

# L'ORGANISATION DE LA PROTECTION DE LA FORET MEDITERRANEEENNE CONTRE L'INCENDIE

par Alexandre SEIGUE\*

Après avoir publié « La forêt méditerranéenne française, son aménagement, sa protection contre l'incendie » -Edisud - Aix-en-Provence - l'auteur en a tiré un résumé à l'usage des personnes qui ont à prendre des décisions dans le domaine de la protection de la forêt méditerranéenne. Ce texte a été présenté au Bureau et au Conseil d'administration de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne ; nous le publions ci-dessous. F.M.

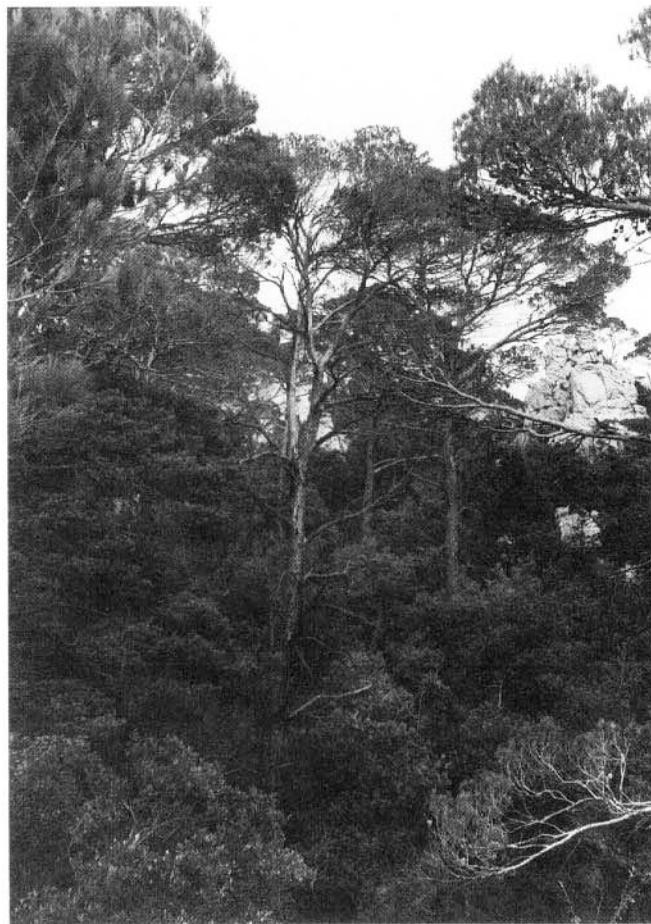


Photo 1 : La Rosuebrussanne.

Photo J.B.

## Le rôle de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie

Depuis 1963, des améliorations importantes ont été apportées à la protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie.

Par ailleurs, c'est en 1963 également qu'a été créée à cette intention une "entente interdépartementale".

La concordance des dates n'est pas fortuite. L'entente a été à l'origine des progrès de notre dispositif de protection et elle l'a soutenu pendant 25 ans.

Ce fut d'abord dans le cadre de ses attributions normales. Elle a permis de promouvoir et de financer des activités qui n'auraient pas pu l'être par les Départements intervenant séparément ou même par l'Etat. Il s'est agi, pour l'essentiel, de la création et du développement de l'important groupement aérien d'avions bombardiers d'eau.

Mais plus encore la création de l'Entente a été un geste politique. Elle a affirmé la détermination des populations de 15 départements, désireuses d'en finir avec le fléau des incendies de forêt. Elle a permis et encouragé une large concertation. Sans même qu'elle soit toujours intervenue directement, elle a ainsi facilité de nombreuses initiatives qui ont été à l'origine de bien des améliorations actuelles.

Aussi, il ne faut pas séparer les deux événements; Les progrès obtenus sont dûs à l'un comme à l'autre. Nous devons le mentionner peu de temps après que l'Entente ait célébré son 25ème anniversaire.

\* Président fondateur de Forêt Méditerranéenne

# Un peu d'économie forestière

Dans le langage courant le mot forêt évoque la présence d'arbres et la production de bois. C'est cette production qui constitue normalement le revenu du propriétaire et lui permet d'assurer la gestion de son bien.

Cependant, la forêt rend d'autres services qui sont souvent importants : fixation des terres sur les pentes, la régularisation du régime des eaux, l'accueil du public, la qualité du paysage... Alors ce n'est plus le propriétaire qui en tire profit, c'est la collectivité et l'on parle de "services d'intérêt général". Toutefois, ces services n'ont pas de valeur marchande et l'on ne saurait les chiffrer. En outre, le plus souvent ils sont assurés sans frais, par la seule existence de l'état boisé.

Dans de telles conditions, le calcul économique traditionnel néglige les services d'intérêt général ; il sont en quelque sorte les "bonnes œuvres" de l'entreprise de production. Seuls sont pris en compte le revenu et les charges afférentes à la production, en un mot l'économie du propriétaire.

Mais, il en va autrement dans les régions méditerranéennes. Nous y trouvons 2 200 000 hectares de formations végétales arborées imbriquées avec 2 000 000 d'hectares de maquis et de garrigues, formations broussailleuses sans arbre. Or, la production de la forêt arborée est médiocre et celle des maquis et des garrigues est pratiquement nulle. Par contre, l'ensemble forêt, maquis, garrigue rend des services d'intérêt général qui sont particulièrement importants compte-tenu du relief accidenté, de l'irrégularité et de la brutalité des pluies et d'un intérêt paysager dont dépend largement le tourisme principale industrie locale.

Dans ces conditions, depuis une dizaine d'années, après bien des hésitations, la législation qui protège la forêt a été étendue aux maquis et aux garrigues. En sorte que, lorsqu'un forestier parle de défrichement de forêts, lorsqu'un urbaniste parle de construction en forêt, ou qu'un pompier parle de feux de forêt, c'est très officiellement : de forêt, de maquis ou de garrigues qu'il s'agit.

Mais alors, il ne faut pas compter sur le propriétaire pour assumer les charges de la gestion notamment celles, fort coûteuses, de la protection de son bien contre l'incendie. Il n'en a pas les moyens. Ce sont les collectivités publiques qui prennent le relais.

