



FEUX DE FORÊT 2022

et évolution de la politique
de sécurité civile face au
changement climatique

André ACCARY, président du Département
de Saône-et-Loire et de la commission SDIS

Jean-Luc GLEYZE, président du Département
de Gironde, secrétaire général de DF



DÉPARTEMENTS
DE FRANCE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3	PRÉPARATION DE CRISE ET PRÉVENTION	26
PRÉAMBULE	4	Préparation de crise et planification	26
RETOUR SUR LES OPÉRATIONS	6	Qualification du risque	27
Rappels des faits	6	DFCI	28
Commandement	11	Gestion de la forêt	31
Logistique et soutien opérationnel	12	Elargir le spectre	32
Enseignements techniques	13	PACTES CAPACITAIRES	33
LES MOYENS AÉRIENS	14	CONCLUSION	34
Mise en alerte et attribution des moyens	15	REMERCIEMENTS	35
Commandement	17	GLOSSAIRE	37
Disponibilité et dimensionnement du dispositif	18		
LES MOYENS DES SDIS	20		
Moyens humains	20		
• Formation	20		
• SPP	21		
• SPV	22		
Moyens matériels	23		
Moyens financiers	24		

INTRODUCTION

L'intensité et l'étendue géographique inédite des incendies de forêts que la France a connus cet été ont poussé le président des Départements de France, François Sauvadet, à lancer une mission flash de retour d'expériences. Dans le respect des prérogatives de chacun, et notamment de l'État, DF souhaite ainsi contribuer aux réflexions que chacun conduit dans l'intérêt général.

Convaincus que « la résilience vient des territoires », les présidents André Accary et Jean-Luc Gleyze, rapporteurs de la mission, ont choisi de travailler à partir des données du terrain. Cette démarche ascendante paraît fondamentale. Deux visites (Jura, Gironde) et dix auditions ont été conduites en un laps de temps resserré. Quatorze contributions écrites spontanées s'y sont ajoutées.

Il est apparu naturel aux financeurs des SDIS de faire entendre leur voix, tout en restant à l'écoute de l'ensemble des partenaires. Avec ambition et réalisme, l'objectif est d'envisager la révision des priorités que les évolutions, climatiques en particulier, imposent. Il s'agit de tirer les enseignements des expériences vécues, sans faux semblant quant au « monde d'après » qu'il s'agit d'abord de permettre.

La nature des sinistres dont il est question dans ce rapport est particulière. Les secours et soins d'urgence aux personnes (SSUAP) représentent la plus forte part de l'activité des SDIS, et leur volume est directement lié à la densité de population d'un territoire, de même que les recettes des collectivités dépendent étroitement du niveau d'activité. Il en va tout autrement des risques naturels ou climatiques : Départements de France tient à souligner la décorrélation qui existe entre ces risques et la démographie locale. Ainsi certaines collectivités peuvent-elles devoir faire face à des enjeux d'une ampleur sans commune mesure avec leurs ressources.

C'est ainsi, en partant des témoignages d'expériences vécues, que la mission propose des constats pour inférer les besoins, en consacrant un chapitre spécifique aux moyens aériens. Elle étend ensuite sa réflexion à l'amont de la crise pour évoquer finalement les modalités d'élaboration de la politique de sécurité civile.

PRÉAMBULE

« La sécurité civile (...) a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.¹ » C'est ainsi que la loi définit la mission de sécurité civile, qui a longtemps relevé des seuls maires avant de progressivement devenir régalienne à l'issue de la seconde guerre mondiale.

Le législateur poursuit : « l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations.² »

C'est encore le code de la sécurité intérieure qui fait de chaque citoyen un contributeur de la sécurité civile, et des services d'incendie et de secours ses acteurs principaux, dont les missions sont définies par le code général des collectivités territoriales. Il s'agit donc d'une mission de service public, partagée comme peu le sont, en adhérence totale avec l'organisation de notre république décentralisée.

Dans une France fragilisée par le retour des inégalités territoriales et le recul de la plupart des services publics, le maillage étroit des centres de secours fait souvent apparaître les sapeurs-pompiers comme le dernier recours. On en oublierait presque que leurs missions sont délimitées par les textes et les définitions évoqués ci-dessus. Il semble utile de les rappeler³ :

1. La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;
2. La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;
3. La protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement ;
4. Les secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation, lorsqu'elles :
 - a) Sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ;
 - b) Présentent des signes de détresse vitale ;
 - c) Présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir.

Faire face aux défis évoqués dans ce rapport nécessite certes des investissements, mais impose également de lutter contre les transferts de charge qui grèvent le potentiel opérationnel des SDIS et émoussent l'engagement des sapeurs-pompiers. Avec 80% de missions d'assistance à la personne, dont toutes ne relèvent pas de l'urgence ou du secours proprement dit, le concours des sapeurs-pompiers – de même que celui des hélicoptères de la Sécurité Civile – au dispositif de soins relevant du ministère de la Santé est directement concerné.

1 Art. L 712-1 du code de la sécurité intérieure

2 Art. L 712-2

3 Art. L 1424-2 du code général des collectivités territoriales

BILAN DE L'ÉTÉ EN GIRONDE

(avant les feux de Saumos, dans le Médoc, en septembre)

614

départs de feux naissants,
5 ont échappé au contrôle rapide des pompiers

Les moyens militaires locaux ont également **renforcé le SDIS** (voir ci-dessous)

Près de **14 800 habitations sauvées** directement exposées au feu ou menacées

29 352

hectares ont brûlé

Des **renforts** venus de toute l'Europe mais également d'Outre-Mer : Allemagne, Roumanie, Italie, Pologne, Grèce, Autriche soit **397** sapeurs-pompiers

30 bâtiments de plus de 40m² détruits, dont **19** habitations

3 000

pompiers girondins et **1 200** pompiers venus de toute la France et de Suisse ont été mobilisés

Aucune victime civile, **27** pompiers blessés sans gravité

Près de **45 000** personnes évacuées au total

Le SDIS 33 a dû louer **un hélicoptère bombardier d'eau** pour l'attaque des départs de feux, et **un hélicoptère d'observation et de commandement**

Des **renforts de personnels et élus départementaux**, ainsi que des **volontaires** ont été mobilisés en masse pour la préparation des repas, manutention, logistique, la sécurisation des accès au domaine

RETOUR SUR LES OPÉRATIONS

RAPPELS DES FAITS

Les retours opérationnels cités ici sont essentiellement issus des visites en Gironde et dans le Jura, ainsi que des auditions conduites par la mission. Les contributions écrites ont davantage donné lieu à des propositions directes, qui sont amplement convergentes avec les faits observés lors des visites de terrain.

FOCUS SUR LES INCENDIES DE GIRONDE

- Le département de la Gironde est couvert par la forêt sur un tiers de sa superficie. Il abrite notamment une partie du plus grand massif forestier résineux continu d'Europe, qui s'étend également sur les Landes et le Lot-et-Garonne.
- Les **trois incendies majeurs** sont ceux de **La-Teste-de-Buch**, et ceux dénommés « **Landiras 1** » et « **Landiras 2** ». Ces appellations, affectées conventionnellement aux communes d'origine des incendies, ne rendent pas compte des communes les plus touchées. Alors que la forêt de La Teste est une forêt usagère, couverte par un ensemble de règles pour certaines héritées de plusieurs siècles, le massif des Landes de Gascogne est une forêt d'exploitation, privée à 95% ; la monoculture dominante de pin s'est accentuée ces dernières décennies en lien avec une exploitation plus productiviste de la forêt. Plusieurs autres caractéristiques se révéleront déterminantes quant à la conduite des opérations et à leur suite (surveillance du feu notamment). En effet, la forêt de La Teste se distingue par sa densité, son sol sablonneux et à fortes déclivités dunaires qui la rendent difficilement pénétrable, donc difficilement défendable. Le massif des Landes de Gascogne se caractérise par la hauteur des arbres, l'homogénéité des essences et le sol en tourbe dans lequel le feu s'enterre et peut perdurer jusqu'aux grandes pluies de l'automne. Les tourbières sont à l'origine de reprises de feu éloignées dans l'espace comme dans le temps, imposant une surveillance coûteuse en temps et en énergie.



- La météo du printemps et de l'été a vu s'accumuler les facteurs favorisant la survenance d'un risque maximal : la succession d'épisodes de sécheresse et de canicule, dès la fin du printemps, entrecoupée d'un violent orage de grêle en juin, avait éveillé la vigilance des acteurs locaux.

Concernant Landiras 1, la totalité des moyens du SDIS33 (opérations de la vie courante comprises) a été engagée lors de la matinée du 18 juillet. Il ne restait plus aucun moyen disponible, dans aucune caserne. La crainte d'une perte totale de contrôle a été maximale au soir du 18 juillet, il en a fort heureusement été autrement.

