

Document de référence

Prévention des incendies de forêts en Méditerranée

Une clef pour réduire l'augmentation des risques d'incendies de forêts en Méditerranée dans le contexte du changement climatique

**Ce document de plaidoyer
pour la prévention des incendies
de forêts a été approuvé
par les principaux acteurs
méditerranéens de la gestion
des forêts lors de la seconde
Semaine Forestière
Méditerranéenne organisée
à Avignon du 5 au 8 avril 2011.
Ce document est une occasion
d'aborder la prévention
des incendies de forêts dans
le contexte du changement
climatique et de promouvoir
la mise en œuvre de ces recom-
mandations dans tous les pays
du pourtour de la Méditerranée.**

Introduction

Une occasion unique de sensibiliser au niveau international sur la prévention des incendies de forêts s'est présentée à l'occasion de deux ateliers organisés récemment : l'un sur "les feux de forêts dans la région méditerranéenne : la prévention et la coopération régionale" qui s'est tenue à Sabaudia en Italie en 2008¹ et un autre sur «l'évaluation des risques incendies de forêts et les stratégies novatrices pour la prévention des incendies», tenu à Rhodes, en Grèce en 2010².

Les objectifs de ces ateliers ont été l'examen des systèmes actuels de prévention dans les pays méditerranéens, l'identification de nouvelles stratégies et politiques nécessaires dans ce domaine et la formulation de conclusions et de recommandations sur la prévention des incendies de forêts. Une synthèse de ces conclusions et recommandations sont disponibles dans le présent document de plaidoyer sur les feux de forêts.

1 - Cf. Rapport atelier de Sabaudia sur :
<http://www.ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

2 - Cf. Rapport atelier de Rhodes sur : http://www.foresteurope.org/filestore/foresteurope/Publications/pdf/FOREST_EUROPE_Forest_Fires_Report.pdf

Contexte et justification de ce document de plaidoyer

Pourquoi les feux de forêts sont un thème pertinent en Méditerranée ?

Les feux de forêts détruisent la biodiversité, favorisent la désertification, affectent la qualité de l'air, le bilan des gaz à effet de serre et les ressources en eau. Les feux de forêts peuvent en outre avoir des effets négatifs sur la vie humaine et la santé (Les feux de forêts en Grèce en 2007 ont causé la mort de 84 personnes), sur le bien-être, sur le patrimoine culturel et naturel, sur l'emploi, les loisirs, les infrastructures économiques et sociales ainsi que sur de nombreuses activités humaines.

Les feux de forêts détruisent environ 500 000 hectares chaque année dans l'Union européenne et de 0,7 à 1 million d'hectares dans le bassin méditerranéen. Ces feux de forêts ont un impact sérieux sur l'environnement et sur les activités socio-économiques, surtout dans le sud de l'Europe et l'Afrique du Nord.

Groupe de travail de Silva Mediterranea sur les Feux de Forêts

Silva Mediterranea constitue un forum international, qui au fil des années a permis le partage d'expériences et de connaissances ainsi que la coordination des efforts pour prévenir et combattre les incendies de forêts. Ce rôle important a été développé à travers la construction d'un réseau entre tous les pays du bassin méditerranéen. Durant les dernières décennies, le travail de Silva Mediterranea s'est focalisé sur la promotion de l'échange d'informations sur les incendies de forêts entre les pays du bassin méditerranéen. Mettant à profit le lancement du système européen d'information sur les feux de forêts (EFFIS) par la Commission européenne, la FAO, avec l'aide de Silva Mediterranea et d'autres partenaires clés, a organisé plusieurs séminaires visant à promouvoir le recueil des données qui permettront une meilleure connaissance des incendies de forêts dans la région. Les centres internationaux de recherche ont conjugué leurs efforts pour atteindre cet objectif, comme le CIHEAM qui a coordonné, avec Silva Mediterranea, l'organisation de plusieurs séminaires en France, Grèce, Espagne, Tunisie et Maroc. Aujourd'hui, le comité Silva Mediterranea travaille toujours sur ces échanges d'expériences, convaincu de l'importance de disposer des connaissances sur les incendies de forêts pour faire face au défi de la manière la plus efficace possible : avec une base de données commune et décentralisée, compatible avec celles des pays méditerranéens membres de l'Union européenne, ce qui permettra l'échange et l'analyse des données pour aider à l'établissement de stratégies opérationnelles de prévention et de lutte contre les incendies de forêts. Dans cette perspective, le Groupe de travail de Silva Mediterranea sur les feux de forêts a élaboré un plan d'action pour la période 2009 à 2012. Le principal objectif de ce plan d'action est l'extension d'EFFIS à tous les pays du bassin méditerranéen, membres et non-membres de l'Union européenne, pour créer cette base de données décentralisée et commune sur les feux de forêts.

