leur fonctionnement respectif, il est en revanche possible d'indiquer certaines difficultés rencontrées lors de leur rédaction.

L'élaboration des PLEIF et le suivi des PA, reposent sur les communes qui, souvent, n'ont ni le personnel suffisant ni le personnel compétent pour gérer ces dossiers, et réaliser les travaux d'inventaires, de modélisation de la végétation, ou de cartographie qui s'imposent. C'est pourquoi l'action des techniciens de participation citoyenne de la Consejeria de l'Environnement (CMA), qui ont fourni en 2005 temps et compétences techniques aux communes et aux particuliers, est essentielle. Il apparaît clairement que la mise en place de dispositifs de sensibilisation et de conseils dynamiques, adressés aux destinataires de la loi, est primordiale pour que la législation soit appliquée. Le même constat a d'ailleurs été fait en France concernant le débroussaillement obligatoire.

Comme le souhaitent certains agents interviewés, il pourrait donc être intéressant de pérenniser une équipe de techniciens spécialisés pour aider les communes et les particuliers à mettre en place ces plans, dans un premier temps, et pour réaliser un suivi efficace et une actualisation des données par la suite.

Une fois ces plans adoptés et réalisés, il serait intéressant de réaliser des retours d'expérience pour évaluer leur efficacité, déceler leurs lacunes et les rendre plus performants. Le projet de la CMA de mettre en place des simulations de crise pour les PLEIF est à cet égard digne d'intérêt. Cela permettra de tester l'opérationnalité des plans, mais surtout de permettre aux différents acteurs de s'approprier la démarche inscrite dans ces derniers, pour une meilleure réactivité en cas d'incendie.

VII. BIBLIOGRAPHIE

1. Documents officiels, ouvrages et revues

CAILLAUD. A., “Communities and Bushfire Hazard in Mediterranean France and Spain: playing with the fire of policies”, Townsville : Centre for disaster studies Tropical Environment Studies and Geography, 2005.

CENTRO OPERATIVO REGIONAL DE PREVENCIÓN Y DE LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES, “Plan de Prevención Social para la Defensa frente a los Incendios Forestales (borrador)”, Sevilla : Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2006: 128 p, en cours d’élaboration, inédit.

CENTRO OPERATIVO REGIONAL DE PREVENCIÓN Y DE LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES, “Memoria INFOCA 2005”, Sevilla : Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2006, 86 p.

CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, “Legislación Medio Ambiental de Andalucía: Volumen I Administración Ambiental”, Sevilla : Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A, 2000. 518 p.

CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, “Legislación Medio Ambiental de Andalucía: Volumen II Gestión del Medio Natural”, Sevilla : Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A, 2000.

CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE, “Legislación Medio Ambiental de Andalucía: Volumen III Protección Ambiental”, Sevilla : Empresa de Gestión Medio Ambiental, S.A, 2000.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, “Identificación y Caracterización de Conjuntos de Edificaciones Residenciales en el Ámbito Forestal de Andalucía. Memoria de resultados, Empresa de Gestión Medioambiental Asistencia Tecnicas Clave”, Junta de Andalucía, Sevilla, 2006.

EGMASA, “Informe Resumen Técnicos de Prevención Social, Sevilla : EGMASA empresa de Gestión Medioambiental”, Sevilla : 2006, 19 p, inédito.

GUAYO CASTIELLA I. y otros, “Derecho Urbanístico de Andalucía”, Marcial Pons, Madrid : 2003.

JIMÉNEZ BLANCO A. y otros, “Derecho Urbanístico de Andalucía”, Tiranto lo Blanch, Valencia : 2003.

NAPOLEONE, C., JAPPIOT, M., DUMAS, E., TATONI, T., “Incendie et structure spatiale d'un territoire : connaître le lien entre la dynamique anthropique et naturelle pour favoriser une régulation du risque à moyen terme”, *in* Ingénieries - E A T, n° spécial Risques naturels et aménagement du territoire, 2003, p. 37 – 52.

PEREZ ANDRES A., “Veinte años de Ordenación del Territorio y Urbanismo en Andalucía. Veinte años de Vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía”, Vol. 3, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Publica, 2003, pp 273-317.

ROUX F., “L’autoprotection des constructions exposées au risque d’incendie de forêt en PACA”. OFME. 202 p. 2006

SALAS TRUJILLO F. (dir), “Plan INFOCA: Un plan de acción al servicio del monte mediterráneo andaluz”, Sevilla : Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, 2003, 353 p.

VÉLEZ MUÑOZ R. (coord), “La defensa contra incendios forestales: fundamentos y experiencias”, Madrid : Mc Graw Hill, D.L. 2000.

2. Sites Internet

JUNTA DE ANDALUCIA, “*Web de la Junta de Andalucía”*, (visité le 29/06/06)
Adresse URL: http://juntadeandalucia.es

JUNTA DE ANDALUCIA, “*Consejeria de Medio Ambiente”* (visité le 29/06/06)
Adresse URL: http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/

JUNTA DE ANDALUCIA, “*Andalucía en cifras”* (visité le 20/02/08)
Adresse URL: http://www.andaluciajunta.es

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, “*Ministerio de Medio Ambiente”* (visité le 29/06/06),
Adresse URL: http://www.mma.es

OCR INCENDI (visité le 15/07/06)
Adresse URL : http://www.ofme.org/ocrincendi/

PORTICOLEGAL, *Porticolegal.com* (visité le 29/06/06)
Adresse URL: http://www.porticolegal.com

UNION EUROPEENNE, “ *Europa , section : les activités des l’Union Européenne, Synthèses de la législation. Interreg III C”*, (visité le 10/08/06)
Adresse URL : http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/g24205.htm