

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

Adresse aux acteurs de la DFCI

par Charles DEREIX

***Le rapport de la mission
interministérielle d'évaluation
relative à la défense des forêts
contre l'incendie, remis en avril
2016 au gouvernement, a été
l'occasion de faire un bilan
de la stratégie de défense des
forêts contre l'incendie en France.
Il a conduit à un grand nombre
de recommandations,
qu'a présentées Charles Dereix à
l'occasion de Foresterranée'16.***

1 - « Mission d'évaluation relative à la défense de la forêt contre l'incendie », avril 2016, rapport CGEDD n°010331-01, IGA n°16010-15083-02, CGAAER n°15102 accessible sur les sites des trois ministères en charge de l'Environnement, de l'Intérieur et de l'Agriculture.

Comment présenter un rapport de 145 pages¹ qui propose 62 recommandations et 29 suggestions ? Il est vrai que, sur un sujet aussi large que la Défense des forêts contre l'incendie (DFCI), il est difficile de faire court. Plutôt que d'égrainer l'une après l'autre l'ensemble de ces préconisations, je voudrais saisir la belle opportunité que m'offre Foresterranée avec la large plate-forme qu'elle représente en réunissant toutes les familles d'acteurs de la DFCI en région méditerranéenne. Je voudrais ainsi m'adresser à chacun de vous les yeux dans les yeux !

Je voudrais le faire, avec la liberté de parole qui est celle d'un missionnaire chargé de mener une évaluation dans le cadre d'une lettre de mission signée par trois directeurs de cabinet ; et peut-être aussi avec la liberté de parole qui est celle d'un fonctionnaire qui approche de la fin de sa carrière — mais qui y croit encore !

Tout ce que je vais dire a, à peu près, été dit au long de la matinée, et sans doute déjà lors de vos travaux d'hier ; ce que je voudrais ajouter, c'est qu'au-delà des mots, il faut véritablement passer à l'acte. Une interprofession vient de naître en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), c'est une belle nouvelle ; une lumière jaillit aujourd'hui, a dit un intervenant : il faut faire briller cette lumière !

Le feu de forêt est-il une fatalité dramatique ?

OUI, si l'on ne fait pas ce qu'il faut pour qu'il en soit autrement !

NON, si chacun, à sa place, dans son rôle, dans ses responsabilités,

2 - La mission était composée de représentants de l'Inspection générale de l'administration (Alexandre Gohier del Re et Marie Grandjean), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (Annick Makala et Alain Brandeis) et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et de l'espace rural (Charles Dereix et Yves Granger).

prend sa part de l'action et fait ce qu'il lui revient de faire.

Notre message de fond est « il ne faut pas baisser la garde » ; la stratégie DFCI donne de bons résultats mais aucune des causes structurelles des incendies n'a disparu, bien au contraire dans la perspective du changement climatique.

Au long de cette mission, nous avons vu des choses qui nous ont convaincus ; mais nous en avons vu aussi qui nous ont vraiment inquiétés, au premier rang desquelles le faible taux de réalisation des débroussailllements obligatoires et la poursuite d'une urbanisation en total décalage avec l'objectif d'un aménagement du territoire permettant de réduire le risque feu de forêt.

Il ne faut pas baisser la garde, il ne faut pas attendre un nouveau feu de forêt dramatique en surfaces dévastées, en maisons détruites, en morts d'hommes, pour que tous et chacun s'engagent pour mener, avec détermination, dans l'intelligence et la complémentarité, cette guerre du feu. C'est une guerre de tous les instants, une guerre que l'on ne peut pas gagner définitivement, mais une guerre qui peut permettre d'écarter le qualificatif « dramatique » de ce mot « fatalité » : il y a toujours eu des feux de forêt en région méditerranéenne, il y en aura toujours, mais leur nombre peut en être réduit, mais leur impact peut en être limité.

C'est dans ce but, fort du travail que nous avons mené, mes cinq collègues de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Environnement et moi², que je veux m'adresser à vous. Je ne viens pas en donneur de leçon, encore moins en accusateur ; je voudrais, à partir des conclusions de cette mission interministérielle, convaincre ; convaincre chacun de vous que le progrès passe par vous, par l'exercice plein et entier de vos rôles et responsabilités.