Un des plus grands défis pour la gestion durable des forêts dans le bassin méditerranéen est la lutte contre les incendies, une menace toujours présente et croissante en raison du changement climatique.

Les causes des feux de forêts et de l'augmentation des risques en Méditerranée

Contexte et changements sociaux

L'une des principales causes de feux de forêts est liée à une tradition ancienne, répandue "partout dans le monde", qui consiste à utiliser le feu comme un outil de gestion de la végétation par les agriculteurs et les éleveurs. Les populations rurales ont encore besoin de contrôler la végétation pour entretenir les parcours ou les autres terres nécessitant d'être débroussaillées. Pour ce faire, ils utilisent toujours le feu comme le mode principal d'entretien des terres.

La perception du risque est faible parce que les forêts sont considérées comme des agro-écosystèmes de faible valeur. Ces pratiques augmentent le risque d'incendies de forêts dans le bassin méditerranéen. En outre, l'état actuel de la végétation maintient et renforce même l'intérêt pour les utilisations traditionnelles du feu, parce que cette végétation est peu favorable à d'autres usages traditionnels comme le pâturage.

L'évolution en cours de la végétation sur le pourtour de la Méditerranée est étroitement corrélée avec le nombre d'incendies et avec leur gravité. La gestion de la biomasse combustible est l'un des principaux facteurs pour mieux contrôler les feux de forêts. Ni le nombre ni la gravité des incendies de forêts ne peuvent être compris sans une bonne compréhension de l'état actuel de la végétation.

L'évolution des conditions socio-économiques et environnementales dans de nombreux territoires ruraux européens (par exemple l'embroussaillage et le vieillissement de la population rurale) ont augmenté les risques liés à l'utilisation du feu traditionnel qui, à son tour, peut entraîner des incendies de forêts dommageables. Le feu est également utilisé comme un outil de gestion pour contrôler et orienter le type de végétation, mais parfois, il peut échapper au contrôle conduisant à des incendies de forêts de grande ampleur avec des impacts négatifs dans la région méditerranéenne, ainsi que

dans d'autres pays ayant des caractéristiques climatiques semblables.

L'urbanisation intense de nos sociétés, l'abandon de terres rurales et des activités rurales — comme la gestion de la forêt — avec l'expansion rapide des interfaces ville / forêts sont des facteurs clés pour les feux de forêts en Europe et en Méditerranée.

Végétation et dynamique de la végétation

Le climat, la structure des forêts, les types de végétation et d'activités humaines depuis des siècles ont transformé les forêts méditerranéennes en systèmes très complexes en constante évolution et, par conséquent, nécessitant une gestion spécifique adaptée.

En raison de l'abandon des territoires ruraux et de l'évolution des modèles de production qui ont été appliqués lors du dernier demi-siècle dans de nombreuses régions méditerranéennes, la végétation est dans une phase de développement très défavorable. Cette évolution augmente les risques d'incendies de forêts notamment dans le contexte de forte urbanisation de la région méditerranéenne. Dans de nombreuses régions, on observe de grandes surfaces avec des quantités de biomasse combustible élevées sans aucune discontinuité. Cela conduit à un risque très élevé de grands feux de forêts difficilement maîtrisables. Cette situation va s'étendre à l'avenir dans toutes les zones où l'urbanisation est aujourd'hui croissante et dans les territoires où la déprise rurale est en cours.

