



COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION D'INFORMATION FLASH PRÉVENTION DES INCENDIES DE FORÊT ET DE VÉGÉTATION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié à **M. Alain Perea**, député de l'Aude (La République en Marche) et à **M. François-Michel Lambert**, député des Bouches-du-Rhône (Libertés et Territoires), une « mission flash » sur la prévention des incendies de forêt et de végétation.

Le changement climatique fait de ce sujet une menace dont nous ne prenons que peu la mesure aujourd'hui. Or, la survenue d'un « mégafeu » en France – comparable à ceux observés dans d'autres pays (Suède et sud de l'Europe) – constitue un risque de plus en plus crédible, comme l'a montré l'incendie de Gonfaron qui a affecté les deux-tiers de la réserve naturelle de la plaine des Maures en août 2021, et qui aurait pu devenir incontrôlable sans la mobilisation efficace de nos équipes de lutte. Aussi, au-delà de l'émotion relayée chaque été dans les médias lorsque surviennent des feux, émotion qui retombe à l'automne, une prise de conscience nationale sur l'ampleur de ce risque est indispensable.

Les travaux menés par les rapporteurs dans le cadre de cette mission flash les ont conduits à s'interroger sur les limites actuelles de la politique de prévention des incendies. L'habitat diffus, le développement des friches, le recul de la présence de l'activité humaine ou de lisière dans des espaces forestiers, ou encore la faible mise en œuvre de l'obligation légale de débroussaillage sont autant de facteurs de risques sur lesquels nous ne pouvons pas nous permettre de faire l'impasse.

Au cours d'une dizaine d'auditions et tables rondes, les rapporteurs ont entendu les services de l'État (direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises - DGSCGC, direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises - DGPE, direction générale de la prévention des risques - DGPR, délégué ministériel à la forêt et au bois) et des opérateurs (Office national des forêts - ONF, Météo-France, Institut national de l'information géographique et forestière - IGN), des représentants de collectivités territoriales, des associations environnementales et plus largement des acteurs concernés par les incendies de forêt et de végétation (chambres d'agriculture, sociétés d'autoroutes...). Les rapporteurs ont également effectué un déplacement dans les Bouches-du-Rhône et dans le Var.

[→ Voir ici l'intégralité de la communication](#)



Alain Perea
Député de l'Aude
(La République en Marche)



François-Michel Lambert
Député des Bouches-du-Rhône
(Libertés et territoires)

Les incendies de forêt et de végétation : un risque majeur sur tout le territoire

Des feux plus fréquents et plus étendus sous l'effet du dérèglement climatique

Si le nombre d'hectares brûlés tend à diminuer – la surface incendiée sur la période 2000-2018 est deux fois inférieure à celle de la période 1980-1999, le changement climatique pourrait en réalité conduire à la survenue de mégafeux dévastateurs, comparables aux épisodes connus sur le pourtour méditerranéen du Portugal, en Turquie, mais aussi jusqu'en Suède.

En effet, d'après Météo-France, le changement climatique générerait trois évolutions principales :

– une **plus grande sévérité** des épisodes de feux. L'année 2003, année record pour l'indice météo de sensibilité au feu, est ainsi appelée à devenir la norme vers le milieu du XXI^e siècle ;

– un **allongement de la saison des feux**, qui s'étendrait du printemps à l'automne ;

– une **extension du risque d'incendies à l'ensemble du territoire hexagonal**. Ainsi, au cours des deux décennies 1960-1970, 20 % du territoire métropolitain était concerné par des conditions propices à des départs de feux. Pour la décennie 2010, la proportion était de l'ordre de 40 %. Les incendies de forêt et de végétation ne sont plus une préoccupation localisée dans le Sud : c'est un risque auquel **l'ensemble de notre territoire hexagonal** sera confronté dans les années à venir. **Les régions se sentant aujourd'hui épargnées sont en réalité en sursis**, ainsi que l'a montré en Europe l'exemple suédois.