Ainsi, en raison des services d'intérêt général que rend la forêt méditerranéenne, sous la pression de l'opinion publique, sa protection est devenue l'affaire souvent exclusive des pouvoirs publics.

C'est à l'influence de l'opinion et à la générosité des collectivités publiques, que la forêt méditerranéenne doit l'essentiel des moyens importants qui sont consacrés à sa protection. Mais, par ailleurs cette opinion publique exerce une sérieuse influence sur les élus et les fonctionnaires responsables surtout quand ils sont trop loin des problèmes pour les connaître par eux-mêmes. Il en résulte parfois des malentendus, des informations erronées, un langage confus et des appréciations excessives qui abusent certains.



Photo 1 : Pins et cyprès en Israël.

Photo X.

## Des informations erronées

De l'écoute du public nous pourrions retenir que la forêt méditerranéenne, de plus en plus dégradée par l'incendie, est condamnée à disparaître. Qu'en est-il en réalité ?

Les effets de l'incendie varient beaucoup d'une année à l'autre selon les caprices de la météo. On ne peut en juger que sur des moyennes portant sur plusieurs années. Or, les enquêtes statistiques ont été normalisées en 1974. Auparavant, les modalités en étaient laissées à la fantaisie des enquêteurs et des services locaux. En sorte qu'actuellement, nous ne savons pas dans quelle mesure les statistiques anciennes ont pris en compte les feux de la garrigue et du maquis ou même distingué les feux de forêt des feux d'herbe.

Toutefois, pour certains relevés statistiques, des circonstances particulières ont permis de lever le doute. Nous pouvons alors constater que vers 1960, il brûlait en moyenne 90 000 ha par an tandis qu'actuellement, il n'en brûle plus que 30 000.

En outre, pour apprécier de la même façon l'évolution du nombre des incendies, les données sont moins sûres. Cependant nous signalons, mais avec de sérieuses réserves, qu'en 1960 les statistiques comptaient de 4 500 à 5 000 incendies par an alors qu'actuellement elles n'en compte plus que 3 500.

Enfin, par contre, pour les grands incendies nous pouvons assurer avec certitude que leur nombre a très nettement diminué.

La situation est donc en sérieuse amélioration.

A ce sujet, la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt des Bouches-du-Rhône a consacré une publication photographique à l'évolution des paysages forestiers. Ce travail comporte pour chaque paysage présenté : une carte postale ancienne et une photo récente. La comparaison montre généralement une évolution nettement favorable de la végétation. Cette évolution est confirmée d'autre part par les inventaires forestiers que

le Ministère de l'Agriculture fait effectuer tous les dix à vingt ans dans chaque département.

Pourquoi alors une telle ignorance de la part de l'opinion publique ? C'est que les grands incendies ne passent pas inaperçus et ils sont largement signalés et commentés par la presse. Tandis que le public ignore les petits incendies. Rapidement maîtrisés par les pompiers, ils ne sont pas commentés et, souvent, même pas signalés par la presse.

C'est cette discréction excessive qui déséquilibre l'information du public. Il ne connaît que les échecs et ignore les succès.

#### **Le mal est-il récent ? est-il dû au tourisme comme l'affirment certains ?**

Nous disposons au "centre de documentation sur la forêt méditerranéenne" de quelques documents, vieux d'un siècle environ, qui relataient déjà de grands incendies. Mais le plus probant est certainement la loi de 1893 prise en vue de protéger de l'incendie les forêts des Maures et de l'Estérel.

Ici l'ignorance du public est-elle toujours naïve ? N'y-a-t-il pas chez une population négligente et imprudente le souci de détourner sur d'autres, notamment sur des étrangers au pays, l'attention des autorités et de la police ?

#### **La malveillance est-elle la cause principale des incendies comme il est fréquent de l'entendre dire ?**

Tous les ans, parfois sous l'impulsion personnelle du préfet, les services de police arrêtent plusieurs dizaines d'incendiaires dont chacun avoue qu'il a allumé plusieurs feux. Mais cela ne permet pas de dire qu'il en est ainsi pour la majorité (80 % selon certains) des 3 500 feux qui sont constatés.

A ce sujet, il faut savoir que les causes des incendies sont rarement connues, le plus souvent elles sont seulement présumées. Or cette présomption résulte des préjugés de l'enquêteur bien plus que des données objectives. Il faut donc en parler avec beaucoup de réserve.

En outre, il faut savoir que ces 3 500 feux sont très proches de quelques 10 000 feux d'herbe sur lesquels les pompiers sont également intervenus dans l'année (voir les statistiques Prométhée). Le plus souvent ces feux d'herbe ne menacent de s'étendre que sur de petites surfaces et ils sont facilement maîtrisés. Alors

on parle moins de malveillance que d'imprudences commises dans un milieu naturel hautement inflammable en été. Mais pourquoi quand, par un concours de circonstances mal connues, les feux éclatent ou se propagent dans la forêt ne seraient-ils pas imputables eux-aussi, en bonne partie, à des imprudences ?

Ici aussi, l'ignorance manifestée par le public n'est peut-être pas naïve. Pour une population souvent elle-même imprudente et pour des pouvoirs publics indulgents, il est tentant de se décharger de leurs fautes, même inconsciemment, sur quelques criminels inconnus. Il n'y a donc pas toujours malveillance et ... cette erreur est lourde de conséquences. Elle minimise le poids des imprudences et

conduit les responsables de la police à les sous-estimer. Les enquêtes en vue de les déceler sont alors insuffisantes. A cet égard nous regrettons que l'étude, effectuée par un Contrôleur Général de l'Intérieur, il y a une quinzaine d'années, n'ait pas été publiée. Elle montrait qu'avec persévérance, il était possible de déceler les causes de la majorité des feux et qu'elles étaient imputables le plus souvent à l'imprudence.

Enfin, nous regrettons que n'ait pas été retenue l'idée, parfois émise de créer des brigades mobiles d'enquêtes comparables à celles qui existaient lorsque le Ministère de l'Agriculture était responsable de la chasse. L'incendie serait-il moins grave que le braconnage ?