Conditions climatiques et changement climatique

Les écosystèmes, tout autour du bassin méditerranéen, sont fortement dépendants du climat méditerranéen, caractérisé par des étés chauds et secs. Ils sont très différents écologiquement des autres écosystèmes. Ils ont donc besoin d'approches spécifiques.

Le changement climatique n'aura pas seulement un impact sur les conditions de croissance des forêts méditerranéennes, il aura également un effet important sur la sévérité des perturbations, surtout celles dépendant de périodes de températures plus élevées et de sécheresses plus longues qui pourraient devenir plus fréquentes dans certaines zones du pourtour de la Méditerranée.

Le Centre Commun de Recherche de l'Union européenne à Ispra reconnaît que l'augmentation des risques d'incendies de forêts liés au changement climatique va devenir une préoccupation majeure du XXI^e siècle dans le pourtour de la Méditerranée.

Un besoin urgent de prévention des feux de forêts dans la région méditerranéenne

Il a été largement reconnu que la prévention est le moyen le plus efficace pour faire face aux feux de forêts. Les recommandations volontaires de la FAO sur la gestion des feux de forêts stipulent que : la prévention des incendies peut être le moyen d'atténuation la plus rentable et le plus efficace qu'un organisme ou une communauté peuvent mettre en œuvre. Prévenir les feux de forêts est toujours moins coûteux que les éteindre. Même dans les régions avec des services de sapeurs-pompiers bien préparés, avec des équipements terrestres et aériens sophistiqués, ainsi qu'un nombre important de sapeurs-pompiers, un certain nombre de grands feux catastrophiques n'ont pu être maîtrisés ces dernières années. Après plusieurs décennies axées sur l'extinction des incendies de forêts, tant au niveau national qu'international, actuellement, on observe une carence importante dans la prévention des feux de forêts.

Bien qu'il soit largement admis que la prévention est plus efficace que la lutte contre les incendies de forêts, il est urgent de donner une plus grande importance à la prévention des incendies de forêts en particulier avec la priorité suivante : la prévention devrait être axée sur la gestion durable des forêts et sur la gestion durable des espaces ruraux, pour limiter les risques de feux de forêts dans le bassin méditerranéen, en particulier, dans le contexte du changement climatique.

Pourquoi l'intégration régionale est-elle nécessaire entre l'Europe et le Sud de la Méditerranée ?

En raison de la nature transfrontalière des incendies de forêts, la planification de leur prévention doit être envisagée avec une pers-

Impact du changement climatique sur les risques de feux de forêts

Dans les différents scénarios présentés par le GIEC, la région méditerranéenne est confrontée à une forte augmentation de l'aridité de son climat. Même si la réponse des écosystèmes reste difficile à anticiper, l'augmentation des risques de feux de forêts, la désertification et la perte de biodiversité sont des tendances aujourd'hui démontrées. Par ailleurs, de nouvelles contraintes pèsent sur les agriculteurs, en particulier la rareté des ressources en eau. La gestion des forêts et des espaces naturels devra être plus économique en eau d'autant plus que nous ne savons pas où situer les seuils de résilience des écosystèmes au-delà desquels une détérioration irréversible pourrait survenir. Il est de plus en plus admis que la gestion durable doit être fondée sur la bonne gouvernance à travers la mise en œuvre des principes directeurs suivants : la subsidiarité, la délégation de l'autorité, l'évaluation, la responsabilité et la transparence, la participation de tous les intervenants et tous les publics concernés. Même si ces principes sont relativement simples à formuler, ils ne sont pas si faciles à mettre en pratique : il y a souvent de nombreux obstacles administratifs, juridiques et même psychologiques et sociologiques qui compliquent leur mise en œuvre. Le changement climatique va contribuer à augmenter les risques des grands feux de forêts dans le pourtour de la Méditerranée. Afin de réduire ces risques d'incendies de forêts, il est nécessaire de prendre en compte les deux facteurs suivants : le nombre d'incendies et la structure actuelle de la végétation. Comme le nombre de feux est étroitement lié à l'état de la végétation, une solution efficace serait de modifier la structure de la végétation actuelle. Ceci est un problème urgent à prendre en compte au niveau des paysages et avec une approche écosystémique. Une structure appropriée de la végétation pourrait également donner plus de valeur économique aux écosystèmes forestiers méditerranéens.

