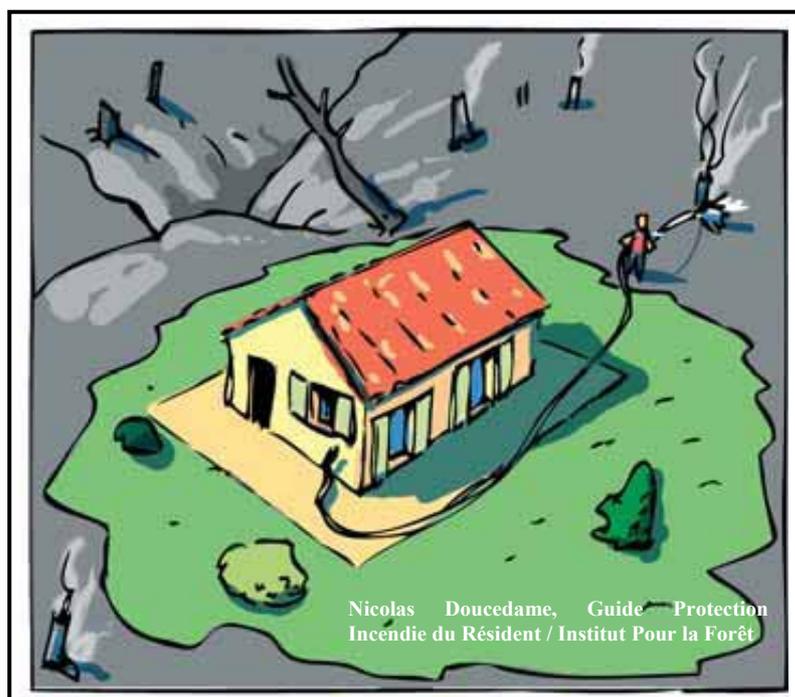




Observatoire de la forêt méditerranéenne

ANDALOUSIE ET PACA : DEUX REGIONS SOUMISES AU RISQUE INCENDIE DE FORET ET DEUX DISPOSITIFS D'AUTOPROTECTION DES ZONES HABITEES



- Synthèse issue des mémoires de stages de Fanny Roux -

(Stages de 3^{ème} année d'études à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, effectués avec l'appui de Laure Castelli et sous la direction d'Alain Lesturgez, Directeur de l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne)

Mai 2008

Illustration de la couverture : Nicolas Doucedame, tirée du Guide Protection Incendie du Résident / Institut Pour la Forêt.

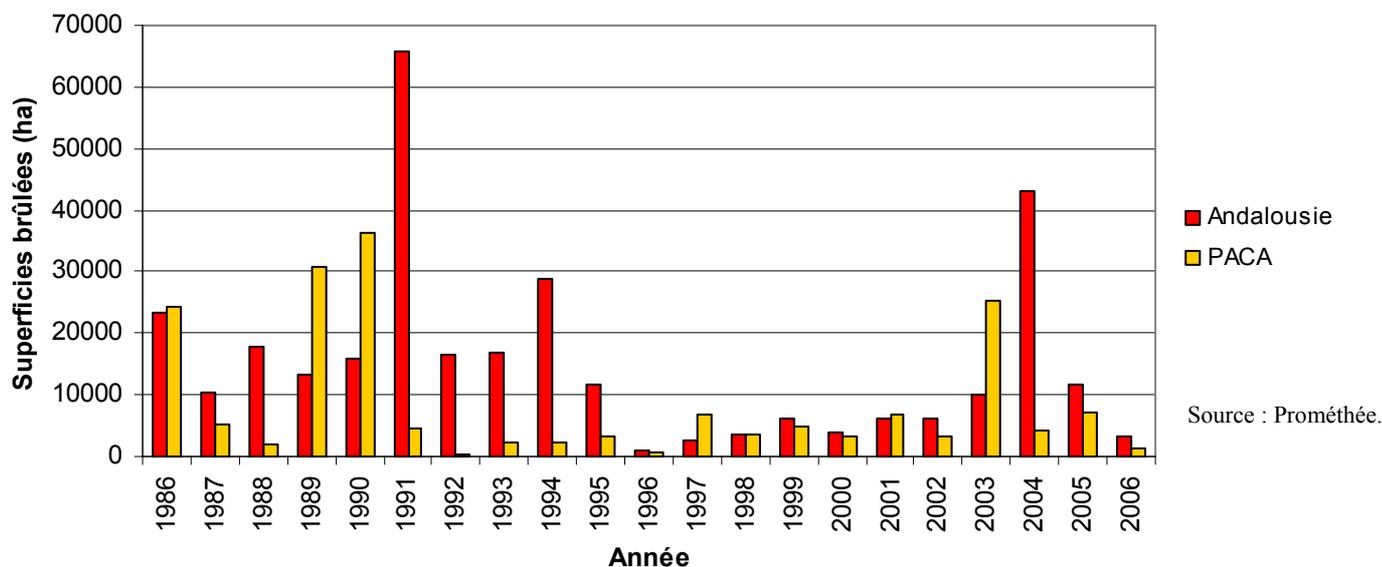
SOMMAIRE

| | |
|--|------|
| Introduction | p 2 |
| Mesures préventives individuelles d'autoprotection | p 3 |
| La prise en compte du risque d'incendie de forêt dans l'urbanisme | p 7 |
| Protection des populations en cas de feu | p 9 |
| Evaluation globale des dispositifs d'autoprotection | p 11 |
| Conclusion | p 13 |
| Pour en savoir plus | p 15 |

Introduction

Avec d'importantes superficies forestières, l'Andalousie (4,3 millions d'ha soit près de 50 % de la superficie régionale) et la région Provence Alpes Côte d'Azur (1,2 millions d'ha soit 38 % de la superficie régionale) sont fortement touchées par les incendies de forêt et présentent des traits communs au regard de ce risque.