Le SDIS33 et la DFCI constatent que le comportement du feu est inconnu lorsque se combinent une température supérieure à 40°C et une hygrométrie du sol inférieure à 10%. A ces difficultés se sont ajoutés la forte sécheresse de la végétation, et les vents tournants imprévisibles, parfois générés par l'intensité même de l'incendie.



Le feu de Landiras aurait a priori pu être combattu plus facilement car la forêt est moins atypique que celle de La Teste. Mais la lutte s'est confrontée à la difficulté d'un habitat diffus en forêt nécessitant une mobilisation importante de moyens terrestres, et surtout celle de la disponibilité des moyens aériens qui ont fait défaut durant les premières heures de lutte, et ont été souvent détournés pour se porter sur d'autres feux naissants (avec un succès qui valide la pertinence de prépositionner les moyens). Le SDIS33 a ainsi été empêché de concentrer ses efforts alors que les conditions étaient particulièrement défavorables.

Le concours de moyens militaires (drone puis Caracal) a permis d'activer une surveillance nocturne. De puissants canons à eau de la base militaire de Cazaux, destinés aux feux d'aéronefs, ont renforcé le SDIS33. Par ailleurs la constitution de zones d'appui pour les moyens de lutte a nécessité le recours de nombreux moyens du génie, ainsi que des sylviculteurs et des entreprises forestières.

Finalement, le bilan au matin du 19 juillet 2022 est quasi miraculeux : pas de victime et peu de maisons perdues (5).

Mais l'incendie a encore poursuivi son expansion pendant plusieurs jours, à la suite de la reprise Landiras 2, une brutale accélération dans la nuit du 8 au 9 août, ravageant 5 000 ha à la vitesse de 6 à 7 km/h et pénétrant dans le département des Landes. Au bilan de ces 3 incendies doit être ajouté celui des **incendies de Saumos et d'Arès, soit**

près de 30 000 hectares au total, qui illustrent le défi de la surveillance du feu. Cette mission essentielle, particulièrement complexe dans le cas des tourbières propres au massif des Landes de Gascogne, est également consommatrice en ressources humaines.



**Secteur Cazaux-Pilat : 10 000 maisons sauvées (secteur bâti dense)
Le coût total des opérations pour le SDIS est évalué entre 11 et 12 M€.**

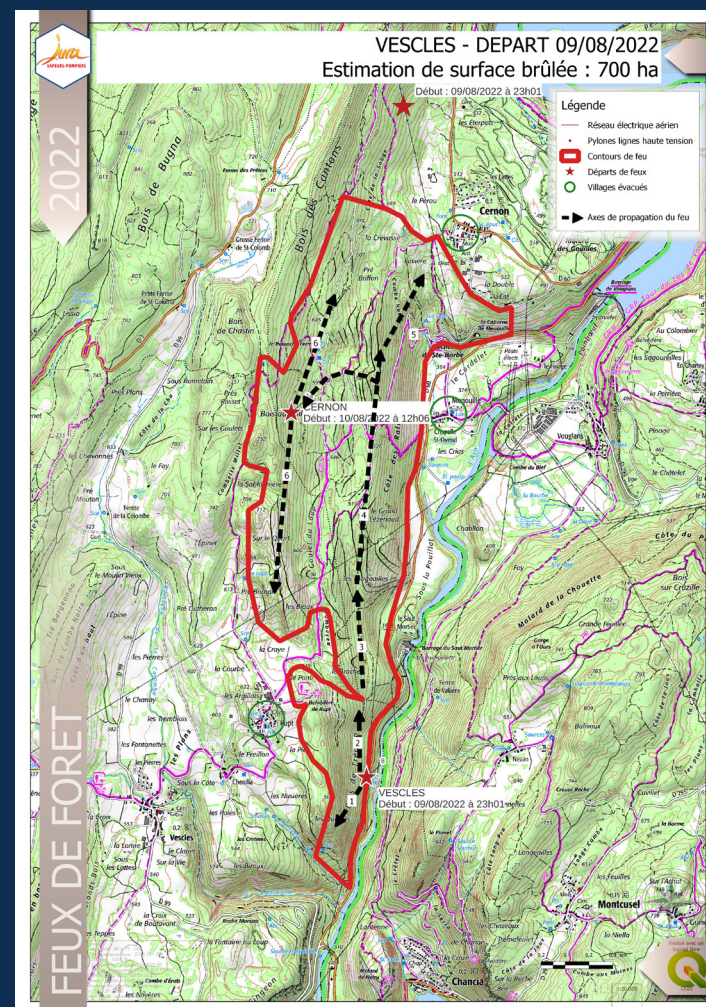
FOCUS SUR LES INCENDIES DANS LE JURA



- La lutte s'est très rapidement heurtée aux **difficultés d'accès aux zones à défendre** (relief), aux **délais de concours des moyens aériens**, ainsi qu'au caractère inédit d'incendies de forêts d'une telle ampleur dans le département. Le SDIS 39 n'estime pas avoir manqué d'effectifs ni d'équipement ; en revanche le manque de personnels formés aux feux de forêt a nécessité le concours de chefs de site qualifiés issus de départements voisins.



Cernon, 11 août 2022



- Comme en Gironde, **les délais d'alerte ne sont pas en cause dans l'extension des incendies**. Les maires et le SDIS39 ont été prévenus en direct.
- Compte tenu de la difficulté à aller lutter au contact du feu, le commandant des opérations de secours (COS) a fait le choix de prioriser la défense des habitations. **Aucune maison n'a brûlé.**
- Le **concours des agriculteurs s'est révélé déterminant.**



Clément Pernot, Président du Jura et André Accary, Président de la Saône-et-Loire visitent le centre d'intervention d'Arinthod - 2 septembre 2022



- En revanche **la coordination a parfois fait défaut** et aurait pu mettre en péril la réussite des opérations ; c'est notamment le cas en matière d'intégration des agriculteurs à la manœuvre, ou de coopération avec la Gendarmerie sur les choix de confinement ou d'évacuation. Ces aspects posent la question de la préparation de la crise, et potentiellement de la direction des opérations (notamment en ce qui concerne les décisions d'évacuation ou de confinement).

1160 ha ont brûlé sur les terrains accidentés du Jura

COMMANDEMENT

La direction et le commandement des opérations relèvent respectivement du préfet (ou du maire) et du SDIS. Toutefois, plusieurs aspects visibles de cette mission capitale appellent certaines observations des responsables publics que sont les présidents de SDIS et de Départements.

Le directeur des opérations de secours doit rester clairement identifiable quand l'étendue du sinistre déborde les découpages administratifs connus. Ce fut le cas en Gironde lorsque le feu a débordé sur les Landes : le commandement est resté girondin, avec un officier de liaison landais. La propagation de l'incendie Landiras 1, passant de l'arrondissement de Langon à celui d'Arcachon, a posé la question de la transmission de la responsabilité d'évacuation entre Sous-Préfets. De même, certains PCASDIS ont fait part de leurs interrogations sur des incendies dépassant les limites zonales ; les renforts du SDIS de l'Ain, prêts à partir aider leurs collègues du Jura, ont ainsi fait face à des complications administratives.

Les principes de la doctrine ORSEC doivent donc être rappelés, y compris en temps réel, et certaines situations imposent que le préfet formalise la désignation du DOS.

Il importe de **confier au COS les outils de commandement**. En matière de forces concourantes notamment, les deux moyens mis à disposition du DOS pour ce faire sont les plans ORSEC et les réquisitions. On observe par exemple que la DFCl n'apparaît nullement dans le plan ORSEC de la Gironde alors qu'elle constitue un acteur majeur aux côtés du SDIS.

L'intégration et la coordination des renforts étrangers est un défi qui se prépare. En effet sauf coopération préalable, leurs capacités ne sont connues que sur place. C'était le cas des pompiers européens œuvrant au profit de la Gironde. La DGSCGC est en mesure de déployer des équipes de soutien dans le but de faciliter l'interopérabilité avec les équipes internationales en renfort. Il faut aussi noter que l'absence d'acculturation à la spécificité d'un massif et de sa géophysique, pour des colonnes étrangères ou même nationales, peut poser problème : des équipages hybrides, comportant partiellement des pompiers locaux, sont alors nécessaires.

LOGISTIQUE ET SOUTIEN OPÉRATIONNEL

Dès lors qu'une opération s'étend dans le temps et dans l'espace, et notamment lorsque les relèves ne s'opèrent plus depuis une caserne, mais avec des rotations d'équipes sur le terrain, **les questions de soutien logistique prennent une dimension déterminante au point de conditionner la poursuite de la lutte.**

En Gironde, les maires se sont d'abord organisés pour nourrir les sapeurs-pompiers. Ils ont été confrontés, au bout d'une quinzaine de jours, à une fatigue confinante à l'épuisement, ainsi qu'à des expressions de besoins dépassant leurs capacités (par exemple nécessité de repas consistants pour les pompiers montant au feu, de nourriture réhydratante pour les descendants...).

