

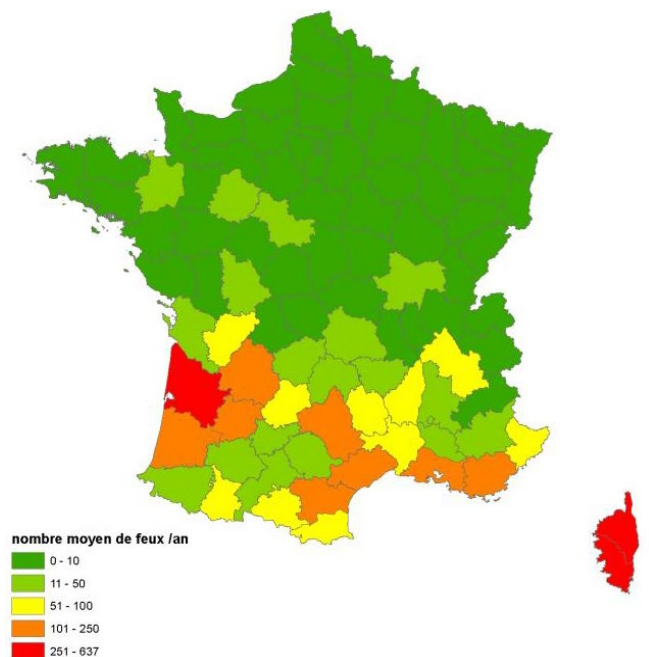
LES FEUX DE FORÊTS : L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES MOYENS DE LUTTE FACE À UN RISQUE SUSCEPTIBLE DE S'AGGRAVER

Rapport d'information n° 739 (2018-2019) de M. Jean Pierre VOGEL, rapporteur spécial des crédits du programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », sénateur de la Sarthe

Malgré une réduction de son ampleur ces dernières années, un risque qui concerne encore un tiers de la forêt métropolitaine

■ Avec près du tiers de son territoire recouvert par les forêts, la France est le quatrième pays le plus boisé de l'Union européenne. Sur les 16,9 millions d'hectares de forêts, 5,8 sont sensibles au risque d'incendies, situés majoritairement dans les massifs méditerranéen et aquitain.

Répartition des incendies sur le territoire français de 2008 à 2017

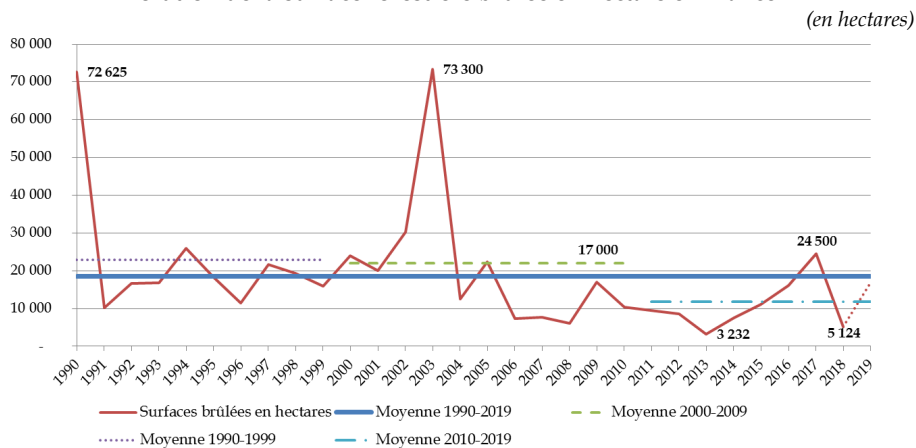


■ Au cours de la dernière décennie, 11 805 hectares ont été parcourus par les feux chaque année, tandis qu'au cours des deux décennies précédentes, la moyenne annuelle s'approchait de 22 500 hectares.

