

# La métamorphose d'un Portugal ébranlé par les incendies tragiques de 2017

## *De convulsions en refondation*

par François BINGGELI

***2017 est l'année charnière qui fait basculer le Portugal dans une réalité jusque-là inconnue, voire impensable. En fin de printemps et à l'automne, en deux journées, 112 personnes décèdent. En tout, près de 540 000 hectares sont la proie des flammes. Ce traumatisme national suscite une prise de conscience consensuelle et entraîne des mesures inédites à tous les niveaux de la société et de la gouvernance du pays. Désormais, la priorité va à la gestion du territoire, car la lutte n'est pas à même de contenir la menace dans l'état actuel du milieu naturel et rural et au vu des changements climatiques.***

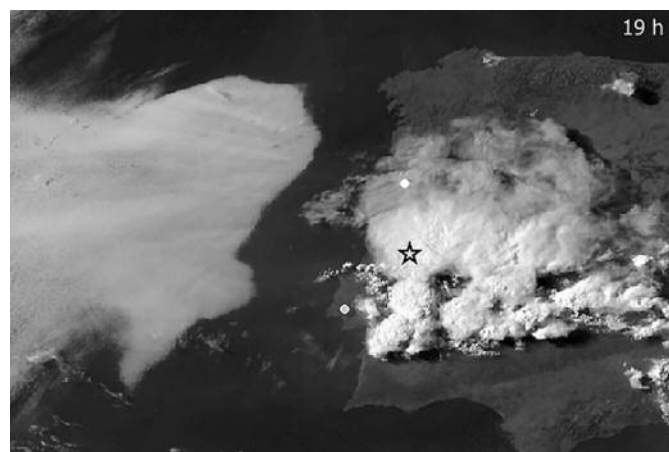
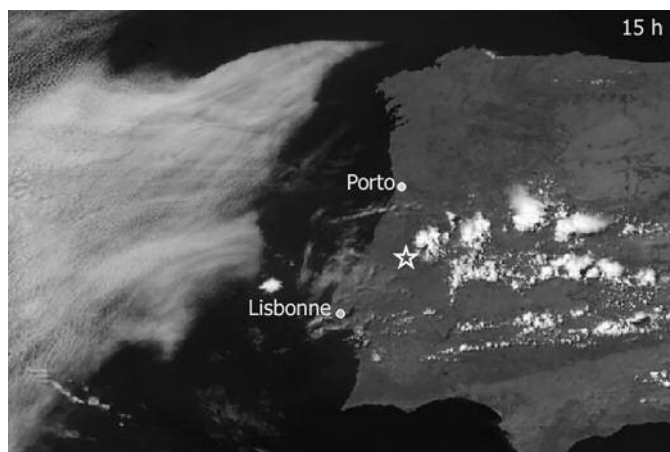
### **Des événements d'une extrême violence**

#### ***L'incendie du 17 juin 2017 à Pedrógão Grande***

L'éclosion se produit vers 14h30 en cette journée caniculaire du 17 juin où la température va dépasser les 40° C et l'humidité descendre sous les 20 %. Dans les environs, un deuxième départ de feu survient vers 16 heures. Après un hiver et un printemps peu arrosés, les deux feux se rejoignent. Lorsqu'en fin d'après-midi une forte dynamique orageuse se met en place sur les proches reliefs de Pedrógão Grande, commune du centre du Portugal (Fig. 1 & 2), l'incendie s'étend rapidement et gagne les communes voisines (1). En début de soirée, il devient particulièrement virulent et rapide, avec des vents changeants, forts, voire violents et des rafales. Des arbres cassent, un entrepreneur forestier se retrouve à terre, de multiples sautes de feu sont constatées. Entre 18 et 21 heures, les flammes consomment quelques 8 000 hectares (2). Durant une heure et demi, le phénomène est qualifié de « tempête de feu » par l'équipe qui l'a étudié (3).

Dans quelques villages et hameaux, des habitants s'enfuient, pris de panique par l'obscurcissement du ciel, le vent inhabituel et le bruit du feu. 64 personnes<sup>1</sup> meurent, principalement sur les voies de circulation. 47 corps sont recueillis sur un tronçon de route principale et d'autres à proximité d'un village voisin où résidaient 11 des victimes. 253 brûlés et blessés sont recensés. Le feu détruit et abîme un demi millier de maisons. Il impacte une cinquantaine d'entreprises.

1 - En fonction des critères administratifs (droit à indemnisation) ou judiciaires (imputation d'homicide involontaire), il y a de légères variations dans le nombre de victimes dans les chiffres avancés. Les valeurs présentement indiquées sont celles retenues par la Commission technique indépendante du Parlement.



**Fig. 1 & 2 :**

Le 17 juillet 2017 est caractérisé par un anticyclone s'étendant de l'Atlantique à l'Europe centrale et un minimum dépressionnaire sur la péninsule ibérique, qui se traduit au fil des heures par une densification de la masse nuageuse qui s'étend jusqu'au littoral ouest, avec une dynamique orageuse à l'est de Pedrogão Grande (étoile) en fin d'après-midi. Images satellitaires à 15 heures, une demi-heure après l'éclosion de l'incendie, et à 19 heures, au moment où la propagation du feu devient violente durant 1 heure et demi.

Copyright (2017) Image EUMETSAT/PMMA

D'un périmètre final de plus de 27 000 hectares, cet incendie est finalement rejoint quelques jours plus tard par celui de Gois qui s'est déclaré simultanément en montagne. Actifs tous les deux durant une semaine, ils constituent un périmètre brûlé de 44 885 hectares (données ICNF) <sup>2</sup>.

A l'image des Forces armées et de la Croix-Rouge qui installent des postes avancés, toutes les Autorités et la société civile s'engagent sur ce vaste territoire accidenté dans une gigantesque opération d'appui à la population, notamment aux centaines de réfugiés et aux personnes marquées par l'épreuve. En un an, les équipes d'appui psychologique assurent quelques 5 000 consultations (4). L'onde de choc qui secoue le pays se traduit par un immense mouvement de solidarité avec des milliers de volontaires en faveur d'une région défavorisée, en cours de dépeuplement, avec une population âgée et souvent démunie.

Après deux semaines d'évaluation, les préjudices sont estimés à 193 millions d'euros, dont près de la moitié pour la forêt, et les nécessités budgétaires sont provisoirement établies à 303 millions d'euros, notamment pour relancer l'économie locale. Les dons et les financements de l'Etat abondés par l'Union européenne s'additionnent pour reconstruire les lieux de vie, réhabiliter les espaces forestiers et parfois pour substituer les essences sensibles au feu dans l'environnement immédiat des villages.