Le Département 33 a donc ouvert le domaine départemental d'Hostens le 8 août avec pour mission de préparer 300 repas/jour pour 500 SP. Quatre jours plus tard, 1600 SP étaient sur place, ainsi que des militaires, des gendarmes, la DFCI, nécessitant la confection de 2000 repas matin, midi et soir, mais aussi de nuit. Un camp de base s'est ainsi créé spontanément, coordonné jour et nuit par des agents et élus départementaux, ainsi que des bénévoles.



Domaine départemental d'Hostens, ouvert par le CD33 pour la restauration des personnels engagés dans la lutte contre l'incendie de Landiras. 2000 repas quotidiens, matin midi soir et nuit.

Les événements catastrophiques ont suscité un élan de solidarité qu'il convient de souligner (*voir par ailleurs le paragraphe 4.1 dédié aux populations dans le chapitre « préparation de la crise »*). Pour autant, **la coordination des multiples dons spontanés est un véritable défi pour les autorités, voire un poids** : stockage, inventaire, répartition, logistique...

Pour toutes les tâches de soutien, **pouvoir compter sur des bénévoles (préparés, autant que possible) permet d'éviter d'employer des pompiers** aptes qui pourraient renforcer les rangs de la lutte opérationnelle. Le Département de la Gironde envisage même la réalisation expérimentale d'un plan départemental de sauvegarde, destiné à anticiper et prévenir, en coordination avec les planifications existantes de l'Etat, des communes et des EPCI.

Le transport sanitaire et la gestion des personnes évacuées non autonomes (hospitalisations à domicile, respirateur, ...) exigent, de la même façon, des soutiens, si possible extérieurs au SDIS (ARS, Département...).



Domaine départemental d'Hostens

ENSEIGNEMENTS TECHNIQUES

L'intérêt de la **mixité des moyens**, quels qu'ils soient, est manifeste dans de nombreux domaines (capacités des CCF, différents types d'aéronefs). A contrario **l'unicité, si elle permet des économies d'échelle, est un facteur de fragilité en situation de crise.**

L'accessibilité de la forêt est un facteur déterminant, qui peut freiner, voire empêcher la lutte terrestre. Elle dépend du relief, de la nature du sol, de la densité ainsi que de l'aménagement de voies d'accès. Outre cet aspect essentiel, la doctrine opérationnelle identifie plus largement divers critères de « défendabilité » de la forêt :

disponibilité de l'eau, respect des obligations légales de débroussaillage (OLD).

Il est nécessaire de généraliser cette approche afin de l'articuler avec les autres impératifs de gestion des massifs forestiers (voir § 4.4).



Jean-Luc Gleyze, Président de la Gironde et André Accary, Président de la Saône-et-Loire dévoilent le rapport d'étape de la mission flash - Nancy, 23 septembre 2022



Jean-Luc Gleyze, André Accary et Stéphane Morin, Président de l'ANDSIS

Les SDACR⁴ (en tout cas ceux qui ne le font pas déjà) doivent identifier les facteurs de rupture et les limites des moyens de lutte.

Les aléas climatiques (feux d'espaces naturels, inondations, sécheresse) doivent systématiquement être étudiés dans les SDACR, quel que soit le territoire, en attachant une importance particulière à la qualification du risque.

LES MOYENS AÉRIENS

DES MOYENS DÉCISIFS

S'il est unanimement reconnu que « les avions n'éteignent pas les feux » et qu'on ne peut se reposer sur les seuls moyens aériens, ces derniers restent tout à fait décisifs notamment lorsque les forces terrestres sont confrontées à des difficultés d'accès.

La doctrine d'attaque des feux naissants a de nouveau fait la preuve de sa pertinence ; si elle suscite quelques discussions techniques entre spécialistes, il est d'avis unanime que **les problèmes résident dans sa mise en œuvre plutôt que dans son contenu.** La généralisation du risque et des événements a mis le système sous tension à tous points de vue, et montré à quel point **cette doctrine est antinomique d'un système centralisé.**



MISE EN ALERTE ET ATTRIBUTION DES MOYENS

De nombreux départs de feux sont constatés dans le Médoc simultanément au feu de « Landiras 2 ». La présence des avions sur zone pour cet incendie leur permet d'intervenir sans délai avec un succès complet. Ce fut précédemment, et par la suite, le cas à plusieurs reprises pour des feux en Nord-Gironde, en Médoc, en Dordogne ou dans les Landes, déroutant ainsi fréquemment les moyens aériens. Ce qui démontre la nécessité à la fois d'un plus grand nombre de moyens disponibles, et d'un pré-positionnement zonal adapté.

Le président du Finistère, dans son audition, regrette un passage de Dash écourté (2 passages au lieu de 5 annoncés) sur le feu des Monts d'Arrée (2000 hectares). Sans faire l'économie d'un regard critique sur l'impréparation locale, il estime que l'intervention des Canadair dans les 48h (!) aurait été efficace face à un feu de Landes moins compliqué à maîtriser qu'un incendie de hautes pinèdes.

Le Jura et le Maine-et-Loire témoignent également de délais d'action des moyens aériens, voire de freins importants dans le processus décisionnel, qui ont représenté des pertes de chances majeures.

Les départements du Sud se sont dotés, par achat (Gard) ou par location (Var, Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes) d'avions ou d'hélicoptères bombardiers d'eau. Ils pallient ainsi la fin de service des Tracker qui assuraient, par patrouilles de deux, le guet aérien armé (GAAR) avec des délais d'intervention extrêmement réduits.

Aujourd'hui, le Dash assure un GAAR très efficace grâce à sa vitesse, mais il n'offre pas la souplesse d'emploi des Tracker. Le coût de l'heure de vol et la disponibilité limitent la durée de mise en œuvre du GAAR.

Les modalités de lutte aérienne doivent être abordées dans le SDACR. Ce serait aussi utile pour le pilotage de l'établissement qu'en vue des réflexions zonales.

Pour autant, **de nombreux départements se trouvent dans la stricte impossibilité de financer eux-mêmes le recours aux moyens aériens.** Il n'est pas envisageable de le leur imposer, en étendant à l'ensemble des SDIS les pratiques les plus volontaristes. Ça l'est d'autant moins que le pilotage stratégique et l'affectation des missions de la flotte aérienne de sécurité civile disposent manifestement de marges de progrès importantes, comme l'a relevé la Cour des Comptes dans un référé du 22 juillet rendu public début octobre 2022.

Enfin, **le pré-positionnement des moyens aériens** doit être demandé par le préfet de zone. La demande est étudiée en fonction de l'estimation du risque. Lorsque le SDIS ou le Département de la Gironde font état de l'absence ou du retard de moyens aériens, ils estiment que le niveau de risque défini au niveau national ne permet pas, dans certains cas, de les obtenir. C'est paradoxal, dans la mesure où les données locales ne faisaient pas de doute sur la forte inflammabilité des massifs. La mission note que les acteurs locaux craignent que des avions sollicités par précaution, et finalement non utilisés s'il n'y a pas d'incendie, ne soient pas facilement mis à disposition en cas de nouvelle demande les jours suivants. Ils attribuent cette crainte, partagée avec le sentiment de départements situés plus au Nord, à une pratique tacite liée à l'attachement des moyens aériens à la zone Sud.



La définition dynamique des critères de risque (notamment ceux qui justifient un GAAR) **est donc un sujet à traiter**, d'abord parce que la démarche ne semble mûre que dans le sud de la France, ensuite parce qu'un niveau de risque national a relativement peu de sens au regard de la diversité des massifs forestiers. Nous y revenons au § 4.2, dans les actions à conduire en amont de la crise.

COMMANDEMENT

Sur le plan national, **le COGIC coordonne les moyens aériens**. La forte prévalence historique de la zone Sud en termes de risque et d'évènements, la parfaite maîtrise des processus opérationnels et la situation de la base aérienne de sécurité civile de Nîmes-Garons donnent, de fait, un réel ancrage territorial aux avions bombardiers d'eau. **Cet été, il a parfois semblé aux acteurs des autres zones que contrairement au processus théorique, la décision d'engagement des avions appartenait moins au COGIC qu'à la zone Sud**. Ces acteurs moins coutumiers du recours aux moyens nationaux ont par ailleurs témoigné d'une certaine **difficulté à appréhender les circuits de décisions**.

Sur le plan local, l'intégration des moyens aériens dans un dispositif de lutte demande à la fois des moyens techniques (transmissions) et des compétences humaines. **Les SDIS sont tous dotés d'officiers aéronautique, sans lesquels la coordination des avions peut s'avérer problématique. Il est ici rappelé que les aéronefs de la sécurité civile ne peuvent pas utiliser le réseau Antarès.**



Chaque SDIS doit vérifier son aptitude à prendre en compte les appuis aériens.