Même si l'administration peut être réticente aux messages anxiogènes, il faut garder en permanence à l'esprit — et le redire à tous — que dans cette région bénie des dieux, si belle, si agréable, si attachante, l'enfer peut à tout instant se substituer au paradis. L'adage le dit : « on ne joue pas avec le feu », c'est particulièrement vrai ici. Certains comportements sont insensés, inadmissibles. Sans attendre, je reviens sur les deux que j'ai déjà cités :

– la pression foncière reste toujours très forte, le mitage de la forêt se poursuit, le

linéaire d'interfaces forêt-habitat continue de s'accroître, avec tous les risques que cela implique : ceci n'est pas responsable ;

– malgré des retours d'expériences très probants, les débroussailllements autour des maisons pourtant obligatoires (le « O » de « OLD »), ne sont réalisés qu'à moins de 50% : ceci aussi est dramatiquement irresponsable.

Sur ces deux registres-clés, la mission en appelle à une action ferme et déterminée.

Nos recommandations ne sont pas nouvelles ; sous des formes voisines, elles ont été faites par nombre de missions précédentes (celles qui, assez systématiquement, ont été lancées immédiatement après un été de grands feux) : nous avons eu l'impression que cette fois-ci, eu égard à l'augmentation de la biomasse en forêt — conséquence des bons résultats de la stratégie d'attaque des feux naissants — à la déprise agricole et aux changements climatiques, il était indispensable d'entendre ces recommandations, de les appliquer, de mobiliser l'ensemble des parties prenantes pour passer résolument à l'action.

C'est dans cet esprit que je veux donc m'adresser à chacun de vous et en particulier :

- aux propriétaires de maisons en forêt ou en bordure de forêt,
- aux propriétaires forestiers,
- aux élus,
- à l'administration,
- aux protecteurs de la nature, aux amis et usagers de la forêt,
- aux scientifiques et aux chercheurs,
- et bien sûr à tous ceux qui sont engagés au quotidien dans la surveillance des massifs et dans la lutte contre le feu.

C'est par vous que je commencerai, **sapeurs-pompiers, forestiers, Comités communaux feux de forêts (CCFF)** et autres agents des collectivités, gendarmes, policiers, agents d'établissements publics, et vous tous qui œuvrez pour la prévention et la lutte contre l'incendie de forêt : félicitations pour le travail que vous faites et honneur à vous ! Le message que je veux vous adresser est tout imprégné du mauvais souvenir des « chicayas » inter-services que j'ai connues lorsque, il y a 30 ans, j'étais en poste en DDAF (Direction départementale de l'agriculture et de la forêt) dans la région. Au long de la mission, j'ai eu l'impression que la querelle entre forestiers et pompiers sur le mode

« touche pas à mon feu » à laquelle je fais allusion, n'est plus de mise — ouf, elle était désastreuse. Nous le redisons dans notre rapport : entre vous, le dialogue est indispensable, essentiel, travaillez ensemble, en intelligence, en complémentarité. Le salut est dans la coordination. Dans cet esprit, nous demandons au préfet d'être clair sur la répartition des compétences entre les différents services et de structurer le dialogue entre vous tous.

Mon adresse aux **propriétaires de maison en forêt ou en bordure de forêt** ne sera pas tendre. Comment pouvez-vous hésiter un instant à faire ces travaux face à un risque aussi sévère ? Nous avons entendu beaucoup de réponses à cette question : « c'est difficile, c'est cher, on ne sait pas faire » ; « je ne veux pas défigurer mon environnement » ; « ici, ça ne brûle pas, n'exagérez pas la menace » — l'oubli du grand feu ne se fait peut-être pas en quelques mois mais en tout cas en bien peu d'années ; « et s'il y a un feu, eh bien, les pompiers sont là pour me protéger et protéger ma maison » ! Notre rapport ajoute à ce discours le constat d'une « certaine distance », une « certaine réserve » de la part des maires et, comment dire encore, une « certaine retenue » de la part des services préfectoraux. Nous sommes ici devant un grave déni de responsabilité en même temps que dans une réelle illégalité : « OLD » signifie « obligation légale de débroussaillage ».