pective régionale à la fois européenne et méditerranéenne. Comme le signale le « *Livre vert sur la protection des forêts et sur l'information forestière dans l'Union européenne* » (Commission européenne), les efforts de prévention importants qui ont été faits par l'Union européenne et ses États membres ont été axés sur la formation, la recherche des causes, la sensibilisation et l'équipement des massifs. Aujourd'hui, ces efforts doivent être encore intensifiés pour faire face aux conséquences du changement climatique. Dans ce contexte de changement climatique, la corrélation entre la gestion active des forêts et la réduction des incendies est cruciale.

Les réseaux (Groupe de Travail de Silva Mediterranea sur les Feux de Forêts, Groupe d'expert de la Commission Européenne sur les incendies de forêts et l'EFFIS, Equipe de spécialistes des incendies de forêts de UNECE/FAO, etc.) ont constitué des forums internationaux efficaces pour le partage d'expériences et de connaissances ainsi que pour la coordination des efforts pour prévenir et combattre les incendies de forêts au cours des dernières décennies.

Les écosystèmes forestiers jouent un rôle très important dans la fourniture de multiples biens et services à tous les habitants du pourtour de la Méditerranée. Leur conservation mérite donc un soutien fort de l'Union européenne. Des appuis financiers sont nécessaires pour fournir des outils régionaux comme, par exemple, le Réseau des aires protégées "Natura 2000" (Fonds structurels et Fonds pour le Développement Rural).

Conclusions

Reconnaissant la pertinence de la prévention des incendies de forêts aux niveaux pan-européen et pan-méditerranéen et, sur la base des conclusions de plusieurs événements récents organisés dans la région Méditerranéenne pour améliorer la prévention des incendies de forêts, les principales conclusions de ce document de synthèse adopté lors de la Seconde Semaine Forestière Méditerranéenne sont :

– l'abandon des espaces ruraux et le déclin de l'économie forestière dans le bassin méditerranéen sont des préoccupations majeures alors que, dans le même temps, le changement climatique risque d'aggraver les risques d'incendies de forêts ;

– la priorité doit être donnée aux approches participatives pour la prévention des feux de forêts, en particulier en associant la population locale, acteur principal pour garantir une prévention des incendies de forêts efficace, et en impliquant les acteurs publics et privés du secteur forestier (approche locale, actions locales et analyse locale des causes) ;

– dans le contexte du changement climatique, la protection des écosystèmes forestiers et autres terres boisées en Europe et dans le bassin méditerranéen ne peut être efficace que si les stratégies de prévention des feux de forêts sont bien intégrées dans les programmes forestiers nationaux et régionaux, ainsi que dans les politiques forestières nationales ;

– la prévention des incendies de forêts doit être considérée comme une partie importante de la gestion forestière durable et devrait intégrer une approche territoriale en tenant mieux compte des différentes utilisations des terres ;

– les feux de forêts dans les zones périurbaines constituent un problème difficile à gérer dans le contexte des changements socio-économiques, ce qui nécessite des approches spécifiques dans le pourtour de la Méditerranée ;

– le traitement approprié de la biomasse combustible (réduction de la biomasse) est un facteur clé pour réduire les risques d'incendies de forêts. Une sylviculture préventive, qui éviterait les feux de cimes en traitant les combustibles aériens et en privilégiant les faibles densités ainsi que les discontinuités dans les peuplements forestiers, devrait intégrer une approche territoriale et un choix des espèces appropriées en vue d'accroître la résilience des écosystèmes forestiers aux incendies de forêts. La rentabilité des écosystèmes forestiers (biens et services, paiement des services environnementaux) doit être encouragée afin d'éviter les causes humaines des incendies de forêts.