■ Cette diminution ne s'observe pas nécessairement dans les autres pays européens. En effet, avec une moyenne de 8 752 hectares brûlés entre 2008 et 2018, selon le Système européen d'information sur les incendies de forêt (EFFIS), la France se situe bien en-dessous de la moyenne sur les 24 pays européens suivis par EFFIS, qui s'élève à 12 099 hectares parcourus par les feux. Les forêts françaises sont également moins touchées que celles des autres pays méditerranéens sur la même période.

Source : base de données sur les incendies de forêts en France

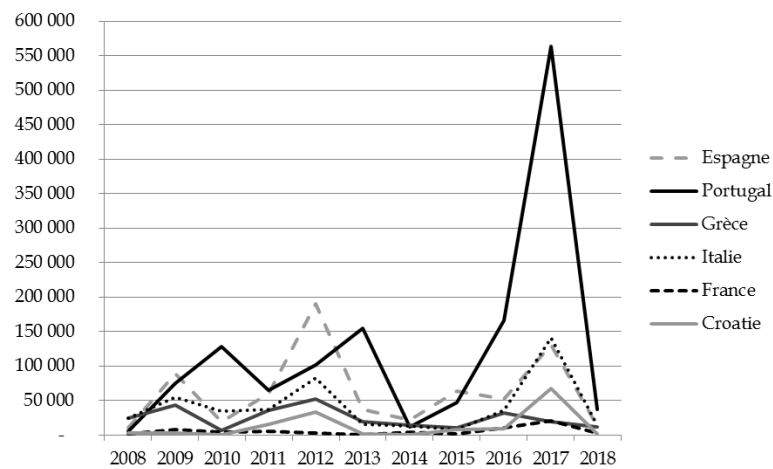
Évolution de la surface forestière brûlée en hectare en France



Source : commission des finances, d'après les données de la DGSCGC

Situation de la France par rapport aux pays d'Europe du Sud

(nombre d'hectares de forêts brûlées)



Source : commission des finances, d'après les données d'EFFIS

Un dispositif de prévention reposant sur la polyvalence et la subsidiarité de différents acteurs mais dont le coût demeure mal identifié

- Le coût total de la politique de prévention s'élevait à 172 millions d'euros, d'après des estimations réalisées en 2009. Cependant, ce montant demeure très estimatif, en l'absence d'agrégation fine des dépenses engagées par les multiples acteurs impliqués dans la prévention et du développement de la comptabilité analytique, au niveau local notamment.
- La prévention repose sur une politique interministérielle, mise en œuvre par les préfetures, les collectivités territoriales, les propriétaires forestiers et les citoyens. Elle implique des actions de prévision (mesure de l'Indice Forêt Météo réalisée par Météo-France), de surveillance, d'aménagement du territoire (pistes, points d'eau etc.) et de sensibilisation au risque.
- Dans les départementaux reconnus sensibles au risque d'incendie, les propriétaires doivent appliquer l'obligation légale de débroussaillage (OLD) autour de leur habitation. Ce débroussaillage est très efficace pour prévenir les départs de feu et s'en protéger, mais seules 30 à 50 % des OLD seraient respectées.

Des moyens terrestres et aériens de lutte performants, pour un coût élevé mais qui semble maîtrisé

- L'efficacité de la doctrine de lutte a été unanimement rappelée par les différentes personnes entendues. Celle-ci s'appuie sur l'attaque prioritaire des feux naissants, avec une intervention massive des moyens terrestres et aériens dans les dix minutes suivant le départ de feu.

UNE INTERVENTION DES CAPACITÉS TERRESTRES ESSENTIELLEMENT LOCALE, APPUYÉE PAR DES RENFORTS INTERDÉPARTEMENTAUX ET NATIONAUX

- La lutte contre les feux de forêts est de loin l'activité la plus mobilisante pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), une heure d'intervention nécessitant une moyenne de 21 sapeurs-pompiers. Leurs dépenses dans la lutte sont également difficiles à chiffrer (estimées à 271 millions d'euros en 2009), bien qu'une démarche en vue d'une meilleure identification des coûts soit en cours.
- La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques (DGSCGC) du ministère de l'intérieur mobilise également les renforts terrestres : SDIS des autres départements, Formations militaires de la sécurité civile (ForMiSC), moyens du ministère des armées au titre du protocole « Héphaïstos ». Cette prise en charge est ainsi imputée sur le programme 161.