## **Des erreurs d'appréciations trop fréquentes**

#### **Faut-il revenir aux anciennes pratiques agricoles dans les clairières et sur les lisières de la forêt, comme le souhaitent certains ?**

Il arrive que des clairières cultivées fassent obstacle à la propagation du feu. Il est donc fondé de souhaiter l'extension de cette pratique. Mais la forêt est bien souvent cantonnée sur des reliefs accidentés, des sols pauvres ou même rocheux, d'un intérêt agricole médiocre. Ce n'est donc pas au moment où les autorités européennes envisagent de réduire les surfaces cultivées que nous pouvons espérer développer sérieusement les cultures en forêt. A cet égard, il y a une vingtaine d'années, une expérience d'équipement du terrain avait conduit à faire une minutieuse étude des possibilités agricoles des sols. La plantation de 100 ha de vigne avait été envisagée et des droits de plantation gratuits réservés à cet effet. Pourtant, en 20 ans, malgré des encouragements et des aides matérielles, c'est seulement 50 ha que les propriétaires ont finalement plantés.

Plus encourageant est l'élevage en forêt en vue de contenir le développement de la broussaille. Mais à cet égard, seul un élevage intensif, contenu par des clôtures, serait efficace. Or, en l'état actuel sa rentabilité n'est pas encore nettement prouvée. Par ailleurs, il va à l'encontre de la tradition : celle d'un élevage extensif qui est encouragé par la grande étendue des terres disponibles et la

rareté des troupeaux. Mais alors pour maîtriser la broussaille, l'éleveur est conduit à des incinérations dangereuses comme c'est le cas en Corse.

Sur cette méthode d'élevage en forêt, des expériences encourageantes sont cependant en cours. Mais nous venons de le voir il est prématuré d'en attendre, dans l'immédiat du moins, des résultats importants.

#### **Les moyens aériens de lutte contre le feu sont très appréciés : Que faut-il penser ?**

Utilisés en France depuis 25 ans, ils ont été adoptés par la suite dans plusieurs pays méditerranéens. C'est là une référence.

Ils ont le grand intérêt de permettre de découvrir le feu de très loin ou de le localiser très vite à partir d'indications imprécises. Leur intervention peut alors être rapide et efficace dans des forêts d'accès difficile. En outre, l'outil est moderne ; ses déplacements et ses interventions sont spectaculaires. Alors le public a tendance à ne voir que les canadairs dans le dispositif de protection.

Cependant une stricte objectivité justifie quelques réserves : ces engins ne volent pas la nuit, période souvent propice pour la maîtrise du feu, ils sont parfois gênés, mais très exceptionnellement, il est vrai, par la violence du vent. Leurs interventions sont dangereuses en raison des accidents du relief, de la fumée, de la présence de lignes électriques. Enfin très

coûteux ils ne sont pas assez nombreux pour pouvoir intervenir sur tous les feux et leur engagement rapide demande alors des choix délicats.

Compte tenu de ces réserves, leur grand intérêt ne doit pas faire oublier

le rôle essentiel mais discret, des pompiers dont l'intervention est d'ailleurs toujours nécessaire après celle des moyens aériens, afin de parfaire l'extinction du feu.

D'autre part, l'équipement du terrain est destiné à peu près exclusivement à faciliter la lutte, en sorte qu'il vaudrait mieux grouper ces deux activités sous la rubrique "lutte". Cela rappellerait aux deux directions ministérielles et aux deux corps de fonctionnaires concernés, qu'il y a intérêt à les coordonner.

A lire et à entendre les commentaires de la presse et des responsables, certains sont tentés d'assimiler la lutte contre les grands feux à un essentiel prioritaire de la protection. C'est là une appréciation qui a conduit parfois à de graves et coûteuses erreurs d'organisation.

En effet, l'ensemble des actions de protection doit être coordonné en tenant compte des priorités. Alors, qu'il s'agisse du financement de chaque activité ou de l'attention qui lui est portée, qu'il s'agisse des équipements ou des effectifs engagés, tout excès dans un sens se traduit par un déséquilibre au dépens d'autres activités qui parfois auraient dû être prioritaires.

Or précisément ces désordres ont existé et ils persistent parfois en raison de l'importance excessive donnée à la lutte contre les grands feux. Pour nous convaincre nous examinerons cette question en cherchant à définir ce que doivent être ces priorités et en étudiant dans le détail la lutte contre ces grands feux.

### **L'ordre de priorité**

Il est intéressant d'analyser la protection de la forêt contre l'incendie selon trois objectifs dans l'ordre de priorité suivant.

- 1.- La prévention de l'éclosion des feux.
- 2.- Leur extinction rapide.
- 3.- L'extinction des grands feux.



Photo 3 : De petits matériels permettant de débroussailler de manière sélective.

Photo J.B.

Cet ordre de priorité est conforme : au bon sens, à la tradition des pompiers et répond au souci de limiter les dommages subis par la forêt. Est-il respecté ? Nous présenterons ci-après deux cas où il ne l'est pas.

**L'éducation du public** doit être prioritaire au titre de la prévention. En outre celle-ci fait appel à des méthodes scolaires qui donnent en profondeur un enseignement de base. Elle fait appel également à des méthodes publicitaires plus superficielles et qui ont essentiellement un rôle de rappel pour des personnes déjà motivées. Dans ces conditions les méthodes scolaires devraient avoir une priorité absolue. Or il n'en est rien. Elles sont le parent le plus pauvre de tout le dispositif : ainsi la subvention de fonctionnement que le Ministère de l'Agriculture accorde aux Comités de Sauvegarde des Forêts, dont c'est la principale activité, est toujours de 50 000 Frs, comme elle l'était déjà il y a 25 ans lors de sa création. En outre, le nombre des missions éducatives scolaires était récemment de quatre. Il a été sensiblement augmenté au cours de l'année dernière, mais il est encore loin de permettre de couvrir tous les départements concernés.