Il reste que, c'est vrai, c'est difficile, c'est coûteux, c'est ennuyeux, etc. Nous proposons donc que ces OLD fassent l'objet d'une action déterminée, programmée, priorisée dans le cadre des plans de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI) et menée au niveau d'un territoire forestier pertinent, un massif ou une intercommunalité. Une action regroupée, massifiée pour être plus convaincante, plus « inéluctable » en même temps que plus efficace, moins chère et plus facile à mettre en œuvre ; une action impliquant les services municipaux et les CCFF, les forestiers, les entreprises et, comme aiguillon et, si nécessaire, comme autorité de sanction, le maire et le préfet (je personnalise à dessein).

Cette action se déroulera en quatre temps :

- l'information, la sensibilisation, le rappel réglementaire, en tenant dès cet instant le discours ferme et définitif « la sécurité l'exige, le débroussaillage sera exécuté » ;

- les conseils personnalisés : il faut que chaque propriétaire reçoive un document lui indiquant précisément les travaux qu'il faut faire autour de sa maison, ce qui doit être coupé, élagué, enlevé ainsi que l'estimation de la durée des travaux, leur coût, et une liste d'entreprises pouvant faire ces travaux, inclus une réalisation par la commune en régie directe ou en régie d'entreprise, enfin le rappel de la date à ne pas dépasser ;

- un premier contrôle « gentil », un deuxième contrôle autoritaire avec engagement aussitôt de la phase de mise en demeure ;

- et l'exécution d'office et les sanctions.

Deux compléments :

- le débroussaillage chez le voisin : c'est une vraie pomme de discorde ; notre suggestion : la partie correspondante est prise en charge par la collectivité avec le soutien financier de la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) ;

- cette opération programmée, concertée, massifiée, avec l'engagement de tous ces personnels qui vont y concourir pour la mener à bien, va représenter un coût, surtout si on suit la recommandation ci-dessus : il faut l'intégrer dans les financements DFCI portés par la DPFM. Nous le disons souvent au long de notre rapport : face à des crédits forcément « rares », il faut, à travers les PPFCI, prioriser et soutenir les interventions les plus efficaces — ici, on est dans le très prioritaire.

Aux **propriétaires forestiers**, je voudrais dire aussi, directement et peut-être un peu effrontément : certes, vous avez « vos yeux pour pleurer », et le feu est un drame. Mais vous avez aussi « vos bras pour agir », vous avez votre responsabilité de propriétaire à assumer, à exercer. Je ne reprends pas à mon compte le procès que peuvent parfois vous faire vos collègues d'Aquitaine sur le mode « nous, on fait tout ; eux, ils ne font rien », mais n'attendez pas tout de la puissance publique. Une forêt gérée est une forêt mieux protégée ; une forêt récoltée, exploitée, aménagée, valorisée est une forêt plus résistante.

La mission affirme que vous devez développer les Plans simples de gestion (PSG), que vous devez vous regrouper en gestion pour mettre en œuvre des PSG concertés, que vous devez jouer la carte des GIEEF³, que vous devez participer à des projets territoriaux de développement forestier (pendant

3 - GIEEF : Groupement d'intérêt économique et environnemental forestier.

4 - DREAL : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

5 - PPRIF : Plans de prévention des risques d'incendies de forêts.

6 - DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

7 - DDT : Direction départementale des territoires.

mes sept années de directeur de la FNCOFOR, j'ai porté le discours des chartes forestières de territoire : je suis convaincu que la démarche territoriale, démarche de médiation impliquant l'ensemble des parties prenantes, est une démarche gagnante à la fois pour le territoire dans sa globalité et pour chacun de ses membres en particulier).

Le bois énergie se développe en PACA, il faut jouer intelligemment cette carte, beaucoup d'entre vous l'ont compris ; comme vous, je ne suis pas sûr de ne trouver que des qualités aux centrales de Gardanne ou de Brignoles, mais, bien vécues, elles peuvent créer des opportunités. Enfin, il y a tout le registre des opérations de valorisation de la forêt, des produits forestiers, des espaces forestiers, sur lequel je reviendrai tout à l'heure.