### Un été caniculaire

L'été qui suit connaît un sensible déficit de précipitations jusqu'à mi-octobre, alors qu'à plusieurs reprises la canicule s'installe sur le Portugal. Comme en juin, l'unité de mesure des plus grands incendies est la dizaine de

milliers d'hectares, principalement dans le centre du pays, entre le Douro qui débouche à Porto et le Tage qui s'écoule au pied de Lisbonne.

Des villages sont à nouveau cernés par le feu, des maisons brûlent, des villes sont menacées. Malgré l'absence de victime civile, ce sont autant d'événements qui réveillent le traumatisme collectif de juin. Les images de draps blancs recouvrant des corps à côté de voitures enchevêtrées et calcinées sont inscrites dans les mémoires, tout comme les témoignages de ceux qui ont survécu en voyant leurs proches être asphyxiés et dévorés par les flammes. Rares sont les journaux télévisés sans référence à la thématique du feu.

Avec environ 150 000 hectares pour juillet et août, les 200 000 hectares sont dépassés fin août.

### Le « tsunami » de feu du 15 octobre 2017 en marge du cyclone Ophelia

A la sécheresse printanière s'est donc rajoutée le fort stress hydrique d'un été caniculaire très faiblement pluvieux, comme une grande partie de l'ouest de la Méditerranée. A l'identique de 2003, le Portugal est en état de sécheresse historique lorsque le 15 octobre l'ouragan Ophelia remonte l'Atlantique au large des côtes du Portugal et de la Galice espagnole, avant de perdre en intensité et d'aborder l'Irlande à l'état de tempête. Les météorologues observent que cet événement est un phénomène nouveau, qui « restera dans les annales comme l'ouragan majeur ayant jamais été enregistré aussi à l'est au-dessus de l'océan Atlantique, et le premier depuis 1939 à s'avancer autant vers le nord » (5).

2 - La valeur des surfaces des très grands incendies de 2017 ainsi que du bilan final varie quelque peu selon que les mesures sont issues de données satellitaires analysées par le dispositif européen EFFIS (European Forest Fires Information System), obtenues après observations de terrain ou estimées par analyses fines des données.

L'œil de l'ouragan passe loin du littoral ibérique, son centre étant situé à quelques 500 km des côtes. Le vent régulier de Sud qu'il induit sur terre n'atteint à sa plus forte intensité qu'un pic de 30 km/h en vitesse moyenne, avec des rafales à 60 km/h dans la moitié littorale du Portugal et de la Galice. Cependant la puissance générale de ce phénomène à large échelle génère un flux qui aspire de l'air saharien chaud et sec. La température avoisine les 35 °C sur la partie du territoire la plus touchée par le feu et l'humidité relative de l'air descend à un peu moins de 20 % sur la plus grande partie du pays.

Si le vent ne provoque aucun dégât direct, contrairement aux Açores et à l'Irlande situés dans l'axe central, c'est la concomitance de cet événement météorologique exceptionnel avec une végétation très fortement déshydratée qui est la cause principale d'une perte de contrôle de certains des 523 départs de feu recensés ce jour-là. Dans l'après-midi, la dynamique des flammes devient plus violente et surtout plus persistante que celle ponctuelle du 17 juin. A minuit, plus de 7 000 opérationnels sont mobilisés sur 231 incendies, dont 124 en propagation active (Fig. 3).

Estimées à partir des informations satellitaires européennes (données EFFIS), les enveloppes des deux plus grands incendies, ceux de Lousã et d'Arganil à l'est de Coimbra, sont respectivement de quelques 65 000 et 39 000 hectares. Par analyse fine et en retranchant les îlots épargnés, les surfaces corrigées de ces deux sinistres sont calculées à 45 505 et 48 462 hectares (données ISA), soit un total de près de 94 000 hectares en deux journées pour eux deux, dont l'essentiel en 24 heures (6).

Durant les 13 heures de la phase la plus active, les 5 plus grands incendies d'octobre consomment en moyenne 10 000 hectares par heure, soit 130 000 hectares en une nuit. Entre les 14 et 16 octobre, 241 000 hectares sont parcourus par les flammes.

Référence domaniale internationale patiemment plantée en pin maritime dès le



XIII<sup>e</sup> siècle pour fixer les dunes, l'historique « Pinède de Leiria » est ravagée à 86 %. Pour plusieurs incendies, un phénomène revient régulièrement dans les témoignages : les sautes de feu, parfois de plusieurs kilomètres.

Comme au printemps, c'est le centre du pays qui est le plus touché. 48 personnes décèdent au Portugal et 4 en Galice. 70 brûlés et blessés sont pris en charge par les services portugais. Quelques 1 500 maisons sont détruites ou endommagées (7). Plus de 500 entreprises sont affectées, avec un préjudice de 275 millions d'euros au niveau de leurs infrastructures et 4 500 postes de travail touchés (6). Quand les troupeaux et les ruches n'ont pas été détruits, il n'y a plus de zones de repli pour alimenter les survivants.

S'inspirant de l'expérience acquise après la catastrophe de juin, une aide d'urgence aux populations et aux entreprises est très vite débloquée. 400 millions d'euros sont alloués à l'indemnisation des familles endeuillées, la reconstruction des biens non assurés, le soutien à l'emploi, la dynamisation économique des zones affectées, l'alimentation du bétail, l'indemnisation des cultures permanentes, le renouvellement des équipements agricoles ou encore la création de parcs à bois brûlés.

**Photo 1 :**  
Le pôle de prévention et lutte de Lousã, à quelques centaines de mètres de l'éclosion le 15 octobre 2017 du plus grand incendie de l'histoire portugaise. Photo F.B.