Par ailleurs, une heureuse mesure a été décidée depuis une dizaine d'années. **Par risque météo élevé, des détachements de pompiers sont mis en alerte sur le terrain et des avions bombardiers d'eau effectuent des vols de guet armé.** Ces dispositions sont parfaitement conformes à la priorité souhaitée pour l'extinction rapide des feux. Des crédits importants lui sont affectés avec raison. Mais une attention suffisante leur a-t-elle été apportée par les organismes concernés ?

C'est que l'appréciation du risque météo devient ici une donnée essentielle et elle est délicate. En effet, des alertes injustifiées trop fréquentes coûteront inutilement cher, par contre des alertes trop rares ne permettront pas de prévoir tous les jours de risque et conduiront à des bavures. Il serait donc intéressant de savoir selon quels critères les seuils d'alerte ont été arrêtés : données météo précises et lesquelles ? Pourquoi pas le flair d'un pompier chevronné ? Peu importe la méthode pourvu qu'elle soit efficace. Pour cela il faut la tester. Ce devrait être l'affaire du service statistique. Or, à lire ses comptes rendus annuels il ne semble pas qu'il en soit ainsi. Mais le lui a-t-on demandé ?



Photo 4 : Canadair.

Photo C.I.R.C.O.S.C.

Ainsi le respect de l'ordre de priorité souhaité justifierait, dans le premier cas, une meilleure affectation de crédits au profit de la prévention et dans le second, une meilleure attention à la coordination technique au profit de l'extinction rapide des feux. Il y a donc là des déséquilibres regrettables qui favorisent notamment la lutte contre les grands feux.

### La nature de la lutte contre les grands feux

Un feu n'est statique que pendant quelques dizaines de minutes, très vite il devient mobile. Il forme alors un étroit cordon de flammes qui s'étire à ses extrémités et avance en balayant la forêt. Quand il a brûlé 100 hectares, il forme un front d'environ un kilomètre. Quand il a brûlé 1 000 hectares son front s'étend sur environ trois kilomètres.

Mais, par ailleurs, les moyens dont nous disposons n'ont que des possibilités limitées. Le batte-feu (remplacé bien souvent par une branche) n'est efficace, au mieux, que sur quelques mètres ; le camion-citerne, l'avion ou l'hélicoptère bombardier d'eau sur quelques dizaines de mètres et le contre-feu (rarement utilisé parce qu'il est jugé dangereux) sur une centaine de mètres. En outre quand une brèche a pu être ouverte dans le front du feu, la progression des flammes la referme en quelques dizaines de minutes. Alors tout est à recommencer.

En principe, deux manœuvres pourraient être envisagées :

- aligner des moyens face au feu,

de façon à pouvoir l'éteindre simultanément sur tout son front,

- ouvrir une brèche puis, par une noria de moyens de lutte, l'élargir de proche en proche jusqu'à obtenir l'extinction totale.

Très vite la première méthode exigerait des moyens énormes. Par ailleurs, toutes deux seraient générées par le danger d'approcher un feu qui se déplace en saccades, par le vent, par le relief, par la fumée et par la difficulté de circuler en terrain accidenté et broussailleux. Or, pour mener à bien cette manœuvre le commandant au feu ne dispose pas d'un corps de bataille cohérent et entraîné. Sa troupe est faite de petites équipes de pompiers volontaires rassemblées en catastrophe et aidées parfois par des moyens aériens qui sont souvent gênés eux-aussi par le vent, la fumée, et même par les lignes électriques. Alors, plus le front s'élargit, plus les chances de succès s'amenuisent. Par grand vent éteindre un feu qui a brûlé plusieurs centaines d'hectares devient si peu probable qu'il ne faut pas y compter sérieusement. Ainsi à première vue nous serions tentés de dire qu'il ne suffit pas de classer la lutte contre les grands feux en troisième urgence mais qu'il faut même renoncer à éteindre ces feux.

### Cependant les choses ne sont pas tout à fait aussi simples

Une chute du vent, la progression de l'incendie vers un relief ou vers une végétation peu favorables peuvent

ralentir sa violence ou parfois même l'éteindre. Il faut alors intervenir rapidement pourachever l'extinction ou même pour éviter toute reprise. Cela suppose que des pompiers aient été mobilisés sur place, prêts à intervenir même s'il n'y avait pas lieu de les engager immédiatement tant que le feu était violent.

D'autre part, l'équipement en matériel appelle des commentaires.

Le matériel des pompiers est constitué de camions-citernes de capacité modeste, conçus pour circuler sur des pistes forestières sommaires et atteindre au mieux le feu à son début. Il n'existe pas de matériel spécialisé pour les grands incendies et les expériences faites dans cette intention, parfois avec succès, n'ont jamais conduit à adopter à cet égard un équipement systématique. L'équipement en service est donc strictement conforme aux priorités précisées ci-dessus.

Mais, il n'en est pas de même pour le matériel aérien. Nous trouvons dans le groupement aérien de gros avions DC6 qui font penser aux grands incendies. Mais est-il justifié de les engager sur de grands feux dans une lutte dangereuse et d'une efficacité bien incer-

taine ? Par ailleurs peuvent-ils assurer le guet aérien armé, en vue d'une extinction rapide dans des conditions aussi économiques que de petits avions ? Ici encore nous relevons une tendance critiquable à favoriser la lutte contre les grands incendies.

Compte tenu de ces considérations il faut affirmer la règle suivante :

Pour tout ce qui concerne les grands feux, les responsables doivent prévoir les équipements, y compris les équipements du terrain puis, le moment venu, mobiliser les moyens qui sont nécessaires pour protéger les points sensibles, pour attaquer le feu quand il vacille et pour surveiller la lisière des surfaces brûlées jusqu'à une extinction définitive.

Cela peut comporter une estimation délicate des moyens et justifier une large marge de sécurité. Mais il serait superflu d'engager des moyens, de prévoir des matériels et des équipements du terrain dont l'importance répondrait à l'espérance illusoire d'éteindre ces grands feux.

Cette affirmation appelle deux observations :

- La protection des points sensibles incombe à leurs propriétaires, tout autant et même plus, qu'à la puissance publique. Ainsi la loi fait obligation à ces propriétaires de débroussailler autour des habitations. Il faut dénoncer le laxisme des pouvoirs publics qui ne font respecter que très rarement cette obligation.