Surfaces incendiées en PACA et en Andalousie entre 1986 et 2006.



Elles comportent notamment des zones d'habitat très exposées : des constructions groupées ou dispersées en forêt pour l'Andalousie et des zones de mitage important en PACA.

Avec leur climat de type méditerranéen, marqué par une forte sécheresse estivale, et avec une forêt en constante progression, notamment à cause de la déprise agricole, ces deux régions sont confrontées à la nécessité de défendre leur forêt face aux incendies tout en protégeant la population. Dans ce but, elles ont mis en place des dispositifs visant l'autoprotection des personnes et des biens car les moyens de lutte sont souvent insuffisants pour protéger chacun d'eux :

- des mesures préventives individuelles d'autoprotection ;
- des outils pour agencer l'urbanisation de façon à limiter l'exposition des zones habitées aux incendies ;
- une organisation spécifique en cas de feu de forêt.

Le projet INCENDI est un programme européen de coopération interrégionale Interreg III C. Il constitue la première démarche de coopération inter collectivités de la zone méditerranéenne, et à grande échelle, sur la question des incendies de forêt.

Son objectif est d'améliorer l'efficacité des politiques et des outils de prévention et de lutte sur la base d'échanges d'expériences et de tests des alternatives d'intervention et de prévention permettant de minimiser les pertes dues aux incendies.

C'est dans ce cadre qu'une **étude comparative des dispositifs d'autoprotection des constructions exposées au risque d'incendie de forêt en PACA et en Andalousie** a été réalisée par l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, en collaboration avec la Consejería de l'Environnement de la communauté autonome d'Andalousie.

Inscrite dans la thématique de travail "Autoprotection" de l'OCR INCENDI, cette étude a été financée par la Région PACA et l'Europe.

Mesures préventives individuelles d'autoprotection

Un des moyens permettant de limiter l'impact du feu sur les populations est de mettre en place des mesures préventives visant à diminuer la puissance d'un éventuel feu et à réduire la vulnérabilité des enjeux.

En Andalousie, des **Plans d'Autoprotection** doivent être élaborés par les entreprises, les ensembles urbanisés, les lotissements, les habitations isolées, les campings et les installations situées en zone exposée au risque d'incendie de forêt (zone forestière et zone d'influence forestière d'environ 400 m), ainsi que par les associations ou entreprises réalisant des travaux d'exploitation forestière dans ces zones.



Ces plans :

- comportent une **évaluation du risque** incendie aux alentours de l'installation
- fixent des **mesures de protection** et des **mesures préventives** : débroussaillage, éléments dangereux à éviter ou protéger, actions d'information de la population sur les risques encourus et les mesures de précaution à adopter (ex : panneaux visibles, distribution de brochures à l'entrée de l'installation, simulations de situation de crise, etc.)
- énumèrent et prévoient les **moyens de surveillance, d'extinction et d'évacuation** existants ou dont la mise en œuvre est envisagée :
 - a) Réseau d'eau minimum existant pour le branchement des moyens d'extinction et indication des conditions d'accessibilité pour les moyens de lutte.
 - b) Informations sur la voirie et la présence de pistes d'atterrissage pour préparer l'intervention des aides extérieures en cas d'urgence et permettre une éventuelle évacuation.
 - c) Actions de surveillance permettant de détecter, localiser et communiquer rapidement et précisément l'existence d'un incendie de forêt, afin de compléter les mesures des plans du niveau supérieur, c'est-à-dire les Plans Locaux (PLEIF).
 - d) Matériel présent au sein de l'installation : outils manuels (battes à feu, extincteurs, débroussailleuses, tronçonneuses ...), engins de débroussaillage, moyens de transport personnels, etc. Concernant le matériel et les infrastructures de la lutte contre l'incendie, il s'agit essentiellement d'inventorier les moyens déjà existants. Si l'on estime que les dispositifs sont insuffisants, de nouvelles infrastructures peuvent être prévues, mais il n'est pas possible de les imposer aux propriétaires, étant donné que la législation n'oblige pas les particuliers à se doter d'infrastructures particulières.
 - e) Moyens humains : indication de la fonction et du numéro de téléphone des habitants (notamment des responsables de quartier), qui doivent se placer sous le commandement des services chargés de la mise en œuvre du plan INFOCA (plan de lutte contre les incendies de forêt de la communauté autonome andalouse) en cas d'incendie.



- planifient l'**organisation en cas d'urgence** : surveillance, alerte, extinction (organisation des moyens humains et matériels, utilisation du matériel, coordination avec les moyens extérieurs), évacuation et diffusion des consignes de sécurité et d'urgence.
- fournissent la **cartographie de la végétation et des moyens de protection** prévus.

Ces plans doivent être rédigés, sur la base d'un formulaire standardisé, par les propriétaires des installations ou par les structures les regroupant, puis actualisés tous les ans avant la période à risque et révisés tous les 4 ans. Même si cela n'est pas obligatoire, il est recommandé de faire rédiger le plan par un technicien spécialisé qui pourra indiquer au propriétaire les mesures qu'il est obligatoire d'adopter, et qui pourra le conseiller techniquement concernant les mesures qu'il serait souhaitable de mettre en oeuvre. Cependant, il ne peut pas obliger le propriétaire qui l'emploie pour rédiger son plan à adopter les mesures qu'il estime nécessaires, excepté lorsqu'elles sont rendues obligatoires par la loi. Le débroussaillage à 15 m est en fait la seule mesure imposée par la législation, les Plans d'Autoprotection étant surtout orientés vers la détection des incendies et l'organisation en cas de crise.