**Fig. 3 :**  
Le 15 octobre 2017, en milieu de journée, quasiment 2 000 hommes sont engagés sur 73 feux, dont 28 avec au moins un front en propagation active. 12 à 14 aéronefs sont engagés durant tout l'après-midi. En milieu de nuit, plus de 7 000 opérationnels et 2 000 véhicules d'intervention sont mobilisés sur 231 incendies, dont plus de la moitié en progression. Captures d'écran du site de la Protection civile (ANPC).

| Distrito     | 📍   | 👤    | 🚒    | ✈️ | Distrito     | 📍  | 👤    | 🚒   | ✈️ |
|--------------|-----|------|------|----|--------------|----|------|-----|----|
| Total        | 231 | 7121 | 2137 | 1  | Total        | 73 | 1970 | 538 | 12 |
| Em Curso     | 124 | 6015 | 1805 | 1  | Em Curso     | 28 | 1494 | 420 | 12 |
| Em Resolução | 34  | 538  | 168  | 0  | Em Resolução | 8  | 93   | 22  | 0  |
| Em Conclusão | 73  | 568  | 167  | 0  | Em Conclusão | 37 | 383  | 96  | 0  |



Pour qui décolle de la base opérationnelle de Lousã vers le nord, les innombrables hameaux, villages, villes et zones industrielles de cette région de l'intérieur sont encerclés par des forêts et campagnes calcinées sur 50 kilomètres. Au retour, en redescendant un peu plus à l'est et en survolant Arganil et Pedrógão Grande jusqu'à rejoindre le Tage au sud-est, ce sont 125 km de montagnes carbonisées qui défilent. Les images aériennes de quartiers ruinés donnent le sentiment qu'ils se situaient sur la trajectoire de l'œil de l'ouragan. A forte tonalité noir et blanc, des photographies d'usines éventrées rappellent celles de la Seconde guerre mondiale, après les bombardements.

### Un bilan 2017 historique

Bien que souvent faibles, les précipitations qui suivent le passage d'Ophelia marquent la fin de l'action dévastatrice des flammes, en arrêtant le compteur portugais infernal de 2017 à 539 921 hectares (données provisoires ICNF et EFFIS - JRC) (8) (Fig. 4).

Des 25 incendies de plus de 10 000 hectares survenus au Portugal depuis 1980, 11 se produisent en 2017, dont 5 occupent la tête de classement, chacun au delà des 25 000 hectares (6).

#### Avertissement de l'auteur !

Sollicité sur les incidences des incendies de 2017, cet article élude leurs causes aérologiques — rafale descendante et amplification thermique du vent — qui un jour sidéreront aussi d'autres pays.

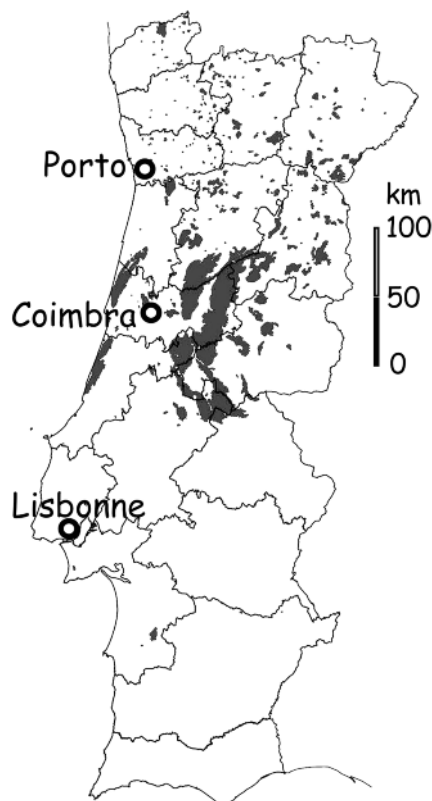


Fig. 4 :  
Périmètres incendiés  
de 2017.  
Fond de carte ICNF.

## Crise nationale et convulsions institutionnelles

Pour analyser la tragédie de Pedrógão Grande, le gouvernement mandate très vite une structure universitaire qui remet son rapport peu avant la mi-octobre (2).

Sur proposition de l'opposition, le Parlement instaure de son côté le 10 juillet une « Commission technique indépendante » composée d'experts. Celle-ci présente ses conclusions au Parlement et à la presse le 12 octobre (9). Le même jour, le Premier Ministre annonce pour le 21 octobre un Conseil des ministres extraordinaire « exclusivement dédié à l'appréciation de ce rapport » (10).

Ce document souligne que l'incendie du 17 juin est « très probablement celui qui, au Portugal, a libéré le plus d'énergie et le plus rapidement (avec un maximum de 4 459 hectares brûlés en seulement une heure) ».

Trois jours plus tard, le pays subit des sinistres d'une puissance et d'une vitesse que le Portugal n'a jamais connues jusqu'à ce 15 octobre.

Le 16 octobre au soir, alors que le pays sidéré découvre très progressivement l'étendue du cataclysme et que des attroupements de protestation ont lieu sur la voie publique, le Premier Ministre déclare dans une allocution télévisée que « la principale responsabilité politique du gouvernement est maintenant de concrétiser [...] les conclusions et recommandations » du rapport de la Commission du Parlement, car « après cette année, rien ne peut rester comme avant » (11).

Le lendemain, dans cette jeune République semi-présidentielle, le Président s'adresse solennellement à la nation depuis la commune la plus sinistrée. Il lance un ultimatum, en affirmant que c'est « la dernière occasion de prendre la forêt au sérieux et de la convertir en priorité nationale » (12).

Aux parlementaires, le Chef d'Etat demande une clarification, soit en renversant le gouvernement qui deux semaines plus tôt a remporté une victoire historique aux élections municipales, soit en le confirmant sur de nouvelles orientations. Dans l'immédiat, il met l'exécutif en demeure d'agir, espérant que celui-ci « retire toutes, vraiment toutes, les conséquences ».

Dans la foulée, après un débat parlementaire délicat, intervient un remaniement ministériel. En deux mois, les quatre plus

hauts responsables ministériels et opérationnels du ministère de l'Intérieur sont remplacés.

Le 21 octobre, l'extraordinaire Conseil des ministres se prolonge 11 heures durant (13). Les titulaires des différents portefeuilles se succèdent en salle de presse pour annoncer un train de mesures qui concernent tant l'aide d'urgence et la reconstruction qu'une réforme en profondeur du modèle de prévention et de lutte.

La semaine suivante, dans une ambiance sous haute tension, la majorité parlementaire qui soutient le gouvernement minoritaire rejette une motion de censure de l'opposition. Le Parlement décide de réactiver sa Commission technique indépendante qui produit un second rapport regroupant ses analyses et recommandations complémentaires (6).

Alors que débute la deuxième moitié de la législature, le Premier Ministre fait du sujet forêt-incendie une priorité, veillant sur cette thématique désormais vitale pour lui comme le lait sur le feu.

Quelques mois plus tard, interviewé sur un possible second mandat, le très populaire Président de la République — de majorité présidentielle — affirme qu'il ne serait pas en mesure de se représenter si survenait encore une catastrophe similaire. Propos qui ont dû raisonner tout particulièrement aux oreilles du chef du gouvernement, donné favori pour poursuivre sa mission à l'issue des élections législatives marquée pour le débouché de l'été 2019, neuf jours avant le deuxième anniversaire du funeste 15 octobre.