Des données incomplètes qui montrent toutefois l'importance de l'origine humaine des incendies

La connaissance des causes des incendies constitue un préalable à une politique de prévention efficace. Pourtant, le **niveau**

d'information quant à l'origine des incendies en France est assez faible, en particulier s'agissant de la base de données sur les incendies de forêts en France (BDIFF) de l'IGN (18 % des feux ont une origine connue sur la précédente décennie) et de la base Prométhée (62 %).

Les informations, certes incomplètes, permettent toutefois de mettre en évidence que **90 % des incendies sont d'origine humaine**. Il s'agit principalement de causes accidentelles et d'imprudences, ayant lieu en particulier dans les lieux d'interfaces entre l'homme et la nature (aux abords d'autoroutes par exemple).

Des conséquences importantes

Les conséquences des incendies sont majeures. Elles sont à la fois :

– **environnementales**, à travers l'atteinte à la biodiversité, en particulier lorsque les incendies touchent des espèces protégées ou des sites Natura 2000, mais également à travers l'émission de gaz à effet de serre dans de fortes proportions ;

– **économiques et financières**, par la perte de valeur et de production de bois, l'impact sur le tourisme de la dégradation des paysages, et en raison des coûts associés à la mobilisation de moyens de lutte terrestres et aériens ;

– **sanitaires**, les fumées et les cendres dégagées par l'incendie dégradant fortement la qualité de l'air et de l'eau ;

– **humaines**, avec un risque de décès de riverains, touristes ou pompiers, même si la France a été relativement préservée grâce à l'efficacité de sa politique de lutte.

Si ces conséquences sont connues théoriquement, **l'absence de tentative officielle de chiffrage complet du coût des incendies est regrettable¹**.

(1) Notons toutefois une tentative de modélisation du « coût du sauvé » réalisée par le service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône (SDIS 13) en mars 2021 (PASTOR et al., mars 2021, « Approche d'une technique standardisée

d'évaluation de la surface et des valeurs sauvées au cours de la lutte contre un feu de forêt »). Les auteurs évaluent à **7,3 millions d'euros la valeur moyenne sauvée par incendie de forêt par l'intervention des pompiers dans les Bouches-du-Rhône**.

Une politique de prévention efficace mais qui fait face à de nombreuses difficultés

Une politique de prévention de la perte de contrôle du feu de forêt globalement efficace et reconnue

La doctrine française en matière de prévention est globalement efficace. Pour éviter les départs de feux, les moyens mis en œuvre pour quadriller la forêt et les espaces naturels sont notables. C'est la puissance de l'action : **95 % des incendies sont ainsi éteints avant d'atteindre la superficie de 5 hectares** grâce à une stratégie d'attaque des feux naissants, qui s'appuie notamment sur le quadrillage des comités communaux de feux de forêt (CCFF) jusqu'au guet aérien armé (GAAR) et sur une anticipation opérationnelle en lien avec Météo-France.

Cette politique efficace est également reconnue hors de nos frontières. L'Entente de Valabre à Gardanne (13), visitée par les rapporteurs, constitue une référence à travers toute l'Europe et au-delà en matière de formation à la lutte contre les incendies de forêt. La France apporte ainsi son aide et son expertise aux pays fortement touchés par les incendies comme le Portugal, qui cherche à faire évoluer sa stratégie en ciblant une intervention rapide sur les feux naissants.



Déplacement des rapporteurs à l'Entente de Valabre (Bouches-du-Rhône)

De nombreuses fragilités

En dépit de ses succès, la politique de prévention des incendies comporte plusieurs fragilités qui pourraient s'avérer fatales compte tenu des effets du changement climatique.