DISPONIBILITÉ ET DIMENSIONNEMENT DU DISPOSITIF

La généralisation du risque a bousculé de nombreux repères, comme l'heureuse alternance habituelle entre le risque printanier dans les Landes de Gascogne et le risque estival concentré sur le Sud-Est. Cette habitude s'est vue cette année battue en brèche. De nombreux « chantiers » de lutte ont été privés des avions dont ils bénéficiaient au profit de feux naissants (on retrouve là les témoignages déjà cités de la Gironde ou du Finistère, on peut y ajouter le feu de la Montagnette dans les Bouches-du-Rhône, qui n'aurait pas atteint une telle ampleur – 1600 ha – dans des conditions normales de disponibilité de la flotte).

Le bon dimensionnement des moyens est aussi un enjeu de cohésion nationale. En effet les besoins simultanés mettent le dispositif actuel en forte tension. **Si elle devait perdurer, cette tension multiplierait les arbitrages, accroissant la centralisation et augmentant le risque d'opposer les acteurs, voire les territoires.** L'accentuation quasi certaine des conditions climatiques défavorables ne laisse pas d'autre choix que **d'étoffer le parc**. Il conviendra de réfléchir collectivement aux moyens d'y parvenir de façon équilibrée, ce qui implique une réflexion sur les implantations géographiques, temporaires ou non, dans une approche probablement zonale.

Le référé de la Cour des Comptes déjà cité pointe **une utilisation sous-optimale des moyens matériels et financiers actuels, dont la correction contribuerait fortement à répondre aux besoins.** En outre, les questions de répartition territoriale à laquelle les Départements voudraient associer leur réflexion ne peuvent être abordées tant que les difficultés internes de gestion des moyens aériens ne sont pas traitées.

Le besoin de moyens aériens immédiatement disponibles ne doit pas être considéré comme celui des seules collectivités ; certaines d'entre elles n'ont simplement pas la capacité d'y faire face. Sans doute la solidarité interdépartementale peut-elle encore être améliorée, mais elle ne suffira pas. La collaboration Etat-collectivités à travers une nouvelle approche des pactes capacitaires zonaux doit être sérieusement envisagée, y compris dans la répartition des responsabilités entre moyens terrestres et moyens aériens : il s'agit là, aussi, de définir la répartition des moyens financiers et les éventuelles recettes correspondantes (cf § V). C'est un sujet d'équité territoriale.

Le potentiel opérationnel des moyens aériens doit être augmenté, à la fois par l'optimisation des ressources existantes et leur accroissement à terme.

Le pré-positionnement des moyens aériens est la condition sine qua non d'une attaque efficace des feux naissants. Il ne peut être optimisé que par la combinaison d'une meilleure qualification du risque et d'une plus grande disponibilité de la flotte.

La mission bénéficiera d'une meilleure vision des pistes auxquelles les Départements peuvent contribuer dès lors qu'elle aura pu visiter la base de Sécurité Civile de Nîmes, autorisation qui n'a pu être obtenue dans la période de la mission.

La question des moyens aériens a souvent été citée comme étant, pour une bonne part, européenne.

Le mécanisme *RescUE* semble n'avoir pas été activé par la France pour un renfort en avions. D'autres pays le font. Par ailleurs *RescUE* est axé sur la réaction aux catastrophes par des moyens lourds, ce qui ne répond pas

aux débats que fait naître la doctrine d'attaque des feux naissants.

La réduction des inégalités territoriales est l'un des axes majeurs de l'agenda territorial 2030 de l'Union, il faut y recourir.

Des constructeurs européens se positionnent sur le marché des avions bombardiers d'eau. Ils semblent mieux répondre aux objectifs de modernisation, qui restent le point faible de l'offre des sociétés américaines construisant et commercialisant les Canadairs. Elles proposent en effet des appareils dont la rusticité est éprouvée, mais dont

la base technologique n'a que peu évolué.

En termes d'investissements, y compris pour l'acquisition de moyens terrestres, plusieurs voix s'élèvent pour demander que la Commission Européenne élabore des appels à projets mieux dimensionnés aux enjeux régionaux. Pour la délégation de sénateurs entendus par la mission, cette piste à explorer en lien avec Régions de France permettrait aux financeurs des SDIS de disposer d'un recours supplémentaire. La mission de DF considère que cette proposition est, en outre, adaptée à la vision qu'elle porte de la réflexion capacitaire zonale.

LES MOYENS DES SDIS

À l'instar des moyens aériens, ceux des SDIS ont été sollicités au point de laisser craindre, ponctuellement, la rupture. Il convient néanmoins de reconnaître que le système a tenu, tout en notant qu'il existe des disparités fortes entre départements concernant leurs moyens. Cependant, l'été 2022 a peu de chances de longtemps rester un été exceptionnel. **La montée en puissance, qualitative et quantitative, n'est pas une option.** Le secours et soin d'urgence aux personnes (SSUAP), avec ses missions périphériques, continue de peser lourdement sur les SDIS. Les incendies de l'été le rappellent douloureusement alors que nombre de services d'urgence avaient fermé, reportant une charge certaine sur les sapeurs-pompiers. Avec 80 à 85% des interventions – en accroissement constant – le SSUAP est une donnée clef dans la question des moyens : cette réalité opérationnelle, liée pour une bonne part au fait métropolitain ou à la croissance démographique forte de certains départements, conditionne la capacité des SDIS à répondre à plusieurs risques simultanément.

MOYENS HUMAINS

La préoccupation principale reste la capacité de montée en puissance avec du personnel formé. Le potentiel journalier est ici un point-clef, tant en termes de réponse opérationnelle que de sécurité et santé en intervention. L'expérience vécue cet été d'exposition à des événements extrêmes a également confirmé l'intérêt du soutien psychologique, que les employeurs doivent pouvoir proposer aux soldats du feu.

• Formation

La première urgence en matière de lutte contre les effets du changement climatique est la formation. 44% des personnels du SDIS 29 sont formés aux feux de forêt, la Saône-et-Loire dispose de 500 personnels formés alors qu'il n'y en avait pratiquement aucun il y a 5 ans. En Gironde, les compétences relatives aux feux tactiques (ou contrefeux) pourraient se perdre avec le renouvellement des générations alors qu'elles ont été d'une importance capitale dans la lutte. Le département bénéficie en outre d'un contexte favorable avec une base militaire qui a besoin

d'effectuer des brûlages préventifs sur sa partie boisée ; le SDIS33 saisit donc l'occasion de former et maintenir à niveau les personnels aptes à procéder à ces opérations. A La Réunion, ce sont les agents de l'ONF qui procèdent au brûlage dirigé ; les pompiers de Lozère, d'Aveyron, des Landes, pratiquent également. Les compétences existent, elles doivent être développées.

La formation concerne également l'intégration des renforts européens et des moyens aériens, ou la capacité du SDIS à commander plusieurs incendies simultanément.

• Sapeurs-pompiers professionnels (SPP)

Les partenaires sociaux insistent sur le besoin de professionnaliser les SDIS, et réclament un « Baume de la sécurité civile » pour fédérer les réflexions dans l'optique d'une réforme en profondeur. Les enjeux économiques sont toutefois significatifs, dans un contexte de moyens contraints et de demandes toujours croissantes. Par leur expertise et leur solidité, les SPP restent la charpente du SDIS ; l'évolution de leurs effectifs doit être corrélée avec celle des effectifs SPV. Leur gestion peut conduire en revanche à un regroupement dans des centres de secours plus grands et moins nombreux, au détriment de la nécessaire finesse du maillage territorial.

A propos des renforts internationaux et de la couverture du risque en cas d'accident, Avenir-Secours défend la création d'un statut européen du sauveteur. C'est une proposition qu'il est difficile de relayer sans l'expertiser davantage.

Si la gestion de crise impose un emploi exceptionnel, les syndicats alertent sur le respect du temps de travail ; la multiplication des événements calamiteux ne doit pas normaliser les dépassements. La mise en œuvre des colonnes de renfort conduit, du fait des déplacements, à des durées d'emploi particulièrement longues qui ont aussi été évoquées, bien entendu, pour les sapeurs-pompiers volontaires⁵.



• Sapeurs-pompiers volontaires (SPV)

Le modèle du volontariat a lui aussi confirmé sa pertinence.

Les SPV ont fait preuve d'une remarquable disponibilité dans la crise, d'un engagement sans faille et de compétences avérées. Dans le Rhône, les colonnes de renfort ont été déployées cet été à un niveau jamais atteint : 13 détachements, plus de 12 000 heures, avec 90% de SPV.