BIEN QU'ONÉREUSE, UNE FLOTTE D'AVIONS INDISPENSABLE DONT L'EFFICACITÉ DOIT ÊTRE GARANTIE

■ Entreposés à la base d'avions de la sécurité civile (BASC) de Nîmes-Garons, **les 25 aéronefs de la sécurité civile appartiennent à la DGSCGC**. Cette flotte concentre l'essentiel des crédits du programme 161 « Sécurité civile » relatifs à la lutte contre les feux de forêts.

Synthèse des dépenses affectées à la flotte de la sécurité civile

(en millions d'euros)

	2017	2018
Dépenses de personnel (Titre 2)	11,83	11,5
<i>Formation des pilotes</i>	<i>0,185</i>	<i>1,09</i>
<i>Maintien en condition opérationnelle des avions</i>	<i>45,9</i>	<i>35,1</i>
<i>Consommation de carburant et de retardant</i>	<i>14,08</i>	<i>7</i>
Dépenses de fonctionnement (Titre 3)	61,08	43,2
<i>Modernisation des avions</i>	<i>3,9</i>	<i>6,5</i>
<i>Acquisition d'avion</i>	<i>0</i>	<i>34,5</i>
Dépenses d'investissement (Titre 5)	3,9	41
Montant total	75,9	95,7

Source : commission des finances, d'après les données de la DGSCGC

■ Si elle s'écarte de l'objectif contractuel prévu à 96 %, le taux moyen de disponibilité de la flotte demeurerait cependant élevé, à 94,2 % en 2018.

■ La mise en œuvre de la stratégie d'attaque des feux naissants s'effectue à l'aide d'un **guet aérien armé (GAAR)**, impliquant le survol des zones vulnérables par des avions chargés de produits retardant ou d'eau.

Des moyens indispensables à préserver et à adapter à l'aune d'une plausible aggravation du risque de feux à moyen terme

■ D'après les prévisions, le réchauffement climatique provoquera en France une probable extension géographique et chronologique du risque de feux de forêts. Plus de la moitié de nos forêts seront classées à risque d'ici à 2060, contre un tiers aujourd'hui. La multiplication récente des départs de feux dans des départements de la moitié nord du pays confirme hélas cette tendance.

■ Si l'acquisition de six nouveaux Dash, permettant une plus grande couverture du territoire, est une réponse satisfaisante face à cette aggravation du risque, une attention doit être portée aux moyens terrestres, et notamment à ceux des SDIS hors des zones habituellement touchées par les feux de forêts.

Composition de la flotte d'avions de la sécurité civile

(au 1^{er} septembre 2019)

Type	Quantité	Caractéristiques	Coût à l'heure de vol
Canadair CL-415	12	Attaque massive, ravitaillement amphibie Charge en eau : 6 tonnes Vitesse : 330 km/h Autonomie : 4h00 2 pilotes	15 437 euros
S2F - Tracker	7	Attaque des feux naissants à partir de l'alerte en vol (GAAR) Ravitaillement terrestre Charge en retardant : 3 tonnes Vitesse : 370 km/h Autonomie : 3h30 1 pilote	5 688 euros
Dash 8 Q 400 MR	3	Lutte contre la propagation des feux en établissant des lignes d'arrêt en retardant et GAAR Ravitaillement terrestre Charge en retardant : 10 tonnes Vitesse : 650 km/h Autonomie : 4h30 2 pilotes	9 306 euros
Beechcraft King 200	3	Aide au commandement, coordination des moyens aériens Configuration transport : 7 à 9 passagers Vitesse : 445 km/h	4 544 euros

Source : commission des finances, d'après les données de la DGSCGC

■ La mise en œuvre continue du GAAR depuis la fin des années 1980 a fortement contribué à la réduction des surfaces brûlées en France.