La prévention des incendies de forêts est l'outil le plus efficace dans un contexte de ressources financières limitées”

«Les investissements en matière de prévention sont nécessaires pour l'adaptation des écosystèmes forestiers méditerranéens au changement climatique»

Organismes supportant ce document de synthèse

– Les représentants des membres du Partenariat de Collaboration sur les Forêts Méditerranéennes (CPMF Organisations et Algérie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie).

– Les membres du Comité Exécutif Élargi de Silva Mediterranea comprenant des représentants des États membres suivants : Bulgarie, France, Maroc, Portugal et Turquie ainsi que les coordonnateurs des six groupes de travail du Comité Silva Mediterranea.

– Les membres du Groupe de travail de la FAO sur les incendies de forêts coordonné par l'Espagne (GT1).

– Le Département des forêts de la FAO et le Secrétariat du Comité Silva Mediterranea.

Pertinence de la prévention des incendies dans le contexte du changement climatique

Les incendies de forêts causent de graves dommages écologiques, des impacts considérables sur (i) les moyens de subsistance, (ii) les infrastructures, (iii) le tourisme et peuvent avoir un bilan dramatique en terme de vies humaines. Malgré les progrès récents réalisés (i) dans les initiatives internationales (Recommandations volontaires de la FAO, Revue des cadres réglementaires sur les incendies de forêts de la FAO), (ii) sur l'information forestière et la surveillance (Système européen d'information sur les feux de forêts – EFFIS), (iii) dans les résultats des grands projets de recherche financés par la Commission européenne (FIRE PARADOX), et (iv) en terme de publications (EFIMED “Vivre avec feux de forêts : ce que la science peut nous dire ?”), la prévention — pour de multiples raisons — ne capte toujours qu'une petite fraction des budgets disponibles pour la gestion des feux de forêts, qu'une petite part de l'attention du public et n'a presque pas de place dans les médias. Le soutien financier direct pour la prévention des feux de forêts est faible et fragmenté (même si, dans le passé, l'UE a dépensé des millions d'euros pour la prévention des incendies de forêts dans le cadre du règlement pour le développement rural). Les cadres juridiques ne sont pas harmonisés entre les pays et, l'absence d'un instrument financier approprié ne permet pas l'échange des meilleures pratiques d'une région à l'autre. Il y a donc une marge considérable de progrès pour améliorer et innover dans les programmes de prévention sur feux de forêts. Plusieurs domaines d'innovation ont déjà été identifiés : (i) les approches globales et participatives, (ii) la sensibilisation des politiques et du grand public sur la potentialité et l'efficacité de la prévention, (iii) les nouveaux instruments financiers et les nouvelles politiques, (iv) l'évaluation des risques et les technologies de détection précoce et (v) la coopération internationale au niveau européen et au niveau du pourtour de la Méditerranée.

- Le Plan Bleu (UNEP/MAP).
- Le bureau Méditerranée de l'Institut Européen des Forêts (EFIMED).
- L'Unité de Recherches Écologie des Forêts Méditerranéennes (INRA).
- L'Association Internationale Forêts Méditerranéennes (AIFM).
- Le Centre Internationale des Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM).
- Le Fonds Mondial pour la Nature (WWF)
- Bureau du Programme Méditerranéen.
- L'Association des Propriétaires Forestiers de Méditerranée (ARCMED).
- L'Union Syndicale des Forestiers du Sud de l'Europe (USSE).
- L'Agence Allemande de Coopération Internationale pour le Développement (GIZ).
- Le Réseau Méditerranéen des Forêts Modèles (MMFN).
- Le Centre des technologies forestières de Catalogne (CTFC).