Les enjeux déjà identifiés par ailleurs se sont tous confirmés :

- **Le défi de la disponibilité globale repose sur une évolution sociétale, mais aussi sur la nature des missions :** si le nombre total de SPV ne fléchit pas, il n'en va pas de même des heures effectuées. Le SDIS de l'Ain a constaté cet été une très forte disponibilité pour les colonnes de renforts « feu de forêt », tout en peinant à assurer ses gardes courantes. **Cela révèle l'intérêt des SPV pour les missions classiques, et a contrario la démotivation induite par les missions d'ambulance.**
- **Le développement des réserves** pourrait contribuer à dégager de la disponibilité pour les SPV formés et aptes.
- **Le défi de la durée d'engagement :** la tendance à la baisse augmente les besoins en formation et donc les indisponibilités. -
Le fait générationnel, souvent évoqué, mérite une expertise sociologique ; on constate en effet un lien à l'engagement plus diffus ou plus volatile aujourd'hui.
- **Le défi du recrutement :** la communication nationale est perfectible.

L'objectif affiché par la fédération de 250000 SPV à la fin du quinquennat est à mettre en regard de celui proposé par le ministre (+ 20000 SPV). Quoi qu'il en soit **le recrutement reste l'enjeu majeur.**

Les sections de jeunes sapeurs-pompiers (JSP) sont également un levier à développer. On compte à ce jour plus de 29100 JSP.

- **L'intéressement des employeurs :** Les actions incitatives en faveur des employeurs doivent aller plus loin que ne l'a fait la loi Matras (le Sénat avait formulé des propositions équilibrées, sur la base d'exonérations fiscales plafonnées). Les PME, TPE et artisans doivent notamment être une cible privilégiée.



MOYENS MATÉRIELS

Bien qu'impressionnante, l'ampleur maximale des incendies n'est pas l'élément clef pour dimensionner les moyens. La bonne mesure est plutôt de considérer les moyens nécessaires pour éviter d'atteindre des amplitudes comparables aux feux de l'été 2022.

Les SDIS sortent depuis quelques années, pour certains d'entre eux du moins, d'une période de réduction du parc, adossée à une recherche de polyvalence des moyens afin de gagner en efficacité. C'est ainsi que les camions citernes feux de forêt (CCF) ont pu être remplacés par des engins polyvalents adaptés à la ruralité, aux feux de récolte, moins à l'aise pour pénétrer en forêt. De même, l'usage montre que deux CCF de 3 000L n'équivalent pas à 1 CCF 6 000L. Certains voient le CCF comme le véhicule de la gestion de crise, mais les plus gros CCF de 13.000L ont aussi démontré leur utilité. Ces considérations techniques entraînent des conséquences significatives sur le dimensionnement du parc et son poids financier.



L'innovation technique offre des perspectives, notamment pour les coûteuses missions de veille et d'observation, qui sont un pendant indispensable au travail de qualification du risque. **La télésurveillance, déjà mise en œuvre avec efficacité dans certains départements, ou l'observation satellitaire** peuvent à la fois réduire les délais d'intervention mais aussi aider à la qualification du risque. L'emploi des drones, y compris munis de caméras thermiques, ou encore celui de moyens d'observation militaires peuvent faire école soit en tant que bonne pratique, soit comme des solutions dont s'inspirer pour investir.

Les moyens radio et les moyens de commandement (camions PC en particulier) conditionnent une part importante de la capacité du SDIS à faire face à plusieurs incendies simultanés. Toute évolution du SDACR, des modes d'action et des capacités du SDIS doit donc être envisagée de façon globale (en incluant notamment les moyens humains et les compétences nécessaires), la plus transparente possible pour les financeurs.

Le développement technologique maîtrisé (coût, robustesse) est une pierre incontournable de l'édifice de modernisation de notre appareil de sécurité civile.

La coopération inter-SDIS, et les mutualisations, notamment à l'échelle des bassins de risque, sont des facteurs de réussite qui pourraient utilement se décliner à travers les **pactes capacitaires** et une implication financière de l'Etat via la zone de défense et de sécurité.

MOYENS FINANCIERS

Il semble incontournable de rénover le financement des SDIS. Ces derniers, déjà très sollicités par les récentes revalorisations catégorielles (prime de feu et point d'indice des SPP, NPFR et indemnité horaire des SPV), voient leurs capacités d'investissement largement obérées, et dépourvues depuis 2019 de soutien direct de l'Etat. Les SDIS ne sont pas éligibles aux dotations accordées aux collectivités comme la DETR ou la DSID ; les collectivités qui souhaitent en faire bénéficier un projet du SDIS doivent donc le faire au détriment d'une action pour leur propre compte.

Les pistes les plus exploitables sont un élargissement de la part de TSCA⁶ dédiée aux SDIS, une révision de la loi de 2004 destinée à protéger les SDIS de dépenses opérationnelles hors normes, et une réelle enveloppe d'aide pour les investissements structurants des SDIS⁷. Mais les variations de population soulèvent également la question de la répartition des contributions entre Départements et bloc communal.

- **La TSCA** génère un produit de 11 Md€ dont 75% vont aux Départements, soit 8 Md€ environ, en 3 fractions. Deux fractions financent des transferts de compétences de l'Etat vers les Départements (acte II de la décentralisation et réforme de la fiscalité locale), la troisième qui compense une baisse de la dotation générale de fonctionnement depuis 2005 est destinée aux SDIS (article 53 de la loi de finances pour l'année 2005). Elle représente en 2021 un montant de 1,17 Md€.

Le reste du produit de la TSCA est reversé à la Caisse nationale des allocations familiales, à la Caisse nationale de l'assurance maladie et au Conseil national des barreaux. 45 M€ retournent également au budget général de l'Etat.

Sans augmenter l'impôt, il semble possible de tenir compte des priorités imposées par le changement climatique pour revoir la répartition du produit de la TSCA et augmenter significativement la part dédiée aux SDIS.

- Plafonner les dépenses directement imputables aux opérations de secours qui reviennent au SDIS (à l'exception des moyens extra-départementaux) en vertu de l'article L.742-11 du code de la sécurité intérieure. Ce dernier doit être révisé pour protéger le SDIS de dépenses exceptionnelles qui mettraient son budget en péril.

- **Relancer la D(SIS)²** : la solidarité interdépartementale doit s'accompagner d'une solidarité nationale, car le changement climatique et les risques naturels décourrent la nature des besoins et les ressources des Départements

Plusieurs Départements se sont vu reprocher de ne pas reverser aux SDIS la totalité des montants de TSCA dédiés. Une enquête de Départements de France de 2019 infirme ce grief. DF observe en outre que sur la période 2005-2020, l'augmentation de la contribution des conseils départementaux aux budgets des SDIS (+930 M€, soit +53,8%) excède très nettement la hausse de la fraction de TSCA concernée (+ 352 M€, soit +40,3%).

6 Taxe spéciale sur les contrats d'assurance

7 L'ancien fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI), est devenu dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours en 2017 : D(SIS)², dont seule la Nouvelle Calédonie et le projet NexSis ont à ce jour bénéficié.

(ce qui est moins vrai pour le secours à personne, par exemple). Par l'aide à l'investissement, la solidarité nationale viendrait elle aussi atténuer les inégalités territoriales. Les témoignages des Alpes-de-Haute-Provence ou de la Lozère sont à ce titre éloquentes.

L'articulation de l'aide à l'investissement avec les pactes capacitaires est une piste de coopération entre l'Etat et les Départements, qui doit être explorée dans un meilleur respect des équilibres que certaines contractualisations que les collectivités ont parfois vécu comme des contraintes déguisées.

- **Actualiser la répartition des contributions** entre Département et bloc communal au budget du SDIS. La loi démocratie de proximité de 2002 plafonne la contribution des communes et EPCI à l'inflation ; la contribution de base s'appuie sur les populations légales de 2002. 17 départements métropolitains ont, depuis, vu leur population augmenter de plus de 10%. Dans les faits, l'immense majorité des surcoûts des SDIS est endossée depuis plus de 15 ans par les Départements. Sans revoir le mécanisme de cette répartition, il semble juste de recalculer les contributions de base des communes et EPCI à partir des chiffres actualisés du nombre d'habitants.

Enfin, **l'intervention des sapeurs-pompiers permet de sauver des biens en quantité.** Le massif des Landes de Gascogne s'étend sur plus d'un million d'hectares, dont 27 000 ont brûlé. L'action du SDIS et des moyens de la Sécurité Civile a été déterminante pour limiter l'étendue des dégâts. Les feux importants de l'été montrent ce qu'auraient pu devenir les 97% d'incendies éteints avant d'avoir atteint 5 ha. Il s'agit là, sinon d'économies, au moins de non-dépenses majeures. Plusieurs études proposent

des méthodes d'estimation de la « **valeur du sauvé⁸** », **correspondant à un calcul des pertes qui auraient eu lieu sans l'intervention des secours.** Pour les incendies elle peut être vue comme la différence entre le coût des feux naissants et celui des incendies hors-normes. Généralement à l'initiative des sapeurs-pompiers eux-mêmes, ces études méritent d'être mises en avant et mutualisées (avec les services du Département notamment, mais aussi divers experts) afin d'être plus largement recevables.