De son côté, une fois réceptionnée la seconde étude qu'il avait commanditée, le Parlement instaure un « Observatoire technique indépendant pour l'analyse, le suivi et l'évaluation des incendies forestiers et ruraux » pour notamment évaluer l'impact des mesures publiques, émettre des recommandations et conseiller les commissions parlementaires (14).

## L'après cataclysmes, temps des mutations

Dans la foulée de l'émotion considérable, mais aussi de la révolte provoquée par les événements dramatiques des 17 juin et 15 octobre 2017, de multiples engagements sont



pris, le plus souvent à l'initiative du gouvernement, dans un pays qui en dehors des autonomies insulaires ne connaît que deux niveaux territoriaux : l'Etat et les Communes.

Non exhaustives, les informations présentement réunies constituent un premier recensement des principales décisions gouvernementales, cette synthèse ne présageant pas de la pertinence ou de l'opportunité des choix arrêtés.

**Photo 2 (en haut) :**  
Plantation industrielle d'eucalyptus.  
*Photo F.B.*

**Photo 3 (ci-dessus) :**  
Incendie dans de l'eucalyptus.  
*Photo F.B.*

### Chronologie de 2017

15 juin : Incendie de Pedrogão Grande – 64 morts  
12 octobre : Rapport de la Commission du Parlement  
15 octobre : Tempête de feu en marge d'Ophelia – 48 morts  
21 octobre : Conseil des Ministres extraordinaire  
31 décembre : 112 morts – Plus de 300 brûlés et blessés - 540 000 hectares



**Photo 4 :**

Trois sautes de feu dans les vingt premières minutes d'un incendie dans de l'eucalyptus, avec un peu de pin maritime.  
Photo F.B.

## Changement de paradigme

Les annonces gouvernementales insistent sur deux priorités : la résilience du territoire et des infrastructures ainsi que la réforme de la prévention et de la lutte (15). En cela, le gouvernement suit méthodiquement et scrupuleusement les préconisations de la Commission technique indépendante du Parlement. Les très nombreuses décisions qui en résultent impliquent 11 ministères (16). Les principales sont annoncées lors du décisif Conseil des ministres du 21 octobre 2017 (17), certaines étant précisées ultérieurement. Des mesures additionnelles sont prises les deux années suivantes.

Destinée à restructurer le modèle de prévention et de lutte, la principale mesure est articulée autour d'un inédit « Système de gestion intégré des feux ruraux » (SGIFR). Celui-ci implique « *un changement de paradigme qui renforce l'engagement, la collaboration et la participation de toutes les entités* » (18).

## Mesures structurelles : l'ambition d'une réforme en profondeur

**Prévention et lutte.** Hormis la mise en protection prioritaire des personnes, le dispositif adopté vise à investir fortement dans la prévention et l'aménagement, par transformation structurelle de la forêt. Cela passe notamment par le renforcement de la réforme forestière engagée quelques mois avant les incendies de 2017 (19). Si la prévention est considérée comme primordiale, mais de longue haleine, le dispositif de lutte est lui aussi sensiblement conforté. Cependant, l'objectif est que le budget de la prévention dépasse celui de la lutte.

**Focalisation sur les interfaces.** Durant l'hiver 2017-2018, l'accent est mis sur les obligations de débroussaillage autour des constructions. A plusieurs reprises, Président, ministres et parlementaires se rendent dans les villages, parfois même casqués et gantés, débroussaillouse en main. Dans ce cadre, se faisant pédagogue par rapport au prochain été, le Premier Ministre répète devant les caméras : « *Les incendies de forêt d'été s'éteignent en hiver !* » (20).

**Terminologie.** Vu qu'en octobre comme en juin quasiment tout brûlait, hormis les centres urbains, l'historique expression « Incendies de forêt » est désormais remplacée par « Incendies ruraux ».

**Restructuration.** Recommandation institutionnelle phare de la Commission du Parlement, une Agence pour la gestion intégrée des feux ruraux (AGIF) est instaurée auprès du Premier Ministre pour « *conduire le processus de transformation de l'actuel modèle de prévention et de lutte* » (21). Cette profonde restructuration passe par un rapprochement entre prévention et lutte avec « *spécialisation et segmentation* » des attributions : « *la gestion des feux ruraux au ministère de l'Agriculture, la protection des personnes au ministère de l'Intérieur* » (22).

**Formation.** L'acquisition de compétences est une question transversale prioritaire pour l'ensemble du nouveau dispositif intégré prévention – lutte.

**Adaptabilité calendaire.** Les deux épisodes d'incendies s'étant produit au printemps et en automne, en dehors de la période usuelle du 1<sup>er</sup> juin au 30 septembre jusque-là retenue pour activer le plus haut niveau de mobilisation en moyens, il est arrêté la nécessité de souplesse dans le calendrier et de préparation à des événements pouvant surgir tout au long de l'année.

**Foncier.** La nécessité de la gestion forestière est confrontée à la question foncière, puisque la propriété privée, extrêmement morcelée, avoisine 85 %, contre 3 % pour l'Etat. Il est attendu des privés qu'ils gèrent eux-mêmes leur bien ou qu'ils se regroupent. Des changements relatifs à l'implication des propriétaires sont plausibles, vu les réflexions en cours. Par exemple, en cas d'inaction, les propriétaires privés devraient faire l'objet de pressions sociales pour vendre, car, estime le Président de l'AGIF, « *l'Etat ne peut rester au final à payer les préjudices que génère la non-gestion* » (16).



**Engagements budgétaires.** L'effort budgétaire consenti est tout-à-fait considérable pour un pays toujours sous étroite surveillance externe après être sorti depuis peu d'une crise financière aigüe et d'une tutelle internationale ayant entraîné réduction des budgets et gel des embauches. 622 millions d'euros sont ainsi inscrits au budget 2018 de l'Etat « *pour affronter les problèmes gérés pas les incendies de 2017 et préparer la prochaine saison d'incendies* ». En 2019, l'Etat affecte 360 millions d'euros pour la prévention, la surveillance et la lutte, dont pas loin de la moitié – 158 millions – pour la prévention (23). De leur côté, les Communes s'engagent également financièrement, surtout dans la prévention.

### **Personnel : 3 000 embauches**

**Techniciens.** 90 agents, principalement experts et techniciens, sont prévus pour assurer le maillage territorial de l'AGIF (24).