- **Une absence de coordination des messages de prévention pour le grand public**

Neuf départs de feux sur dix sont d'origine humaine, aux interfaces entre l'urbanisation, l'artificialisation et les espaces naturels. L'information de la population sur les gestes et les comportements à risque est primordiale. Or, il n'existe pas de coordination en la matière, les messages restent distanciés du grand public (campagnes radios ou d'affichage) au risque de ne pas convaincre. Les moyens alloués aux actions de communication sont aussi très modestes, ainsi l'Entente de Valabre dispose d'un budget annuel de moins de 100 000 euros pour couvrir plusieurs dizaines de départements. Pourtant « la valeur du sauvé » (coûts évités) justifie amplement des moyens financiers en faveur de campagnes d'information adaptées aux nouveaux risques (feux de forêts mais aussi d'espaces naturels) et coordonnées.

- **L'obligation légale de débroussaillage : une mesure essentielle trop peu mise en œuvre**

L'obligation légale de débroussaillage (OLD) joue un rôle fondamental en matière de prévention des incendies. La protection d'une maison et de ses habitants est nettement renforcée lorsque les abords ont été débroussaillés. Le débroussaillage permet en outre de limiter la propagation d'un feu domestique vers les massifs. Le respect de l'OLD facilite enfin la lutte des services de secours en ralentissant la propagation du feu.

Dès lors, nous ne pouvons pas nous contenter d'un **taux d'application de 30 %, voire 50 % dans les meilleurs cas**.

Le non-respect des OLD s'explique par plusieurs raisons. La principale difficulté tient au volet répressif avec un coût de débroussaillage bien plus élevé que le risque d'amende (135 euros) et l'absence de sanction par les assurances (qui acceptent de couvrir quasi systématiquement les coûts même en l'absence d'OLD). Un autre point majeur du non-respect des OLD est dû au fait que les textes réglementaires imposent à des propriétaires de réaliser des débroussaillages chez leurs voisins, ce qui constitue une exception au droit de propriété. Il en résulte des **superpositions**

d'obligations sources de complexité. La longueur du guide technique d'interprétation des textes élaboré par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (98 pages) en témoigne. Enfin, les maires manquent de moyens juridiques et d'outils pour définir les régimes de responsabilité dans ce système de superpositions d'obligations complexes.

• *L'augmentation du volume de combustible et l'extension de la déprise agricole*

Contrairement aux idées reçues, **la forêt progresse de près de 2 % par an.** Dans le même temps, l'IGN a mis en évidence une nette **augmentation du volume de bois mort**, et donc de la quantité de combustible potentiel. De nombreuses essences subissent des dépérissements chroniques, sous l'effet conjugué du stress hydrique, de températures excessives et du développement d'agents pathogènes ravageurs.

Face à ces risques accrus sous l'effet du changement climatique, la **gestion des forêts** devient un véritable enjeu. Or, il existe de fortes **hétérogénéités** en matière d'entretien et d'aménagement des forêts. À cet égard, la forêt du bassin aquitain, étant économiquement plus rentable que la forêt méditerranéenne, peut engager plus de moyens économiques pour investir dans la prévention (notamment l'entretien des chemins DFCI).

La politique de prévention des incendies se trouve par ailleurs confrontée au défi de l'exode rural et de la **déprise** qui entraînent l'apparition de friches dont le développement favorise les départs de feux de végétation qui s'étendent ensuite aux forêts. Dans le même temps, la diminution des espaces de coupures de combustibles ne freine plus les feux. Enfin, **la politique de prévention des feux ne peut plus se limiter aux seules forêts**, le risque dépassant désormais le champ d'application du code forestier. On observe ainsi de plus en plus de feux de cultures, de chaumes et de zones pastorales.

• *La difficile conciliation entre des intérêts parfois contradictoires*

En préambule, rappelons qu'en cas d'incendie se propageant dans des zones d'habitat diffus, les moyens de secours sont orientés en **priorité** vers la sauvegarde des personnes, puis vers celle des biens et en dernier lieu vers celle de la forêt elle-même, laissant donc parfois l'incendie se poursuivre, les moyens de lutte étant consacrés à la protection et non pas à l'extinction de l'incendie.