■ Autre source d'inquiétudes, le vieillissement des Canadair CL-415, qui engendre une diminution de leur disponibilité et des surcoûts de maintenance. L'alternative entre une rénovation de la flotte actuelle et le remplacement par de nouveaux avions amphibies demeure cependant toujours en discussion.

■ Un projet d'appel d'offres européen est néanmoins à l'étude afin de mutualiser la commande d'une vingtaine de Canadair. Ce projet pourrait notamment aboutir à la création d'une « flotte européenne », dans le cadre du Mécanisme européen de protection civile, dont la France est déjà le premier contributeur.

Les recommandations du rapporteur spécial

Axe n° 1

Renforcer le dispositif de prévention

Recommandation n° 1 : afin d'assurer un débroussaillage plus large à moyen terme, encourager les collectivités territoriales dans leurs efforts de communication et de sensibilisation sur l'obligation légale de débroussaillage et les moyens de la mettre en œuvre.

Recommandation n° 2 : en vue d'améliorer la détection des feux naissants et l'alerte, encadrer le développement des actions de sensibilisation et de formation auprès des pilotes d'aviation de loisir dans les départements concernés.

Recommandation n° 3 : afin de préserver les ressources financières des collectivités territoriales pour la réalisation de leurs actions préventives contre les feux de forêts, favoriser le maintien de l'utilisation actuelle des crédits issus du Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) dans la prochaine programmation pluriannuelle.

Axe n° 2

Garantir l'avenir des moyens d'interventions

Recommandation n° 4 : compte tenu des nouvelles capacités de guet aérien armé permises par les Dash 8, revoir l'implantation des stations de ravitaillement sur le territoire métropolitain et envisager l'installation d'un « pélicandrome » mobile dans chaque zone de défense et de sécurité.

Recommandation n° 5 : afin de maintenir un personnel qualifié au sein des pilotes de la sécurité civile, engager une réflexion au sein de la DGSCGC sur les axes possibles de revalorisation de leur métier.

Recommandation n° 6 : afin d'encourager l'investissement des SDIS en équipements de lutte contre les incendies de forêts, envisager la création d'une enveloppe de soutien aux projets d'investissement en matière de feux de forêts au sein de la dotation de soutien aux investissements structurants des SIS à partir des crédits du programme 161.

Recommandation n° 7 : afin d'éviter tout risque de rupture capacitaire dans la réalisation du guet aérien armé, envisager l'accélération de la trajectoire de livraison des nouveaux Dash.

Recommandation n° 8 : afin d'optimiser les dépenses relatives à la maintenance des avions bombardiers d'eau à moyen terme, établir un bilan coût-avantages précis sur l'opportunité de prolonger l'utilisation des Canadair CL-415.

Recommandation n° 9 : afin d'anticiper le remplacement des Canadair CL 415 vieillissants, accélérer les négociations européennes en cours pour le lancement d'un appel d'offres commun de nouveaux bombardiers d'eau amphibies..

Axe n° 3

Améliorer l'information financière

Recommandation n° 10 : afin d'améliorer la connaissance des coûts des dommages liés aux feux de forêts, engager un travail d'élaboration d'un outil d'évaluation économique des préjudices et des dégâts causés ou susceptibles d'être causés.

Recommandation n° 11 : afin d'agrèger avec exactitude les dépenses engagées dans la prévention et la lutte contre les incendies, faire remonter au niveau interministériel les montants des différentes charges imputées à l'État et aux collectivités territoriales et favoriser la mise en place d'une comptabilité analytique là où elle est absente, notamment dans les SDIS.

Recommandation n° 12 : afin d'améliorer le suivi de la performance et de valoriser les « gains » obtenus par le dispositif de lutte contre les feux de forêts, poursuivre l'élaboration d'un nouvel indicateur de performance recensant les nombre d'hectares préservés ou de constructions sauvées.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

secretariat.finances@senat.fr

Jean Pierre VOGEL

rapporteur spécial des crédits du programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités », sénateur de la Sarthe (Groupe Les Républicains)



Ce document et le rapport sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-739-notice.html>