Les Plans sont remis en mairie, où ils doivent être adoptés après consultation de la Consejería de l'Environnement de la communauté autonome d'Andalousie.

Les Plans d'Autoprotection sont annexés aux Plans Locaux d'Urgence Incendie de Forêt (PLEIF) élaborés par les communes et mis à disposition du département feux de forêt des représentations provinciales de la Consejería de l'Environnement andalouse.

Les communes doivent veiller à la bonne mise en oeuvre des mesures prévues dans les Plans d'Autoprotection. Les délégués provinciaux de la Consejería de l'Environnement andalouse sont compétents pour mettre en oeuvre une procédure d'exécution d'office des travaux imposés, à charge du contrevenant, mais ils n'en pratiquent pas encore. La Consejería de l'Environnement peut également sanctionner les communes qui ne se seraient pas dotées de PLEIF (avec les Plans d'Autoprotection en annexes), mais elle ne l'a encore jamais fait.

En PACA, contrairement à l'Andalousie, il n'existe **pas de plan individuel** prévoyant des mesures de débroussaillage et de gestion en cas d'incendie ou répertoriant les moyens humains et matériels disponibles.

Cependant la loi impose un **débroussaillage** dans certaines zones situées en forêt ou à moins de 200 m de ces dernières.

En règle générale, ce débroussaillage doit être réalisé :

- sur la totalité des parcelles situées en zone urbaine, quelles soient ou non bâties. Le débroussaillage est alors à la charge du propriétaire du terrain ;
- sur 50 m autour des constructions et sur 10 m de part et d'autres des voies privées y donnant accès, à la charge du propriétaire de chaque construction.



Illustration L. Castelli, d'après une photo de C. Tailleux / Fomedi.

Le maire doit veiller au respect de l'obligation légale de débroussailler. Lorsqu'un propriétaire ne respecte pas cette obligation, il doit mettre en place une procédure d'exécution d'office des travaux à charge du propriétaire. S'il ne le fait pas, sa responsabilité peut être engagée. En cas de carence du maire, le préfet peut se substituer à celui-ci pour faire exécuter d'office les

travaux. La procédure d'exécution d'office des travaux est d'application assez récente et est encore peu pratiquée. Des verbalisations sont également possibles et sont infligées dans une plus ou moins grande mesure selon les communes (selon leur volonté, leurs moyens, etc.).

Par ailleurs, des **coupures de combustible d'interface**, zones débroussaillées complémentaires aux obligations légales, sont parfois créées par les communes, les lotissements, etc. Elles peuvent être imposées dans le cadre des Plans de Prévention des Risques Naturels incendie de forêt (PPRif) afin de mieux protéger les habitations situées en zone très exposée et sont souvent à la charge de la collectivité.

Des **dispositions constructives** (issues de recherches et de retours d'expérience après incendie) visant l'autoprotection des constructions, et des **structures favorisant l'intervention des services de lutte et l'évacuation éventuelle de la population** (voirie et réseau hydraulique) sont également imposées dans le cadre des PPRif, qui sont établis sur certaines communes. En dehors des PPRif, ces mesures ne sont pas obligatoires mais simplement préconisées.

Il n'est pas non plus obligatoire, pour les particuliers, de s'équiper de **matériel d'autodéfense** face au feu, mais des campagnes d'information et des aides ont déjà été mises en place afin de les encourager à s'équiper de motopompes, de tuyaux et de lances.



Le débroussaillage est une mesure d'autoprotection commune aux deux régions, mais ses caractéristiques, tant sur le plan quantitatif (largeur de débroussaillage) que qualitatif (caractéristiques techniques) diffèrent beaucoup.

En Andalousie :

Divers traitements de la végétation peuvent s'inscrire dans les plans d'autoprotection : des coupures de combustible et des débroussaillages autour des constructions et le long des voies d'accès. Les propriétaires des installations peuvent se regrouper afin d'élaborer un système de protection commun (une seule coupure de combustible ou une unique bande débroussaillée).

Zone concernée : zone forestière et zone d'influence forestière (zone de 400 m pouvant être élargie ou rétrécie par le Conseil du Gouvernement Autonome en fonction des caractéristiques du terrain).

Périmètre à débroussailler : largeur minimale obligatoire de 15 m autour des constructions, avec la possibilité d'aller au delà (décision prise au cas par cas par les techniciens forestiers de la Consejería de l'Environnement d'Andalousie, lorsque le plan est rédigé par un technicien et que le propriétaire est d'accord avec les recommandations de ce dernier). Les routes et chemins doivent être débroussaillés au minimum sur 5 m de part et d'autre. Les propriétaires ont la possibilité de réaliser des coupures de combustible (élimination totale de la végétation) dont la largeur est de 2,5 fois la

hauteur moyenne des arbres (au moins 15 m) en zone boisée ; 10 m en présence de végétation buissonnante ; et 5 m en présence de végétation herbacée, mais cela n'est pas obligatoire.

Caractéristiques techniques : élimination de la végétation herbacée, réduction de la végétation buissonnante et, dans certains cas, de la végétation arborée. Les distances devant séparer les houppiers ne sont pas encore précisées, mais le Plan de Prévention Sociale en cours de rédaction en 2006 devait y remédier. Actuellement, la densité arbustive ou arborée après débroussaillage doit être prévue par le plan d'autoprotection.