Le directeur du SDIS de Charente-Maritime relève que 35 ha de forêt seulement ont brûlé dans son département. Il attribue ce résultat à la mise en place d'une qualification du risque couplée à l'installation de caméras de surveillance qui ont permis une réactivité maximale.

En Gironde, 5 feux ont échappé au contrôle immédiat du SDIS sur 614 départs. L'ampleur des sinistres ne doit pas faire oublier l'efficacité de la lutte dans des conditions extrêmement inflammables, les faibles pertes matérielles et surtout l'absence de victime.

Les surfaces brûlées doivent donc être mises en regard avec le nombre de feux naissants, et les pertes évitées doivent être valorisées.

Les premiers bénéficiaires de ces interventions, outre les propriétaires, sont les compagnies d'assurance. Il est cohérent d'imaginer qu'elles contribuent à l'effort financier.

8 Ainsi le SDIS 34 a étudié la « valeur du sauvé » lors de huit feux de végétation en 2021. En cumulant les montants évalués sur chacun des 8 événements (en particulier à partir d'une estimation des surfaces sauvées des flammes), le SDIS obtient les données suivantes :

- Le coût du détruit s'est élevé à 5,7 M€
- Le coût de l'intervention à 406 516 €
- La « valeur du sauvé » à 11,33 M€, pour un bénéfice pour la société de 11 millions d'euros.

PRÉPARATION DE CRISE ET PRÉVENTION

PRÉPARATION DE CRISE ET PLANIFICATION

Les sinistres de grande ampleur mobilisent les forces très au-delà des seuls services de secours. Ils sont aussi le théâtre d'élan spontanés de générosité qui peuvent être tels qu'ils représentent une nouvelle contrainte pour les autorités.

La population représente un enjeu majeur par les risques qu'elle court, son acculturation aux situations de crise qui optimise l'action de secours, et l'aide qu'elle peut apporter directement. Elle est elle-même un facteur de risque puisque plus de 90% des feux d'espaces naturels sont d'origine humaine. Le département de La Réunion a mis en place un réseau de « vigies volontaires » constitué par les professionnels, les habitants et même les touristes, pour densifier la veille et accélérer l'alerte.

Le travail de planification (plans communaux et intercommunaux de sauvegarde notamment) peut répondre aux enjeux de soutien opérationnel évoqués dans le premier chapitre. Il s'appuierait utilement sur un développement concret des acteurs en place (DFCI par exemple) et des réserves : réserves communales de sécurité civile (art. L742-1 du code de la sécurité intérieure), réserves citoyennes des SIS (loi dite « Matras » du 25 novembre 2021). Ce travail permettrait de mieux canaliser les bonnes volontés que font naître les situations exceptionnelles.

Au-delà des particuliers, il convient **d'identifier les partenaires** potentiels (ONF, DFCI, armées, associations), et de **les concerner** en particulier par le biais d'exercices. C'est également dans le secteur professionnel que peuvent être trouvées des entreprises dont le concours est utile, voire indispensable en gestion de crise. Les agriculteurs et les acteurs de la filière bois l'ont montré sur les incendies ; les tempêtes et orages de grêle ont également mis en avant l'importance des couvreurs sans qui c'est une fois de plus le SDIS qui assure la mise en œuvre de mesures qui ne correspondent pas au cœur de leur mission.

C'est dans ce but qu'est évoquée la piste expérimentale d'un **plan départemental de sauvegarde**. Sans se substituer aux maires ou aux intercommunalités, il s'agit d'agir au titre des compétences départementales, ainsi que de contribuer à coordonner et fédérer les énergies dans l'hypothèse d'une crise à l'échelle départementale, en complément des dispositions prises par la préfecture. La récente prescription des plans intercommunaux de sauvegarde par la loi du 25 novembre 2021 atteste que c'est le sens de l'histoire.

La planification de crise doit prévoir l'action du Département en complément des autres acteurs, notamment en termes de sauvegarde des populations et de soutien opérationnel.

La prise de décision par l'autorité administrative s'enrichit naturellement de la contribution de tous ces partenaires. La création d'instances identifiées, souples de mise en œuvre, permet de réunir des sachants lorsque la situation le commande. On citera à ce titre l'expérience de l'Ain, qui a mis sur pied des **commissions de sécurité** « feux de forêt », et bien entendu les « comités communaux feux de forêt » ancrés depuis de très nombreuses années dans les départements du sud de la France. Sur d'autres sujets, les communes de montagne sont coutumières de commissions de sécurité relatives aux risques d'éboulements, d'avalanches ou même aux ouvertures de domaines skiables.

Enfin le développement plus net d'une culture du retour d'expériences, sous l'égide du représentant de l'Etat, permettrait de confronter les plans existants à la réalité pratique en complément des actualisations périodiques assurées par les services de l'Etat.



QUALIFICATION DU RISQUE

Le code forestier répertorie les territoires à risque « feux de forêt » et ceux « particulièrement exposés ». Cette classification est bien entendu à adapter à l'extension du risque, la récente mission du Sénat formule des propositions à ce sujet. Utile en termes de gestion de la forêt et de prévention à long terme, cette classification n'aide pas dans le temps proche de la lutte contre les incendies.

Si la crise surprend par définition, elle ne survient pas ex nihilo. L'ensemble des visites et auditions menées par la mission flash de DF montrent que les feux ayant « dérapé » auraient presque tous pu être mieux anticipés. Les modèles de développement des incendies, et parfois les modèles météo, se sont montrés peu robustes aux conditions extrêmes rencontrées, par exemple, en Gironde. L'obstacle avait également été rencontré dans le Var en août 2021 sur le feu de Gonfaron (7000 ha).



Plus globalement, la qualification du risque sur laquelle reposent les niveaux d'alerte, le pré-positionnement de vigies ou de moyens de lutte, est un facteur clef de réussite. **Cette qualification doit impérativement être dynamique**, d'abord parce que le risque fluctue mais aussi pour permettre un emploi optimal des moyens. L'expérience montre :

- Qu'une définition nationale du niveau de risque pour les moyens aériens n'est pas pertinente et que les choix opérés nationalement pour la définition des risques permettant la mobilisation des moyens aériens se sont révélés faillibles,
- Que les prévisions opérées par Météo France ont trouvé leurs limites à plusieurs reprises
- Que les caractéristiques des massifs forestiers permettent plus sûrement aux acteurs locaux, et à eux seuls, de qualifier un niveau de risque adapté. À ce titre, **il convient d'imaginer un processus de validation locale, liant la Préfecture et les acteurs locaux** type SDIS et/ou DFCI, pour qualifier le risque sévère. Cette qualification doit en outre être plus en anticipation qu'à l'horizon J+1, pour optimiser le positionnement préventif de moyens.

La qualification du risque doit être dynamique pour optimiser l'emploi des moyens, **et collective** pour fédérer les acteurs.

DÉFENSE DES FORÊTS CONTRE L'INCENDIE

Les associations de défense des forêts contre l'incendie (DFCI) relèvent du périmètre du bloc communal. Elles sont fédérées sous le statut d'associations syndicales autorisées. En zone Sud, la mission DFCI est confiée à la puissance publique via l'ONF et les services départementaux de forestiers-sapeurs.

Bien que très structurée, la DFCI 33 est pour sa part sous-dotée et doit faire face au vieillissement de ses membres dont le renouvellement n'est pas assuré. Elle se montre toutefois très efficace, capable de mobiliser des ressources humaines en période critique pour patrouiller, et connaissant de façon très fine les secteurs forestiers : pistes, pare-feux, crastes⁹... L'écoute dont bénéficient les bénévoles auprès du public est fortement conditionnée par l'image qu'ils véhiculent : des moyens motorisés identifiés (les pick-up jaunes sont connus) voire une tenue caractéristique produisent un effet sans commune mesure avec l'usage de véhicules banalisés. Autre avantage, SDIS et DFCI se connaissent pour se rencontrer de temps à autre. La collaboration n'en est que plus aisée en temps de crise.

Au nord de la Loire, la mission est inexistante ou presque, en particulier dans le quart nord-est. Le Finistère l'avait prise en compte sur le massif du Menez Hom, incendié quasi intégralement au milieu des années 2000, mais pas dans les Monts d'Arrée. Le président du Département témoigne de la différence qu'il a constatée cette année où les deux massifs ont été touchés. La lutte efficace dans le premier contraste avec les difficultés déjà évoquées dans le second.



En termes de financement, les déséquilibres sont à la hauteur de ce qui est constaté de façon plus globale sur la préparation aux feux de forêt : sur les 22 M€ consacrés à la mission DFCI dans le budget de la direction générale de la sécurité civile (DGSCGC), 19,5 sont attribués à la zone Sud et seulement 1,5 M€ viennent soutenir l'action des associations DFCI de Nouvelle Aquitaine.