Document de référence (Résumé)

Prévention des incendies de forêt en Méditerranée

Une clef pour réduire l'augmentation des risques d'incendies de forêts en Méditerranée dans le contexte du changement climatique

Alors que les incendies de forêts sont déjà une préoccupation forte dans la région méditerranéenne, à la lumière des diagnostics du monde scientifique et des nouveaux scénarios climatiques, les gestionnaires forestiers vont être confrontés à une tendance générale d'augmentation des superficies brûlées ainsi qu'à une augmentation de la fréquence, de l'intensité et de la gravité des incendies de forêts (un incendie de forêt est tout feu incontrôlé de la végétation combustible qui se produit dans l'espace rural ou le milieu naturel. D'autres noms tels que feu de broussailles, feux de brousse, feux de forêts, feu d'herbe, feu de tourbière, incendie de végétation peuvent être utilisés pour décrire le même phénomène en fonction du type de végétation brûlée).

D'importants efforts de prévention ont déjà été axés sur la formation, la recherche des causes, la sensibilisation et l'équipement des massifs. En conséquence des processus de changements socio-économiques (exode rural, vieillissement des populations rurales, changements dans la gestion des systèmes de production, etc.), la structure de la végétation a déjà radicalement changé augmentant le risque d'une utilisation traditionnelle du feu dans la région méditerranéenne (le feu traditionnel est l'utilisation du feu par les communautés rurales à des fins de gestion des terres et des ressources naturelles. Il est basé sur un savoir-faire traditionnel).

Cependant, ces efforts de prévention doivent être intensifiés pour faire face aux conséquences du changement climatique.

Les occasions d'aborder la prévention des incendies de forêts au niveau international ont été identifiées dans le cadre de :

1. La 4^e Conférence internationale sur les incendies de forêts à Séville, Espagne (2007) ;
2. L'atelier de la FAO sur les "feux de forêts dans la région méditerranéenne", Sabaudia, Italie (2008) ;
3. L'atelier sur "L'évaluation des risques d'incendies de forêts et sur les stratégies novatrices pour la prévention des incendies", Rhodes, Grèce (2010).

Durant ces ateliers, plusieurs recommandations sur la prévention des incendies ont été produites par des experts des pays méditerranéens. Le présent document de plaidoyer a été préparé sur la base des conclusions et recommandations de ces événements antérieurs organisés dans la région méditerranéenne.

Les principales recommandations de ce document de plaidoyer sur la prévention des incendies de forêts dans la région méditerranéenne sont axées sur les priorités suivantes :

1. Amélioration de la coopération internationale sur la prévention des incendies de forêts ;
2. Intégration de la prévention des incendies de forêts dans les programmes forestiers nationaux / les politiques et stratégies nationales d'adaptation au changement climatique ;
3. Promotion de la connaissance et de l'enseignement sur la prévention des incendies de forêts ;
4. Amélioration des mécanismes de financement pour la prévention des incendies de forêts ;
5. Amélioration et harmonisation des systèmes d'information pour faire face aux risques nouveaux d'incendie de forêts.

Ce document de plaidoyer pour la prévention des incendies de forêts a été approuvé par les principaux acteurs méditerranéens de la gestion des forêts lors de la seconde Semaine Forestière Méditerranéenne organisée à Avignon du 5 au 8 avril 2011. Ce document est une occasion d'aborder la prévention des incendies de forêts dans le contexte du changement climatique et de promouvoir la mise en œuvre de ces recommandations dans tous les pays du pourtour de la Méditerranée. Il a également été présenté comme la position des acteurs méditerranéens au cours des séances régionales de la 5^e Conférence internationale sur les incendies de forêts qui s'est déroulé en Afrique du Sud (Sun City), le 11 mai 2011.