De même la Sécurité civile conseille aux propriétaires, avec raison, d'équiper les piscines de motopompes et de lances d'incendie. Il faut persévéérer dans cette voie et même imaginer des encouragements.

- Enfin, le public et bien souvent les élus ne partagent pas le point de vue exprimé ci-dessus. Ils sont très attentifs aux moyens engagés sur les grands feux et à leur importance. Ils réclament toujours et toujours plus de Canadairs. Alors les responsables doivent se défendre et éluder leurs interventions importunes. Mais ne sommes-nous pas tous responsables de cette situation ? Ne créons-nous pas la confusion et même l'erreur, en laissant accréditer ou même en déclarant que les sauveteurs ont maîtrisé, contrôlé, ou même éteint un grand incendie ?

## La complexité du dispositif de protection

Elle a posé et pose encore des problèmes

Il y a vingt cinq ans tout était simple et dépendait à peu près exclusivement des corps de pompiers volontaires, des propriétaires et des forestiers qui équipaient le terrain pour faciliter leurs interventions.

Mais depuis 1963, la situation s'est compliquée progressivement. Un nouveau partenaire a rejoint les pompiers et les forestiers avec un rôle important : le service météo.

Cependant que tour à tour ont été créés :

- une Entente Interdépartementale,
- des chantiers d'anciens harkis,
- des comités communaux feux de forêt,
- un service statistique spécial (Prométhée),
- un comité scientifique et technique feux de forêt,
- une école de la Sécurité Civile,
- un centre de documentation sur la forêt méditerranéenne,
- un détachement spécial de la Sécurité Civile à Brignoles,

- un détachement aérien d'engins bombardiers d'eau,
- un centre interrégional de coordination des secours,
- un comité de sauvegarde de la forêt et des espaces naturels,
- une association et une revue "Forêt Méditerranéenne",
- enfin fait nouveau trop méconnu, de nombreuses associations syndicales de propriétaires forestiers.

Tous ces organismes sont originaux et particuliers à la forêt méditerranéenne. Chacun a un rôle nettement défini, ses responsables le connaissent bien, ils en apprécient l'importance et souvent en sont même jaloux. Mais leurs interventions sont complémentaires et il faut alors que chacun connaisse et apprécie également le rôle de son voisin. Il faut en outre qu'une certaine harmonie soit respectée pour les moyens financiers dont elles disposent. Est-ce toujours le cas ?

Dans ces conditions la complexité a conduit à prendre conscience de l'importance de l'organisation et à

l'améliorer. Cela s'est fait dans un climat difficile. En France les convoitises qui menacent la forêt justifient une gestion centralisée. Mais à l'encontre la diversité des problèmes originaux que pose pour sa part la forêt méditerranéenne, justifierait que les décideurs soient choisis localement parmi ceux qui la connaissent bien et cela plaide en faveur de la décentralisation.

Par ailleurs, ces questions se sont posées à une époque où l'administration générale de la France a été partagée, tour à tour, entre les espoirs de décentralisation qu'avait donnés la régionalisation, puis les réactions de centralisation qui avaient suivi, puis encore la décentralisation votée en 1982 et enfin la décision de ne décentraliser ni les activités forestières ni celles de la sécurité civile ; ce qui nous ramenait à la situation de départ de 1963 !

C'est au cours de ces vicissitudes que le dispositif a été plusieurs fois remanié. Il en a été fortement marqué.

- A cet égard, il faut rappeler la création en 1963 de l'Entente. Finan-

cée par les cotisations des Départements et par des aides de l'Etat, elle réalise une solidarité interdépartementale et elle est un relais entre l'Etat et l'ensemble des départements. Elle a brisé le particularisme dû au cloisonnement départemental. Elle a donné son unité à un problème qui se posait jusqu'alors en ordre dispersé.

Enfin, sans qu'elles soient entièrement publiques, ses réunions sont ouvertes aux responsables des services techniques des départements et des ministère. Comme nous l'avons vu, elle est devenue ainsi le centre essentiel de la concertation et, par là même, elle a contribué à la coordination.

- D'autre part avant même la régionalisation, le Préfet de Marseille disposait déjà de pouvoirs de coordination interdépartementale dans le domaine de la sécurité civile. Du seul fait de la création de l'Entente, il en a assuré la direction comme le prévoit la loi. Son rôle de coordination en a été élargi et confirmé. Par la suite son autorité a encore été renforcée lorsque la régionalisation est devenue effective.

Ainsi au plan local l'Entente et le Préfet ont amorcé une bonne coordination. Mais cela a été sans effet au plan interministériel où la protection dépend de directions ministérielles indépendantes sans qu'il y ait d'organisme spécialement chargé de les coordonner.

A l'origine, la création de l'Entente avait suscité l'espoir d'en faire un moyen de décentralisation et de corriger ainsi la situation anormale des ministères.

Mais c'est dans une autre voie qu'une situation plus conforme aux traditions de la centralisation a été adoptée. Une "Mission Interministérielle" a été créée auprès du Premier Ministre et un "Programme finalisé" inclus dans le Plan de Développement Economique et Social. Ces organismes siégeaient à Paris. Ils ont rendu des services appréciés. Ils auraient pu être maintenus après 1982 puisque les activités en cause n'ont pas été décentralisées.

Cependant il n'en a rien et, ils ont été supprimés.

En sorte qu'en 1987 le problème était toujours actuel et une nouvelle solution a été adoptée. Ce fut simultanément la création du "Conservatoire" et du "Conseil Consultatif d'Orientation" de la forêt méditerranéenne. Ces deux organismes ne siégeant plus à Paris comme ce fut le cas pour les précédents mais à Mar-

seille. Ils sont présidés par le Préfet dont l'autorité se trouve encore renforcée dans un domaine où il est déjà impliqué et qu'il connaît bien. C'est là un net progrès.

Enfin le Conservatoire est doté de ressources affectées. Cela laisse espérer pour leur répartition plus de souplesse que ne le permettaient des dotations provenant des budgets de différentes collectivités.