Il est nécessaire de généraliser la mission DFCI, de l'articuler et de la dimensionner en fonction des caractéristiques et des ressources de chaque territoire, et de la financer de façon plus homogène qu'aujourd'hui.

La place de l'Office National des Forêts (ONF) est assez variable, selon qu'il est dépositaire ou non de la mission DFCI et en fonction de la proportion de forêt domaniale. En Gironde la faible proportion de forêt domaniale des Landes de Gascogne place l'ONF en appui très ponctuel des associations DFCI.

L'ONF de Nouvelle-Aquitaine souligne la force de la filière locale. En effet **il ne suffit pas de réquisitionner les moyens pour en obtenir un soutien efficace**. La connaissance mutuelle, les circuits de décisions, la mise en œuvre et la volonté partagée des acteurs sont déterminants. Cette proximité est la meilleure des préparations à la crise.



Il convient également de souligner le travail remarquable effectué à chaud par la DFCI et les sylviculteurs afin préserver les exploitants : tous les bois issus des coupes effectuées dans le cadre de la lutte contre les incendies de La Teste et Landiras ont été évalués (volumes), tracés et estimés afin d'éviter les pertes ou la spéculation.

Difficulté juridique sur les obligations légales de débroussaillage (OLD) pour les habitations parsemées dans la forêt : les propriétaires d'une maison sont tenus de débroussailler jusqu'à 50 m autour de leur demeure, même s'ils ne sont pas propriétaires du terrain concerné. On saisit les complications auxquelles ils sont confrontés.

Les OLD visent autant le risque de propager le feu à la forêt que celui de l'incendie de forêt qui menace une habitation. **Les propriétaires des parcelles forestières jouxtant des habitations doivent aussi être impliqués, sinon cet entretien n'est souvent pas réalisé.**

La réflexion sur les OLD doit évoluer ; le périmètre de 50m s'applique de manière indifférenciée, alors que le risque évolue suivant le type de forêt, la dispersion du bâti et sa densité. Ainsi le président du SDIS 13 propose-t-il de prendre ces critères en compte afin de définir un périmètre adapté et de responsabiliser non pas seulement les propriétaires de maisons d'habitation mais tous ceux, fonciers compris, concernés par le périmètre à risque. C'est aussi l'une des propositions émises par la délégation du Sénat entendue par la mission.

La défiscalisation des OLD est évoquée comme mesure incitative, ainsi que l'idée de confier aux assureurs la responsabilité de prescrire les OLD.

Convention et coordination avec les sylviculteurs

Leur concours déterminant, les enjeux d'exploitation et d'aménagement de la forêt, les conditions de leur emploi et de leur indemnisation méritent un travail en amont des crises. Ce dernier doit s'intégrer à la gestion de la forêt.

GESTION DE LA FORÊT



La protection du massif doit en effet se penser dans le cadre de la gestion de la forêt. La récente mission sénatoriale sur la prévention des mégafeux donne des pistes en ce sens. Les exemples déjà évoqués confirment deux axes principaux :

La préparation de lignes d'appui, ou pare-feux. Gage de pénétrabilité de la forêt, ce sont également des zones claires qui permettent de ralentir la propagation des flammes. Le défaut de rentabilité que représentent ces espaces « vides » pourrait être compensé par d'autres types de services, par exemple avec l'implantation de parcs photovoltaïques¹⁰.

10 Cette idée, comme toute autre, nécessite un travail avec les sapeurs-pompiers et les personnes qualifiées pour estimer les éventuels effets induits (évaluation des risques notamment) et garantir sa validité.

La monoculture (pin), implantée dans les Landes de Gascogne depuis Napoléon III, est un facteur de fragilité clairement identifié. Mais l'exploitation se réalisait précédemment en prévoyant des écrans de feuillus, qui délimitaient les parcelles. Ils servaient aussi de ralentisseurs pour contrer la propagation des incendies. Cette culture de l'exploitation forestière s'est perdue. La replantation interrogera inévitablement une diversité nouvelle dans les espèces, même s'il est reconnu que le pin maritime est une essence parfaitement adaptée au sol des Landes de Gascogne.

Les injonctions contradictoires sont nombreuses en matière de gestion et de protection de la forêt. Paradoxalement la défense de la biodiversité, par exemple, est parfois vue de manière trop étroite, espèce par espèce. Les échelles de temps de chaque acteur doivent être confrontées, pour éclairer les conflits de réglementation ou d'usage et permettre des arbitrages. Faut-il une étude environnementale pour ouvrir un pare-feu ?

ÉLARGIR LE SPECTRE

Le même type de réflexions doit en effet être mené pour le risque de feu de cultures, qui culmine à des périodes pendant lesquelles les agriculteurs ont intérêt à faucher alors que la prévention consisterait à ralentir leur activité. Le sujet de l'entretien raisonné par les collectivités communales ou départementales, sur les bas-côtés de voiries, visant à réduire les fauchages, fait aussi l'objet de questionnements.

Au-delà des incendies, les tempêtes et orages, les inondations et les sécheresses sont les grands thèmes sur lesquels il est nécessaire de développer des réflexions analogues.

De manière globale, le président du SDIS des Vosges appelle à ne pas séparer prévention et investissement. Chaque euro investi dans l'activité locale doit être réfléchi et utile en termes de prévention. Cet appel fait l'unanimité.

Les départements du Sud-Est sont très avancés sur ces sujets. Le classement de certaines forêts en espaces naturels sensibles permet des actions clairement identifiées (préemption foncière par exemple dans l'Hérault). Sous réserve d'une adaptation locale, les bonnes pratiques du Sud-Est méritent d'être partagées et valorisées.

Entendue avec l'ensemble des organisations syndicales, la CFDT rappelle la mission « Vulcain » initiée dans les années 1990 pour élaborer une stratégie générale de protection des forêts contre l'incendie, et appelle à un « Vulcain 2 ». L'idée rejoint bien la philosophie de ce rapport, mais doit être articulée avec une réflexion plus large encore face à l'ensemble des effets du changement climatique.

La prévention au collège a fait ses preuves en matière de sécurité routière. Elle est active dans d'autres domaines et se déploie notamment sur les sujets du changement climatique. Elle pourrait cibler davantage les conduites à tenir en face aux catastrophes naturelles. Le président du SDIS 13 évoque des actions adaptées selon les territoires ; ceci impliquerait un programme défini de façon générale par le niveau national, à charge pour les acteurs locaux de le décliner en fonction de leurs enjeux. Ce serait une occasion de resserrer les liens, si besoin était, entre le corps enseignant et les acteurs de la prévention (conseil départemental, SDIS, ONF, forces de sécurité, associations, préfecture).

PACTES CAPACITAIRES

Les pactes capacitaires découlent d'une démarche jusqu'à présent très centrée sur l'Etat, initiée en 2015 à travers le contrat général interministériel. Celui-ci ne s'est décliné que partiellement aux niveaux zonal et départemental en contrats territoriaux de réponses aux risques et aux effets des menaces (CoTRRiM), sans inclure les financeurs. Ils se limitent d'ailleurs à un inventaire des moyens et forces en présence sur chaque territoire, et dans le meilleur des cas à des consignes opérationnelles de renfort mutuel.

Les présidents de Département adhèrent à l'approche zonale de la gestion de sinistre, déjà en place dans les services de l'Etat, à condition qu'elle s'entende comme une nouvelle déclinaison de la politique publique de sécurité civile, c'est-à-dire qu'elle inclue les financeurs à travers une instance dédiée.

La réponse aux besoins évoqués dans le présent rapport permettrait ainsi de concrétiser les nouveaux pactes capacitaires introduits par la loi Matras à l'article L. 742-11-1 du code de la sécurité intérieure¹¹. **Leur élaboration suppose un lieu de dialogue que les présidents de Département proposeront.**

Les besoins liés à une bonne mise en œuvre de la doctrine d'attaque des feux naissants relèvent typiquement d'une telle démarche, pour peu que plusieurs principes soient définis ou réaffirmés en amont. Le nombre important de départs de feux contenus immédiatement par détournement des Canadairs et Dash lors des incendies girondins l'a démontré. Mais il est clair que plusieurs incendies simultanés sur le territoire national mettraient en péril grave cette organisation pour l'instant carentielle en termes de moyens.

Plus largement, la perspective de nouvelles crises potentiellement juxtaposées (par leur nature, dans l'espace et dans le temps) **doit pousser l'Etat à penser les moyens nationaux en termes de ressources** déconcentrées, comme c'est le cas pour les hélicoptères de la sécurité civile qui sont à la main du préfet de zone. Les moyens propres aux sapeurs-pompiers doivent, eux, être affectés aux SDIS (cf. § 3.2).