La forêt se trouve au cœur de différents enjeux : des enjeux écologiques, de préservation de la biodiversité, des enjeux économiques, agricoles, de tourisme et de loisirs. La situation de la **réserve naturelle de la plaine des Maures**, ravagée à l'été 2021 par le violent incendie de Gonfaron, illustre bien ces divergences d'approches. Au carrefour d'enjeux qui peuvent sembler contradictoires, entre exploitation des espaces naturels nécessitant de garder un haut niveau de protection de la forêt à travers des OLD et des DFCI rigoureusement entretenus d'une part, et protection d'espèces naturelles endémiques fragiles exigeant des règles différenciées pour ces OLD et DFCI d'autre part, des conflits naissent entraînant des manquements au maintien à niveau des dispositifs de défense contre les incendies de forêt.

Les décisions en matière d'**urbanisme** supposent également de concilier des intérêts contradictoires. En particulier, l'urbanisation diffuse (le « mitage ») dans les zones à risques contrevient fortement à une prévention efficace des incendies de forêt. D'après une étude de l'ONF parue en 2008, **près de 500 000 habitations seraient situées en zone d'aléa fort.** Le non-respect des permis de construire voire l'absence d'autorisation semblent être assez récurrents dans la région méditerranéenne. Ainsi, la moitié des 650 bâtiments touchés par l'incendie de Gonfaron ne seraient pas totalement en conformité avec les règles d'urbanisme. La diminution des moyens humains dans les services de l'État face à l'augmentation des demandes et des risques est un élément majeur. Dans le seul

département du Var, ce sont 100 000 permis de construire qui sont déposés par an, alors que les moyens de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) sont en diminution.

Se pose également la question des choix de végétation plantée. Ainsi, lors de l'incendie de Rognac en 2016, les haies d'ornement ont eu un effet de mèche en propageant le feu d'habitation en habitation.

Propositions

La nécessité d'une prise de conscience nationale

Une **prise de conscience nationale** du risque que représentent les incendies de forêt est aujourd'hui nécessaire.

Cette prise de conscience doit en premier lieu concerner les **pouvoirs publics**.

➤ À cette fin, les rapporteurs recommandent de renforcer les moyens affectés à la **connaissance des causes et des coûts des incendies** de forêt et de végétation, notamment par une meilleure maîtrise des données ainsi que l'acquisition de nouvelles données par des moyens technologiques comme les caméras automatiques de guet, voire, à moyen terme, le satellite. Ces nouveaux moyens sont en renfort des moyens humains mobilisés et ne doivent pas remplacer la vigilance et la surveillance de l'homme sur le terrain.

➤ Par ailleurs, il est fondamental de **préserver les capacités humaines et matérielles de lutte** contre les incendies, ces dernières ayant, dans l'approche préventive française, une importance fondamentale. Plus généralement, les effectifs contribuant à la prévention des incendies, notamment ceux de l'ONF et des SDIS, sont aujourd'hui répartis sur la base d'un risque plus localisé dans le Sud de la France. Quant à ceux qui permettent d'éteindre l'incendie dès son apparition, socle national de la lutte contre les feux de forêts, ils s'appuient sur la disponibilité métropolitaine du corps des sapeurs-pompiers, venant en renfort l'été dans le Sud de la France. **Or, l'extension du risque incendie au Nord et son aggravation dans le Sud exigent non pas une simple**

redistribution telle qu'elle est aujourd'hui, mais un renforcement de ces moyens.

La prise de conscience doit également concerner **l'ensemble de la population**. Tout l'enjeu est de permettre au grand public de prendre conscience des risques mais également de le responsabiliser en faisant émerger une véritable **culture du risque** incendie.

Les **campagnes de sensibilisation**, mobilisant des supports variés (programmes scolaires, affichage, réseaux sociaux...) doivent à cette fin être renforcées et coordonnées.