## Pour améliorer la protection

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, de sérieux progrès ont été réalisés. Mais il faut faire encore mieux. Cela nous conduit à dénoncer deux points faibles du dispositif :

- celui de la communication : information, éducation, formation,
- celui de la coordination des techniques et surtout des financements.

La Sécurité Civile a pris une initiative heureuse en créant "l'Ecole de Valabre" en vue d'améliorer la formation des pompiers. Nous regrettons que rien de semblable n'ait été fait par l'Agriculture. Un problème analogue se pose pourtant pour elle. Il concerne même toutes les activités forestières de caractère méditerranéen. Il justifierait : une formation complémentaire des fonctionnaires nouveaux venus dans nos régions et la formation professionnelle des techniciens, contre-

maîtres et ouvriers forestiers ... Pour dispenser cet enseignement, tous les moyens existent sur place dans les facultés, dans les services ... il ne manque qu'un animateur qui secouerait l'inertie que nous devons à des années de centralisation excessive. Il faut créer ce poste auprès du Préfet de Marseille.

Pour une meilleure coordination technique, l'animateur existe déjà, c'est le "Comité Scientifique et Technique des Feux de Forêt". Mais il est trop strictement cantonné dans un rôle passif. Certes, à moins qu'il n'y soit expressément invité, il n'a pas à intervenir dans des problèmes techniques qui sont de la compétence exclusive d'un service. Mais partout où il faut une coordination technique entre services ou organismes, il devrait avoir mission d'intervenir de sa propre ini-



Photo 5 : Prévention : pare feu du Long (nom de la crête) ayant permis d'arrêter le feu d'août 1986. Tanneron (83).  
Photo J.M. Mourey.

tiative. Comme nous l'avons signalé, ce serait le cas pour coordonner l'action de la Sécurité Civile, de la météo et de la statistique, en vue de définir ou tout au moins de tester les seuils d'alerte.

La coordination des financements sera plus délicate. L'existence de crédits spécialement affectés doit la faciliter. Encore faudra-t-il attendre de savoir quelle autorité "parisienne" ou "locale" sera responsable de leur répartition et dans quelle mesure elle saura échapper à l'influence des groupes de pression et tenir compte de priorités objectives.

Enfin qu'il s'agisse de l'amélioration des connaissances ou de la coordination des activités, nous attendons de savoir quelle publicité sera faite aux délibérations du Comité Consultatif. S'il devait être aussi secret que les organismes précédents, nous verrions mal pourquoi son siège a été fixé à Marseille plutôt qu'à Paris.

Mais par ailleurs, il est un moyen de coordination qui serait indifférent aux controverses sur la décentralisation. Ce serait la mission de liaison confiée à un fonctionnaire mis à la disposition d'un service différent du sien. A cet égard, il est heureux qu'un I.G.R.E.F. ait été placé auprès du Préfet de Marseille. Dans le même esprit nous souhaitons que les forestiers des D.D.A.F. et de l'O.N.F. soient encouragés à entrer dans les comités communaux feux de forêt et parfois même dans le corps de pompiers volontaires. Pour cela il faudrait commencer par dissiper les réticences des services ministériels en affectant un officier des pompiers auprès de la Direction responsable des forêts et un ingénieur forestier auprès du Directeur de la Sécurité Civile.

Cependant, l'amélioration de la protection ne tient pas seulement à des mesures d'organisation générale. C'est sur le terrain que l'incendie pose le plus de problèmes. Et ils sont souvent ignorés à Paris et même à Marseille. En effet, nous ne pouvons pas mener des activités de prévention sur plusieurs millions d'hectares et lutter contre 3 500 feux sans qu'il y ait des bavures. Les feux importants, de plus en plus rares, que nous déplorons sont les conséquences de ces bavures. Il faut donc organiser la chasse aux bavures.

Pour cela trois dispositions seraient nécessaires :

- Il y a 25 ans, l'essentiel de l'organisation était inscrit dans les habitudes et dans la mémoire des personnes concernées. Mais avec la com-

plexité actuelle cela n'est plus possible. Il faut un plan écrit, minutieux, complet et largement ouvert à tous les intéressés.

- Lorsque par son importance, un incendie révèle l'existence d'une bavure, il faut compléter les informations statistiques habituelles par une enquête en vue de savoir pourquoi le sinistre n'a pas été maîtrisé sur quelques hectares comme c'est le cas normalement.

- Tous les ans, le plan doit être corrigé compte tenu des enseignements donnés par ces enquêtes. Ainsi d'une façon précise :

En raison de notre organisation c'est au niveau du département que le plan sera établi sous l'autorité du Préfet. Il demandera une vaste concertation des responsables. Mais le département est trop grand pour permettre un travail minutieux. A l'opposé trop de nos communes de montagne ne sont que des fantômes de communes où aucune concertation n'est possible. C'est donc par secteurs, choisis par le Préfet, à raison d'un dizaine par département (canton, massif ou communes dépendant d'un corps principal de pompiers ...), que se fera la concertation. Elle sera animée par un représentant du Préfet. L'ensemble des plans de secteurs sera regroupé avec une synthèse départementale.

Le plan devra préciser : les effectifs, le matériel, les équipements du terrain, les consignes en cas d'alerte, en cas de sinistre. Un chapitre spécial établi en accord avec le C.I.R.C.O.S.C. précisera dans quelles conditions le département pourra raisonnablement recevoir des secours.

Les enquêtes porteront sur les incendies qui ont brûlé au-delà d'une surface seuil. A ce sujet, les incendies de plusieurs milliers d'hectares seront de peu d'intérêt, ils déchaînent trop de passion, la lutte est trop confuse. Le bon sujet d'enquête sera le feu de plus de cent hectares et il faudra essentiellement savoir pourquoi il n'a pas été maîtrisé à quelques dizaines d'hectares, comme on pouvait l'espérer.

Ces enquêtes porteront sur les causes du feu, sur le minutage le plus précis possible des opérations, sur la mise éventuelle en état d'alerte de détachements de pompiers, sur l'éventuel guet aérien et les conditions météo qui ont déclenché ces mesures d'alerte ...