**Forestiers-sapeurs.** 500 postes sont créés en 2018 et le même nombre est prévu pour 2019. Ces 1000 agents de la forêt représentent 200 nouvelles équipes s'ajoutant aux 292 existantes au moment de la crise (25). 40 % de l'objectif fixé il y a 20 ans — 500 équipes et 2 500 forestiers-sapeurs — sera ainsi atteint en deux ans, pour un coût de fonctionnement annuel de 20 millions d'euros pour l'Etat, en co-financement avec les entités locales.

**Gendarmes.** Forte augmentation aussi d'effectifs pour le GIPS, unité spécialisée dans les secours et surtout la lutte, notamment par hélicoptage, mais intervenant aussi en sensibilisation et en prévention, principalement en appui aux brûlages dirigés. Créée après les années catastrophiques de 2003 et 2005, cette composante de la Garde nationale républicaine (GNR, la gendarmerie portugaise) n'était jusqu'alors implantée que dans la moitié des districts. Aux 600 agents initiaux se rajoutent désormais 500 nouveaux postes avec couverture de l'ensemble du territoire national continental (26).

**Gardes-forestiers.** Toujours au sein de la GNR, le SEPNA, police de l'environnement, est renforcé de 300 éléments, dont 200 gardes-forestiers (27). Avec 307 agents en fonction en 2017, ces derniers voient leur effectif augmenter des deux tiers.

**Ecogardes.** Les équipes sont renforcées de 50 agents. 10 000 jeunes volontaires sont par ailleurs prévus pour de la sensibilisation



à l'environnement auprès des communautés locales.

**Militaires.** Avec 200 embauches, les Forces armées voient leurs missions renforcées : au niveau des patrouilles préventives, de l'extinction finale et de la surveillance des lisières pour l'Armée de Terre et de l'appui logistique et humanitaire aux populations pour la Marine. La gestion de la lutte aérienne, flottes publique et privée confondues, est transférée à l'Armée de l'air.

**Pompiers.** 165 équipes d'intervention permanentes sont créées entre 2018 et le premier semestre de 2019, doublant quasiment leur nombre qui était jusque-là de 179 (28 ; 29). Les équipes étant composées de 5 éléments, il s'agit de 825 nouveaux professionnels.

**Météorologue.** Un prévisionniste spécialisé en incendies est rattaché à plein temps à la Protection civile (30).

**Photo 5 (en haut) :**  
Hélicoptère d'Etat Kamov au remplissage.  
Photo F.B.

**Photo 6 (ci-dessus) :**  
Formation au feu tactique avec véhicule des forestiers-sapeurs.  
Photo F.B.

Du fait de sa répercussion au niveau des ressources humaines nécessaire au nouveau système de gestion intégré des feux, le choc de 2017 a donc une incidence significative pour le Portugal, pays de dix millions d'habitants, dont la surface est dix fois celle de la Corse. En effet, sur deux exercices budgétaires, l'Etat décide la création de plus de 3 000 postes, auxquels s'ajoutent quelques embauches dans les intercommunalités.

## **Principales mesures sectorielles**

**Interfaces.** La mise en sécurité des populations étant une des grandes préoccupations, la protection des habitations à l'interface de l'espace forestier est l'objet d'un renforcement législatif et réglementaire, en complément de multiples actions de sensibilisation menées sur le terrain, en particulier par le personnel de la GNR. En première année, l'intense couverture médiatique est notoire, et rares sont les semaines sans que le sujet ne soit abordé dans les journaux télévisés.

L'incitation au nettoyage des interfaces est renforcée par les sanctions sans cesse rappelées aux négligents : les propriétaires de terrains — et non des constructions — doivent nettoyer en milieu rural et forestier sur un minimum de 50 mètres, distance portée à 100 m autour des villages de plus de 10 maisons, ainsi que des camping et zones industrielles (31). Doubles en 2018, les amendes vont de 280 à 10 000 euros pour les particuliers (retraite et salaire minimum sont respectivement de 250 et 600 euros) et de 3 000 à 120 000 euros pour les personnes morales (32). En 2018, plus de 8 000 procès-verbaux sont dressés par la GNR, dans un esprit avant tout incitatif, les amendes n'ayant été recouvrées qu'en nombre limité.

Les Communes ayant obligation de se substituer aux propriétaires récalcitrants, sous peine de réduction de leur dotation de fonctionnement, le gouvernement ouvre une ligne de crédit de 50 millions d'euros pour soulager leur trésorerie entre le paiement des travaux et le remboursement par les fautifs (33).

**Sécurité des personnes.** Deux programmes sont lancés. «Villages en sécurité» et « Personnes en sécurité » consistent à doter les localités, prioritairement celles qui sont isolées et difficiles d'accès, de kits de première intervention et de plan de protection civile avec un système efficace d'alerte.

Les habitants sont préalablement informés de la mesure qu'il leur sera prescrite en cas d'incendie et qui sera mise en œuvre par un des leurs, volontaire préalablement désigné : confinement à domicile, regroupement dans un local communautaire spécialement aménagé ou évacuation. Des exercices préalables incluant toute la communauté locale sont réalisés.

**Coupures de combustible.** Aux 40 000 hectares existants au moment des incendies pour des ouvrages d'au moins 125 m de large, il est escompté ouvrir en trois ans les 90 000 qui manquent aux 130 000 hectares inscrits au plan national (33).

**Brûlage dirigé.** Elaboré par l'Institut de conservation de la nature et des forêts (ICNF), le plan national quinquennal de brûlage dirigé, arrêté en Conseil des ministres en mars 2017, deux mois avant la première catastrophe (34), est recalibré peu après les événements d'octobre (35). L'exécution de 50 000 hectares sur 5 ans est ramenée à 2 ans et demi (36).

Au printemps 2018, du fait des conditions météorologiques, le taux d'exécution des presque 6 000 hectares qui bénéficiaient d'une autorisation est inférieur à la moyenne des 1 500 hectares des 10 années précédentes (37). De ce fait, seuls 100 des 600 km de coupures de combustible programmés par usage du feu sont alors exécutés (38).

A l'automne suivant, ce plan national est à nouveau révisé. Sans communication gouvernementale ni médiatique, contrairement à toutes les mesures adoptées depuis l'après crise de 2017, il est porté à 250 000 hectares sur 5 ans. La capacité de réalisation de 50 000 hectares/an faisant débat (14), l'objectif pourrait à nouveau être ajusté.