En PACA :

Le débroussaillage est une obligation légale aux abords des constructions et de leurs voies d'accès (ainsi que des voies de circulation, voies ferrées et lignes électriques) situées dans une formation boisée ou à moins de 200 m de celle-ci. Les coupures de combustible situées à l'interface habitat-forêt ne sont pas exigées par la loi, mais peuvent être prescrites par les Plans de Prévention des Risques d'incendie de forêt (PPRif).

Zone concernée : formations boisées (bois, landes, forêts, maquis, garrigues, etc.) et une bande de 200 m les jouxtant.

Périmètre à débroussailler : 50 m autour des constructions en règle générale, le maire pouvant porter l'obligation à 100 m et le préfet à 200 m (cas assez rares). Les terrains situés en zone urbaine doivent être débroussaillés intégralement même en l'absence de construction. Les voies d'accès aux constructions doivent être débroussaillées sur 10 m de part et d'autre.

Caractéristiques techniques : le Code Forestier indique que le débroussaillage correspond aux opérations visant à diminuer l'intensité et à limiter la propagation des incendies par la réduction des combustibles végétaux, en garantissant une rupture de la continuité du couvert végétal et en procédant à l'élagage des sujets maintenus et à l'élimination des rémanents de coupes. Des caractéristiques techniques plus précises et propres à chaque département viennent compléter cette définition. Elles sont fixées par arrêté préfectoral.

En PACA, ces arrêtés imposent tous une distance minimale entre les houppiers des arbres et les constructions allant de 3 à 4 m, une hauteur minimale d'élagage des arbres de 2 à 2,5 m ; et un espacement entre arbres de 2 à 5 m. La plupart imposent la destruction de la végétation herbacée et ligneuse basse au ras du sol ; l'enlèvement des arbres morts, dominés sans avenir ou dépérissants et l'élimination des branches mortes.

Certains imposent également un ratissage sur 20 m autour des constructions ; un gabarit de passage de 3 à 4 m sur les voies privées donnant accès aux constructions ; ainsi que l'espacement et la limitation des dimensions des haies. Certains permettent de conserver des îlots de végétation buissonnante lorsque l'étage arboré est peu dense, pour préserver richesse écologique et paysages, mais imposent des règles d'espacement et des surfaces maximales pour ces îlots.

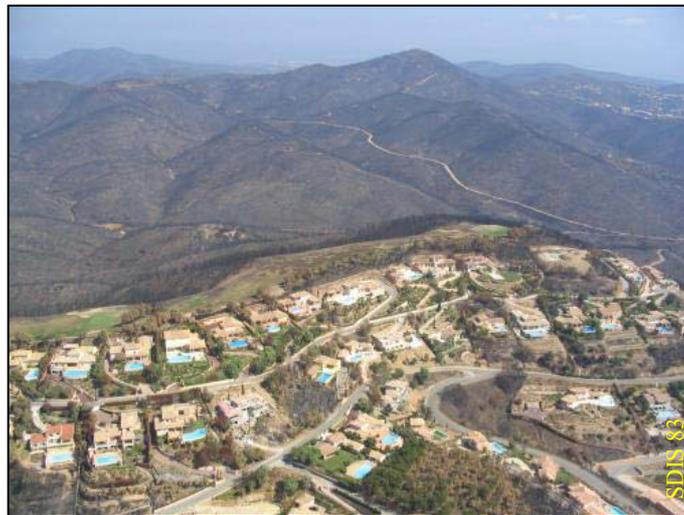
Certains arrêtés préfectoraux comportent des dispositions particulières pour les communes à risque faible et pour les campings et autres parcs de loisir.

La prise en compte du risque d'incendie de forêt dans l'urbanisme

Penser l'aménagement du territoire au regard du risque d'incendie permet d'organiser les zones urbanisées de façon à ce qu'elles soient le moins possible exposées aux incendies, que l'accès et l'intervention des services de lutte soient optimisés et sécurisés, et que l'évacuation des populations soit réalisable en sécurité sans gêner l'intervention des secours.

En **Andalousie**, il n'existe **pas d'instrument d'aménagement du territoire spécifique** visant à contrôler la construction en zone forestière en fonction du risque incendie de forêt. Néanmoins, certains instruments peuvent permettre d'agir en la matière :

- les Plans d'Aménagement des Ressources Naturelles (PORN, en espagnol), qui s'imposent aux documents d'urbanisme, mais qui n'existent pour l'instant que dans les parcs naturels ;
- l'Evaluation d'Impact Environnemental stratégique, qui donne à la Consejería de l'Environnement de la communauté autonome d'Andalousie un droit de regard et de contrôle sur les plans d'urbanisme des communes.



La **France** s'est, elle, dotée depuis 1995 d'outils de prévention et de régulation de l'urbanisation en zone exposée : les **Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles incendies de forêt** (PPRif).

Etablis sur certaines communes par l'Etat, ils interdisent la construction dans les zones où le risque d'incendie est très élevé et prévoient des possibilités d'expansion urbaine là où les risques sont moins importants ou nuls. Basés sur un zonage du territoire, ils imposent dans les zones bâties des mesures d'aménagement permettant d'autoprotéger les biens et les personnes et de faciliter l'intervention des secours (largeur des chemins, réseau d'hydrants, extension de la zone débroussaillée autour de la zone habitée (coupure d'interface), dispositions constructives).