Propriétaires forestiers, une partie de l'avenir des forêts méditerranéennes est incontestablement entre vos mains : saisissez-vous en !

Aux élus, le message de la mission est un message de respect, d'hommage et d'appel à un plein exercice de leur responsabilité. Je le disais il y a un instant, j'ai eu la chance de travailler avec les maires des communes forestières pendant sept ans. Plusieurs recommandations du rapport impliquent les élus : à travers les OLD, j'ai évoqué ce registre du débroussaillage obligatoire et les voies pour le rendre réellement effectif. L'autre grande responsabilité que je veux évoquer maintenant est la question de l'urbanisation, de la construction d'habitations à proximité ou au détriment des massifs forestiers. Il y a là encore un problème de fond, une cause structurelle des incendies qui, malgré de nombreux rapports, n'a pas été traitée et qui reste porteuse de drames terribles. Cette question implique également l'administration qui a pu parfois être trop brutale là où le dialogue doit prévaloir. Un maire entend mal que le développement de sa commune puisse être drastiquement contenu, mais c'est la rançon de l'atout que représente ce patrimoine : il apporte des bienfaits, il apporte aussi des contraintes.

Sur ce sujet, comme sur les OLD, le temps des « écarts avec la loi » n'est plus de mise : le risque est trop grand. La mission parle « d'actions volontaristes de la part des administrations centrales relayées sur le terrain par une mise en œuvre sans faiblesse ». Ceci n'exclut pas l'intelligence et le dialogue.

Le sujet est capital ; la mission recommande une démarche ainsi constituée :

- l'analyse par les DREAL⁴ des PPRIF⁵ prescrits depuis plus de 10 ans, et l'obligation, pour ceux dont l'étude confirmera qu'ils portent sur des secteurs particulièrement vulnérables, qu'ils soient approuvés dans le délai d'un an ;

- la conduite par le ministère de l'Environnement d'une réflexion en vue d'une éventuelle simplification des procédures de modification et de révision des PPRIF (pour ma part, je supprimerais volontiers ce qualificatif d'« éventuelle » tant je pense que ce travail est nécessaire et susceptible de rapprocher les élus de cet outil qu'ils vivent comme trop contraignant) ;

- la généralisation du porter à connaissance et des cartes d'aléas à tous les territoires forestiers, inclus friches agricoles et autres couverts végétaux, exposés au risque d'incendie — et veiller (rôle de l'administration) à leur bonne traduction dans les documents d'urbanisme et de planification ;

- la mise en œuvre, sous l'autorité du préfet, d'un programme annuel de démolitions d'office des constructions illégales en zones à risque incendie et des formes d'habitat illégal en forêt ;

- l'application sans faille du code forestier pour s'opposer aux demandes d'autorisation de défrichement dès lors qu'elles sont porteuses d'un risque d'incendie de forêt.

Les élus, c'est aussi les Conseils régionaux, les Conseils départementaux, les intercommunalités : tous jouent un rôle essentiel et doivent le poursuivre sinon l'amplifier. Je ne développe pas ce point ici, mais le rapport l'évoque largement dans une optique de coopération, de subsidiarité en faveur d'un développement du territoire équilibré.

Le message de la mission à l'**administration**, me semble-t-il, est sans concession. J'ai déjà rappelé l'engagement qui doit être celui du préfet, de ses services, des services déconcentrés DREAL et DRAAF⁶, des DDT⁷ dans les domaines des OLD et du mitage de la forêt par l'habitat.

Je voudrais citer quelques autres points essentiels :

- d'abord la dimension d'interministérialité : la DFCI est un sujet éminemment interministériel. Nous recommandons que les directions centrales des ministères concernés, Intérieur, Agriculture,

Environnement, se réunissent régulièrement et que les textes de niveau national soient systématiquement signés des différents ministres. Au niveau régional, il faut évidemment que DREAL et DRAAF travaillent la main dans la main, DREAL sur la base de la note technique du 29 juillet 2015 et du code de l'urbanisme, DRAAF dans le cadre des PRFB et des dispositions du code forestier ;

- la mission demande aussi solennellement aux administrations centrales d'assurer la bonne adéquation objectifs/moyens dans les services déconcentrés et d'y positionner les effectifs et les compétences à la hauteur des enjeux ;