La commission d'enquête sera constituée à l'initiative du Préfet et, peut-être dans certains cas, d'un commun accord des deux directions ministérielles concernées. Elle devra

veiller à ménager les susceptibilités légitimes des responsables notamment des pompiers. Pour cela son président devra présenter des garanties d'objectivités.

**La révision du plan** se fera par secteur en début de campagne compte-tenu des précédentes enquêtes.

Ainsi l'amélioration du dispositif serait poursuivie, dans tous les domaines, méthodiquement, loin des groupes de pression, à partir du vaste champ d'observation que nous offrent 3 500 interventions annuelles.

Mais il ne faudrait pas écarter pour autant l'expérimentation en vue de rechercher des moyens, des méthodes ou des matériels nouveaux. Il est normal que chacun, dans la limite de ses responsabilités et de ses moyens, effectue librement ses propres expériences. Mais cela doit comporter des limites. Il peut être utile de procéder à des expériences importantes qui seraient susceptibles d'intéresser plusieurs organismes. Elles pourraient être faites à l'échelle de la commune ou même du département et avec un financement particulier. Elles devraient être normalisées. En contrepartie d'une participation financière, le conservatoire devrait obtenir que soit établi "un protocole expérimental" en accord avec les organismes concernés et avec le Comité Scientifique et Technique. En outre, le suivi devrait être confié, souvent pendant plusieurs années, à l'opération Prométhée. Pour cela, chaque modèle des fiches d'enquêtes annuelle comporterait une ou deux lignes disponibles où pour la commune, le secteur ou département en cause, seraient mentionnés les résultats de l'expérience qui leur serait particulière.

Nous suggérons qu'il en soit ainsi pour les secteurs communaux de débroussaillage bien qu'ils ne soient plus strictement expérimentaux ■

**A.S.**

## Résumé

L'Entente interdépartementale créée depuis 1963 en vue de protéger la forêt méditerranéenne de l'incendie a permis la mise en place du groupement d'avions bombardiers d'eau et la concertation des 15 départements méditerranéens.

Des services d'intérêt général, souvent plus importants que la production au profit des propriétaires, confèrent aux pouvoirs publics un rôle de protection essentiel. C'est là trop souvent l'origine de malentendus :

- Le grand public croit que la forêt disparaît peu à peu alors qu'en réalité les surfaces boisées augmentent. Les incendies dus aux malveillances sont moins fréquents qu'on ne le croit.

- De graves erreurs d'appréciation sont commises sur la rentabilité des coupures agricoles ou de l'élevage en forêt.

L'efficacité des canadairs est surestimée dans certaines conditions (grands incendies-vent-nuit).

- Des malentendus sont dus à des confusions de langage (prévention - extinction rapide). Le débroussaillage n'a pas que des avantages.

Les priorités pour la protection de la forêt sont les suivantes :

- 1- prévention de l'éclosion des feux
- 2- extinction rapide de ces feux
- 3- extinction des grands feux

alors qu'actuellement la priorité est donnée trop souvent encore à la lutte contre les grands feux.

Pourtant sous certaines conditions, il faudrait même renoncer à éteindre ces grands feux.

La complexité du dispositif de protection fait qu'aujourd'hui, une coordination est nécessaire notamment entre les deux ministères chargés de la protection.

Sur le terrain des plans de coordination et de lutte devraient être établis annuellement et améliorés grâce à des enquêtes portant sur les feux récents.

## Summary

### Organising protection of the mediterranean forest against fire

#### The role of the Entente interdépartementale in order to protect the Mediterranean forest against fire.

Since its creation in 1963, the Entente allowed great strides in our device to protect the Mediterranean forest, especially by setting the air group of water bombardier planes. It has also allowed a wide concerted plan in 15 Départements of the French Mediterranean area.

#### A little economics on forest :

In a traditional economical calculation we only take in account the aspect wood production of the forest, neglecting the "services of public interest" (landscape, welcome, fixing of the ground...).

In the mediterranean forest which also includes sparse vegetation and maquis, the services of public interest are more important than the weak ligneous productivity. Thus, it is mainly the Public Services that have taken in charge the protection of forest, under the influence of the public opinion. This does not go without some misunderstandings :

#### 1. Wrong informations

- Being informed only by the newspapers about big fires, people tend to believe that the Mediterranean forest dis-

pears. However, statistics prove that the burnt surfaces and the number of big fires have clearly declined while the evolution of landscapes of forests has improved.

- The causes of fires are rarely known but the part due to malevolence is probably very weak on the contrary to what people have been told and think. This ignorance or this exchange of responsibilities lessens the weight of imprudences that are nevertheless one of the first causes of fires.

#### 2. Too frequent mistakes in appreciation

- Return to old agricultural practices in glades and on limits of the forest would be a good fire-cutting, but the localisation of forest on bad grounds and the present agricultural policy make these cultures little profit-earning. In the same way, the profit-earning capacity of breeding in forest to avoid bushes has not been proved.

- The very spectacular interventions of Canadairs have made these machines very popular. However, they cannot fly at night, they can be bothered by wind and their flights are risky. Their action must not make forget that of firemen on ground which is essential.

#### 3. Misunderstandings due to language confusions

Clearing the undergrowth has not only advantages ; it is expensive in a wooded forest ; it cannot be thought of on sparse vegetations where it could be as a patch clearing and it could break the biological balance of the forest.

However, if done on small strategical patches, it could help the work of firemen and prevent a whole massif from burning.

- We abuse the public opinion in classifying ground equipments in the "prevention" heading ; they help to fight against fires and not to prevent them. "Prevention" and "Fight" headings should be better coordinated.

The excessive importance given to fight against big fires, leads to other lacks of balance in the activities related to the protection of forest.

#### Priorities have to be defined :

- 1) Prevention
- 2) Quick extinguishing
- 3) Putting out big fires.

At present, these priorities are not respected. So the education of people which is essential in prevention, only get very small credits. In the same way, an evaluation of the meteorological risk is of prime importance but the setting of criterious and the method has not yet been made.