Plusieurs sont déjà approuvés et appliqués en PACA, et d'autres sont en cours de rédaction. Cependant, leur mise en œuvre fait l'objet depuis 2006 d'une forte contestation de certains maires et des populations concernées, en particulier dans le Var, au sujet :

- des méthodes d'élaboration des cartes d'aléa et du zonage qui déterminent respectivement le degré de dangerosité des espaces et leur constructibilité ;
- de leur philosophie, basée sur le principe que l'urbanisation diffuse en forêt constitue un risque tant pour la forêt que pour ses habitants, alors que certains y voient le moyen de protéger et d'entretenir

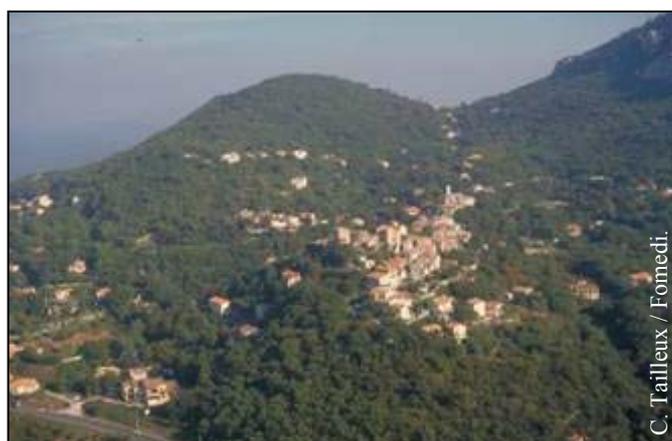
la forêt en établissant de vastes zones débroussaillées moyennant l'application stricte de la réglementation à ce sujet ;

- des nouveaux aménagements exigés pour les constructions existantes (élargissement des chemins, réseaux d'hydrants plus importants, etc.), jugés difficiles et onéreux à mettre en œuvre par les communes ;

- de l'espace de négociation entre les administrations instructrices des PPRif, les élus locaux et les populations concernées, parfois limité.

Ces contestations ont abouti à des modifications des mesures imposées et à des révisions de PPRif déjà approuvés dans le Var.

En dehors du dispositif PPRif, la prise en compte du risque incendie se fait au cours de la procédure d'attribution des permis de construire, notamment sur la base de l'article R 111 du Code l'Urbanisme, qui permet de refuser un permis de construire ou de ne l'accorder que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, ou si elles sont susceptibles, en raison de leur localisation, d'être exposées à des nuisances graves. Le permis de construire peut également être refusé sur des terrains desservis par des voies rendant difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie.



Protection des populations en cas de feu

En cas d'incendie, une bonne organisation permet aux services concernés d'agir en synergie pour plus d'efficacité et aux populations de se mettre en sécurité, voire de s'autodéfendre. Cela demande au préalable une planification de la gestion de la crise, des équipements et l'information du public.

En Andalousie, l'organisation de la gestion de crise au niveau des habitants et/ou des quartiers est prévue dans les **Plans d'Autoprotection**, de même que les actions d'information de la population à mettre en œuvre avant et pendant l'incendie (cas des installations recevant du public). Une brochure sur les plans d'autoprotection diffusée par la Consejería de l'Environnement d'Andalousie auprès des habitants indique **la conduite à tenir en cas d'incendie** afin qu'ils les intègrent et les détaillent dans leur plan d'autoprotection.

Pour une meilleure coordination des moyens et des actions à mettre en œuvre, les Plans d'Autoprotection sont annexés au Plan Local d'Urgence Incendie de Forêt (PLEIF) de leur commune.



A l'échelle communale, les PLEIF prévoient l'organisation et les procédures d'intervention en cas d'incendie de forêt et définissent la coordination avec les autres administrations locales, en fonction du Plan INFOCA (dispositif régional de lutte contre les incendies de forêt) auquel ils s'incorporent.

A partir d'un zonage du territoire qui est fonction du risque et des conséquences prévisibles des incendies de forêt, ils délimitent des zones selon les probables besoins d'intervention, le déploiement des moyens et les ressources. Ils localisent les infrastructures à utiliser pour les opérations d'urgence et prévoient l'organisation des GLPA (groupes de volontaires locaux). Les PLEIF promeuvent l'autoprotection des habitations, spécifient les procédures d'information de la population, et enfin, recensent les moyens et les ressources existantes pour la mise en pratique des activités prévues. Ils s'accompagnent d'une description géographique.

Révisés tous les 4 ans, ces plans s'incorporent au Plan INFOCA pour faciliter la tâche de la direction des opérations d'extinction (qui revient à la Consejería de l'Environnement). Les moyens locaux se placent sous les ordres de cette direction.

Les PLEIF doivent obligatoirement être réalisés par les communes totalement ou partiellement situées en zone à risque, choisies en fonction des indices de risque incendie et des enjeux à protéger. Le maire est responsable de l'élaboration mais aussi de l'application du PLEIF, dont un exemplaire est conservé en mairie et un autre dans le Centre Opérationnel Provincial de prévention et de lutte contre les incendies de forêt (COP) de la province où se trouve la commune.

En PACA, la protection des personnes est la priorité n° 1 des services de lutte contre les incendies (SDIS). Cependant, lors des grands incendies, il arrive souvent que les moyens ne soient pas suffisants pour protéger chaque habitation occupée. La consigne reste le **confinement** des personnes dans leurs constructions, hormis s'il s'agit de structures sensibles au feu (campings, etc.). L'évacuation est décidée par les pompiers et le maire ou le préfet, et elle est réalisée par la Gendarmerie.



Des **consignes de protection en cas d'incendie** sont diffusées auprès des populations avant et pendant la saison à risque, notamment par le biais de plaquettes d'information, mais n'ont aucun caractère obligatoire. Elles portent essentiellement sur la préparation du confinement ou de l'évacuation, sur la conduite à tenir face au feu et sur les mesures permettant de protéger sa maison (actions préventives et d'extinction).

L'organisation de la population à l'échelle des quartiers, pour faire face à la crise, existe à quelques endroits, mais reste à l'initiative des populations. Elle consiste la plupart du temps en la diffusion de l'alerte et l'entraide entre voisins.