La conséquence de ces exigences de moyens supplémentaires est la nécessité d'une coordination ministérielle et de nouveaux moyens financiers alloués spécifiquement. Les rapporteurs recommandent de s'appuyer sur les études sur la « valeur du sauvé » pour déterminer les axes de financement.

Améliorer la coordination des acteurs de la prévention aux niveaux national et local

Au **niveau national**, les acteurs auditionnés font état d'un niveau de coordination relativement satisfaisant. Les services de l'État travaillent par ailleurs en bonne intelligence avec des opérateurs ayant une expertise précieuse dans le cadre de la prévention (Météo-France, IGN, ONF). La dimension interministérielle doit toutefois être renforcée, en s'efforçant notamment d'éviter une segmentation entre prévention et lutte.

➤ Au vu de l'évolution forte du risque et des enjeux toujours plus importants, la mise en place d'un **document interministériel** de stratégie générale de prévention et de lutte contre les feux de végétation est indispensable. La mise en place d'un délégué interministériel doit être envisagée. À tout le moins, des réunions annuelles entre les directions ministérielles concernées devraient être mises en place.

➤ Pour ne prendre qu'un exemple, l'expertise de la DGSCGC en matière de lutte pourrait être utilement mobilisée dans le cadre de l'édiction des règles d'urbanisme, sur lesquelles elle pourrait disposer d'un droit de regard.

Il convient également de s'accorder sur une bonne coordination des acteurs au **niveau local**. En effet, l'efficacité de l'ensemble des outils et instruments de prévention des incendies, à l'instar des PPRIF, repose en réalité sur une animation cohérente au niveau local, impliquant de nombreuses parties prenantes. L'expertise propre de chacun des acteurs doit être valorisée dans des **instances de dialogue**, permettant de prendre des décisions en commun en matière de prévention des incendies. À ce titre, l'élaboration d'un document dynamique permettant d'impliquer l'ensemble des acteurs publics et privés serait un plus.

- L'Entente Valabre, établissement public précurseur d'une politique coordonnée sur le grand Sud-Est de la France, initiative unique dans son genre, pourrait servir de source d'inspiration pour d'autres régions ou bien voir son champ de compétence étendu à la coordination de la politique de prévention sur tous les territoires concernés par le risque d'incendies de forêt et d'espaces naturels.
- À un niveau plus localisé, les acteurs concernés pourraient également s'inspirer des méthodes utilisées dans le domaine du risque d'inondation, afin d'organiser des échanges entre parties prenantes dans le cadre du transfert de la compétence GEMAPI² aux EPCI.

Faire de la maîtrise de l'habitat diffus une priorité dans l'aménagement du territoire

La gestion des interfaces habitat-forêt constitue l'un des piliers de la prévention des feux de forêt. Plusieurs actions pourraient être menées pour en améliorer l'efficacité :

- Cela passe tout d'abord par un respect strict du droit de l'urbanisme. À commencer par les règles édictées dans les **plans de prévention du risque incendie de forêt (PPRIF)**, annexés aux plans locaux d'urbanisme (PLU), et qui doivent être appliquées fermement. Afin de renforcer son appropriation et son acceptation, le PPRIF doit pouvoir être un document en

dynamique à la responsabilité partagée avec les élus locaux et les services de l'État.



Les dangers de l'urbanisation au sein des massifs

- Qui plus est, une réflexion doit être menée quant à la manière de **réglementer les nouvelles formes d'habitat** (habitat mobile, dans les arbres, *tiny houses*...) qui profitent aujourd'hui de zones grises de la législation.
- La gestion de l'évolution de la déprise agricole et de l'extension des espaces naturels en friche ou de la forêt doit faire l'objet d'un pilotage administratif, par un suivi voire une planification.
- Enfin, il pourrait être envisagé la destruction de certaines habitations construites dans des zones à risques – y compris les constructions anciennement légales – ainsi que cela est fait en matière de risque d'inondation.