**Gestion forestière.** De nombreuses mesures réglementaires et incitatives sont prises. Il y a notamment une décision du Parlement sur l'eucalyptus, dont le sous-bois non géré — ce qui est le plus fréquent — est très inflammable et dont l'écorce incandescente va porter le feu loin à l'avant de l'incendie. Alors que la législature précédente avait de fait libéralisé sa plantation, confortant cette essence comme la première du pays, les surfaces occupées par l'eucalyptus ne peuvent désormais plus augmenter et des mesures sont prises pour essayer d'en réduire l'emprise.

**Cadastre.** Diverses mesures financières, fiscales et administratives sont adoptées pour enfin mettre un terme à l'absence de



cadastre rural. Un dispositif simplifié déclaratif est lancé. Le but est en particulier de pouvoir identifier les surfaces, estimées conséquentes, qui n'ont plus de propriétaires connus, afin de les remettre en gestion par le biais d'une entreprise forestière publique spécialement constituée à cet effet.

**Voies de communication.** Il est annoncé le nettoyage effectif d'une bande de 10 mètres le long de 16 000 km de routes ainsi que des lignes de chemin de fer.

**Moyens terrestres.** Un renouvellement des parcs de véhicules concerne plusieurs entités en charge de la prévention, notamment les forestiers-sapeurs.

**Flotte aérienne.** Après le 17 juin, deux gros avions de renseignement de l'Armée de l'air avec transmission d'images par satellite intègrent le dispositif de lutte durant les canicules de 2017, mesure pouvant être reconduite. Le nombre d'hélicoptères bombardiers d'eau opérationnels toute l'année est sensiblement augmenté. En 2019, l'ordre d'opération national estival inclut 59 aéronefs, contre 47 en 2017, soit une augmentation de 30 %. Pour la première fois, deux avions de location sont dédiés en permanence au repérage et à la coordination estivale.

**Réseau radio.** Partout où nécessaire, l'Etat impose une redondance satellitaire pour les équipements terrestres du réseau national de communication d'urgence, dénommé SIRESP, jusque-là opéré par une société détenue majoritairement par de grandes entreprises dans le cadre d'un partenariat public-privé. L'Etat se porte acquéreur de cette entité commerciale pour devenir l'actionnaire unique.

**Biomasse.** De nouvelles centrales électriques alimentées par les résidus d'exploitation forestière vont être autorisées.

**Recherche.** Un programme national de Recherche-Développement de 15 millions d'euros est instauré sur deux ans pour enrichir les compétences scientifiques et techniques sur la thématique des incendies.

## L'incidence européenne

Bien au delà des habituels crédits de solidarité pour l'aide d'urgence et la reconstruction, les événements portugais de 2017 ont également plusieurs répercussions dans l'Union européenne.



Tout part du Président de la Commission européenne qui est exaspéré par le manque de réactivité et les moyens dérisoires proposés par les pays membres de l'Union européenne le 15 octobre 2017. 10 jours après l'effet collatéral de l'ouragan Ophelia sur le Portugal, il est à Lisbonne où il insiste sur la nécessité de faire évoluer le mécanisme d'aide mutuelle, car « *la solidarité est une vertu essentielle de notre Union* ». Il donne un mois à son Commissaire pour réfléchir « *à la refonte et à une nouvelle articulation de nos mécanismes de protection civile* ».

A l'échéance fixée, Bruxelles annonce la concrétisation d'un projet qui était en discussion depuis une dizaine d'années : la réserve européenne de protection civile qui est aussitôt dotée d'un fond de 280 millions d'euros sur 3 ans (39).

**Photo 7 (en haut) :**  
Coupure de combustible réalisée par brûlage dirigé dans la Serra da Estrela.  
Photo F.B.



**Photo 8 (ci-dessus) :**  
Gendarmes du GIPS en brûlage dirigé.  
Photo F.B.

**« Il faut reconnaître que les barrières cognitives avec lesquelles nous étions habitués à travailler ont été dépassées. C'est ce que montre l'incendie du 15 octobre ».**

Par ailleurs, la Commission européenne considère que les dépenses engagées par le Portugal pour faire face aux incendies sont « exceptionnelles ». En conséquence, elles ne doivent pas avoir de conséquences sur l'évaluation budgétaire des comptes publics portugais dans le cadre de la zone euro (40).

Certains des fonds structurels européens destinés au Portugal sont redirigés vers les zones affectées, ainsi qu'au profit d'actions permettant d'engager un changement structurel.

Suite à une réunion spéciale organisée à Lisbonne par la Commission européenne avec plusieurs commissaires, celle-ci se prépare à lancer un appel à projet pour financer un ambitieux programme de recherche.

## L'entrée dans une nouvelle réalité

L'année 2017 constitue un tournant majeur pour un Portugal profondément marqué dans son identité par la pire catastrophe de son histoire moderne. La répétition du traumatisme collectif a changé la perception qu'ont l'opinion, les médias et les Autorités de l'état de vulnérabilité du pays.

Début 2018, lors d'une journée nationale dédiée au débroussaillage, le Président de la République parle sur le terrain d'une « cause nationale », en affirmant qu'il « est si important de gagner ce combat national, ce combat pour un Portugal meilleur, pour une forêt mieux comprise et encore mieux préservée et valorisée » (41). Le même jour, le Premier Ministre évoque aussi l'économie : « Nous devons mettre fin à ce cercle vicieux où l'abandon ou le manque de revenus forestiers fait que personne nettoie » (42).

Les événements de 2017 constituent la brutale entrée dans une nouvelle réalité, comme le confie dans une interview le Président de l'AGIF, l'agence de coordination instaurée auprès du chef du gouvernement comme la pierre angulaire du nouveau dispositif : « Il faut reconnaître que les barrières cognitives avec lesquelles nous étions habitués à travailler ont été dépassées. C'est ce que montre l'incendie du 15 octobre. Il n'y avait jamais eu de feux avec un tel niveau de déshydratation, à la fin d'une sécheresse prolongée, avec ces vents. Par conséquent, il n'y avait pas d'expérience antérieure permettant d'adapter le comportement. Aujourd'hui,

*nous savons que ça ne valait pas la peine d'essayer de combattre cet incendie, mais d'organiser des procédures de protection des populations » (30).*

Le 17 juin 2019, pour la deuxième commémoration, le Président de la République, le Président du Parlement, le Premier Ministre et une partie du gouvernement se retrouvent, une nouvelle fois, dans le périmètre de la première catastrophe.