A l'échelle communale, il existe les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS), mais ils ne sont pas spécifiques au risque incendie et sont obligatoires seulement dans les communes concernées par un Plan de Prévention des Risques ou un Plan Particulier d'Intervention. Ils ont pour vocation de planifier la gestion de la crise en vue d'assurer la sécurité de la population : ils déterminent les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixent l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recensent les moyens disponibles et définissent la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Les Plans Communaux de Sauvegarde sont arrêtés par les maires, qui sont ensuite responsables de leur mise en oeuvre. En PACA, la plupart de ces plans ne sont pas actualisés et sont rarement utilisés.

L'information de la population est sous la responsabilité du maire. Certaines communes sont dotées d'un Comité Communal Feux de Forêt, association de bénévoles oeuvrant pour la prévention des incendies de forêt, dont une des missions est d'alerter les habitants en cas de feu, sous l'autorité du maire.

Des structures locales (Comités d'Intérêt de Quartier, Conseils Généraux, etc.) ont pris l'initiative de mettre en place des actions pour améliorer l'organisation en cas de feu, notamment concernant la diffusion de l'alerte aux populations, l'information des services de lutte au sujet des moyens dont disposent les particuliers, ou la coordination entre les divers acteurs de la lutte contre les incendies de forêt.

Evaluation globale des dispositifs d'autoprotection des deux régions

Provence Alpes Côte d'Azur et Andalousie sont deux régions présentant d'importantes similarités au regard des incendies de forêt. Pourtant, elles ont mis en place des dispositifs différents visant un même objectif : l'autoprotection des zones habitées face à ce risque. Quels sont les points faibles et les points forts de chacun d'entre eux ?

Andalousie :

Il est encore tôt pour évaluer l'efficacité du dispositif andalou d'autoprotection des zones habitées car sa mise en place n'en est qu'à ses débuts. Il repose en effet sur une réglementation récente (loi de 1999 ; décret d'application de 2001).

Les Plans d'Autoprotection andalous sont surtout destinés à fournir des informations aux services de lutte contre l'incendie sur chaque l'installation (aléa incendie, moyens et infrastructures disponibles, etc.) et à organiser la gestion de crise au niveau individuel ou par quartier en prévoyant la coordination avec le dispositif de défense contre l'incendie. Ils sont particulièrement intéressants à cet égard. En revanche, les aspects liés à la réalisation d'infrastructures de protection mériteraient sans doute d'être plus exigeants. Le débroussaillage obligatoire à 15 m semble être insuffisant au vu de l'expérience française, et les PA n'obligent pas les propriétaires à se doter d'autres infrastructures de protection.

Il est possible de faire un premier bilan de la mise en œuvre du dispositif andalou d'autoprotection : les responsables d'installations publiques ont rédigé et réalisé les opérations de leur Plan d'Autoprotection (PA), mais le nombre d'installations privées en ayant rédigé un est encore faible. Une animation auprès des propriétaires apparaît nécessaire. La Consejería de l'Environnement de la communauté autonome d'Andalousie a d'ailleurs débuté en 2005 des campagnes de sensibilisation, d'information et d'aide à la rédaction de ces plans. Par ailleurs, l'important incendie (27 000 ha) qui a touché la région en 2004 a provoqué une prise de conscience bénéfique à la rédaction de ces plans.

Des contrôles de la réalisation de ces plans sont prévus et seront mis en œuvre après la phase, encore en cours, de rédaction. Cependant, cela risque d'être difficile car les communes manquent de moyens financiers et de compétences pour effectuer le suivi des plans d'autoprotection, qui leur incombe.

La situation est comparable en ce qui concerne les PLEIF (Plans Locaux d'Urgence Incendie de Forêt) : en 2006, ils étaient encore en cours de rédaction. Il n'est donc pas possible à ce jour d'évaluer leur efficacité. Pour accélérer leur rédaction, la Consejería de l'Environnement d'Andalousie s'est mobilisée en 2005 et en 2006 en mettant en place une équipe de techniciens forestiers chargés d'aider les mairies à rédiger leur plan. En effet, comme en France, les moyens, tant humains que techniques ou financiers, font souvent défaut aux communes pour leur permettre de mener à bien les missions qui leur échoient. Cependant, il semble que le manque de volonté politique des maires pour remplir leurs nouvelles obligations entrave également l'application de la législation.



PACA :

Le débroussaillage, qui constitue en PACA la principale mesure d'autoprotection des constructions, a prouvé son efficacité, comme l'ont démontré plusieurs retours d'expérience après incendie, notamment celui du Plan de la Tour (EGA, 2003) : 90 % des maisons protégées par un débroussaillage de 50 m de rayon ont été épargnées, tandis que 62 % des habitations protégées par un débroussaillage de rayon inférieur à 20 m ont été endommagées.

Cependant, l'application de cette obligation légale est inégale selon les départements et reste insuffisante en règle générale, malgré une législation ancienne. Son application est sous le contrôle des maires, et cette charge est difficile à porter pour les nombreuses communes ayant de faibles moyens. En effet, la bonne application du débroussaillage nécessite une animation auprès des propriétaires et un suivi administratif régulier en mairie, ce qui demande d'importants moyens financiers et du personnel compétent à ce sujet. Par ailleurs, cette démarche demande une volonté marquée de la part du maire, ce qui est rendu difficile par les enjeux électoraux.