Faire appliquer et simplifier l'obligation légale de débroussaillage

La mise en œuvre de l'OLD constitue une nécessité absolue, tant elle a fait la preuve de son efficacité dans la prévention des incendies. Pour cela, nous proposons :

- **de simplifier les OLD** afin de régler les difficultés liées à la superposition d'obligations. Le débroussaillage sur son propre terrain, qui resterait à la charge de chaque propriétaire, pourrait être distingué de celui sur le terrain d'autrui, qui serait mutualisé et mis en œuvre par la commune ou par l'intercommunalité ;
- **de mieux informer et de sensibiliser les propriétaires** sur les bénéfices associés au respect de l'OLD pour leur sécurité et la

(2) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

protection de leur habitation. Cette sensibilisation relève de la commune : elle peut être effectuée à la fois par les élus, les gardes champêtres et les agents de police municipale, mais aussi par les bénévoles des comités communaux feux de forêts (CCFF) en zone méditerranéenne ou par des représentants des propriétaires forestiers regroupés en association syndicale autorisée (ASA) dans le Sud-Ouest ;

➤ **de fournir un appui méthodologique aux maires** en mettant à leur disposition des outils pour établir les plans de débroussaillage, comme cela est actuellement expérimenté en Aquitaine par l'ONF au sein de la commune de La Teste ;

➤ **de renforcer le volet répressif**, en augmentant le montant de la sanction.

Il convient enfin de rappeler que l'OLD s'applique également aux **voies de chemin de fer et aux aires d'autoroutes**, qui constituent des zones à risque de départ d'incendies.

Promouvoir une gestion plus durable des espaces et lisières forestiers

La **silviculture** tout d'abord, au travers de l'adaptation des peuplements, joue un rôle essentiel dans la limitation du risque d'incendies et doit à ce titre être davantage développée. À cet égard, l'expérimentation par l'ONF de « **mosaïques de forêt** » est prometteuse car la diversité des essences renforce la résilience des forêts face au changement climatique, mais aussi face aux ravageurs.

Les **usages agricoles** dans les interfaces forêt-espaces urbanisés doivent être retrouvés. En effet, l'abandon de l'exploitation agricole et forestière a comme double conséquence celle, visible, de l'avancée de la forêt avec une augmentation de la charge combustible de petites herbes et arbustes, et celle moins visible de la perte de la présence de l'homme connaisseur de l'espace naturel, vigilant mais aussi premier à intervenir en cas d'incendie. Ainsi les vignes jouent un rôle de coupe-feu efficace et assurent une interface entre forêts et espaces agricoles.

L'exemple de l'**agropastoralisme** constitue également une solution intéressante pour limiter le risque d'incendies. À titre d'illustration, la commune de La Bouilladisse a créé une zone agricole protégée (ZAP) au pied d'un massif dont les terres autrefois cultivées s'étaient transformées en friches. La ZAP a permis de recréer de l'activité économique et de l'emploi tout en contribuant à une meilleure défense de la forêt contre l'incendie. Parce qu'elles apportent un service environnemental de protection du massif forestier, les opérations agrosylvopastorales doivent être reconnues et rémunérées, notamment *via* le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

D'autres **usages par l'homme de la forêt** (les randonnées, les parcours équestres, les pistes VTT, certains types de chasse...) nécessitent, tout au long de l'année, l'entretien des espaces naturels et donc participent à la prévention.

Enfin, il serait opportun d'encourager les forêts privées à se doter d'un **document de gestion durable**, pour éviter que celles-ci ne soient laissées à l'abandon. Ce document, obligatoire pour les forêts de plus de 25 hectares, est mis en œuvre sur la base du volontariat dans les forêts de taille inférieure. La question peut se poser de baisser le seuil ou de le rendre obligatoire ; toutefois, il convient avant tout de sensibiliser les propriétaires à l'intérêt d'un tel document.