- nous leur demandons aussi de stabiliser et renforcer la Base de données relatives aux incendies de forêt (à partir de Prométhée, pour ce qui concerne la région méditerranéenne) ;

- la mission demande évidemment au ministre de l'Intérieur de veiller au renouvellement de la flotte aérienne ;

- aux préfets, la mission demande de s'engager personnellement sur les registres des OLD, des démolitions d'office, de l'ouverture de la saison feu ; nous leur demandons de clarifier les responsabilités entre les différents services intervenant en DFCI et de piloter le dialogue entre les acteurs. Nous leur demandons aussi de généraliser les cellules RCCI de recherche des circonstances et des causes des incendies.

Aux **protecteurs de la nature, aux amis et usagers de la forêt**, je dirai : jouons complètement la naturalité, l'hétérogénéité, l'extraordinaire richesse de la forêt méditerranéenne : tous les projets, toutes les actions doivent intégrer cette précieuse biodiversité. Mais ne nous trompons pas de combat : la protection de la tortue d'Hermann est essentielle, elle ne justifie pas pour autant le blocage de tout débroussaillage mécanisé ou de toute création de piste. Ici, le tout ou rien n'a pas de sens. Si le massif brûle, les tortues périront. Bien sûr, il ne s'agit pas de faire n'importe quoi ! Nous en appelons à une posture d'intelligence constructive partagée où le bon équilibre sera adopté entre DFCI et protection des espèces et des milieux, avec des implantations des équipements et des modalités de travaux permettant d'atteindre l'objectif de DFCI tout en intégrant pleinement la protection des paysages, des espèces et des milieux.

Plusieurs de nos propositions visent à donner plus de place aux représentants des ONG dans le processus de planification de la DFCI et ainsi à permettre ce dialogue positif.

Aux **chercheurs**, à tous ceux qui mènent des travaux de recherche, de synthèse des connaissances et de développement, nous demandons de poursuivre leurs programmes sur la connaissance et la modélisation du feu, sur l'interface forêt/habitat, sur la connaissance des essences forestières et leur comportement par rapport au changement climatique, etc. Nous leur demandons aussi de revoir les prévisions d'extension du risque feu de forêt à partir des nouvelles données apportées par le GIECC ; de travailler sur la résilience des habitats incendiés et de formaliser les points-clés de leur reconstitution ; bien sûr — et la demande s'adresse aux spécialistes de la Météo — d'améliorer encore, d'affiner, de préciser les outils de prévision, notamment sur les feux d'hiver.

Nous leur demandons également d'ouvrir ce délicat chantier de l'évaluation du préjudice écologique et du coût global des incendies de forêt : il est évident que si, au coût direct de la lutte — déjà difficile à connaître — on ajoute l'ensemble des dépenses et des pertes, on arrivera à des sommes tout à fait considérables et pleinement convaincantes de la nécessité, si l'on en cherche encore des justifications, de poursuivre l'effort DFCI sinon de l'accroître.

Nous leur demandons aussi, et cette question nous a paru tout à fait prégnante, de dresser un bilan critique et prospectif des différentes formes de valorisation de la forêt, des produits forestiers et des espaces forestiers. Je parle ici des opérations sylvicoles, agricoles, pastorales, agro-pastorales, touristiques qui nous ont fait rêver (« on n'a pas beaucoup de bois à produire et à vendre, mais on peut faire bien d'autres choses pour tirer bénéfice des espaces forestiers tout en protégeant nos forêts »). Au bilan, qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui relève de la fausse piste ? Qu'est-ce qui donne de bons résultats, qui est durable, et à quelles conditions ? Quel avenir réserver alors à ces formules et dans quel cadre ? Notre mission était trop courte pour tirer enseignement de tout ce qui a été fait. Nous suggérons que la DPFM appuyée par les DRAAF s'y attelle. Les lamas pour débroussailler et, cf. *Tintin et le capitaine Haddock*, pour éteindre l'incendie en crachant sur les flammes, c'est clair, c'est du bidon, mais dans l'agropastoral et la ges-

Charles DEREIX
Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts
Mél :
charles.dereix@
agriculture.gouv.fr

tion des grandes coupures, ou dans le domaine du liège, pour ne citer que deux exemples, un énorme travail a été accompli : qu'est-ce qu'on en tire pour l'avenir ? Et, chers propriétaires forestiers, je reviens vers vous, quelles sont les spéculations — j'emploie volontairement ce terme à forte connotation économique — que vous pouvez/devez mettre en place dans vos forêts, que vous pouvez/devez intégrer dans les projets forestiers territoriaux qui vous concernent, pour renforcer la gestion et donc l'auto-protection de vos forêts.