Ancien Ministre de l'Intérieur durant l'été 2005 (339 000 hectares brûlés), saison qui fut une réplique de l'historique été 2003 (21 morts et 425 000 hectares), le chef de l'exécutif qui fut l'année suivante l'architecte d'une restructuration du dispositif d'intervention, s'adresse, sans notes, à son auditoire, avec gravité et hauteur de vue (43) : « Il n'est pas possible que nous perdions à nouveau des vies pour nous rappeler » que « rien n'est plus important à sauver que le droit à la vie ».

*« Depuis 2006, beaucoup pensaient que nous étions en sécurité et que les changements apportés à la Protection civile ainsi que les statistiques en baisse des surfaces brûlées signifiaient que nous avions tourné une page, poursuit le Premier Ministre. Malheureusement, la page ne s'est pas tournée, car les causes profondes ne seront jamais résolues avec des moyens de lutte. Les causes profondes ne seront combattues que lorsque le pays sera en mesure de relever ce défi extraordinaire que sont la revitalisation de ce territoire de faible densité [en habitants] et la conclusion de la réforme forestière. »*

A l'épreuve des deux cataclysmes de 2017, conjonctions entre sécheresse et deux puissantes anomalies aérologiques, une conviction est désormais très largement partagée au Portugal avec la sensible aggravation attendue du contexte climatique : la solution se trouve prioritairement dans l'aménagement du territoire et la gestion forestière, ce qui va nécessiter un effort national de longue durée.

**F.B.**

## Bibliographie

- (1) LUSA.- Incêndio em Pedrógão Grande, há um ano, matou 66 pessoas, feriu 253 e atingiu 261 habitações. Observador ([www.observador.pt](http://www.observador.pt)). 14-6-2018
- (2) COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE.- Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande,

François BINGGELI  
[francois.binggeli@gmail.com](mailto:francois.binggeli@gmail.com)

- Castanheira de Pera, Ansiaõ, Alvaiazere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017. Comissão Técnica Independente. Assembleia da República. Lisboa. 2017. 297 p.
- (3) VIEGAS Domingos Xavier.- O complexo de incêndios de Pedrógão Grande e concelhos limítrofes, iniciado a 17 de junho de 2017. Centro de Estudos sobre Incêndios Florestais ADAI/LAETA. Coimbra. 2017. 238 p.
- (4) VALENTE Liliana, LIND Sibila.- “Passou por aqui uma guerra.” Como se cuida de uma comunidade em risco de colapso psicológico. Público (www.publico.pt). 17-6-2018
- (5) AFP.- Ophelia s'éloigne des Açores et se dirige à présent vers l'Irlande et le Royaume-Uni. La Libre Belgique (www.lalibre.be). 15-10-2017
- (6) COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, Guerreiro J., Fonseca C., Salgueiro A., Fernandes P., Lopez Iglésias E., de Neufville R., Mateus F., Castellnou Ribau M., Sande Silva J., Moura J. M., Castro Rego F. e Caldeira D. N.-Coords.- Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental. Relatório Final. Comissão Técnica Independente. Assembleia da República. Lisboa. 2018. 274 p.
- (7) LUSA.- Incêndios de Outubro fizeram 49 mortos e atingiram 1.500 casas. Sábado (www.sabado.pt). 13-4-2018
- (8) JOINT RESEARCH CENTRE.- Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2017. Ispra. 2018. 142 p.
- (9) DINIS David.- Foi tudo mal feito: relatório de Pedrógão não poupa (quase) ninguém. Público (www.publico.pt). 12-10-2017
- (10) RÁDIO RENASCENÇA.- António Costa. Relatório de Pedrógão "tem de ter consequências, sejam elas quais forem". Rádio Renascença (www.rr.sapo.pt). 12-10-2017
- (11) COSTA António.- Declaração do Primeiro-Ministro sobre os incêndios florestais de 15 e 16 de outubro. República portuguesa (www.portugal.gov.pt). Video. 16-10-2019
- (12) SAMBADO Cristina.- Marcelo exige ação a Costa e dá a palavra ao Parlamento. RTP (www.rtp.pt). 17-10-2017
- (13) VALENTE Liliana.- Todos os apoios às vítimas dos incêndios aprovados pelo Governo. Público (www.publico.pt). 21-10-2019
- (14) OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE, Castro Rego F., Fernandes P., Sande Silva J., Azevedo J., Moura J.M., Oliveira E., Cortes R., Viegas D.X., Caldeira D., e Duarte Santos F.- Coords.- Avaliação do sistema nacional de proteção civil no âmbito dos incêndios rurais. Relatório Final. Observatório Técnico Independente. Assembleia da República. Lisboa. 2018. 116 p.
- (15) CONSELHO DE MINISTROS.- Comunicado do Conselho de Ministros extraordinário de 21 de outubro de 2017. República portuguesa - XXI Governo Constitucional (www.portugal.gov.pt). 21-10-2019
- (16) FERNANDES Ana, PAIVA Celso.- Limpeza das florestas: se não gerir o terreno, o proprietário “tem de o vender”. Público (www.publico.pt). 14-3-2019
- (17) BARRETO Diogo.- As principais medidas sobre incêndios decididas em Conselho de Ministros. Sábado (www.sabado.pt). 22-10-2019

## Acronymes

- AGIF** : Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais  
Agence pour la Gestion Intégrée des Feux Ruraux
- ANEPC** : Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil  
Autorité Nationale d'Urgence et de Protection Civile
- ANPC** : Autoridade Nacional de Proteção Civil (devenue ANEPC)  
Autorité Nationale de Protection Civile
- ICNF** : Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas  
Institut de Conservation de la Nature et des Forêts
- IPMA** : Instituto Português do Mar e da Atmosfera  
Institut Portugais de la Mer et de l'Atmosphère
- GIPS** : Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro (de la GNR)  
Groupe d'Intervention de Protection et Secours
- GNR** : Guarda Nacional Republicana  
Garde Nationale Républicaine
- SEPNA** : Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (de la GNR)  
Service de Protection de la Nature et de l'Environnement
- SGIFR** : Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais  
Système de Gestion Intégrée des Feux Ruraux
- SIRESP** : Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal  
Système Intégré de Réseaux d'Urgence et Secours du Portugal