#### The nature of fight against big fires.

Being very quickly mobile, big fires can develop 3 km long frontlines. The present means are little efficient in front of such a situation. To align means in front of the fire on the whole front or open a break asks for a lot of equipments and men and remains very dangerous. When it is strongly windy, we must even renounce to extinguish these big fires.

However a mobilization of firemen remains essential, in case the wind stops or if the fire goes to a place little favourable to its development.

The equipment of firemen is not fitted for big fires while the air equipment includes big planes the air efficiency of which is doubtful and would cost a lot if used to be on the watch.

For these big fires, we must then foresee equipments and means to be used on risky spots or in propitious times and this avoiding superfluity in the hope to extinguish these big fires.

- The Public services should incite more firmly proprietors to clear the bush of risky points.

- Often, public and elected people give more importance to the fight against big fires, more spectacular. We have to avoid this kind of mistake in giving less space in the medias to the eventual control of this type of fire.

#### **The complexity of the protection device**

Today, more than fifteen organisations among which the service of meteo have to deal with the protection of forest where they have rejoined firemen and people of forest.

Each has to respect its role to watch the complementarity of actions and financial means.

In front of a succession of projects of centralization and decentralization in managing forest, measures have been taken. The creation of the Entente thus allows a link between the State and the Departments ; it watches over a concertation and a coordination between the 15 Départements. The "Prefet de Marseilles" is in charge of the Direction. But there is no coordination between the two Ministères in charge of the protection of forest.

Today, the "Conservatoire" and the "Conseil consultatif d'Orientation", organizations situated in Marseilles must ensure this coordination.

#### **In order to improve the protection.**

Communication, information, education and coordination of techniques and subsidies remain the two weak points of the system.

- The Sécurité Civile has created a training school for firemen but the Agriculture has made nothing alike.

- We also miss something that could be the "Comité scientifique et technique des feux de forêts". Its role would be to coordinate the action of the different services or organizations. The coordination of money being more difficult.

Another way of coordination would be a mission of connexion given to a civil servant at the disposal of another service on the ground. If important fires still take place, it means that mistakes have to be avoided and we must :

1. Establish a written and complete plan to coordinate the action of all the organisations.

2. Find out in statistics why a fire has not been extinguished immediately.

3. Revise the plan each year

on a departmental level in defining about ten sectors. The Plan will have to give every useful detail, the equipment, the instructions...

- investigations will be made on the fires bigger than 100 ha : the causes, why it has not been extinguished...

- the revision of the Plan will be made by sector taking in account previous investigations.

Experiences have to be lead in order to improve equipments and techniques with the agreement of the concerned organisations and the Comité Technique et Scientifique. The data of these experiences could be noted on the cards of the investigations.

## **Resumen**

### **La organizacion de la protection del bosque mediterraneo contra el incendio**

#### **El papel del Acuerdo Interdepartamental en vista de la protección del bosque mediterráneo contra el incendio.**

Desde su creación en 1963, el Acuerdo permitió unos progresos considerables de nuestro dispositivo de protección del bosque mediterráneo, y particularmente con la instalación de la agrupación de aviones-tanques. También permitió una amplia concertación de los 15 departamentos de la cuenca mediterránea francesa.

#### **Un poco de economía forestal :**

En el cálculo económico tradicional, no se toma en cuenta el aspecto producción de madera del bosque dejando de lado el "servicio de interes general" (paisaje, zonas de recreo, fijación del suelo...). En el bosque mediterráneo que comprende también matorrales y eriales, los servicios de interes general prevalecen sobre la feble productividad liosa. Así pues, son los poderes públicos que se han encargado de la protección del bosque, bajo la influencia de la opinión pública. Eso no se hace sin algunas equivocaciones :

#### **1 - Informaciones erradas :**

- La opinión pública únicamente informada de los grandes incendios por la prensa tiene tendencia a pensar que el bosque mediterráneo desaparece. Sin embargo, las estadísticas prueban que disminuyeron puramente las superficies quemadas así como el número de grandes incendios encuanto que se ha mejorado la evolución de los paisajes forestales.

- Son raras las veces en que se conocen las causas de los incendios pero es probable que la parte debida a las malevolencias sea muy feble, al contrario de la idea que se hace la gente. Esta ignorancia o ese transferimiento de responsabilidades minimiza el peso de las imprudencias que son unas de las primeras causas de incendios.

#### **2 - Unos errores de apreciación demasiado frecuentes**

• La vuelta a las antiguas prácticas agrícolas en los clareos o en las orillas del bosque sería un buen cortafuego, pero la localización del bosque en malos terrenos y la política agrícola actual tornan esos cultivos de poco rendimiento.

Tampoco se ha probado aún la rentabilidad del ganado en el bosque para evitar el embrozo.

• Las intervenciones muy espectaculares de los aviones-bomberos han hecho la popularidad de esas máquinas. Sin embargo, no pueden volar de noche, el viento les puede molestar y se arriesgan volando. Así pues la acción de esos aviones no tiene que hacer olvidar la acción indispensable de los bomberos de tierra.

#### **3 - Interpretaciones torcidas debidas a confusiones de lenguaje :**

- No tiene solo ventajas el desbroce, cuesta muy caro en bosque arbolado, no se puede utilizar en los eriales en los cuales se asimila a un desmonte, puede romper el equilibrio biológico del bosque.

Sí embargo si se hacen sobre pequeños sectores estratégicos, puede facilitar el trabajo de los bomberos y evitar que se queme un monte entero.

- Engañamos la opinión pública cuando clasificamos el equipo del terreno en la rúbrica "prevención", ayudan a luchar contra los incendios y no a prevenirlas. Las rúbricas "prevención" y "lucha" se tendrían que coordinar mejor.

La importancia excesiva que se da a la lucha contra los grandes incendios ocasiona también desequilibrios en las actividades ligadas a la protección del bosque.

Se tienen que definir unas prioridades :

1) La prevención

2) La extinción rápida

3) La extinción de los grandes incendios

Actualmente no se respectan esas prioridades, por ejemplo, la educación del público, esencial en la protección solo recibe pocos presupuestos. Es también primordial la evaluación del riesgo meteorológico pero todavía no se han enfocado ni los criterios ni los métodos.

(seguida page 94)