Les **services de secours interdépartementaux** (EPIDIS prévus par le CGCT, mais non mis en œuvre hormis l'*Entente Valabre* pour la forêt méditerranéenne) pourraient trouver là une utilité. C'est ainsi que le département de la Vienne émet l'idée d'un EPIDIS chargé de la protection des forêts de la zone Ouest, qui mérite d'être expertisée.

11 « Art. L. 742-11-1. - L'Etat, les collectivités territoriales et les services d'incendie et de secours peuvent conclure une convention, dans chaque département, afin de répondre aux fragilités capacitaires face aux risques particuliers, à l'émergence et à l'évolution des risques complexes, identifiées dans les contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces définis au présent code. « Cette convention, intitulée pacte capacitaire, précise la participation financière de chacune des parties signataires. Dans ce cadre, l'Etat peut recourir à la dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours prévue à l'article L. 1424-36-2 du code général des collectivités territoriales. »

CONCLUSION

Dans un intervalle de temps particulièrement restreint, la mission flash de Départements de France a pu conduire deux longues visites de terrain et dix auditions. À l'exception de la visite envisagée à la base aérienne de la Sécurité Civile et qui n'a pu être menée à terme faute d'autorisation, ce que nous regrettons, tous les partenaires directs des SDIS ont été entendus.

Les avis convergent sur l'essentiel : bien que mis à mal, le système a tenu. Les rapporteurs de la mission tiennent à rendre hommage à tous les sapeurs-pompiers engagés sans compter cet été, qu'ils soient volontaires, professionnels ou militaires. Avec eux les personnels de la Sécurité Civile et l'ensemble des services de l'Etat, les bénévoles d'associations constituées ou de circonstance, les agriculteurs, les chasseurs et les sylviculteurs, les élus se sont unis pour protéger les populations et les forêts dans une solidarité qu'il convient de souligner, à l'heure où l'on s'inquiète à juste titre des fractures de la société. La résilience n'est pas un vain mot et elle n'est pas hors de portée.

Les avis convergent également pour constater le sous-dimensionnement des moyens. Un effort collectif conséquent est indispensable pour hisser la réponse de la Nation à la hauteur des risques futurs. Si les forces morales et la préparation des crises restent essentielles, et doivent être développées, elles ne résisteront pas aux profondes tensions que des moyens chroniquement insuffisants ou mal gérés ne manqueraient pas de générer.

Les investissements nécessaires peuvent être amortis, en partie, par le toilettage des missions indues.

Enfin notre préparation collective aux crises, rendue impérative par le changement climatique et ses impacts, dépend d'une meilleure planification, d'une forte transversalité et d'une acculturation profonde à la réduction des risques. L'éducation de la jeunesse et la conciliation d'impératifs économiques et écologiques trop souvent divergents en sont deux aspects fondamentaux.

REMERCIEMENTS

PERSONNES RENCONTRÉES

- Préfet Alain THIRION, directeur général de la Sécurité Civile et de la gestion des crises
- Fabienne BUCCIO, préfète de Gironde et de Nouvelle-Aquitaine
- Vincent FERRIER, sous-préfet de Langon
- Jean-François LONGEOT, sénateur du Doubs, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
- Françoise DUMONT, sénatrice du Var
- Anne-Catherine LOISIER, sénatrice de la Côte d'Or
- Pascal MARTIN, sénateur de la Seine-Maritime
- Olivier RIETMANN, sénateur de la Haute-Saône
- Jean BACCI, sénateur du Var
- Martine VASSAL, présidente du Département des Bouches-du-Rhône
- Clément PERNOT, président du Département du Jura
- Christophe GUILLOTEAU, président du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires et président du Département du Rhône
- Olivier RICHEFOU, président de la conférence nationale des services d'incendie et de secours et président du Département de la Mayenne
- Maël DE CALAN, président du Département du Finistère
- Sophie ARZAL, vice-présidente du Département de La Réunion, et madame Isabelle HUET
- L'ensemble des présidents de Départements et de SDIS, pour leurs travaux lors des deux réunions dédiées de la commission SDIS de Départements de France
- Mylène DOREAU, maire de Guillos (33)
- Nathalie DULUC, maire de Balizac (33)
- Patrick DAVET, maire de La-Teste-de-Buch (33)
- Michel BEYLOT, maire de Bassillac (24)
- Vincent DEDIEU, maire d'Origne (33)
- Contrôleur général Marc Vermeulen, DDSIS 33, et les personnels du SDIS
- Contrôleur général Grégory ALLIONE, président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, DDSIS 13
- Contrôleur général Stéphane MORIN, président de l'association nationale des directeurs de SDIS et ses vice-présidents : contrôleur général Eric GROHIN, directeur du SDIS 13, contrôleur général Jean-François GOUY, directeur du SDIS 56, colonel Eric DUVERGER, directeur du SDIS 40.
- Contrôleur général Hugues DEREIGNAUCOURT, directeur du SDIS 01.
- Colonel hors-classe Hervé JACQUIN, DDSIS 39, et les personnels du SDIS
- Eric CONSTANTIN, directeur régional ONF de Nouvelle Aquitaine
- DFCI 33 : Bernard BARBEAU, administrateur.
- Danielle BRULEBOIS, députée du Jura
- Philippe PROST, président de la communauté de communes Terre d'Émeraude communauté
- Colonel hors-classe Hervé JACQUIN, directeur du SDIS 39
- Mesdames et messieurs les maires des communes jurassiennes
- Les agriculteurs et jeunes agriculteurs du Jura
- Xavier BOY, fédération autonome SPP-PATS
- Alain LARATTA, Avenir-Secours
- Eric-Pierre RODRIGUEZ, Sud-SDIS
- Sébastien BOUVIER, CFDT
- Peter GURRUCHAGA, CGT des SDIS
- Anthony CHAUCHEAU, SPASDIS-CFTC
- Florence DABIN, présidente du Département du Maine-et-Loire

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Eliane BAREILLE, Présidente du Département des Alpes-de-Haute-Provence
- Bruno FAURE, Président du Département du Cantal
- Christophe GUILLOTEAU, Président du Rhône, Bruno BERNARD, Président de la métropole de Lyon et Zemorda KHELIFI (présidente du SDMIS)
- Cyrille MELCHIOR, Président du Département de La Réunion
- Hélène SANDRAGNÉ, Présidente du Département de l'Aude
- Sophie BORDERIE, Présidente du Département du Lot-et-Garonne
- Sophie PANTEL, Présidente du Département de la Lozère
- Éric DE VALROGER, Président du SDIS de l'Oise
- Claire PAULIC, Présidente du SDIS des Deux-Sèvres
- Dominique LAIN, Président du SDIS du Var
- Marie-Jeanne BELLAMY, Présidente du SDIS de la Vienne
- Christophe BONNEFOND, Président du SDIS de l'Yonne
- Colonel hors classe Fabien DIDIER, directeur du SDIS de l'Aisne
- CFDT SDIS
- CFTC SPSADIS

GLOSSAIRE

ARS	Agence régionale de santé
BASC	Base aérienne de la Sécurité Civile
Caracal	Hélicoptère lourd (transport militaire) de l'Armée de l'Air et de l'Espace
CCF	Camion-citerne feu de forêt
CGCT	Code général des collectivités territoriales
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises
COTTRIM	Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets des menaces
Dash	Avion bombardier d'eau de grande capacité (10000L) et long rayon d'action. La France dispose de 7 Dash parmi ses moyens aériens de sécurité civile.
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DF	Départements de France (anciennement ADF : assemblée des départements de France)
DFCI	Défense des forêts contre l'incendie. Il s'agit à la fois d'une mission (terme générique) et par endroits du nom des associations qui en sont chargées.
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DOS	Directeur des opérations de secours
DSID	Dotation de soutien à l'investissement des Départements
D(SIS)²	Dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIDIS	Etablissement interdépartemental d'incendie et de secours
GAAR	Guet aérien armé
JSP	Jeunes sapeurs-pompiers
NPFR	Nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance
OLD	Obligations légales de débroussaillage
ONF	Office national des forêts
ORSEC	Organisation de la réponse de sécurité civile

PCS	Plan communal de sauvegarde
PME	Petites et moyennes entreprises
RescUE	Mécanisme européen de solidarité, qui consiste en une aide entre Etats-membres à réagir plus rapidement aux catastrophes, en partageant plus efficacement les moyens de protection civile.
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SPP	Sapeurs-pompiers professionnels
SPV	Sapeurs-pompiers volontaires
SSUAP	Secours et soins d'urgence aux personnes
TPE	Très petites entreprises
Tracker	Avion bombardier d'eau léger, retiré du service en 2019
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance

CRÉDITS PHOTOS

SDIS 33 @ludomorand

CD 71

CD 39

SDIS 91

SDIS 06

SDIS 84



**DÉPARTEMENTS
DE FRANCE**