- (18) CONSELHO DE MINISTROS.- Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de outubro de 2017 - Florestas e Proteção Civil. República portuguesa - XXI Governo Constitucional (www.portugal.gov.pt). 25-10-2018
- (19) CONSELHO DE MINISTROS.- Comunicado do Conselho de Ministros de 21 de março de 2017. República portuguesa - XXI Governo Constitucional (www.portugal.gov.pt). 21-3-2017
- (20) LUSA.- Incêndios: António Costa quer envolvimento de todos na limpeza de terrenos. Diário de Notícias (www.dn.pt). 8-2-2018
- (21) DN/LUSA.- As 11 medidas do governo. Diário de Notícias (www.dn.pt). 22-10-2019
- (22) SA Paula.- "O país continua muito vulnerável aos fogos. As pessoas muito expostas". Diário de Notícias (www.dn.pt). 16-6-2018
- (23) XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL.- Primeiro-Ministro presidiu à instalação da Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais. República portuguesa (www.portugal.gov.pt). 21-1-2019
- (24) RISO Leonor.- Incêndios: Peritos receiam que Governo cometa erros passados. Sábado (www.sabado.pt). 8-1-2019
- (25) LUSA.- ICNF quer atingir 500 equipas de sapadores florestais até ao final do ano. Observador (www.observador.pt). 21-5-2019
- (26) LUSA.- Governo anuncia 600 novos elementos para a GNR. Diário de Notícias (www.dn.pt). 25-1-2018
- (27) LUSA.- Aberto concurso para 200 guardas-florestais da GNR. Diário de Notícias (www.dn.pt). 26-2-2018
- (28) LUSA.- "Em 2018 criaram-se mais Equipas de Intervenção Permanente do que entre 2001 e 2017" - MAI. Diário de Notícias (www.dn.pt). 19-12-2018
- (29) LUSA.- Governo anuncia aumento salarial para Equipas de Intervenção Permanente. Diário de Notícias (www.dn.pt). 23-3-2019
- (30) RIBEIRO Luís.- Os dez mandamentos do homem do fogo. Visão (visao.sapo.pt). 1-7-2018
- (31) FARIA Natália.- GNR levantou 1100 contra-ordenações por falta de limpeza dos terrenos. Público (www.publico.pt). 15-5-2019



- (32) DN/LUSA.- O que precisa de saber para evitar multas que podem chegar aos 120 mil euros. Diário de Notícias (www.dn.pt). 11-3-2018
- (33) GERALDES Helena.- Conheça aqui as 10 coisas que vão acontecer em 2018 para melhorar a floresta em Portugal. Wilder (www.wilder.pt). 18-1-2018
- (34) PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS.- Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2017. Diário da República, 1.ª série — N.º 88 - 8 de maio de 2017
- (35) ICNF.- Plano nacional de fogo controlado. 2017. 7 p.
- (36) LUSA.- Programa Nacional de Fogo Controlado arranca hoje para limpar 10 mil hectares florestais. Diário de Notícias (www.dn.pt). 29-12-2017
- (37) FERNANDES Ana.- Nem no pior cenário irá arder tanto este ano como em 2017. Público (www.publico.pt). 15-5-2018
- (38) PINTO Eduardo.- Fogo controlado ainda só queimou 100 quilómetros. Diário de Notícias (www.jn.pt). 24-4-2018
- (39) LUSA.- Portugal em "plena sintonia" com nova resposta da UE em matéria de proteção civil. Diário de Notícias (www.dn.pt). 23-11-2017
- (40) GUERREIRO João Francisco.- Bruxelas admite que despesas dos incêndios não devem contar para o défice. TSF (www.tsf.pt). 19-10-2017
- (41) VALENTE Liliana.- Presidente recusa "divisões" com o Governo. Público (www.publico.pt). 24-3-2018
- (42) VALENTE Liliana.- Costa e Marcelo unidos na "sensibilização" a 250 km de distância. Público (www.publico.pt). 24-3-2018
- (43) RTP/LUSA.- Incêndios florestais. PM diz que meios de combate não resolvem "causas profundas". RTP (www.rtp.pt). 17-6-2019.

## Résumé

En 2017, année de grande et longue sécheresse, le Portugal bascule dans une nouvelle réalité. En fin de printemps et d'automne, hors des périodes usuelles de risques majeurs de feu, deux journées connaissent une aérologie exceptionnelle et des incendies dévastateurs. Le 17 juin à l'occasion d'un puissant contexte orageux et le 15 octobre en marge de l'ouragan Ophelia, 112 personnes décèdent. Plus de 300 autres sont brûlées et blessées. Tous les records sont battus : ceux des plus grands incendies et celui du bilan annuel avec 540 000 hectares, bien au-delà des années noires de 2003 et 2005. Ce traumatisme national suscite une prise de conscience collective à tous les niveaux de la société, citoyens comme gouvernants et institutions. La question du feu s'impose comme une priorité nationale. Il en résulte d'innombrables mesures, ici recensées par revue de la presse portugaise. Elles concernent la mise en sécurité des populations rurales, tout comme la prévention par gestion du territoire, car il est désormais démontré que les moyens lutte se sont pas à même de contenir la menace des incendies en conditions extraordinaires.

Pour mettre en œuvre cette réforme en profondeur, l'Etat budgétise sur deux ans la création de 3 000 postes de professionnels pour renforcer la prévention, la lutte et les secours à personne. Il insiste notamment sur le nettoyage des interfaces entre habitat et milieu combustible, renforce ses programmes de coupures de combustible et de brûlage dirigé et investit dans la formation et la recherche.

## Summary

### Portugal's metamorphosis after upheaval from tragic wildfires in 2017 From convulsions to renewed foundation

2017, a year of prolonged severe drought, saw Portugal career into a new reality. At the end of spring and in autumn, periods normally free of threat from wildfire, two days brought exceptional atmospheric conditions and devastating wildfires. On June 17, when intense thunderstorm conditions prevailed, and on October 15, in an overspill from hurricane Ophelia, 112 people were killed. More than 300 other victims were burnt or injured. All previous records fell: the biggest fires, the biggest annual toll: 540,000 ha, far exceeding the dark years of 2003 and 2005.

This national trauma generated a collective awareness across the whole of society, from the ordinary citizen to the governing ranks and institutions. The issue of wildfire became a national priority. This resulted in innumerable measures being taken, an inventory of which is given in this paper via a review of the Portuguese press. These measures aimed at ensuring the safety of the rural population as well as preventing outbreaks through land management because it had been amply shown that firefighting methods were unable to contain wildfire in exceptional conditions.

To implement the far-reaching reforms, the national government budgeted over two years for the creation of 3,000 professional jobs involved in fire prevention, firefighting and rescue services. Policy now emphasises clearing the interfaces between residential areas and any reserves of inflammable material, reinforcing programmes for clear-cut breaks through fuel zones and controlled burning, and investment in training and research.