Un mot rapide encore sur les mesures de gouvernance spécifiques à la région méditerranéenne que nous avons proposées dans l'objectif de les rendre plus opérationnelles :

- l'officialisation de la DPFM comme structure d'animation, d'impulsion et de coordination des acteurs techniques de la DFCI,

- l'ouverture de la composition de l'Entente interdépartementale à l'ensemble des collectivités locales pour qu'elle constitue le lieu de dialogue entre tous les élus sur le thème de la DFCI, et le renforcement de son rôle en matière de communication ;

- la réforme de la fonction et de la composition du Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne pour conforter le pilotage stratégique du préfet de la zone Sud : nourri du travail technique piloté par la DPFM et enrichi d'une position des élus élaborée au

sein de l'Entente, le Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne (COFM) peut redevenir le lieu d'un débat et d'un dialogue au bon niveau sur la stratégie DFCI zonale (les décisions finales, comme dans tout domaine opérationnel touchant à la sécurité, relevant du préfet de zone).

Je terminerai par ce vœu que vous nous aviez exprimé, Monsieur le président, lorsqu'avec Jean Bonnier et Denise Afxantidis, vous étiez venu rencontrer la mission à Marseille, celui de la création d'un lieu de débat sur la forêt méditerranéenne. La chose me paraît acquise avec la création du comité spécialisé « forêt, bois, territoires » dans le cadre du Conseil supérieur de la forêt et du bois : ce comité spécialisé pourra constituer ce lieu de dialogue, d'échange et de réflexion, en réunissant, lorsque le thème viendra à l'ordre du jour, les acteurs de la DFCI et plus largement de la forêt méditerranéenne.

Est-ce que le feu de forêt est une fatalité dramatique ?

NON, si comme on vient de le voir chacun, à sa place, dans son rôle, dans ses responsabilités, et en coordination avec les autres acteurs, prend sa part de l'action et fait ce qu'il lui revient de faire.

C.D.

Résumé

Pour être efficace, la stratégie de défense des forêts contre l'incendie (DFCI) doit intégrer quatre principes : la conscience d'un risque et de la gravité d'une menace que l'on ne lèvera jamais totalement ; un continuum d'actions, depuis la prévention jusqu'à la reconstitution des peuplements en passant par la surveillance et la lutte ; la synergie d'un grand nombre d'organismes et d'acteurs où chacun a un rôle à jouer et où tous doivent agir en coordination et complémentarité ; une logique de massif forestier qui dépasse les limites administratives. Sur ces bases, le rapport de la mission d'évaluation relative à la défense des forêts contre l'incendie, remis en avril 2016, présente un grand nombre de recommandations : l'auteur a fait le choix de les présenter en s'adressant directement à chaque groupe d'acteurs et en les appelant, chacun dans son rôle, à une action ferme et déterminée.

Summary

Working committee for the evaluation of forest fire protection :
Address to those involved in forest fire protection and prevention

To be effective, forest fire protection and prevention must incorporate four basic tenets: an awareness of the threat and the gravity of the risk which can never be totally eliminated; a continuum of action, starting with prevention and going on all the way to re-establishing stands while maintaining surveillance and firefighting ; synergy between a wide range of organisations and stakeholders in which each has a rôle to play and all must work in coordination as complements to each other; adopting the logic of a forest massif, an entity which may well extend beyond the borders of administrative areas. Given such a basis, the report of the Working Committee for the Evaluation of Forest Fire Protection and Prevention, submitted in April 2016, contains a large number of recommendations: the author of this article has opted to present them directly to all the stakeholders involved, asking each one to take determined and relevant action.