On constate cependant que les grands incendies qui ont touché le département du Var en 2003, faisant plusieurs victimes et endommageant de nombreuses habitations non débroussaillées, ont conduit à une importante prise de conscience de la part des élus et de la population. Ainsi, de nouvelles communes ont mis en place des actions de sensibilisation, d'assistance technique, de contrôle du débroussaillage et de verbalisation, voire de réalisation d'office des travaux, dans certains cas avec le soutien de l'Etat (contrôle de la réalisation des travaux de débroussaillage et mise de procès verbaux), de la Région et de certains Conseils Généraux.

Bien que le débroussaillage permette d'assurer dans la majorité des cas l'autoprotection des habitations, des études réalisées après les incendies de ces 5 dernières années ont mis en évidence le fait qu'il ne suffisait pas en raison de certaines situations augmentant localement la puissance du feu (topographie, végétation) et de la particulière vulnérabilité au feu de certaines installations. Des coupures de combustible d'interface et le respect de certaines dispositions constructives permettent de parer à cela, mais ces mesures ne sont pas obligatoires en dehors des Plans de Prévention des Risques d'incendie de forêt (PPRif) et ne sont pas mises en place partout où elles le devraient.

Les événements de 2003 ont également accéléré l'élaboration par l'Etat de ces PPRif. Aujourd'hui, de nombreuses démarches d'élaboration de ces plans sont ralenties par les contestations des élus et de la population concernés, et le nombre de PPRif approuvés et mis en œuvre reste faible au regard du nombre de communes concernées par le risque feux de forêt en PACA.

Les retours d'expérience réalisés après les feux de 2003 ont mis en évidence le manque de coordination entre les services concernés par lutte contre les incendies et la protection des populations, et de nouvelles organisations ont été étudiées.

En conclusion, le dispositif d'autoprotection en PACA repose sur des principes de prévention qui, bien que perfectibles, ont fait leur preuve dans de nombreuses situations, mais souffre du manque de moyens et de volonté politique. L'organisation de la gestion de la crise est en train de se structurer et devra être de nouveau évaluée par la suite.



Conclusion : éléments de réflexion pour l'amélioration des dispositifs d'autoprotection

Bien qu'il existe des traits communs généraux aux dispositifs d'autoprotection mis en place en Andalousie et en PACA, cette étude met également en évidence des exigences réglementaires et des organisations différentes.

Cela ouvre plusieurs pistes de réflexion concernant l'amélioration des dispositifs de ces régions par l'appropriation de l'expérience de l'une par l'autre.

L'autoprotection des constructions exposées au risque d'incendie de forêt repose, dans les deux régions, sur la même mesure principale : le **débroussaillage**. Cependant, il diffère fortement d'une région à l'autre, avec des exigences nettement plus importantes en région PACA qu'en Andalousie. A ce titre, on peut s'interroger sur l'opportunité de **durcir les caractéristiques du débroussaillage en Andalousie**, le débroussaillage sur moins de 50 mètres ou sans éloignement de la végétation avec les constructions ayant montré son insuffisance en PACA lors de retours d'expérience après incendie.

La réglementation andalouse permet de **moduler la profondeur de débroussaillage** d'une installation à l'autre afin de **prendre en compte les conditions locales de terrain** telles que le relief, la végétation, l'exposition au vent, etc. (il est à noter cependant que rien n'oblige les propriétaires andalous à étendre leur débroussaillage au delà des 15 m obligatoires). Cette souplesse ne se retrouve pas dans l'obligation légale de débroussaillage française, qui reste de 50 mètres minimum et 100 m maximum quelle que soit la situation de la construction ; distance qui est déterminée par le maire ou le préfet. Aussi, les propriétaires ne peuvent pas adapter la profondeur de débroussaillage aux conditions de terrain.

La législation française relative au débroussaillage fait l'objet de contrôles depuis plusieurs années par les communes et des agents de l'Etat. La législation équivalente en Andalousie est plus récente et les contrôles n'ont pas encore été effectués. Aussi l'Andalousie pourrait-elle **s'appuyer sur les différentes méthodologies mises en œuvre en région PACA** et dont nous avons déjà des résultats. L'expérience française montre surtout que seuls les visites de diagnostic/conseil personnalisées, les contrôles systématiques et la menace de sanctions ont amené les habitants à réaliser les débroussaillages. La sensibilisation, seule, ne suffit pas.

Lorsque les communes sont responsables de la mise en œuvre de la législation, il est crucial qu'elles puissent disposer des **moyens financiers, humains et techniques** nécessaires, pour mener à bien leur mission de manière continue.

En PACA, l'autoprotection des habitations passe également par le respect de **dispositions constructives** imposées dans les zones à risque par les PPRif, sur les communes concernées par ces plans. Basées sur des constats effectués après incendie et vérifiées par des essais en centre de recherche, elles viennent compléter efficacement les obligations légales de débroussaillage. Ces mesures pourraient être **évaluées dans le contexte andalou afin d'être éventuellement intégrées** dans les Plans d'Autoprotection. Elles pourraient également être imposées **en PACA à l'ensemble des habitations** situées en zones boisées ou à moins de 200 m de ces espaces.

Les **coupures de combustible d'interface** imposées en PACA par les PPRif afin de mieux protéger les habitations situées en zone très exposée trouvent un équivalent en Andalousie avec :

- la possibilité de moduler la profondeur de débroussaillage d'une installation à l'autre. Cependant, rien n'oblige les propriétaires à étendre leur débroussaillage au delà des 15 m obligatoires, même lorsque les conditions du terrain sont particulièrement défavorables.

- la possibilité de réaliser une coupure de combustible, le cas échéant en se regroupant entre propriétaires pour réaliser l'installation, mais là encore, il s'agit d'une mesure facultative.

En complément au débroussaillage obligatoire, il faudrait **pouvoir imposer des coupures de combustible d'interface** en Andalousie, notamment pour protéger les zones où l'habitat s'est développé de manière dispersée sans planification préalable ; et en PACA, en dehors des PPRif, dans les zones exposées plus fortement au risque incendie, sur la base de la cartographie de l'aléa.

L'Andalousie pourrait se baser sur le dispositif PPRif existant en PACA pour mettre en place un outil permettant d'exiger des aménagements pour les constructions existantes. En effet, l'urbanisation en Andalousie s'est parfois produite de manière anarchique et rien, à l'heure actuelle, n'impose d'améliorer les infrastructures et équipements dans ces zones. Un autre atout du dispositif PPRif est la **possibilité de limiter la construction dans les zones à risque**, ce qui n'existe pas en Andalousie. Cependant, cette disposition n'est peut être pas la plus cruciale pour la région car il est d'usage d'y limiter la construction en forêt pour d'autres raisons, telles que la protection du couvert arboré.

L'**organisation en cas de feu** existe au niveau communal dans les deux régions (PCS en PACA et PLEIF en Andalousie). Cependant, il semble que ces plans soient plus opérationnels en Andalousie, avec leur mise à disposition auprès des services de lutte et l'intégration en annexe des Plans d'Autoprotection, qui recensent les moyens dont dispose chaque installation. En PACA, l'information des services de lutte à ce sujet n'est pas formalisée et reste très ponctuelle car elle repose sur des initiatives locales. **L'intégration dans les PCS d'informations sur les aménagements préventifs et les équipements de lutte dont disposent les particuliers serait à étudier.**

En PACA, il n'existe pas de **dispositif de gestion de crise obligatoire au niveau des habitants eux-mêmes ou de leur quartier**. Il n'existe pas non plus de **recensement systématique des moyens humains et matériels d'autoprotection des particuliers**. En revanche, en Andalousie, les Plans d'Autoprotection regroupent toutes ces informations, sont disponibles en mairie et sont à disposition des pompiers. Cela permet d'une part aux propriétaires de constructions en zone forestière de mieux se préparer à l'arrivée éventuelle d'un incendie par la mise en place de mesures préventives et par l'organisation de la gestion de la crise, d'autre part, de fournir aux services de lutte des informations sur la situation de chaque construction.

Le système andalous d'imbrication des plans existant à l'échelle des particuliers (Plans d'Autoprotection) et des plans d'échelle communale (PLEIF) permet, en outre, de regrouper en un seul et même document (le PLEIF, plan communal de gestion de crise spécifique aux feux de forêt qui comporte en annexe tous les Plans d'Autoprotection de la commune), **toute l'information concernant la gestion de crise et les moyens existants** pouvant être mis à disposition des services de lutte. Ils sont disponibles en mairie et dans les Centres Opérationnels Provinciaux de prévention et de lutte contre l'incendie. Les services de lutte disposent ainsi d'une cartographie et d'un descriptif précis de l'autoprotection individuelle et communale sur lequel s'appuyer.

Il pourrait être intéressant que des plans de ce type soient étudiés en France.

Chaque région possède une réglementation et une organisation des compétences et services impliqués dans la prévention et la lutte contre les incendies qui lui sont propres. En conséquence, l'intégration directe des mesures intéressantes d'une des régions dans le dispositif d'autoprotection de l'autre n'est pas possible ; mais une transposition adaptée des grands principes présentés ci-dessus semble être envisageable.

Pour en savoir plus

L'intégralité de l'étude se présente sous la forme de deux tomes détaillant les dispositifs présentés dans ce document de synthèse :



- « **L'Autoprotection des constructions exposées au risque d'incendie de forêt en PACA** » (*Fanny Roux, Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, 2006, mise à jour en 2007*) détaille l'organisation de la prévention et de la lutte dans la région, après avoir présenté les statistiques des incendies passés. L'étude aborde ensuite le thème du débroussaillage obligatoire, reconnu par tous comme étant la priorité numéro un. L'autoprotection étant également liée à l'aménagement du territoire, ce tome traite de la manière de prendre en compte le risque d'incendie de forêt dans l'urbanisme en PACA, ce qui amène à la question de la mise en œuvre des Plans de Prévention des Risques incendie de forêt (PPRif) et des débats dont ils font l'objet. Bien que souvent il ne s'agisse pas de dispositions exigibles par la loi, les dispositions constructives, les équipements et plantations à éviter ou à favoriser font également partie des moyens d'autoprotection des constructions et sont, à ce titre, étudiés. Enfin, l'organisation de la gestion de crise en cas de feu est présentée, tant au niveau de la population qu'au niveau communal.

Cette étude donne une vue globale de la situation pour l'ensemble de la région PACA et fournit des exemples plus ciblés, provenant majoritairement du département du Var.



- « **L'Autoprotection des constructions exposées au risque d'incendie de forêt en Andalousie** » (*Fanny Roux, Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, 2006*) aborde les mêmes points que l'étude sur l'autoprotection en PACA afin de pouvoir comparer les deux dispositifs. Ce tome présente donc la problématique incendie en Andalousie, puis détaille son système régional de prévention et de lutte contre les incendies (Plan Infoca). Il traite ensuite des Plans d'Autoprotection, qui planifient l'autoprotection à l'échelle individuelle, de la prise en compte du risque feux de forêt dans l'urbanisme et de la planification de l'organisation en cas de feu à l'échelle communale, avec les Plans Locaux d'Urgence Incendie de Forêt (PLEIF).

Basées sur des recherches bibliographiques et de nombreuses interviews, ces deux études s'attachent à mettre en évidence les points forts et faibles de ces deux dispositifs d'autoprotection, et les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre.