



HAL
open science

Gouvernance de la filière forestière et gestion des risques incendie

Christian Pinaudeau

► **To cite this version:**

Christian Pinaudeau. Gouvernance de la filière forestière et gestion des risques incendie. Droit. Université de Bordeaux, 2020. Français. NNT : 2020BORD0028 . tel-03611859

HAL Id: tel-03611859

<https://theses.hal.science/tel-03611859>

Submitted on 17 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE

DOCTEUR EN DROIT

L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ÉCOLE DOCTORALE
SPÉCIALITÉ DROIT

Par Christian PINAUDEAU

GOUVERNANCE DE LA FILIÈRE FORESTIÈRE ET GESTION
DES RISQUES INCENDIE

Sous la direction de : Ronan RAFFRAY

Soutenu le 16 mars 2020

Membres du jury :

M. RAFFRAY, Ronan
Mme CORVOL-DESSERT, Andrée
Mme MAKOWIAK, Jessica
Mme LEBEL, Christine

Professeur, IRDAP université Bordeaux IV
Directeur de Recherche Honoraire CNRS
Professeur CRIDEAU université de Limoges
Maître de conférence UFR université de Franche- Comté

Président
Rapporteur
Rapporteur
Examinatrice

:

Titre : Gouvernance de la filière forestière et gestion des risques incendie

Résumé :

Les feux de forêt ne sont pas fatals.

La présence d'une forêt constitue-t-elle un risque supplémentaire, nécessitant des moyens de lutte en plus ? La protection des forêts coûte-t-elle plus cher, considérant tous les services qu'elles apportent ? Une gestion sylvicole adaptée par massif forestier est la meilleure réponse, elle permet de réduire les risques, les solutions sont connues ; il s'agit de développer une politique de prévention systématique par la mise en défens de la forêt contre les incendies : la DFCI.

Mais le feu est fascinant, effrayant et spectaculaire à la fois.

Médiatiquement plus visibles, les feux offrent des images saisissantes avec ses soldats qui combattent, ses camions armés, ses canadairs et autres hélicoptères... un spectacle télévisuel exceptionnel : la guerre du feu continue ! Chaque été, les feux de la forêt méditerranéenne deviennent un sujet politique, président de la République, Premier ministre, ministres se succèdent, le plus souvent en les « survolant », pour témoigner de leur intérêt avec le passage au « 20 heures » garanti... Devant ce spectacle hallucinant, la prévention a du mal à s'imposer comme LA priorité.

Dans le Sud-Ouest, 30 ans de conflit, 10 ans de contentieux ont été nécessaires pour faire reconnaître la DFCI comme la politique la plus efficace contre les feux de forêt ; depuis 60 ans, les résultats sont là, le modèle existe, la technologie existe, mais nul n'en parle.

Comment démontrer que la multiplication des moyens de lutte contre les feux de forêt est plus coûteuse et moins efficace que de développer une politique de DFCI ? Telle est la prétention de cette étude.

Mots clés :

Feux de forêt, guerre du feu, gestion, prévention, financement, politique

Title : Governance of the forest sector and fire risk management

Abstract :

Forest fires are not fatal.

Does the presence of a forest constitute an additional risk, requiring additional means of control? Is it more expensive to protect forests considering all the services they provide? Appropriate silvicultural management by forest area is the best answer, it makes it possible to reduce the risks and the solutions are known: it is a question of developing a policy of systematic prevention by putting in defenses of the forest against fires: the DFCI.

But the fire is fascinating, scary and spectacular at the same time.

Mediatically more visible, the fires offer striking images with its soldiers who fight, its armed trucks, its Canadairs and other helicopters ... an exceptional television show: the fire war continues! Each summer, the fires of the Mediterranean forest become a political subject, President of the Republic, Prime Minister, Ministers follow one another, most often by "flying over" them, to show their interest with the passage to the "20 hours" guaranteed ... In front of this incredible spectacle, prevention has a hard time establishing itself as THE priority.

In the Southwest 30 years of conflict, 10 years of litigation were necessary to have the DFCI recognized as the most efficient policy against forest fires; for 60 years the results have been there, the model exists, the technology exists, but no one talks about it.

How to demonstrate that multiplying the means of fighting forest fires is more costly and less effective than developing a DFCI policy? This is the claim of this study.

Keywords :

Forest fires, fire war, management, prevention, financing, policy

Avertissement

Ce travail de recherche a été réalisé sur une longue période, en deux séquences de temps entre 1980 et 1991 et puis entre 2010 et 2017, c'est pourquoi l'attention du lecteur est appelée à se resituer dans chacune de ces séquences sur les plans juridique et politique.

Ainsi est-il possible de mesurer les décalages entre les discours, les mesures annoncées et l'application réelle des textes et la... météo !

Par ailleurs, l'auteur a été un acteur engagé dans ce dossier, c'est pourquoi la narration peut avoir parfois le ton d'un véritable témoignage.

Remerciements

Au personnel des archives départementales de Mont-de-Marsan qui m'ont accueilli pendant près de deux ans au début des années 1980 et fourni tous les documents utiles avec patience et gentillesse.

À Mademoiselle Anziani assurant la documentation de l'Entente et celle de la délégation à la forêt méditerranéenne qui m'a aidé dans mes recherches près de la préfecture des Bouches-du-Rhône et des archives départementales à Marseille.

À mon cher ami, père spirituel, le Professeur Jean-Louis Martres, grand érudit, auprès de qui tous les jours j'ai appris, auprès de qui jamais je ne me suis ennuyé...in memoriam

À mon grand Oncle, le Bâtonnier Claude Cuvreau, de Castaillon, chez qui cette étude a été en grande partie écrite dans les meilleures conditions...in memoriam

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	13
PARTIE I – GOUVERNANCE FORESTIÈRE ET GESTION INSTITUTIONNELLE DES RISQUES INCENDIE.....	15
TITRE I – ORGANISATION ET ACTEURS DE LA PROTECTION DES BIENS ET DES PERSONNES	15
CHAPITRE 1 - ORGANISATION DES SERVICES ET GESTION DES RISQUES.....	16
CHAPITRE 2 - RISQUES FEUX DE FORÊT ET RESPONSABILITÉS	41
TITRE II - ACTIONS EN MILIEU FORESTIER OU L’EXERCICE DE LA TUTELLE DE L’ÉTAT.....	55
CHAPITRE 1 - DES CONFLITS DANS LE SUD-OUEST.....	55
CHAPITRE 2 - DES COLLABORATIONS DANS LE SUD-EST	161
PARTIE II - GOUVERNANCE FORESTIÈRE ET TRAITEMENT DES RISQUES FEUX DE FORET.....	185
TITRE I - LA CHARGE DES RISQUES FEUX DE FORÊT	185
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE - COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET COLLECTIVITÉS LOCALES	187
CHAPITRE 1 - À LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS ET DE L’ÉTAT	191
CHAPITRE 2 – QUELS FINANCEMENTS DE L’UNION EUROPEENNE.....	279
TITRE II - ANTICIPATION ET ÉVOLUTION DES RISQUES FEUX DE FORÊT	307
CHAPITRE 1 - LUTTE ACTIVE ET PRÉVENTION DANS LE SUD-EST	307
CHAPITRE 2 - UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DANS LE SUD-OUEST	361
CONCLUSION DÉFINITIVE	393
INDEX	400
TABLE DES MATIÈRES	401

ANNEXES

- Annexe 1 : Ordonnance n° 45-852 du 28 avril 1945 relative à la mise en valeur de la forêt de Gascogne
- Annexe 2 : Décret n° 47-539 du 25 mars 1947 portant organisation de la lutte contre les incendies de forêts dans les départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne
- Annexe 3 : Correspondance du 5 août 1947, de l'inspecteur général de l'Agriculture Gatheron à l'adresse de Monsieur Verhille, président du SSSO
- Annexe 4 : Convention quadripartite du 16 octobre 1976 entre le préfet des Landes, le président du conseil général des Landes, le vice-président du SSSO et le président de l'Union landaise des ASA de défense et de remise en valeur de la forêt
- Annexe 5 : Correspondance du 14 mars 1984, de Monsieur Henri Emmanuelli, secrétaire d'État près du ministre de l'Économie des Finances et du Budget à l'adresse du Premier ministre
- Annexe 6 : Circulaire n° 84-110 du 16 avril 1984, du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et relative à la protection de la forêt contre l'incendie – développement de comités communaux feux de forêts
- Annexe 7 : Correspondance du 4 janvier 1985, du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et du ministère de l'Agriculture à l'adresse de Monsieur le commissaire de la République de la région Aquitaine et du département de la Gironde relative à l'inspection générale conjointe sur les problèmes et les perspectives d'avenir de la défense de la forêt contre les incendies dans les départements des Landes de Gascogne

- Annexe 8 : Dossier du Premier ministre, Service de presse, issu du comité interministériel « Incendies de forêt » du 11 décembre 1986 et relatif à la taxe sur les briquets et allumettes
- Annexe 9 : Question n° 23186 de Monsieur André Lajoinie, devant l'Assemblée nationale le 2 avril 1990 relative à la taxe prélevée sur les associations de DFCI au bénéfice du corps de pompiers
- Annexe 10 : Correspondance du 3 novembre 1990, du ministre de l'Agriculture et du ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur à l'adresse du préfet du département des Landes, relative à l'ouverture de négociations permettant de mettre un terme au contentieux concernant le dossier de la forêt des Landes
- Annexe 11 : Protocole d'accord entre l'État, le département des Landes et l'Union Landaise des associations de DFCI du 9 décembre 1991
- Annexe 12 : Correspondance du 28 mars 1995 du ministre de l'Intérieur Charles Pasqua à l'adresse du député des Landes, Louis Lauga, relative à l'argumentaire au sujet du financement par l'État des sapeurs-pompiers forestiers landais
- Annexe 13 : Correspondance du 17 avril 1997 du président de la Commission juridique et des droits des citoyens Willy de Clercq à l'adresse du président du Parlement européen, José Maria Gil-Robles, relative à la recommandation d'intenter un recours en annulation des règlements n° 307/97 et 308/97
- Annexe 14 : Réponse du 24 avril 1997 du président du Parlement européen José Maria Gil-Robles à l'adresse du président de la Commission juridique et des droits des citoyens Willy de Clercq
- Annexe 15 : Résolution du groupe consultatif européen forêt et Liège réuni le 12 juillet 2007, à Bruxelles

- Annexe 16 : Correspondance du 14 janvier 2008 de Mme Catherine Day, secrétaire générale de la Commission européenne à l'adresse du secrétaire général de l'USSE, Christian Pinaudeau, relative à l'utilisation des trois millions d'euros affectés à la protection et la préservation des forêts européennes
- Annexe 17 : Correspondances des 1 et 11 février 2010 entre le secrétaire général de l'USSE, Christian Pinaudeau et le président du Parlement européen, Jerzy Buzek, relative à l'annulation du règlement n° 2158/92 dédié à la prévention des incendies de forêt
- Annexe 18 : Correspondance du 16 décembre 2016 de M. Christian Pinaudeau, Secrétaire général de l'USSE et du SSSO à l'adresse de M. Carlos Meodas, commissaire européen de la DGRI, relative aux programmes « Feux de forêt »

INTRODUCTION

Y a-t-il une politique forestière en matière d'incendie en France ?

En fait, le risque « feux de forêt » est traité comme tous les autres risques dans le cadre des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à la charge des collectivités locales. Toutefois, lorsque les incendies de forêt atteignent une certaine importance, le système classique est renforcé. Dans les départements du Sud-Est, les moyens des SDIS sont complétés avec des matériels « feux de forêt » et leur action appuyée, l'été, par la mobilisation de quelques unités militaires spécialisées et des moyens de la base aérienne de Marignane, hélicoptères, Canadairs et autres Trackers. Dans le Sud-Ouest, dès 1947, il était prévu de compléter les SDIS des Landes, de la Gironde et du Lot-et-Garonne par la création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers forestiers avec les matériels ad hoc. Ces corps de sapeurs-pompiers forestiers (SPF) sont restés, en réalité, indépendants des SDIS pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la lutte contre les incendies de forêt. Autre originalité, alors que les textes, rapports, discours démontrent la nécessité absolue et préalable d'engager des actions de prévention pour défendre efficacement la forêt contre les incendies, l'essentiel des moyens sert à l'acquisition de matériels de lutte active (camion-citerne feux de forêt, canadairs, etc.) et à l'accroissement des effectifs de pompiers civils et militaires. Mises à part quelques expériences isolées de prévention dans le Sud-Est, seuls les départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne connaissent une organisation structurée pour la prévention. À l'initiative des propriétaires forestiers, dès la fin du XIXe siècle, des associations syndicales communales de défense des forêts contre les incendies (AS DFCI) ont été organisées. Obligatoires dès 1926 en Gironde, en 1941 dans les Landes, en 1945 en Lot-et-Garonne, elles sont devenues associations syndicales **autorisées** (ASA) de DFCI et dans ce cadre tous les propriétaires fonciers (foncier non bâti), paient une taxe annuelle à l'hectare. Ils sont les seuls en France à payer pour la prévention des risques de feu de forêt. Grâce à ce financement, les ASA de DFCI ont quadrillé l'ensemble du massif par des pistes, fossés, pare-feu, points d'eau, etc. : l'efficacité de la lutte contre l'incendie est ainsi beaucoup plus grande. Si dans le Sud-Ouest, le travail réalisé, les moyens mis en œuvre semblent attester de l'efficacité de l'organisation actuelle, dans le Sud-Est, en revanche, malgré des moyens de lutte considérables la forêt continue de brûler faute d'une réelle politique de prévention.

En définitive, l'organisation de la lutte contre les incendies de forêt reste une question « ponctuelle ». Le problème est traité au coup par coup après chaque incendie, suivant les particularités, les sensibilités locales où la protection de la forêt cède souvent le pas à des

considérants politiques et budgétaires. L'exemple des Landes, premier département forestier de France, est de ce point de vue, historiquement très démonstratif.

Dans ce département, un conflit opposa pendant plus de 20 ans, le conseil général et les préfets, aux organisations des sylviculteurs, propriétaires forestiers, jusqu'à un arrêt du Conseil d'État qui, en 1990, donna raison auxdits sylviculteurs. C'est l'histoire de cette « guerre du feu » qui fera l'objet de cette thèse. La bataille portait sur le financement des corps de pompiers, elle fut à la fois juridique et politique impliquant des ministres et des parlementaires. Le département, avec l'appui des préfets, voulait faire payer aux forestiers le coût des services de lutte contre les incendies de forêt alors que ceux-ci finançaient déjà les dépenses d'aménagements et d'équipements nécessaires à la prévention des risques (situation unique en France et en Europe). Et si, aujourd'hui, la prévention des risques de feu fait l'objet d'une véritable stratégie avec une technologie appropriée dans le massif des Landes de Gascogne, cette bataille pour la prévention n'est, en pratique, jamais finie.

Cette histoire est très représentative de l'absence de vision politique à long terme et de la carence (fautive) de ce qu'on appelle aujourd'hui « la gouvernance ¹ ». Il en va de même dans le circum méditerranéen où perdurent, malgré les rappels de la Cour des comptes, toujours les mêmes dysfonctionnements : décalage entre les chaînes de (non) décisions des administrations centrales, rivalités entre les services, baisse des budgets promis après chaque grand feu, clientélisme des élus locaux vis-à-vis des corps de pompiers... Et pendant ce temps, les forêts brûlent !

Mais le feu (de forêt) n'est-il pas fascinant, politiquement spectaculaire ! Bien plus que la prévention... si peu visible et médiatique.

¹ Expression tirée de l'anglais en forme de déclinaison de la fonction de gouverneur, qui exerçait le pouvoir royal dans sa juridiction, dans son territoire, dans le cadre l'Empire britannique notamment. En France, la gouvernance, très en vogue, en particulier dans les sphères étatiques, prétend représenter un mode de décision plus transparent, basé sur la concertation. En réalité, il s'agit d'une formule magique, une sorte de cachette sémantique, dans laquelle, au bout du compte, disparaissent les responsabilités et surtout, les responsables. Lesquels peuvent ainsi continuer de ne rien faire en attendant que tout change...

PARTIE I – GOUVERNANCE FORESTIÈRE ET GESTION INSTITUTIONNELLE DES RISQUES INCENDIE

TITRE I – ORGANISATION ET ACTEURS DE LA PROTECTION DES BIENS ET DES PERSONNES

Pratiquement, le phénomène des incendies de forêt n'a fait l'objet d'aucune réflexion d'ensemble : il n'y a pas de politique de lutte contre les incendies de forêt. La lutte contre le feu de forêt est du ressort de l'organisation classique des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Tout se passe comme si, sur le plan de la lutte, le feu de forêt était un risque comme les autres. Avant d'approfondir cette normalisation des feux de forêt, voyons quels sont les principes qui gouvernent dans les domaines des risques d'incendie.

C'est la direction de la Sécurité civile du ministère de l'Intérieur qui exerce la tutelle de tous les services départementaux d'incendie et de secours, des plans d'intervention en cas de catastrophes ou de sinistres graves. Tous les corps de pompiers départementaux et communaux dépendent quant à l'organisation opérationnelle et matérielle, de cette direction de la Sécurité civile, c'est-à-dire de l'État : par suite, la lutte contre les incendies de forêt rentre dans les prérogatives de la Sécurité civile. Il faut, toutefois, observer que certains corps des sapeurs-pompiers relèvent d'un statut militaire (les pompiers de Paris, les corps de pompiers de quelques grands ports notamment ceux de Toulon, Marseille, les unités d'instruction de Sécurité civile, etc.). Cette singularité fait l'objet d'un débat encore actuel soulevé, dès les années 1980, par le délégué aux risques majeurs auprès du président de la République, M. Haroun Tazieff, qui prônait une militarisation accrue des moyens de protection civile lors de sinistres particuliers. Cette distinction n'est pas nouvelle, elle découle de l'ambivalence que revêtent la notion de Sécurité civile et son dérivé, la Protection civile.²

² La Protection civile acteurs majeurs de la gestion des risques – Bruno Maestracci – Thèse de droit 3 décembre 2011 Université de Corse Pascal Paoli
Ou encore, Sécurité civile en France par J. Viret et J.-L. Queyla - Ed : Pompiers de France 2013

CHAPITRE 1 - ORGANISATION DES SERVICES ET GESTION DES RISQUES

SECTION 1 - DU MAIRE AU DÉPARTEMENT

I - DE LA LOI DE 1884 AU DÉCRET DE 1955

A) Évolution de la notion de Sécurité civile

C'est le risque incendie qui est à l'origine de toutes les recherches, tant sur le plan de la prévention, de la protection que sur le plan des moyens de lutte : maîtriser le feu a toujours été pour l'homme un souci majeur, une préoccupation essentielle, un objectif vital et sous bien des aspects, la « guerre du feu » n'est pas, aujourd'hui, terminée. Sous l'emprise de la nécessité, la prévention a pris, dans de nombreux secteurs, une forme scientifique tandis que l'organisation des secours, sortie de l'empirisme pur, devient un système rationnel, normalisé, toujours perfectible.

Cette évolution n'a véritablement commencé qu'au XIX^e siècle.

Les premiers « systèmes » de lutte contre l'incendie sont apparus dans les cités. En ce sens, on peut dire que la nécessité d'organiser, de disposer des moyens de lutte contre le feu est un phénomène urbain : la concentration d'une population entraîne une multiplication des risques et rend nécessaire la mise en place d'une organisation spécifique. La Rome impériale disposait déjà d'une légion de 700 hommes à cet effet, dotée de moyens, ce premier « corps de Sapeurs-pompier » était à l'époque d'une efficacité certaine. Au Moyen-Âge, les cités disposaient d'une milice municipale qui avait surtout un rôle d'alerte. C'est le 23 février 1716 qu'a été créé à Paris, le corps des gardes pompiers, exemple suivi dans de nombreuses villes.

Dans ce contexte historique du risque et du besoin de sécurité l'acte fondamental, le texte à l'origine d'une politique de Sécurité civile est l'ordonnance royale du 11 mars 1733 imposant le principe de gratuité des secours. Principe qui fut repris par la Révolution, considéré comme un acquis et confirmé par la loi des 16/24 août 1790 sur les communes. Principe de gratuité qui fait, encore, l'objet de débats aujourd'hui. Un sujet d'actualité donc³ avec comme corollaire celui de la responsabilité ; sujet que nous évoquerons tout au long de cette étude.

³ Pierre Gamel : la préservation du principe de gratuité – 2015 – cf. bibliographie

Dans le milieu rural, la lutte contre le feu relevait d'une psychose ancrée profondément dans le monde paysan ; chaque incendie donnait lieu, au son du tocsin, à une mobilisation générale de la population rurale pour combattre le feu. En l'absence d'une organisation structurée, se substituait une entraide totale, volontaire ; l'impérieuse nécessité de lutter contre le feu était devenue un réflexe chez chaque paysan et villageois pour protéger son bien, sa récolte, son outil de travail, son pain quotidien...

Le 6 février 1815, M. de Montesquiou, alors ministre de l'Intérieur, invite les préfets à organiser dans leur département des corps de sapeurs-pompiers, mesure qui découlait de la loi du 16-24 août 1790 attribuant aux maires la responsabilité de la prévention et des secours : la conscience de risques était à l'époque complètement intégrée, les populations rurales savaient ne pouvoir compter que sur elles-mêmes.

Mobilisation de la population, responsabilité des maires, sont aujourd'hui encore, les deux éléments de base de la protection des biens et des personnes.

C'est la loi du 5 avril 1884 portant organisation des communes de France qui confirme le principe de responsabilité des maires en matière de sécurité et d'incendie, contrepartie du principe de gratuité. Ce texte est aussi un des éléments fondateurs de la doctrine de la sécurité civile qui repose sur le triptyque hiérarchisé suivant, toujours actuel :

- La prévention
- La prévision
- La lutte

Il convient de bien souligner que depuis toujours, quelles que soient les données, la prévention est évoquée comme la priorité de toute politique de protection des personnes et des biens dont l'État est le garant ultime. Mais en cette matière, la loi de 1884 ne fut guère suivie d'effets, car difficilement applicable du fait des moyens financiers considérables qu'une commune devait dégager pour mettre en place un corps de sapeurs-pompiers efficace. Pour pallier ces difficultés matérielles, on vit apparaître des systèmes d'entraide intercommunaux, et même le regroupement des moyens de lutte à l'échelon départemental pour pouvoir répondre aux besoins des communes. Invoquant le rattachement des corps de pompiers à la Défense passive relevant de la Défense nationale, de nombreuses collectivités se retournaient vers l'État sous prétexte que la Sécurité civile relevait directement de son autorité et lui demandaient finalement de prendre en charge cette organisation qui leur était imposée.

En effet, la protection contre l'incendie était liée à la notion de sécurité civile qui, elle-même relevait de la Défense nationale. L'ambivalence de cette notion au niveau de l'État exista longtemps, il fallut attendre de nombreuses années avant de savoir ce qui, dans le concept de

Sécurité civile, relevait de l'autorité militaire ou de l'autorité civile. Le débat reposait sur cette question : y-a-t-il une sécurité en temps de guerre et une en temps de paix, ou une seule et unique Sécurité avec des applications civiles et militaires ?

Il n'empêche que, s'agissant de la lutte contre l'incendie et l'organisation des secours, l'attribution de la responsabilité et de la charge financière aux communes ne fut jamais remise en cause. Au contraire, l'évolution de la législation en matière de Sécurité civile s'organisa autour de ce principe. Ainsi, bien que la loi du 11 juillet 1938 portant organisation de la Nation pour le temps de guerre, institue la Défense passive en la rattachant expressément au ministère de la Défense nationale, quatre mois plus tard, le décret-loi du 12 novembre 1938 sur les mesures de protection contre l'incendie et de l'instruction des corps de sapeurs-pompiers était publié et il précisait sans ambiguïté :

« Sont également obligatoires pour les communes, les dépenses de personnel, de matériels, relatives au service des secours et de défense contre l'incendie, ledit service étant organisé dans le cadre communal, intercommunal ou départemental »

Ce dernier texte, tout en répondant aux doléances des collectivités locales en permettant de se regrouper pour organiser les corps des pompiers, confirme clairement que le financement reste à la seule charge des communes, alors que le premier texte rattache l'organisation de la sécurité sous toutes ses formes, à la Défense nationale. Cette séparation des responsabilités entre le local et le national ne cessera d'être confirmée par la suite malgré quelques exceptions dues à des situations particulières (Paris, Marseille, quelques ports, qui bénéficient d'un corps de pompiers militaires). Le 16 mars 1942, la Défense passive est transférée au ministère de l'Intérieur, le 20 septembre 1943, la direction de la Défense passive et celle du service incendie sont regroupées au sein d'une Direction générale de la Protection civile.

Pendant toute cette période, il est évident que les maires et les préfets ont eu quelques difficultés à s'y retrouver quant au processus à suivre pour organiser un corps de sapeurs-pompiers et surtout pour trouver les procédures financières nécessaires à leur mise en place. Cette loi du 20 septembre 1943 clarifiait incontestablement les choses, mais sa publication pendant la Seconde Guerre mondiale n'a pas permis une application immédiate. Les préfets essaieront, malgré tout, de mettre en place, suivant le décret-loi du 12 novembre 1938, un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) avec l'aide des communes. Mais le manque de moyens fut un handicap certain malgré tous les efforts et les bonnes volontés. Il convient de souligner à ce sujet que la mobilisation de la population a compensé, dans bien des cas, ce manque de moyens.

La loi de 1925 établissant les statuts des sapeurs-pompiers civils a très opportunément consacré la tradition populaire en définissant celui des sapeurs-pompiers volontaires. Elle répondait ainsi à un double objectif : un effectif suffisant, une charge financière limitée.

Progressivement, la notion de sécurité civile se détache de la Défense nationale.

Un décret portant création du Service national de la Protection civile compétent pour assurer la survie de la Nation en temps de guerre ainsi que pour protéger la vie et les biens des citoyens en temps de paix est publié le 17 novembre 1951. C'est de ce Service national de la Protection civile que dépendent tous les corps de sapeurs-pompiers de France. Et même si leur financement reste à la charge des communes, les règlements de service, leur fonctionnement, leur équipement sont fixés à l'échelon national.

Le Service national de la Protection civile fut transformé en direction de la Sécurité civile (DSC) par le décret du 23 juillet 1975. Toutefois, dans chaque département, les services extérieurs de la direction de la Sécurité civile conservent le nom de Direction départementale de la Protection civile. Les lois sur la décentralisation de 1982, même si elles transfèrent l'exécutif au président du conseil général, n'ont pas modifié, au fond, cette organisation. Le principe de la responsabilité des maires est totalement confirmé.

Il reste que, aujourd'hui, même si la Protection civile est séparée nettement sur le plan structurel de la Défense nationale, certaines missions et les statuts des personnels témoignent encore d'une certaine ambivalence de cette notion de Sécurité civile. Répétons-le, M. Haroun Tazieff, délégué aux risques majeurs, prônait une militarisation accrue des personnels et des moyens d'intervention, il s'agit d'un exemple, il n'est pas le seul, qui montre que la question n'est pas définitivement réglée.

Les incendies de forêt sont de ce point de vue un autre exemple dans la mesure où ce problème n'a jamais fait l'objet d'une réflexion globale, d'aucune organisation d'ensemble sur le plan national. Les textes ne manquent pourtant pas sur ce sujet, la législation propose le plus souvent de mesures de prévention et de police. Aucune application ou presque n'est faite de ces textes, faute de moyens, mais aussi parce que les intervenants sont nombreux et n'agissent pas suivant les mêmes motifs, ni les mêmes intérêts : Agriculture et Forêt, Environnement, Intérieur et Sécurité civile, Collectivités locales, Urbanisme, propriétaires, exploitants et parce que sur le territoire boisé peuvent s'exercer de nombreuses activités : production de bois, protection, tourisme, chasse, etc., sans oublier l'immobilier !

B) Le cadre juridique des Services d'Incendie et de Secours

En France, en contrepartie du principe de gratuité des secours, le maire assume la responsabilité en matière de Sécurité civile, suivant le cadre fondamental fixé dès la loi du 5 avril 1884 portant sur l'organisation municipale à l'usage des maires. La sécurité est l'affaire de tous, l'efficacité de la lutte repose en effet sur la conscience collective du risque, toute la population doit être concernée par les problèmes de sécurité. C'est pourquoi ce principe s'impose au niveau de la commune, premier maillon de l'organisation administrative territoriale du pays, car le maire est aussi et surtout le représentant de l'État et dispose des pouvoirs de police, en tant qu'officier de police judiciaire, dans sa commune.

Mais ce texte, au-delà du principe qu'il rappelle et qu'il fixe, implique une adéquation des moyens par rapport aux risques dans chaque commune. Or, il est bien évident qu'il existe en premier lieu une distinction entre les communes « urbaines » et les communes rurales et, en second lieu, entre les risques et les richesses dont dispose chaque commune, et ce, surtout en zone rurale. Aussi, l'équipement, et donc l'efficacité des communes en matière d'incendie et de secours, malgré toutes les bonnes volontés, n'était pas souvent satisfaisant.

En 1938, 24 000 communes sur 38 000 ne possédaient pas de service d'incendie.

Le décret-loi du 12 novembre 1938 offrait la possibilité d'organiser le service d'incendie et de secours entre plusieurs communes ou au niveau départemental, mais il maintenait le principe de la responsabilité entière des maires. Ni le département ni l'État ne devaient s'y substituer.

Le service d'incendie et de secours, organisé au niveau départemental, n'est qu'un support logistique : en contrepartie, chaque commune qui en bénéficie participe obligatoirement au financement de ce service, au travers de la taxe de capitation : un impôt prélevé (par tête) par habitant, plus précisément par foyer fiscal. Marquant un progrès dans l'organisation, l'application rationnelle de ce texte fut freinée par la lourdeur des procédures administratives : il fallait une délibération de chaque conseil municipal et du conseil général pour tout achat au bénéfice du service, d'où des délais très longs ; l'efficacité en pâtissait.

Le décret du 20 mai 1955 transforme le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) en établissement public autonome, avec son budget propre, une personnalité juridique propre dotée, sous l'autorité du préfet, représentant de l'État, d'un directeur du service départemental d'incendie et de secours le plus souvent, un officier sapeur-pompier professionnel. Rappelons que ce texte maintient toujours la responsabilité pleine et entière du maire qui reste chef de lutte en cas de sinistre dans sa commune. L'État n'intervient donc pas et le financement reste à la charge des communes, c'est-à-dire de la population locale, ainsi mobilisée (responsabilisée).

Il faut noter que ce principe de départementalisation n'est pas obligatoire, le choix appartient à chaque commune de s'intégrer ou non dans le SDIS, soit en assumant elle-même un corps de pompiers communal avec les obligations ad hoc (cf. Code des communes), soit en levant la taxe de capitation au bénéfice du SDIS, d'où une foule de situations : dans chaque département, le taux de départementalisation peut aller de 100 à 50 %, 25 ou 0 % suivant que les communes prennent en charge directement tout ou partie des dépenses du corps de pompiers installé sur leur territoire ou qu'elles remboursent en tout ou partie le SDIS au travers de la taxe de capitation dont le taux sera modulé en conséquence.

Toute la singularité juridique (et politique) du système de sécurité civile est là : sur le plan opérationnel, les corps de pompiers, leurs équipements (de l'uniforme aux matériels) relèvent de l'autorité de l'État, du ministère de l'Intérieur, tandis que les financements relèvent des communes et départements, c'est-à-dire de la population locale, via l'impôt. D'où des tensions, parfois, entre les différents pouvoirs, a fortiori suivant les majorités politiques qui se succèdent et les personnalités qui les incarnent selon le poste qu'elles occupent sur le plan local et/ou national. Et le maire qui est à la fois représentant de l'État et élu n'a pas la tâche facile, sa position selon sa « casquette » peut être variable...

II - TUTELLE OPÉRATIONNELLE DE L'ÉTAT

Bien que la responsabilité des financements soit, en quelque sorte, décentralisée, les conditions d'organisation et de fonctionnement relèvent de l'autorité de tutelle, et pour l'ensemble du pays, les règlements du ministère de l'Intérieur (de la DSC) s'imposent aux corps communaux et aux SDIS. Ainsi, chaque département est divisé en secteur d'incendie, chacun de ces secteurs doit disposer d'un centre de secours. Chaque commune doit être rattachée à deux centres de secours : le temps d'intervention d'un centre de secours ne doit pas excéder 20 minutes, soit un rayon d'action d'environ 10 km. Certains de ces centres sont équipés, suivant leur implantation géographique, plus puissamment que les autres : il s'agit alors de centres de secours principaux (CSP). Sur la base de ces règlements, on aboutit en principe à l'organisation territoriale suivante :

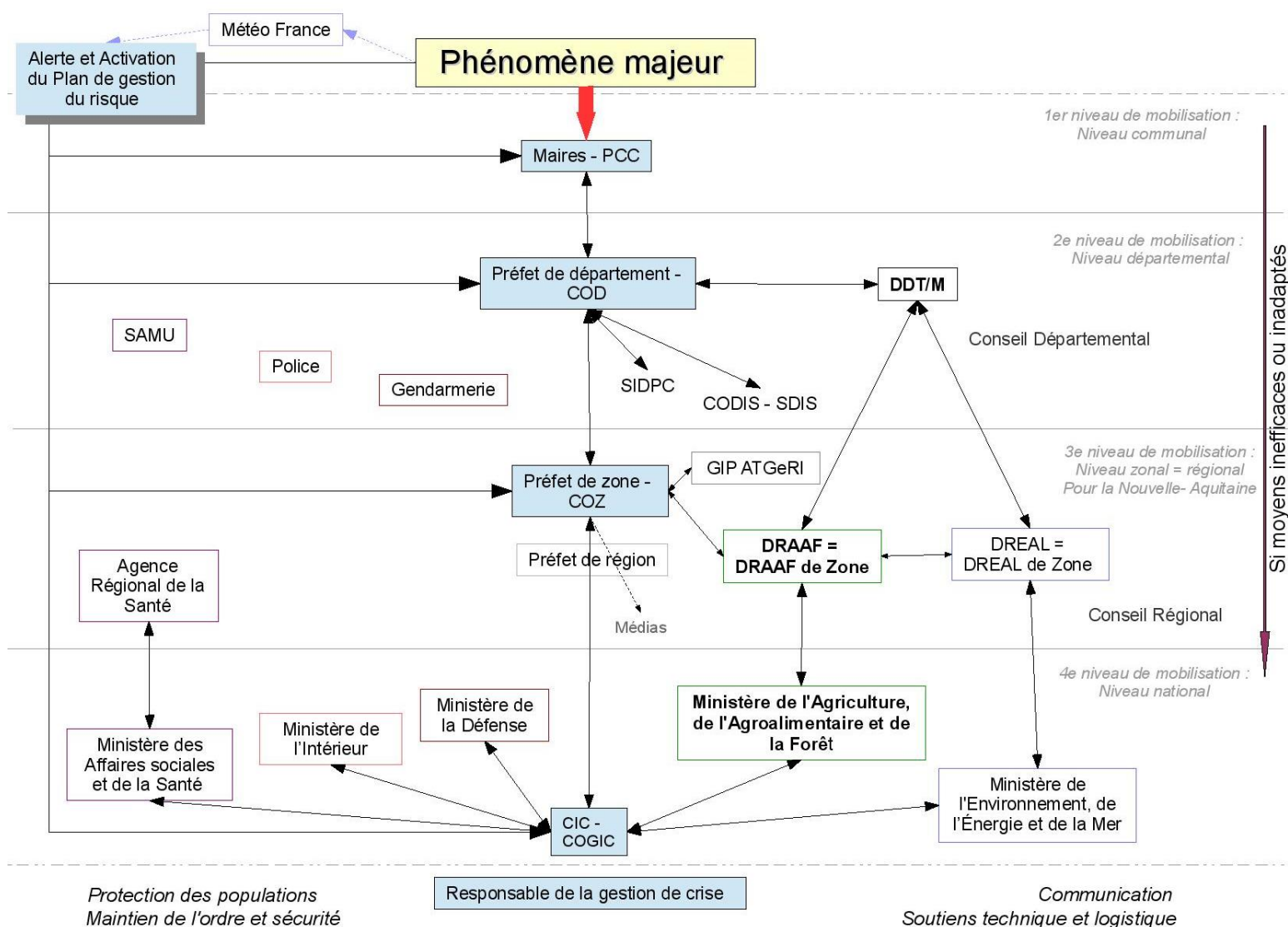
- L'arrondissement : centres de secours principaux
- Le canton : centre de secours (ce n'est pas toujours vrai)
- La commune : corps de première intervention (ce n'est pas toujours vrai)

L'équipement minimal de ces centres est défini par règlement et/ou arrêté du ministère de l'Intérieur. Dans le cadre du SDIS, le financement est assuré par les taxes communales de capitation et par le département. Quant aux personnels, à l'exception de l'état-major, constitué le plus souvent d'officiers professionnels, tous les sapeurs-pompiers sont des volontaires, c'est-à-dire des gens qui sont sur place, intégrés socialement dans la population, ayant des activités professionnelles diverses. Principe qui rejoint celui de la conscience collective face au risque et qui contribue fortement à l'efficacité de ces services, tout en limitant les coûts.

Il y a en France, environ : En 1990	En 2016
▪ 19 000 sapeurs-pompiers professionnels.	40 600
▪ 9 000 sapeurs-pompiers militaires	12 300
▪ 200 000 sapeurs-pompiers volontaires	193 800

À ces moyens, s'ajoutent des dispositifs particuliers si la situation l'exige : c'est le plan ORSEC (organisation de la réponse de la Sécurité civile) au niveau départemental. Au niveau national, des moyens spéciaux peuvent être requis (le groupement aérien, le service de déminage, les unités d'instruction de la Sécurité civile, formations militaires – ou encore les UMS – unités militaires spécialisées, cf. organigramme ci-après).

Tableau n° 1 – Cartographie des acteurs des services de l'État en gestion des risques



Selon les circonstances, l'ampleur d'un sinistre, sa nature, la direction de la Sécurité civile dispose d'un centre opérationnel : le COGIC (Centre opérationnel de gestion interministérielle de crise de la direction de la Sécurité civile) qui est en liaison avec ses homologues dans chaque département. Cette structure assure la coordination nécessaire à l'échelon ministériel : pour ce faire, elle détient l'ensemble des données sur les moyens dont disposent notamment les corps de sapeurs-pompiers, mais aussi les grands secteurs fournisseurs publics ou privés de matériels de levage, de transports, d'épuration, d'hébergement, de travaux publics, etc., autant de matériels auxquels on peut avoir recours dans certains cas. Le COGIC peut, en outre, accéder aux moyens militaires par l'intermédiaire du Centre opérationnel des Armées : il peut faire appel encore au ministère de la Santé par le canal des SAMU. Cet organisme constitue au niveau national l'appareil logistique de la Sécurité civile. Il peut aussi, le cas échéant, faire appel à des renforts sur le plan européen (DG ECHO de l'UE, cf. infra).

Voici présenté, très rapidement, le cadre général sur lequel repose le fonctionnement des services de lutte et de secours en France. Les incendies de forêt sont, à l'évidence, des feux d'une nature particulière : font-ils l'objet d'un service de lutte spécifique ? La forêt est une activité particulière relevant du ministère de l'Agriculture : cette attention de la part du monde agricole a-t-elle son corollaire en matière de protection contre les incendies de forêt ?

La réponse n'est pas évidente même si la protection des forêts est présentée comme la priorité première dans l'article L 112-1 du Code forestier.⁴

SECTION 2 - FEUX DE FORÊT, UN RISQUE COMME LES AUTRES

I - DANS LE CADRE OPÉRATIONNEL GÉNÉRAL

Les risques d'incendie de forêt n'ont pas fait l'objet sur le plan opérationnel des services de lutte, de dispositions particulières à l'échelon national. Tout au plus, dans les départements dont le taux de boisement, la situation géographique et surtout les conditions climatiques constituent des facteurs aggravants à prendre en considération, les centres de secours peuvent s'équiper d'un matériel plus adapté, notamment des camions-citernes feux de forêt (CCFF). Donc au niveau national, les incendies de forêt sont des risques qui rentrent dans les missions relevant de l'organisation opérationnelle classique : ils ressortent du cadre général des SDIS.

Cependant, deux zones présentent une organisation et des moyens particuliers s'agissant de lutte contre les incendies de forêt : le Sud-Est avec les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse et le Sud-Ouest avec les départements des Landes, de la Gironde et du Lot-et-Garonne où se situe la grande forêt des Landes de Gascogne. Mais il faut observer que c'est la « force des événements » qui conduit les autorités à prendre des mesures dans ces régions, au coup par coup. Dans le Sud-Ouest, jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, seuls les forestiers avaient tenté de s'organiser pour lutter contre les feux de forêt.

Or, si la lutte contre l'incendie de forêt présente un caractère particulier, il tient davantage dans la considération de la nature du terrain que dans les seuls moyens d'intervention contre le feu.

⁴Article L112-1 modifié par loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, art. 67

Extrait... « Les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la Nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers. Sont reconnus d'intérêt général :

1 ° - La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; ... »

Le milieu forestier doit être aménagé, entretenu pour que le risque « feu » soit contrôlé ou contrôlable ; autrement dit, il doit faire l'objet d'équipements spéciaux qui relèvent de ce que l'on appelle la prévention. La lutte contre les incendies en forêt n'est efficace que si cette condition préalable, connue de tous les spécialistes, est remplie. Or, cette nécessité connaît une mise en œuvre très différente d'un massif à l'autre. Le dispositif mis en œuvre pour lutter contre les feux de forêt semble obéir à une logique qui n'a qu'un lointain rapport avec ce but. Toute l'organisation conduit à multiplier, à renforcer les structures de la lutte active, sans que le problème de la prévention des feux de forêt soit abordé autrement que dans des discours. De telle sorte que l'on peut s'interroger sur la nature de ce système : vise-t-il vraiment « la sauvegarde du patrimoine forestier » ne sert-il pas d'alibi ou de prétexte pour servir d'autres intérêts ?

II - QUELLE LOI POUR PROTÉGER LA FORÊT

Les lois et règlements ne manquent pas dans le domaine des incendies de forêt, pour la plupart, ils ne sont pas appliqués faute de moyens ou de volonté selon les cas. Pour illustrer cette observation, nous nous arrêterons sur les principaux textes : de la loi 1924 portant sur les risques de feu, à la loi du 12 juillet 1966 relative aux incendies de forêt du Sud-Est et vingt ans plus tard, celle du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt. Nous évoquerons les lois de 2001 et 2014 sachant que les textes portant sur la forêt sont le plus souvent votés à l'unanimité, pratiquement sans débat... évidemment puisqu'il s'agit de valoriser et de protéger, personne ne peut être contre... !

Le caractère « jacobin » des dispositifs juridiques appliqués à la forêt qui reste du domaine de compétence nationale constitue presque un modèle du genre. C'est pourquoi nous intégrerons dans notre « série » sur la centralisation de la politique forestière, la loi constitutionnelle de 2005 sur le principe de précaution et l'environnement, qui organise en quelque sorte la déresponsabilisation des services de l'État. Dans ce contexte touchant les secteurs de la sécurité et de la protection, ce positionnement paradoxal de l'État méritait d'être souligné.

Nous nous attarderons sur l'impact historique de la loi de 1924 en ce qu'elle a porté le seul texte législatif consacré entièrement à la défense des forêts contre l'incendie.

A) La loi du 26 mars 1924 sur la défense des forêts contre l'incendie

La forêt continuait à brûler et, chaque année, quelques dizaines de milliers d'hectares, que ce soit dans le Sud-est ou dans le Sud-ouest, partaient en fumée. Les regroupements de défense

qui s'étaient formés, malgré l'action remarquable qu'ils entreprirent, la bonne volonté et le dévouement des hommes qui les animaient, manquaient cruellement de moyens et surtout leur petit nombre faisait que le risque restait entier sur tous les massifs. Dans les années 1921 à 1924, ce sont environ 50 000 hectares qui, chaque année, étaient détruits en France. Devant ce fléau, le gouvernement réagit et un projet de loi fut déposé en mars 1923 et discuté sans délai par les deux assemblées. Un an plus tard, après examen du Sénat, le projet revient devant la Chambre des députés en seconde lecture. Ce texte aurait pu contribuer à la naissance d'une politique forestière en matière d'incendie, car le rapporteur du projet, Raymond Gavoty, député du Var,⁵ aborde immédiatement le fond du problème : s'agissant des incendies de forêt, il déclare : « ... ils tiennent surtout à l'inorganisation des moyens préventifs et également à ce que la lutte contre l'incendie déclaré n'a jamais été organisée d'une façon bien précise ». Le débat qui eut lieu sur ce projet fut tout à fait intéressant en ce qu'il aborda tous les problèmes : organisation de la prévention, reboisement, aide aux sinistrés, subventions aux associations dont les moyens ne seraient pas suffisants, participation des militaires à la lutte, surveillance aérienne,⁶ etc. Tous les aspects techniques, économiques, sociaux sur la forêt et ses fonctions furent abordés et de ce point de vue, de nombreuses observations ou idées restent actuelles.

Le débat politique prit sa place aussi bien entendu avec les tenants de l'interventionnisme de l'État et les non-interventionnistes, mais sur ce point, la nécessité d'une organisation collective s'imposa. D'autant, qu'en définitive, l'organisation en question était finalement basée sur l'initiative privée en demandant aux propriétaires de constituer des associations et de les faire fonctionner. Il fut évidemment question de la propriété forestière dans ce débat ; celle-ci fit l'objet de nombreux procès d'intention, allant même jusqu'à l'absurdité. Certains parlementaires n'ont pas hésité à distinguer la « *petite propriété bien gérée* » de la grosse propriété forcément mal gérée⁷ : « ... les grands propriétaires qui ne nettoient pas suffisamment leurs bois immenses, sont dangereux pour leurs petits voisins malgré toutes les précautions que ces derniers peuvent prendre... le petit propriétaire entretient sa forêt avec amour, comme le paysan, son champ, il y apporte un soin infini... ce n'est pas lui qui risque d'alimenter l'incendie par le mauvais état de ses sous-bois... »⁸.

Type d'interventions inévitables qui répondent au souci électoraliste de tout élu, mais, revenons à l'essentiel.

⁵ Chambre des députés JO 22 Mars 1923 p. 1466

⁶ Par exemple les Arrêtés du 22 mai 1930 et 17 septembre 1931 prescrivant la surveillance par avion dans les Landes et la Gironde

⁷ Le seuil de distinction entre petite et grosse propriété forestière n'est pas précisé : ne varierait-il pas suivant la surface possédée par tel ou tel orateur ou par un membre de sa famille ?!

⁸ Député Léo Bouyssou, du Lot-et-Garonne – JO 18 mars 1924, p. 1336

Au cours des débats, le problème de la direction de la lutte fut largement évoqué ; le ministre de l'Agriculture et de nombreux parlementaires se persuadaient que ce texte devait préparer en fait la création de corps de sapeurs-forestiers par des associations syndicales qui, en outre, engageraient des travaux de défense collective obligatoires. La création de corps de pompiers forestiers était même apparemment présentée comme le but de la loi. Les moyens financiers nécessaires étant conséquents, il fut question dans les discussions des crédits d'État à dégager ou à prévoir au bénéfice des dites associations.

En définitive, le texte qui fut voté est bien différent dans le fond, mais nous pensons que dans l'esprit des parlementaires une tout autre interprétation était conservée. Ce « *quiproquo* » fut sans doute à l'origine d'incompréhensions et de conflits entre les forestiers et les autorités au niveau local.

1) Le texte : l'organisation de lutte contre les incendies de forêt ou l'organisation de la défense des forêts contre les incendies : DFCI ou DCIF ?

Le texte était censé répondre aux risques des incendies dans les zones forestières sensibles, principalement celles du Sud-est et du Sud-ouest. L'essentiel du texte portait bien sur l'organisation de la lutte contre le feu, mais sa lecture laisse peser une certaine équivoque quant aux obligations et aux responsabilités des acteurs ; pour ce qui concerne les financements, il reste muet sur la part de l'État. La loi prévoit de créer dans chaque commune une association syndicale pour exécuter les travaux de défense contre les incendies de forêt, régie selon la loi de 1865. Dans les forêts classées par décret, ces associations si elles ne sont pas constituées librement dans le délai d'un an seraient constituées obligatoirement sous la tutelle du préfet. Devenues autorisées, ces associations ont le statut d'établissement public. L'objet est précis, il s'agit de mettre en défens la forêt contre les incendies (DFCI) : c'est-à-dire organiser, aménager la forêt pour éviter, ralentir la propagation des feux : c'est la définition même de la prévention. Et nous verrons que le contour du concept de DFCI est la clé du problème, de son application ou non.

Le maire reste responsable de la direction des secours en cas d'incendie (principe de la loi de 1884), sauf si une association syndicale existe, car, dans ce cas, la direction de la lutte est déléguée au président de l'association ou aux personnes désignées par elle avec l'agrément du maire.

Le principe d'une organisation systématique est donc proposé à terme dans chaque commune au travers de ces associations. Mais ces associations sont présentées d'une manière équivoque, car placées dans le cadre de la loi de 1865, elles sont des associations foncières chargées de la

réalisation de travaux, or le texte de la loi de 1924 ouvre la faculté à celles-ci d'organiser des corps de sauveteurs. Dans ce cas, elles deviennent des associations de personnes...

2) Confusion des textes

À ce point, il faut observer un décalage certain entre les débats et le texte, car la loi ouvre une possibilité⁹ pour les associations de constituer des corps de sauveteurs et donc de s'équiper en conséquence pour lutter contre le feu déclaré. Mais cette faculté n'est pas prévue par la loi de 1865 qui, pour les établissements publics fonciers que sont les associations syndicales autorisées, prévoit un objet qui juridiquement est d'interprétation stricto sensu. D'ailleurs, le décret du 24 août 1924 portant RAP de la loi, dans son article 20 prévoit la constitution d'associations soit pour les travaux, soit pour l'organisation de corps de sauveteurs, ce qui sur le plan juridique ne simplifie rien bien au contraire, s'agissant d'associations autorisées ; d'autant que cet article s'inscrit dans un chapitre III intitulé : Associations – Travaux ?!

Enfin, n'était-ce pas une manière de se substituer aux obligations des communes en matière de sécurité, prévues par la loi de 1884 ? Il faut remarquer que les dispositions de l'article 7, in fine, de la loi de 1924 sont juridiquement douteuses au regard de la loi de 1884 (code des communes) qui pose le principe de la responsabilité du maire quant à la charge, l'organisation, le fonctionnement d'un corps de pompiers.

L'expression « *corps de sauveteurs* » entretient le doute. Il n'est pas exclu qu'en définitive, les auteurs de la loi aient trouvé là une astuce « sémantique » pour pallier les carences des communes dans ce domaine et leur apporter, ainsi, des moyens complémentaires. Toute obligation nouvelle de la part de l'État qui se substituerait aux maires aurait inmanquablement déclenché un tollé de la part des élus tandis qu'au travers d'associations dirigées par les habitants du pays, avec l'agrément du maire, le risque était moindre et le résultat pouvait être atteint. Le corps de sauveteurs n'empêchait pas, en outre, de constituer un corps communal de sapeurs-pompiers d'autant qu'il pouvait s'agir des mêmes hommes. La déclaration précitée du rapporteur, le député du Var, Raymond Gavoty ne signifiait peut-être pas autre chose. L'objectif de cette loi était donc bien d'organiser la lutte contre les incendies de forêt, mais il n'en reste pas moins que les modalités pour le faire sont curieuses, car finalement, c'est à des personnes privées que revenait la charge d'une double mission d'importance au lieu et place du maire !

⁹ L'article 6 dispose : « ... pourront être prévus... »

3) Absence de moyens : l'État se retire

Les associations syndicales avaient donc la charge à la fois, d'effectuer les travaux de défense préventive (pare-feu, pistes, etc.), l'organisation et l'équipement d'un corps de sauveteurs. On se souvient que durant les débats quelques orateurs avaient évoqué le nécessaire versement de subventions pour les associations qui, manifestement, ne pourraient pas disposer des ressources nécessaires. Les communes n'avaient pas, pour la plupart, les moyens de répondre à leurs obligations légales : comment des associations les trouveraient-elles ? Bien que les discussions n'abordent pas ce sujet sous cet angle un peu trop politique, la question restait posée. Le rapporteur lui-même avait déclaré : « ... *le projet de loi prévoit certaines subventions pour aider ces associations à remplir ces différents buts...* »¹⁰. Aucune disposition n'est prévue à cet effet dans la loi contrairement à ce qui avait été dit et avancé. L'État se retire donc, mais s'était-il vraiment engagé ?! Nous ne le pensons pas.

Ainsi donc, des associations créées dans chaque commune se voient imposer par la loi une double mission : celle d'organiser et de financer la lutte préventive, c'est-à-dire la prévention des risques, et celle d'organiser et de financer la lutte directe contre les feux déclarés.

Le financement de ces associations est simple : il consiste en une cotisation à l'hectare sur l'ensemble des propriétés sises dans le périmètre de l'association. Dans le cas d'association autorisée, le financement n'est pas différent, si ce n'est que le préfet dispose de la procédure d'inscription d'office des dépenses nécessaires à la réalisation de travaux jugés d'intérêt général, puis la dépense inscrite est ensuite répartie sur le nombre d'hectares. Le débat juridique reprend ici son intérêt : s'agissant du corps de sauveteurs, le préfet dispose-t-il de la procédure d'inscription d'office alors que la loi de 1865 qui le prévoit n'inclut pas dans son objet cette mission puisqu'elle n'est pas du ressort d'une association foncière ?! En d'autres termes, le préfet pourrait-il obliger légalement des groupements de personnes privées à faire ce qu'il (l'État) n'a jamais fait à l'égard des communes, objet, par excellence, de sa tutelle hiérarchique ? Les rédacteurs de la loi sont allés à ce sujet... « un peu loin dans l'imprécision » et nous ne pensons pas que, juridiquement, une telle procédure eut été recevable s'agissant des dépenses liées au fonctionnement du corps de sauveteurs. Cette question n'est pas une vue de l'esprit ni un exercice de droit, elle se posera, à une nuance près, sous forme d'un contentieux, 60 ans plus tard. Nous y reviendrons.

¹⁰ Chambre des députés JO 22 mars 1923, p. 1466

4) L'État se retire à une exonération près

Outre quelques dispositions permettant au préfet de réglementer par arrêtés l'usage des feux, le débroussaillage, notamment en bordure de voies ferrées, etc., la loi prévoit en son article 9 l'exonération de tout impôt sur les semis et plantations de moins de 20 ans, sinistré par le feu, à la grande satisfaction des propriétaires forestiers.

C'est là le seul engagement d'ordre fiscal pris par l'État en matière d'incendie de forêt, encore qu'une part de cette exonération ressortît de la fiscalité locale, à la charge des communes ?!! Et non pas du budget de l'État. Question qui suscitera d'autres débats, de nombreuses années plus tard¹¹.

5) L'application du texte : des années plus tard

L'application de ce texte était conditionnée par la publication d'un décret portant les forêts classées, car la constitution obligatoire d'associations syndicales ne pourrait se faire que dans le cadre de ces forêts classées. Ce classement était fait suivant des considérants géographiques, surface forestière, nature des essences, etc. Or, si le décret de classement des forêts préalable à l'application de cette loi fut publié en Gironde le 23 avril 1926, il faut attendre 1941 pour les Landes et 1945 dans le Lot-et-Garonne. Apparemment, pour les forêts du Sud-est, elles ne furent jamais classées à ce titre ; d'autres textes complétèrent le code forestier prévoyant des dispositions spéciales pour les forêts méditerranéennes. Pourquoi ?! Nous n'avons pu en trouver les raisons exactes.

Pendant ce temps, la lutte contre les incendies de forêt continue avec les « *moyens du bord* », et surtout la bonne volonté et le dévouement des populations de ces régions. Dire le sacrifice et le travail effectué par ces hommes ne serait pas suffisant : ils tentèrent de s'organiser et de combattre le feu avec toute leur force et le peu d'équipements dont ils disposaient. En tous les cas, leur expérience du feu fut très utile et petit à petit une organisation se mit en place dans le Sud-Ouest.

Des lacunes, il y en eut, inévitables, et la forêt continua de brûler. Il n'était pas possible que les seules associations puissent mener de front et les travaux nécessaires à la lutte préventive et l'entretien d'un corps de sauveteurs dont le fonctionnement relève des techniques de lutte active. De fait, la plupart des associations qui existaient consacraient l'essentiel de leurs ressources, au demeurant modestes, à remplir soit une mission, soit l'autre. Le plus urgent était de lutter contre les incendies : aussi, les associations utilisaient leurs moyens dans l'acquisition d'un matériel de lutte active (citernes motorisées ou tractées, pompes à eau, tuyaux, etc.).

¹¹ La fiscalité forestière. Thèse de droit fiscal Marc Gizard Université Bordeaux, 1983

Les communes, pendant ce temps-là, à de rares exceptions, ne s'étaient pas préoccupées de créer et d'entretenir un corps de pompiers, alors que, depuis un décret-loi du 12 novembre 1938 elles pouvaient adhérer à un service départemental d'incendies et de secours. Les maires et les conseillers généraux, n'étaient manifestement pas pressés d'en monter un dans le cadre du département, cependant qu'ils commentaient les incendies de forêt durant les séances du conseil général des Landes par exemple.

Il est vrai que, auparavant, dans le débat de la loi du 13 décembre 1902, le rôle du maire avait été discuté ; la responsabilité personnelle des autorités municipales et les mesures pour les mettre à l'abri de tout recours étaient au centre des débats. Finalement, sous l'impulsion du rapporteur-sénateur F Millies-Lacroix (qui fut maire de Dax), ces mesures furent abandonnées : pour lui, le maire doit conserver toute responsabilité au regard de la population d'une part, de l'autorité supérieure d'autre part ; la sanction de la responsabilité d'un délégué à l'occasion d'un incendie n'ayant pas de sens réel est juridiquement infondée. Il est certain que sur cette question fondamentale du rôle du maire en matière de secours, de sécurité, l'article 7, in fine, de la loi de 1924 qui dispose que la direction de la lutte appartient, dans les communes où il y a des associations syndicales, aux personnes désignées par elles avec l'agrément du maire, a indiscutablement provoqué une confusion, une ambiguïté juridique certaine. Car le maire, bien qu'élu et c'est la singularité de son statut, reste aussi le représentant de l'État et à ce titre, est doté de pouvoirs de police municipale.

Dans le brillant ouvrage de R. Sargos,¹² on peut lire page 753 cette phrase qui témoigne parfaitement de l'origine des futurs conflits : « ... le texte a pu prêter à confusion et laisser supposer à beaucoup de maires qu'ils n'avaient plus à s'occuper, en ce cas, des incendies. Et, devant la carence de beaucoup d'entre eux, nos associations syndicales ont dû prendre souvent trop d'initiatives, sources de conflit avec les communes ou le département. » Ainsi dans son chapitre consacré à l'organisation de la défense contre les incendies, R. Sargos prend soin de distinguer le rôle des associations dont l'objet est d'assurer les travaux de prévention, de la lutte contre le feu déclaré qui relève des corps de sauveteurs et de sapeurs-pompiers forestiers.

Nous trouvons là, la confirmation de notre pressentiment suivant la lecture des débats et de la loi de 1924, selon lequel les rédacteurs ont, consciemment ou non, voulu pallier à la carence des communes en matière de sécurité, usant du prétexte de l'organisation de la prévention. Les années qui suivront seront l'illustration parfaite de cette interprétation.

¹² R. Sargos : *Histoire du boisement des Landes de Gascogne*, 1949, cf. bibliographie.

B) La loi nationale du 12 juillet 1966 relative aux incendies de forêt... du Sud-Est

Le législateur a souvent été saisi des problèmes d'incendies de forêt : existe-t-il pour autant une législation spécifique ? La réponse est délicate, car, si de nombreux textes existent, ou bien ils ne prévoient que des mesures de prévention sans tenir compte des moyens de lutte directe contre le feu, ou bien, ils posent des principes laissant à des commissions le soin de les interpréter et de les appliquer. Dans tous les cas, ces textes se singularisent par l'absence de dispositions financières précises.

Commentant la loi du 26 mars 1924 sur les incendies de forêt, M. C Vigouroux¹³ déclarait : « *On touche du doigt l'inconvénient de confondre législation et réglementation* ».

En fait, souvent le législateur a mis en avant la prévention comme la priorité en matière d'incendies de forêt ; or, à l'analyse, la prévention ne fut le plus souvent qu'un alibi destiné à marquer les sphères de compétence du ministère de l'Agriculture. Aujourd'hui, elle est encore au centre des débats pour les forêts du Sud-Est, mais, pratiquement, elle n'a jamais été aussi développée que dans les multiples rapports publiés sur les incendies de forêt. La loi du 12 juillet 1966 a-t-elle apporté de nouveaux éléments dans ce domaine ? Dans son contenu, elle apporte peu, si ce n'est le recours à l'expropriation pour faire exécuter les travaux de défense contre les incendies de forêt ; c'est-à-dire, finalement, qu'elle prévoit une procédure de transfert des charges, mais l'État ou les collectivités locales en ont-ils les moyens ? Et la volonté ? En fait, l'intérêt de la loi du 12 juillet 1966 n'est pas dans sa lettre, mais dans l'exposé des motifs qui en illustre l'esprit. Cette loi fut présentée (qualifiée ?) d'intérêt national :

« *il ne s'agit plus désormais d'un problème local à la mesure des seuls moyens dont disposent les autorités communales ou départementales* ». Mais rapidement, on s'aperçoit que ce sont les incendies des forêts du Sud-Est qui ont inspiré ce texte : « *Chaque citoyen se sent concerné par la sauvegarde de la forêt méditerranéenne, cadre esthétique et biologique sans lequel la richesse touristique incomparable qu'est la Côte d'Azur serait gravement menacée* ».

Dès la première phrase de l'exposé des motifs, c'est bien de la forêt méditerranéenne dont il est question, mais ce qui frappe, c'est que celle-ci n'est pas appréhendée en tant que forêt, mais en tant que cadre paysager. Monsieur E. Pisani, alors ministre de l'Agriculture, va encore plus loin en ce sens lorsqu'il déclare : « *... mais, dépassant les seules préoccupations de la prévention et de la lutte directe contre les sinistres, il (l'État) lui faut prendre l'initiative d'aménager les zones dangereuses, pour les rendre à la fois plus résistantes au feu, et plus accueillantes à*

¹³ Docteur en droit – IGRF – Chef du contentieux au ministère de l'Agriculture

l'homme de la civilisation des loisirs allant, s'il est nécessaire, jusqu'à modifier la structure foncière et la nature même de la forêt ».

Affirmation stupéfiante de la part d'un ministre de l'Agriculture : est-ce bien la forêt, son aménagement, sa protection qui fait l'objet de la loi, ou bien n'est-ce pas plutôt un aménagement foncier particulier à des fins touristiques dont il est question, quitte à défricher pour réduire les risques de feu ?! Dire, dans une loi qui prétend améliorer la défense des forêts contre l'incendie, qu'il faut dépasser les seules préoccupations de la prévention et de la lutte contre les sinistres, alors qu'elles n'ont pratiquement jamais été abordées, est surprenant ?!

Indiscutablement, il est permis de s'interroger sur les véritables motifs, le véritable objet de cette loi ? D'ailleurs, dans le débat, certains parlementaires ne s'y sont pas trompés, le député-maire du Var, Pierre Gaudin (fondateur de l'Entente interdépartementale), observe : *« Pouvez-vous m'assurer que ces engagements ne serviront pas à favoriser la spéculation sur ces terrains au profit des sociétés de construction immobilières... »* et il poursuivait avec une série de remarques sur l'absence de moyens financiers : *« Soyez persuadés que faute de moyens importants, les incendies continueront à ravager nos forêts. Les ministres nous apporteront alors le réconfort de leurs promesses »*. Et c'est sans enthousiasme que le député Pierre Gaudin vota ce texte ; les faits lui donneront raison.

On ne peut juger ce texte sans se référer à la politique interventionniste, « colbertiste » qui était à l'époque une règle de gouvernement comme celle d'exproprier pour lutter contre les incendies de forêt, idée curieuse qui permet de douter du véritable objectif de cette loi. L'exposé des motifs n'allait-il pas jusqu'à envisager « s'il est nécessaire » de modifier la structure foncière et la nature même de la forêt ? Ce n'est assurément pas un texte que l'on peut inscrire à l'actif d'une politique forestière en matière de sécurité.

C) Des lois pour protéger les forêts en 1985, 2001 et 2014

La loi du 4 décembre 1985 sur la gestion, la valorisation et la protection de la forêt n'apporte, en matière d'incendie de forêt, aucune réponse nouvelle au fond. Pourtant, dès 1983, il était question de cette future loi dans la presse. Chaque été, à la suite des incendies dramatiques en forêt méditerranéenne, il était déclaré que les mesures qui s'imposaient seraient prises dans la prochaine loi forestière.

Qu'advient-il de ces déclarations d'intentions auxquelles s'ajoute le énième rapport sur les incendies de forêt méditerranéenne réalisé par le sénateur Vidal¹⁴ la même année que cette loi (sans la moindre référence à l'une ni de l'une à l'autre) : rien ou presque.

En définitive, cette loi, dont le titre II de la 3^e partie est consacré à la protection contre l'incendie, n'a fait que reprendre des dispositions législatives et réglementaires qui existaient déjà en les reformulant¹⁵. Tout au plus, peut-on signaler la possibilité pour les collectivités locales de prendre l'initiative d'une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) pour engager des travaux de prévention. Encore que les précédents textes permettent d'aboutir au même résultat si telle était la volonté des élus locaux avec l'État comme partenaire (ce qui n'est pas négligeable pour une commune ou un département sur le plan financier). Faut-il citer l'extension de l'obligation de débroussailler à 100 mètres ; pourquoi cette obligation (fut-elle légale), jamais appliquée sur 50 mètres, le serait-elle plus sur 100 mètres ?

Ce qu'il faut noter, en revanche, c'est l'absence de débat sur cette question par les élus lors de la première lecture par l'Assemblée nationale (JO 10 mai 1985). Les sénateurs ont accordé quelque intérêt à cette question sans pour autant traiter du fond du problème, bien qu'il ait été évoqué rapidement par les sénateurs du Sud-Est Vidal et Minetti. Il reste qu'au regard des déclarations, articles de presse, reportages, etc., qui suivent chaque incendie dans les forêts méditerranéennes, les débats sur cette question, lors du vote de cette loi, sont faibles et ne peuvent être inscrits au crédit d'une volonté politique de traiter, au fond, de la défense des forêts contre l'incendie pas plus que les autres dispositions adoptées sur ce point dans cette loi du 4 décembre 1985 votée à l'unanimité !! (C'est tout dire)

Un autre fait mérite d'être souligné à propos de cette discussion sur les incendies de forêt, c'est l'absence de toute référence au cas landais. Ni le rapporteur du projet de loi, Roger Duroure (député landais), ni le ministre délégué à la Forêt, René Souchon, n'ont fait la moindre mention de l'organisation de la prévention des incendies de forêt dans le massif landais, pourtant exemplaire en la matière. Aucun des élus du Sud-Ouest (député ou sénateur) n'a évoqué non plus cette expérience unique en Europe ?

Il est permis de penser qu'en réalité, le cas de la forêt des Landes a été délibérément occulté¹⁶. Serait-ce parce que s'agissant d'une organisation conduite par les forestiers privés, l'Administration forestière ne peut « récupérer politiquement » cet exemple, mais alors

¹⁴ Rapport dont la 1^{re} partie correspond au catalogue des revendications des syndicats de pompiers notamment des professionnels

¹⁵ Voir à ce propos les commentaires d'un des auteurs de cette loi dans RFF-1- 1986, C. Guillery, adjoint au directeur des forêts. RFF : Revue forestière de France éditée par la prestigieuse École forestière de Nancy.

¹⁶ Les rapports de M. Haroun Tazieff délégué aux risques majeurs auprès du président de la République en 1983 et 1984 sur ce sujet ont été aussi « oubliés » dans les débats... le hasard sans doute !

pourquoi les élus de ces départements d'habitude si fiers de leurs spécialités locales, sont-ils restés silencieux ?

La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 est votée elle aussi à l'unanimité au lendemain de la tempête « centennale » des 26 et 27 décembre 1999. Cette loi se voulait structurante de la politique forestière et précédant le livre premier du code forestier, un livre préliminaire est créé portant des principes fondamentaux de la politique forestière¹⁷. Parmi ces principes fondamentaux la protection de la forêt figure dès l'article L1 : « *La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général...* ». Il s'agissait là d'une tentative des rédacteurs d'élever le secteur forestier dans la hiérarchie des valeurs de l'État, en général et en particulier, dans le cadre du ministère de l'Agriculture où, il faut le répéter la forêt suscite une attention toute marginale. Par ailleurs, autre ambition de cette loi à propos des risques feux de forêt, un chapitre III intitulé « Dispositions relatives à la prévention des incendies de forêt », lui est consacré et, notons-le, situé dans un Titre III nommé « Inscrire la politique forestière dans la gestion des territoires ». Autant de signaux positifs quant à l'appréciation du niveau et de la gestion des risques à venir et en voulant impliquer les collectivités, mais les dispositifs prévus traduisent encore, de la part de ces hauts fonctionnaires, le réflexe centralisateur. Par exemple, s'agissant des plans DFCI ils sont établis par les services de l'État et « soumis pour avis » aux Collectivités qui ont deux mois pour le faire... ! Si les intentions étaient bonnes, leur application fut une autre histoire.

Le 13 octobre 2014 était adoptée la loi d'Avenir de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt. Texte lourd peu lisible avant sa codification au point qu'il est permis de s'interroger sur la connaissance par le législateur de la correspondance entre tous les codes évoqués (environnement, forêt, urbanisme, finances, collectivités... etc.). À part les présidents de commissions et les rapporteurs, il nous paraît difficile de s'y retrouver pour les autres parlementaires. Il faut attendre le Titre V Dispositions relatives à la Forêt, article 66 pour que la forêt apparaisse en effet. Il faut comprendre que les fonctionnaires de la sous-direction de la forêt et du bois ont profité de cette loi sur l'agriculture pour « placer » quelques modifications ou actualisations d'ordre juridique. Notamment, prévoir le cadre juridique de l'établissement du futur Plan national forêt bois qui sera décliné ensuite en région était le but principal. C'était aussi l'occasion de ratifier l'ordonnance de janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier (cf. infra). Enfin, ce texte confirme que la protection des forêts est reconnue d'intérêt général¹⁸.

¹⁷ Ce livre préliminaire compte 14 articles classés de L1 à L14 – cf. Article 1 du Titre I, Chap. I : Les objectifs et les moyens de la politique forestière.

¹⁸ Voir article L 112-1 Code forestier précité p 23

D) La prévention constitutionnelle

La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005¹⁹ nous paraît intéressante dans la mesure où elle rappelle des principes posés dès la loi du 5 avril 1884. Il convient aussi de la rapprocher du préambule de la loi de modernisation de la Sécurité civile²⁰, les mêmes préconisations y sont recommandées. Le droit à l'environnement « équilibré » et le droit à la protection civile ne sont plus de la seule responsabilité de l'État, mais de chaque individu. Qui plus est, chacun doit, par son comportement, « *prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » (article 2 de la charte de l'Environnement).

Conscience collective du risque, responsabilité individuelle reviennent, donc, sur le devant de la « scène sociale » marquant d'une certaine façon, en l'espèce, les limites de l'État Providence et/ou son désengagement ?

La prévention, une fois de plus, est posée comme la priorité absolue, la condition d'une politique durable. À cet effet, le principe de précaution consacré par cette loi constitutionnelle constitue, en quelque sorte, le cadre de cette politique tendant à protéger l'environnement, mais aussi l'État de ses responsabilités ?

1) Le rappel de la conscience collective

Il n'y a pas si longtemps, à la campagne comme dans les villages, le son du tocsin, puis de la sirène, suffisait à la mobilisation de la population contre le feu tant la conscience du risque était profonde. D'ailleurs, de cette mobilisation, de cette conscience collective, sont nés les corps de pompiers volontaires.

Aujourd'hui, il faut recourir à la loi : le résultat sera-t-il le même ?

Depuis les « 30 glorieuses », l'État Jacobin a construit une image d'omniprésence, d'omnipotence, donnant le sentiment qu'il était toujours là, quelles que soient les situations pour prévenir, secourir et réparer. Au point que la population s'est progressivement détachée de toute responsabilité, le sens civique, le sens du devoir ont disparu au profit d'une sorte de droit d'assistance de l'État, le fameux concept d'État Providence. Ainsi, face aux risques, chacun attend désormais l'arrivée des secours et s'insurge lorsqu'ils ont du retard : « *on paie des impôts pour cela !!* », certains vont même jusqu'au contentieux contre le maire et/ou le corps de pompiers en cause. Cette évolution s'illustre aujourd'hui dans la difficulté à recruter des volontaires dans les corps de pompiers.

¹⁹ Loi qui intègre la charte de l'environnement de 2004 ayant valeur constitutionnelle.

²⁰ Orientations de la politique de Sécurité civile (annexe de la loi du JO 17 août 2004 approuvées et inscrites dans l'article 3 de la loi)

Cette dérive de l'effet « État Providence » explique sans doute l'insistance avec laquelle les nouveaux textes appellent au retour du sens du devoir et de la responsabilité de chacun, par exemple :

L'article 2 de la chartre de l'Environnement précise que :

... « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

L'article 3 :

... « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

L'article 4 va encore un peu plus loin en disposant que :

... « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* ».

Dans la loi sur la modernisation de la Sécurité civile d'août 2004, l'article 4 insiste sur les obligations dans ce domaine et dispose que : « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires* ».

Dans ces deux textes, il est même prévu le rôle d'information et de formation par l'éducation nationale de jeunes populations²¹. Ainsi, les principes de mobilisation et de responsabilisation de chaque citoyen redeviennent, par la loi, des vertus constitutionnelles, républicaines. D'ailleurs, ce rappel était déjà annoncé dans la loi Barnier de février 1995, codifié notamment dans l'article L110-2 du Code de l'environnement alinéa 2 : « *... il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement...* ». Mais à l'évidence, cette disposition législative n'avait pas eu l'effet attendu !

Pour notre part, nous voyons dans ces dispositifs l'aveu de l'État de son incapacité à assurer le principe fondamental selon lequel il est le garant de la sécurité des biens et des personnes et le principe de gratuité. Et par suite, de prévoir juridiquement de se « couvrir » contre les recours en garantie aussi bien des collectivités que des personnes privées. L'État providence et son apparente omniscience ont provoqué l'émergence d'un fonds de commerce, comme dans les pays anglo-saxons, au travers du phénomène de judiciarisation contre lequel il devenait

²¹ Précaution utile, en effet, car aucune information n'a été diffusée sur ces textes et en particulier sur la loi de modernisation de la Sécurité civile

nécessaire de se « protéger » (voir nombre de procès contre les pompiers, les maires, les SAMU et autres services de santé, etc.).

Dans tous ces textes, le principe de la prévention est bien posé comme un devoir voire une obligation prioritaire engageant la responsabilité sociale.

2) La responsabilité sociale

Dans ce devoir de préservation de l'environnement (article 2) dans son obligation de prévenir les atteintes (article 3) réaffirmé dans la loi constitutionnelle du 5 mars 2005, il est tentant de voir une forme de synthèse englobant le principe de prévention et de réparation. Mais n'est-ce pas une nouvelle formulation d'une « vieille » obligation édictée dès la loi du 5 avril 1884 qui confiait à la police municipale le soin de « *prévenir [...] et de faire cesser [...] les accidents et fléaux calamiteux* ».

Dans ces nouveaux textes, une fois encore, la prévention est bien présentée comme l'objet prioritaire de toute politique de protection dont l'individu est responsable au même titre que l'État ou les collectivités et les établissements publics. Responsabilité qui obligerait les personnes publiques à adopter une réglementation imposant la prévention, à choisir les techniques de planification, à recourir à des interdictions sans négliger les outils financiers et/ou fiscaux si nécessaire ; le rôle de l'État reprend ici toute sa dimension politique.

La décision prise dans la loi de Finances 2006²² de déduire de l'impôt sur le revenu les taxes payées par les propriétaires forestiers, membres obligés des ASA de DFCI, est une illustration de la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs. Il s'agit d'un signal fort de l'État en faveur du développement d'une politique de prévention des feux de forêt fondée sur la responsabilité sociale. Car, en l'espèce, l'augmentation des risques et notamment du nombre des départs de feux sur le milieu forestier est directement liée à l'accroissement de la pression sociale dont la forêt, l'environnement, et par conséquent les forestiers, sont les victimes (cf. infra). Il s'agit là, aussi, d'une extension logique du principe pollueur-payeur. En tout cas, c'est la première mesure concrète en faveur d'une politique de prévention des feux, à l'adresse des propriétaires forestiers privés et aux gestionnaires : elle méritait d'être soulignée. Certes, mais à ce jour, ce dispositif ne sert pas d'exemple et son « amélioration » n'est pas d'actualité : dix ans après son adoption, le ministère des Finances s'oppose à toute extension de son dispositif malgré son impact positif alors même que son coût est faible (moins de 500 000 € par an). C'est dire la

²² Article 200 decies A CGI : *Réduction d'impôt accordée aux associations syndicales chargée du défrichement forestier*. On notera la confusion dans la rédaction de l'intitulé avec les associations syndicales de DFCI : ce qui en dit long sur l'appréhension du sujet par les services du ministère des Finances. Pour l'histoire, cet amendement avait été présenté et soutenu par le sénateur de la Gironde Gérard César.

distance qu'il y a entre les discours et la pensée d'une politique de prévention forcément à long terme et les arbitrages comptables de Bercy !

Cette loi constitutionnelle qui rend, juridiquement, la primauté à la protection de l'environnement donc à la prévention des incendies de forêt fait même l'objet d'une déclaration, certes symbolique, mais ambitieuse de la Charte de l'Environnement en son article 10 qui affirme : « *la présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France* ».

Cette mission confiée ou attribuée à la diplomatie française est d'autant plus pertinente à l'heure où l'Union européenne abandonne une politique de prévention des risques au profit d'un Fonds de Solidarité destiné à financer la réparation des catastrophes (cf. infra).

E) L'ordonnance de 2012

Le 26 janvier 2012 est publiée une ordonnance dont l'objet était d'actualiser, « toiler », la partie législative du code forestier. C'est aussi, souvent l'occasion de modifier des articles ou parties d'article sans débattre avec les assemblées... Un long travail parfois très technique et de fait, tout une partie portant sur les conditions de mise en œuvre des différents types de débroussaillage, la largeur des pistes, la hauteur des fossés, la taille des points d'eau... etc., les obligations des maires en conséquence, a été renvoyée dans un long (et lourd) décret publié le 12 juin 2012.

Mais ce fut aussi l'occasion et cela méritait d'être souligné de voir, pour la première fois depuis près de 70 ans l'ordonnance de 1945 sur la forêt de Gascogne faire son apparition dans le Code forestier... ! Un fait historique, en quelque sorte : ainsi le rôle des ASA de DFCI agissant dans ce périmètre, se trouve désormais dans le Code forestier, l'article L 133-7.

F) 2016 et la loi Notre

Nous sommes le lendemain de la loi du 7 août 2015, créant les nouvelles régions, applicable à partir du 1^{er} janvier 2016, son intitulé exact est : nouvelle organisation territoriale de la République.

Une vraie révolution administrative que cette loi développe et bien sûr, parmi les effets collatéraux, les compétences des collectivités devaient être actualisées. Les départements, qui ont toujours exercé des compétences au titre des SDIS, mais aussi en termes d'aménagement des territoires et de réduction des risques (cours d'eau, inondations, routes, urbanisme, zones industrielles, agricoles, etc.) voient ces compétences confirmées par ce nouveau texte législatif.

Mais la rédaction de quelques articles faisait que la prévention des feux de forêt ne semblait plus faire partie de leurs attributions. Quel exemple, une fois de plus, la prévention des feux de forêt avait été... oubliée !

S'apercevant de cette grosse erreur, quelques parlementaires ont réagi et après une discussion relancée par le sénateur Collombat, dès octobre 2015, la loi n° 2016-340 relative à la protection des forêts contre l'incendie est définitivement adoptée le 10 mars 2016 et publiée le 22 : les départements (et les communes) disposent bien des compétences dans ce domaine et « *peuvent financer ou mettre en œuvre... afin d'une part de prévenir les incendies... d'autre part, de reconstituer les forêts...* ».

Observons in fine qu'à cette occasion, la compétence des départements et des communes dans le domaine de la prévention des risques en forêt (et de leur financement) a bien été confirmée. En tout cas, le texte existe, sera-t-il enfin appliqué dans le cadre de ces nouvelles régions ?

En résumé, considérant le nombre de textes prétendant limiter les risques de feu des forêts méditerranéennes, plusieurs remarques s'imposent :

- D'une part, un choix économique et politique a été fait pour l'aménagement de ces régions, axé sur l'urbanisation et le tourisme ;
- D'autre part, la forêt n'est pas ou peu aménagée : son intérêt économique étant presque nul, il y a peu de chances que cette situation évolue dans les prochaines années ;
- Enfin, il n'y a pas de politique forestière à l'échelle du risque qui existe dans ces régions. Les moyens consacrés à la prévention restent très modestes comparés à ceux engagés dans la lutte directe contre le feu.

Cette région dispose pourtant d'un personnel forestier public considérable. Or, même en forêt publique, l'action préventive n'est pas à l'échelle des moyens. Les organismes de recherche (INRA – CEMAGREF) disposent de budgets importants depuis des années sur les incendies de forêt, le volume produit en termes d'études scientifiques est stupéfiant : à qui sert-il ? Il serait opportun de faire le bilan des rapports scientifiques sur les incendies de forêt afin d'éviter de financer plusieurs fois les mêmes choses dans divers organismes qui ressortent de l'État ou des collectivités régionales et locales.

Avec infiniment moins de moyens, les forestiers du Sud-Ouest ont mis en œuvre une prévention efficace sur près d'un million d'hectares sans étude scientifique préalable. Son histoire singulière sur les plans politique et économique constitue l'essentiel de cette thèse.

Par ailleurs, force est de constater que la multiplication du nombre des canadais et autres trackers ne change rien même si l'action de l'État et des collectivités locales est ainsi plus télévisuelle, donc politiquement plus efficace²³ ; cela n'empêchera pas la forêt de brûler.

La prévention reste l'action prioritaire à engager en la matière même si, politiquement, elle n'est pas spectaculaire, ni pour l'État ni pour les élus locaux ; c'est une entreprise de longue haleine, peu payante électoralement.

Les enjeux que représentent aujourd'hui, les forêts sur les plans climatique et environnemental, leur poids socioculturel et les innombrables produits naturellement renouvelables qui en sont issus et que les sciences révèlent année après année, vont-ils provoquer un sursaut de conscience politique ? De notre point de vue, seule la valorisation des fonctions et produits des forêts peut permettre, en la rendant plus compétitive, à ses propriétaires d'investir, de la gérer et de la protéger. Le décor ainsi planté, voyons comment ces « systèmes » fonctionnent et/ou dysfonctionnent.

CHAPITRE 2 - RISQUES FEUX DE FORÊT ET RESPONSABILITÉS

SECTION 1 - LE CADRE FORESTIER

I – DES FORÊTS

Même si la forêt est un sujet culturel, leur présence en un lieu dépend avant tout d'une équation géoclimatique ; par suite, il est incorrect de parler de la forêt française, en réalité nous devrions dire : les forêts en France, tant elles sont différentes entre elles. Par ailleurs, pour des raisons historiques, en Europe et notamment en France, les relations entre les forêts et les hommes ont toujours existé²⁴, d'où une variété de statuts juridiques. C'est pourquoi nous limiterons nos développements aux forêts de la France métropolitaine, en particulier à celles du sud, plus

²³ C'est dans un canadais que le président de la République, M. F. Mitterrand s'est fait photographier après les incendies tragiques de l'été 1986 en méditerranée, pas au bord d'une piste forestière ou d'un point d'eau.

²⁴ Andrée Corvol : L'Homme aux bois, éd. Fayard, 1987

exposées aux risques d'incendie. La France métropolitaine compte en 2017 près de 16,5 millions d'ha de forêts soit 30 % de sa surface totale, c'est dire l'importance du sujet²⁵. Avec les forêts des DOM-TOM, la surface est de plus de 24 millions d'ha (soit plus ou moins l'équivalent de la surface forestière de la Finlande ou de la Suède).

A) La géographie commande

Sans rentrer dans un exposé à caractère scientifique, rappelons que, de la géographie dépend la variété des essences forestières : en effet, suivant la qualité des sols et l'altitude, les essences se distinguent selon qu'elles se trouvent en montagne, sur les piémonts ou encore dans les plaines. Par exemple, il est évident qu'à partir d'une certaine altitude les feuillus qui ont besoin d'un sol plus riche, cèdent la place aux résineux moins exigeants. De même, en plaine, sur des sols pauvres, comme les podzols du nord de l'Europe, les résineux vont occuper ces espaces c'est le cas en Suède, en Finlande ou encore sur les terres sableuses du massif des Landes de Gascogne.

La France est une bonne terre agricole, mais aussi forestière, elle est le pays de l'UE qui compte le plus d'essences avec 136 espèces et depuis 150 ans la répartition des essences, sur le territoire, est à peu près la même soit 2/3 de feuillus, 1/3 de résineux²⁶.

Ainsi les régions forestières du sud de la France, objet de notre étude, vont présenter des ensembles très différents entre les forêts du Sud-Est et la forêt de Gascogne du Sud-Ouest.

1) Les forêts du sud-est

▪ Le Languedoc

Cette région s'étend, sur 5 départements, du delta du Rhône le long de la méditerranée jusqu'à la frontière espagnole (Catalogne) au travers des Pyrénées-Orientales, en s'étirant au Nord-Ouest vers les Cévennes, le Massif central. De fait, on distingue géographiquement trois ensembles entre :

- la montagne et les hauts plateaux
- les plateaux intermédiaires et les Piedmonts de faible altitude
- la plaine littorale.

²⁵ Voir l'Inventaire forestier national – IGN, Institut national de l'information géographique et forestière. Voir aujourd'hui dans IGNF.

²⁶ Indicateurs de gestion durable des forêts françaises IGN 2015, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt.

Également le PNFB 2016 - Plan national forêt bois

Sur une surface totale de 27 376 km², les forêts occupent près de 30 % du territoire soit environ 1 million d'hectares (ha). Il y a également près de 500 000 ha en landes, garrigues et autres espaces sans végétation. Le département le plus boisé est l'Aude avec près de 270 000 ha, les autres ayant tous, à peu près, la même surface boisée, soit plus ou moins 200 000 ha. Mais ces forêts sont souvent d'accès difficiles, un climat méditerranéen avec de forts vents présentant un risque de feu très élevé : entre 2014 et 2018 en moyenne 641 départs de feu/an pour 2191 ha/an de brûlés (source Prométhée).

Les forêts du Languedoc-Roussillon sont majoritairement feuillues sur près de 80 % de la surface boisée sauf en Lozère où les résineux occupent 70 % de la surface forestière dans ce département.

- PACA

La région Provence Alpes Côte d'Azur s'étend sur six départements, des Alpes et la vallée du Rhône à la Camargue jusqu'à la frontière italienne au pied des Alpes maritimes.

Si la vallée du Rhône présente un paysage agricole, le littoral, au contraire, est très rocheux. Les surfaces boisées se trouvent en basse Provence avec une prédominance de feuillus, mais dans cette zone la pression urbaine et touristique est forte, les surfaces agricoles et forestières régressent. La haute Provence reste encore agricole et forestière à dominante résineuse vers les Alpes. Cette bataille quant à l'occupation des sols n'est pas nouvelle : ci-après un extrait d'un document sur l'histoire de cette région qui résume bien la situation conflictuelle entre les cultures ²⁷:

²⁷ Voir bibliographie F. Fesquet

La défense de la forêt méditerranéenne au 19^{ème} siècle : Un conflit forestiers – paysans pour le contrôle des espaces communaux

L'histoire des forêts est à l'image de l'histoire des nations, pleine de luttes, de périodes de régression ou d'expansion, d'âge d'or et de quotidien besogneux. Dans cette histoire tumultueuse, une préoccupation constante a guidé l'action des communautés humaines : se réserver l'espace forestier et ses produits. La nécessité de défense apparaît comme le fondement même de tout acte d'aménagement ou de réglementation forestier. Mais l'expression « défense de la forêt » n'est pas univoque et a, selon les lieux, les temps et les hommes, recouvert des réalités très diverses.

Aujourd'hui, en Méditerranée l'évocation de cette expression renvoie invariablement au feu et à ses méfaits. Mais au regard de l'histoire la lutte contre les incendies de forêts ne constitueraient pas forcément le chapitre le plus important d'une histoire de la défense des forêts.

Dans la région méditerranéenne, le milieu, objet de toutes les convoitises a largement été marqué par les hommes. La forêt, à l'origine omniprésente a cédé le pas devant l'homme, ses cultures et ses troupeaux. Son recul, phénomène plurimillénaire seulement interrompu par quelques accidents de l'histoire, répond pour l'homme du double impératif, de se nourrir lui et son industrie. Alors se sont mises en place les formes dégradées de la sylve originelle, maquis, garrigue mais aussi forêts de substitution, les pinèdes et châtaigneraies ont remplacé la chênaie climacique. Ce mouvement de dégradation qui au fil des siècles a vu la disparition ou la transformation des espaces boisés arrive à son apogée au début du XIX^e siècle au moment où dans les campagnes le maximum démographique étant atteint, les populations ont plus que jamais recours à la forêt (extension des cultures, dépaiissance des troupeaux, ...). Dans le même temps la forte expansion industrielle entraîne des ponctions nouvelles en forêt; le charbon de terre étant encore peu utilisé, le bois reste la source d'énergie la plus commune.

Dans le Midi cette conjoncture intervient au moment où l'Administration forestière, jusque là très peu présente dans la région, affiche des prétentions nouvelles sur les espaces boisés méditerranéens. La forêt devient un enjeu de société, les forestiers veulent assurer au moins la bonne reproductibilité des forêts, les paysans désirent conserver la libre jouissance d'espaces indispensables à l'équilibre des systèmes agraires et les industriels et propriétaires privés ne se préoccupent que d'assurer leurs besoins énergétiques et matériels.

Parler de défense de la forêt méditerranéenne au XIX^e siècle revient donc essentiellement à décrire la lutte de ces divers acteurs et l'émergence de nouveaux rapports de l'homme à la forêt¹.

¹ Voir Frédéric Fesquet, La défense de la forêt méditerranéenne en France au XIX^e siècle, Université Paul Valéry, Montpellier III, 1988, 160 p.

L'enjeu est important, la région PACA s'étend sur 31 400 km² sur lesquels la forêt représente près de 50 % du territoire avec près de 1 600 000 ha. Avec un relief très typé, montagneux, des zones difficiles d'accès, un climat méditerranéen sans oublier le vent (le Mistral), la pression urbanistique et sociale, les ensembles forestiers présentent un taux de risque feux de forêt élevé : entre 2014 et 2018, en moyenne, 456 départs de feux pour 3105 ha brûlés (source : Prométhée). Mais, s'agissant des forêts des régions PACA et Languedoc-Roussillon (sans oublier la Corse, bien sûr, ou les relations entre agriculture, élevage, forêt, chasse, immobilier sont encore plus sensibles)²⁸, l'absence de gestion, le morcellement, la faible valorisation sont soulignés par tous les commentateurs²⁹

2) Les forêts du Sud-Ouest

En réalité, il s'agit essentiellement du massif des Landes de Gascogne qui s'étend de l'estuaire de la Gironde jusqu'à Bayonne en s'étirant à l'est au-delà de Casteljaloux vers Agen. Formant un triangle vert sur plus de 1,1 million d'hectares d'un seul tenant avec la monoculture du pin maritime constituant le plus grand massif forestier du sud de l'Europe et un des plus productifs. Géographiquement et historiquement, il faut se rappeler que cette zone était sous les eaux, il y a quelques millénaires et lorsque la terre émergea derrière un cordon de dunes, ce « plateau landais » n'était qu'un vaste espace sableux et marécageux. Le pin maritime se trouvait déjà dans quelques zones drainées le long de petits cours d'eau notamment. Grâce à sa culture pour récolter la gomme (la résine) et son extension sur tout ce territoire de la fin XVIIIe au début XXe, le massif des Landes de Gascogne aujourd'hui marque la géographie de cette région, son histoire, son économie et même son identité culturelle.

Dans la région Aquitaine, qui compte 41 308 km² sur 5 départements, les forêts, au total, occupent plus de 42 % de la surface, plus de 1 700 000 ha soit presque autant que la surface agricole utile. Des confins du Massif central et des Charentes, l'Aquitaine s'étend jusqu'aux Pyrénées-Atlantiques à la frontière espagnole (Navarre et Euskadi) avec des forêts diversifiées entre des ensembles feuillus, de la Dordogne aux piedmonts pyrénéens, aux côtés de la vaste forêt de Gascogne. Mais ce qui distingue cette dernière de toutes les autres non seulement sur le plan de la géographie c'est son histoire qui fait d'elle une forêt gérée, surveillée, protégée : un moteur économique, environnemental et social.

²⁸ Les forêts en Corse occupent près de 58 % du territoire avec plus de 500 000 ; les forêts publiques territoriales, départementales, communales gérées par l'ONF comptent plus de 150 000 ha. La forêt privée représente environ 70 % de la surface des forêts, elle est très morcelée, par exemple 73 000 propriétaires possèdent 100 000 ha, 93 % moins de 10 ha.

²⁹ Revue forêts méditerranéennes de 2006 : les états généraux des forêts méditerranéennes

Mais le risque de feu reste une constante, à titre d'exemple il y a plus de départ de feux dans le seul département de la Gironde (entre 1500 à 2000/an) que dans la région PACA.

B) Des structures juridiques différentes

Les forêts, contrairement à une idée largement répandue, « *n'appartiennent pas à tout le monde* », mais sont toutes la propriété « de quelqu'un ». Ainsi, lorsque nous nous promenons dans les bois, nous nous promenons tous chez un propriétaire, qu'il s'agisse de l'État, d'une Commune ou d'un particulier, personne physique ou morale. Précisons également que toutes les forêts relèvent des statuts de la propriété privée :

1) Celle de l'État

Les forêts du domaine de l'État, dites domaniales, sont toutes issues de l'ancien régime. Environ 700 000 ha sont d'origine royale, 350 000 ha viennent des forêts abbatiales confisquées sous la Révolution. 390 000 ha ont été acquis pour la restauration des terrains en montagne (RTM), auxquels s'ajoutent près de 65 000 ha de dunes boisées ou végétalisées, dites de protection.

La surface des forêts domaniales s'est agrandie au fil des achats, mais reste relativement stable depuis les années 1980. Elles comptent 1300 forêts pour près de 1 700 000 ha et, rappelons-le, elles relèvent de la propriété privée de l'État. C'est à ce titre que ces forêts, qualifiées aussi de forêts publiques, sont souvent interdites à la circulation par des barrières et dans tous les cas leur accès est réglementé, c'est pourquoi les agents de l'ONF (voir infra) sont habilités à dresser procès-verbal à cet effet.

2) Celle des Communes

Les forêts communales sont majoritairement dans l'Est et souvent dans les territoires montagneux, de fait on en trouve aussi dans les Alpes, le Massif central et le long des Pyrénées. Plus rarement dans les plaines sauf dans le massif des landes où nombre de communes sont propriétaires représentant environ 60 000 ha. En France métropolitaine, il y a 11 000 communes forestières totalisant une surface de 2 500 000 ha environ.

De même que les forêts domaniales sont la propriété privée de l'État, les terrains boisés des communes relèvent de la propriété privée des dites communes.

3) Celle des personnes de droit privé

Il s'agit des forêts des particuliers ou des personnes morales (Groupement forestier, GFA, SCI, etc.), ainsi, en France métropolitaine les forêts privées recouvrent près de 12 millions d'ha représentant 75 % de la surface forestière.

Remarquons ici cette curiosité, si l'agriculture est privée à 100 %, la forêt est privée seulement à 75 %, elle est donc en « concurrence » avec des forêts publiques de l'État et des collectivités, voire des établissements publics, propriétaires forestiers (par exemple la Caisse des Dépôts et Consignation) : cette singularité n'est pas sans conséquence en termes de politique publique et sur le plan économique notamment sur les marchés des bois.

II – ET DES HOMMES

A) Des gestionnaires

Les forêts sont gérées par leur propriétaire qui, suivant la taille des parcelles, emploie du personnel à cet effet ou fait appel à une entreprise ou coopérative pour ce faire.

Les forêts publiques sont gérées par l'Office National des Forêts (ONF), un établissement public industriel et commercial (EPIC), qui compte environ 10 000 salariés directs, dont 6 000 fonctionnaires³⁰. Suivant le code forestier, l'ONF bénéficie d'un monopole de gestion des forêts publiques de l'État et des communes, soit sur plus de 4 millions d'ha y compris la gestion des dunes de protection et les forêts de montagne³¹. À ce titre, l'ONF est largement subventionné par l'État via le budget du ministère de l'Agriculture qui consacre à la forêt environ 270 millions €/an dont 60 à 70 %, suivant les années, sont destinés à l'ONF : il est l'opérateur le plus subventionné du ministère de l'Agriculture.

Quant aux forêts privées, une diversité de situation domine. En effet, il est de tradition statistique de démontrer qu'elles appartiennent à plus de 3,5 millions de propriétaires sachant que, selon cette règle statistique il suffit d'avoir quelques arbres dans son parc, son jardin, le long du chemin qui mène à la maison ou à la ferme, pour se voir qualifier de propriétaire forestier ? Comme si le fait de cultiver des salades, un potager derrière chez soi suffisait pour vous qualifier d'agriculteur ! Ce qui évidemment n'a aucun sens et fausse toute analyse. En réalité parmi tous ces « propriétaires », 1 million possède 1 ha et plus, et finalement, on peut

³⁰ Voir article L221-3 et suivants du Code forestier (CF)

Ou encore : *l'Office national des forêts ou le sentiment d'entreprendre* Ch. Delaballe - Éd. ONF 2017

³¹ Voir article L 211-1 et suivants du CF

estimer que moins de 600 000 sont propriétaires d'environ 10 millions d'ha sur lesquels se pratiquent des actes de gestions.

Ce qu'il faut retenir est que cet ensemble forestier génère sur le seul plan de l'exploitation et la valorisation des bois, une économie qui pèse plus de 60 milliards de chiffres d'affaires, près de 260 000 emplois directs soit 3 à 4 fois plus avec les emplois indirects, bien plus que l'automobile. De surcroît, cette économie est située dans les territoires, au plus profond du milieu rural, car les forêts ne sont pas « délocalisables ». Leur ancrage dans le temps (il faut parfois 150 ans pour qu'une forêt arrive à maturité) fait qu'elles « forgent » la géographie desdits territoires et donc leur économie, leur environnement, leur paysage.

B) Des métiers

Il y a des régions dans lesquelles l'économie forestière est déterminante de leur développement passé, présent, futur. Souvent, ces activités sont structurantes de l'aménagement du territoire. C'est le cas dans l'est de la France et dans le Sud-Ouest, mais aussi dans nombre départements du Massif central, des Alpes et des Pyrénées...

Les Forêts occupent au-delà de leur gestionnaire, des ouvriers sylvicoles (semences, pépinières, plantations, entretiens des peuplements jusqu'aux éclaircies...), des entreprises de travaux et infrastructures (pistes, fossés, points d'eau...), d'exploitation mécanisée ou non -bucherons- (récoltes, débardages des bois, classement et stockage...). Puis le transport jusqu'aux scieries, usines de panneaux, papèteries et autres.

Dans les régions, objet de cette étude, la filière forêt-bois occupe beaucoup de salariés, par exemple :

- En Languedoc-Roussillon : outre le fait qu'il y aurait près de 130 000 propriétaires (dont 112 981 ont moins de 1 ha... !), les principaux propriétaires forestiers sont des donneurs d'ordre et la filière compte 4200 établissements pour environ 12 000 employés.
- En PACA : 220 000 propriétaires forestiers dont plus de 200 000 ont moins de 4 ha. Néanmoins, la région compte 2800 établissements pour 8280 emplois. À noter que les forêts publiques représentent près de 30 % de la surface forestière, dont 11 % de forêts domaniales, et il y a 500 communes forestières sur un total de 951.
- En Aquitaine, sur la forêt de Gascogne, s'il y a statistiquement plus de 120 000 propriétaires, plus de 7000 représentants près de 80 % de la surface sont des gestionnaires actifs et la filière occupe plus de 35 000 emplois directs.

Souvent, les agrégats de la macro-économie masquent l'importance de la micro-économie et les résultats et analyses à l'échelle de la France s'en trouvent faussés : c'est systématiquement le cas avec les activités sylvicoles. Par exemple, au-delà des secteurs de la chimie, de l'aéronautique militaire, civile ou spatiale que serait l'économie de l'Aquitaine sans la forêt ou la vigne qui présentent, suivant les années, un chiffre d'affaires comparable de plus de 4 mds € chacun.

Une foultitude de métiers connus dépend du complexe sylvo-industriel et la Recherche découvre régulièrement de nouvelles applications (cf. la chimie verte), de nouveaux produits, c'est-à-dire des métiers à venir.

Paradoxalement, cette contrainte du temps long des forêts nous prépare de nouvelles découvertes : n'est-ce pas cela la définition de la modernité ! Pour cette raison, la protection des forêts devrait apparaître comme une priorité politique, car ce faisant il s'agit de protéger le climat, l'environnement c'est-à-dire l'économie, la société du futur.

SECTION 2 – ACTEURS ET RESPONSABILITÉ

La présence d'un couvert forestier important ne constitue pas un risque particulier, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le risque « feu de forêt » ressort de l'organisation et des moyens de lutte classiques. Le cumul d'autres facteurs apparaît plus déterminant : essentiellement la climatologie, la pression sociale, l'urbanisation. C'est la conjonction de ces éléments avec la présence d'un environnement forestier qui fait que le risque « feu de forêt » prend une dimension particulière. En ce sens, les régions du sud-est et du sud-ouest de la France se distinguent et depuis fort longtemps les incendies de forêt sévissent dans ces zones. Depuis le XIXe siècle, de très nombreux rapports³², textes et discours se sont accumulés notamment sur ce sujet. Ces régions se distinguent également entre elles sur le plan de la gestion forestière, mais aussi sur la gestion des risques et l'organisation des moyens de lutte retenus.

I - LES FORÊTS DU SUD MENACÉES

Il est admis aujourd'hui que les forêts assument trois rôles ou trois fonctions : une fonction de protection, une fonction sociale, et une fonction de production. Ces trois fonctions, ce qui est moins connu, se cumulent même si, dans tel ou tel massif forestier, une des trois fonctions, au

³² Enquêtes et rapports FARE : 1868, Maures-Esterel, 1872, Landes de Gascogne, voir bibliographie

fil des décennies, prend une plus large place sur les deux autres, ce qui signifie que, dans tous les cas, une forêt doit être aménagée, entretenue. Une forêt de protection qui n'est pas surveillée ni gérée se dégradera à terme, et assurera de moins en moins cette fonction, a fortiori, dans le cas d'une forêt dite de production. Quant au rôle social, lié au travail en forêt, aux usages réservés à la population locale, il a évolué et aujourd'hui il découle aussi des besoins ressentis par les citoyens de se « promener en forêt » : c'est un concept urbain, pas forestier. Mais dans ce cas et à plus forte raison, la protection, la surveillance et l'encadrement s'imposent, car les risques sont au maximum, sachant que le feu suit l'homme. Il faut savoir également qu'une forêt en friche ou non aménagée est le plus souvent impénétrable, en tout cas inhospitalière, sauf en zone montagnaise peut-être, mais là, elle est moins accessible. Par conséquent, la fonction sociale d'une forêt n'existe pas en elle-même, elle découle des deux autres : elle n'est possible que si les deux autres sont assurées. Ce détail a son importance en termes de coût et de responsabilités, car les choix de gestion sylvicole ne sont pas les mêmes, suivant que tel massif ou telle forêt développe ou subit, telle ou telle fonction. Précisons que pour les forestiers, lorsqu'il est question du rôle social, ils pensent d'abord au personnel qui travaille en forêt et à certains usages traditionnels comme la chasse par exemple. Le phénomène touristique est perçu, en tant que tel, plus récemment et surtout suivant des zones géographiques autour des grandes villes, la forêt de Fontainebleau par exemple, le littoral dans le Sud-Est bien sûr et de plus en plus, le long de la côte Aquitaine.

Sur la base de ces considérations, on peut dire que les forêts du circum méditerranéen assument aujourd'hui plutôt un rôle de protection et un rôle social (pendant les vacances ou autour des grandes villes), dû à son « caractère paysager ». Quant au rôle de production, il a perdu de son importance dans la mesure où, dans ces régions, l'économie s'est orientée vers l'immobilier et le tourisme, et il faut bien dire que, si l'agriculture a singulièrement régressé, la forêt a été, elle, complètement abandonnée, et ce que l'on peut refaire rapidement dans un secteur nécessitera plusieurs décennies dans l'autre. C'est ce à quoi on assiste aujourd'hui.

Il est frappant de voir comment, dans les régions du sud-est, s'est développé le « mitage » des vallées dans l'arrière-pays, et le « mitage » des collines en se rapprochant du bord de mer, détournant de nombreux sols de leur valorisation d'origine au mépris, en outre, des règles de sécurité élémentaires. Dans le passé, aucune construction, aucune ferme n'était, a priori, isolée et dans ce cas, un espace de protection l'entourait ; dans les villages de Provence, les jardins et potagers entouraient le bourg et le protégeaient en cas d'incendie, ainsi le feu n'atteignait pas les maisons. L'exemple de « l'airial » dans la forêt landaise repose sur le même principe de précaution et démontre suffisamment combien ce souci de sécurité préoccupait l'esprit des

paysans, les « aménageurs » de l'époque. Le développement des incendies dans le Sud-Est trouve une de ses causes, sinon la principale, dans cette urbanisation irrationnelle de l'espace. Corrélativement, la valeur forestière a notablement baissé dans ces régions, pendant que la valeur foncière s'accroissait régulièrement avec le tourisme.

Quant à la forêt de Gascogne, si elle assume ces trois fonctions, il est incontestable que son rôle de production prédomine toujours. Il est vrai aussi que la forêt de Gascogne est une forêt cultivée et donc protégée.

Il est certain que le relief, le vent, la pluviométrie, la qualité des sols expliquent l'aspect différent de ces deux zones forestières, mais cette géographie, ces éléments topographiques et météorologiques sont connus depuis des siècles : ces considérants ne sont donc pas nouveaux, ils ne peuvent plus servir « d'excuse » !

Tableau n° 2 – Superficie boisée, surface, taux de boisement

SUPERFICIE BOISÉE	SURFACE	TAUX DE BOISEMENT
France entière	16 300 000 ha	31 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 591 000 ha	51 %
Languedoc-Roussillon	1 200 000	30 %
Corse	507 000	58 %
Aquitaine	1 700 000 ha	42 %

NB : le total des surfaces boisées du bassin méditerranéen couvre environ 4 000 000 ha, y compris les maquis et garrigues qui sont des formations subforestières

Les forêts du Sud-Est sont assez diversifiées en essences feuillues (54 %) et résineuses (46 %), alors que la forêt de Gascogne se caractérise par la monoculture du pin maritime sur toute sa surface, mais l'Aquitaine compte 700 000 ha de feuillus

Ces deux zones ont donc chacune les caractéristiques qui les rendent aussi fragiles l'une que l'autre³³. Dans les années 1940 – 1950, ne l'oublions pas les incendies des Landes

³³ Revue forestière française, 2 volumes, 1974 – 1975

« occupaient » l'actualité : aujourd'hui, ce sont les incendies du Sud-Est pourtant tout aussi importants à l'époque^{34/35}.

II - ÉCONOMIE FORESTIÈRE ET GESTION DES RISQUES

A) Chantiers forestiers et entreprises

Dans le milieu forestier, les conditions de travail font l'objet de règles de sécurité assez strictes considérant la dangerosité des métiers pour les ouvriers sylvicoles, les bûcherons manuels ou pour les travaux d'exploitation des bois et de débardage mécanisé. Par exemple, un ouvrier ne doit pas, en principe, travailler seul sur un chantier forestier, de même leurs vêtements et équipements doivent répondre à des normes de sécurité, etc. Les machines sont toutes agréées pour les mêmes raisons et leurs fabricants tenus responsables du respect des normes. Quant aux risques d'incendie, outre les contraintes sur les matériels, un nombre d'extincteurs est prévu par type de chantiers et de plus en plus leur géolocalisation par téléphone et/ou ordinateur portable ou autres tablettes vient compléter les règles de sécurité exigibles. Pour les scieries et autres établissements de première transformation (bois de chauffage...), situés à la campagne, si le dispositif d'alimentation en eau n'est pas suffisant, ils doivent installer des citernes hors sol, à disposition des pompiers qui les agréent en fonction des risques du site, les réceptionnent et les contrôlent régulièrement. Toutes ces mesures font partie de la prévention des risques à la charge des employeurs qui en sont directement responsables.

Enfin, ce sont les services de la MSA qui ont la charge de fournir information et formation à cet effet et qui effectuent les contrôles qui leur incombent.

Toutes ces activités s'exercent dans un cadre juridique codifié avec des statuts propres à chacune d'elles et, pratiquement, contractuellement, pour chaque personnel. Mais pour les propriétaires forestiers et leur forêt, la situation est plus compliquée.

B) Quid de la protection des forêts

Il s'agit, en fait du sujet de notre thèse c'est pourquoi nous en resterons, à ce point, à formuler quelques réflexions, à souligner la complexité du sujet.

³⁴ H Amouric : les incendies de forêt autrefois, 1985 – Rapports établis dans le cadre du CEMAGREF avec la DATAR – CERFISE – AIX-EN-PROVENCE (sous réserve des statistiques qui restent peu fiables en la matière)

³⁵ Les statistiques montrent qu'en moyenne le nombre de feux de forêt est supérieur en Gironde et dans les Landes que dans les départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

En effet, les forêts sont multiples, formant une mosaïque de parcelles à l'échelle des massifs et des bosquets de France... parcelles quelquefois de quelques milliers de m² voir de quelques centaines de m², rendant toute gestion impossible pour chacun des « propriétaires ». Nous avons déjà souligné le problème du morcellement et du nombre de propriétaires statistiquement parlant.

Par ailleurs, la situation géographique est à prendre en compte, ne présentant pas les mêmes risques de manière uniforme si votre forêt se trouve à l'intérieur d'un grand massif, ou au contraire en bordure d'un lotissement, d'une route importante ou encore d'une voie ferrée, etc. Ou en zones de piedmont puis de montagne, plus ou moins accessibles, donc avec des conditions de gestion, de surveillance, difficiles.

Enfin, la structure des peuplements a son importance, entre des jeunes plantations et des arbres matures, la sensibilité aux attaques n'est pas la même, qu'il s'agisse du vent, des parasites ou du feu. Un feu, poussé par le vent, peut traverser rapidement un peuplement mature sans faire de gros dégâts, a fortiori si la forêt a été nettoyée le feu, ayant peu de combustible, passera en léchant l'écorce des arbres sans les brûler. Ce n'est jamais le cas dans des jeunes peuplements, au contraire très inflammables, dès que le feu atteint les cimes il devient difficile de l'arrêter.

Enfin, nous l'avons dit, les forêts exercent des fonctions qui en font un objet juridique « sui generis » : les fonctions, économique, environnementale et sociale. Elles produisent aussi de l'oxygène, stockent du carbone : c'est un facteur de climat. Elles protègent contre le vent, les inondations, les avalanches, les glissements de terrain en montagne. Elles produisent de l'énergie... mais aussi des champignons, des fruits, du gibier, elle filtre l'eau, etc. elle constitue un écosystème considérable. Autant de fonctions qui ne peuvent être circonscrites à une propriété. De même, dans le domaine de l'incendie, un feu de forêt ne connaît aucune limite de propriété et peut causer d'énormes dégâts à la collectivité. Dans ces conditions, qui est responsable ? Si c'est la foudre qui a mis le feu ? Si l'incendie a été mis volontairement et qu'il traverse des dizaines de parcelles appartenant à autant de propriétaires jusqu'au village en ayant brûlé quelques maisons isolées au passage ? Si le feu part d'un accident ? Dans ces conditions comment les assurances se situent ?

N'oublions pas non plus que pour les forêts domaniales se posent les mêmes problèmes, sauf que dans ce cas, l'État, propriétaire, est son propre assureur ! Situation discriminante en termes de responsabilité vis-à-vis des propriétaires privés. Mais aussi vis-à-vis des communes forestières, qui au titre du code forestier sont obligées de se soumettre à la tutelle de l'ONF (de l'État !), mais qui devraient quand même assurer leur forêt...

Et la situation se complique encore plus sachant que les forêts sont, parce qu'il est pratiquement impossible de les clôturer, dans leur très grande majorité, ouvertes au public : quid dans ce cas, de la responsabilité des propriétaires ? Elle reste pleine et entière vis-à-vis du promeneur, mais si le promeneur met le feu ? Ou si des promeneurs sont victimes d'un incendie ?

Pour toutes ces raisons, les forêts ne peuvent être juridiquement, fiscalement traitées comme un autre sujet ; pour toutes ces raisons la question prioritaire est : comment protéger les forêts les plus exposées aux risques incendies notamment et quid de la responsabilité de leurs propriétaires dans ces conditions ? D'où la question : y a-t-il une politique forestière dans le domaine des risques incendie ?

TITRE II - ACTIONS EN MILIEU FORESTIER OU L'EXERCICE DE LA TUTELLE DE L'ÉTAT

CHAPITRE 1 - DES CONFLITS DANS LE SUD-OUEST

SECTION 1 - L'ÉTAT ORDONNANCE LA FORÊT DE GASCOGNE

I - APPROCHE HISTORIQUE DU CONFLIT AVEC LES SYLVICULTEURS

À la suite des grands incendies, M. A. Mégret d'Étigny, intendant de la généralité d'Auch de 1751 à 1767, fit de nombreux rapports au Garde des Sceaux. Consécutivement à des incendies en avril et mai 1755 à Rions, Magescq, Lesperon, M. d'Étigny rapporte :

« De pareils sinistres se produisent souvent ; cependant, l'anéantissement successif des pignadas occasionne une disette d'ouvriers et un dépeuplement presque entier dans toutes les paroisses situées dans les landes. Ce qu'il y a de bien, c'est que le nombre d'habitants y est diminué depuis 20 ans de plus d'un quart³⁶. »

L'étude des archives démontre que le risque incendie existe depuis fort longtemps, qui atteste de l'existence d'une forêt d'origine, principalement en pin maritime. Déjà, cette forêt faisait l'objet d'une exploitation rappelle à ce propos M. d'Étigny :

« Feu Monsieur de Colbert fit venir en 1670 deux ouvriers de NORVÈGE pour enseigner aux ouvriers des Landes, dans la province de Guyenne, la manière d'exploiter leurs pins ou pignadas, et d'en tirer le goudron... »

Compte tenu de l'importance de cette exploitation pour la Marine s'ensuivit une Déclaration du Roi du 26 juin 1725 qui prescrivit « des mesures propres à éviter les incendies de pins des Landes ».

Outre des mesures de prévention telles que les débroussailllements, afin de lutter contre l'habitude des bergers qui mettaient le feu « pour hâter la crue de l'herbe servant à la pâture des bestiaux » ou pour limiter les « journées de charbon » en forêt, les habitants qui voulaient mettre le feu aux Landes étaient tenus de prévenir les jurats, à défaut, ils étaient passibles de la

³⁶ Les incendies de forêts dans les Landes au XVIII^e siècle. Maurice BORDES – 1948 – voir bibliographie

peine de galères. Parallèlement, les propriétaires de pignadas incendiées se voyaient accorder des dégrèvements fiscaux (décharge de la taille, la capitation et du vingtième). Cet ensemble de dispositions correspondait au « don du Roi » accordé à la généralité. Au surplus, suivant l'ampleur des dégâts (et de la personnalité du propriétaire) des gratifications étaient accordées (les ancêtres de nos subventions) pour reconstruire les maisons ou pour compenser les pertes en valeur. Ainsi s'aperçoit-on que la forêt des Landes de Gascogne existe depuis très longtemps, ce qui est relativement connu aujourd'hui, qu'elle était exploitée et cultivée, ce qui l'est moins et que, déjà, en matière d'incendie se dessinait une sorte de politique forestière afin de limiter les conséquences économiques, sociales de ce fléau, ce qui est pratiquement ignoré.

Ce qui fait dire à Maurice Bordes, agrégé d'Histoire³⁷, que « *la destruction des pignadas a pu s'aggraver à la fin du XVIII siècle, et les hommes du XIX siècle ont peut-être ainsi été amenés à se croire les créateurs d'une forêt, qu'en certains points ils ont simplement ressuscitée* ».

Forêt de production, la forêt des Landes de Gascogne a toujours fait l'objet d'un intérêt soutenu pour sa protection contre les incendies, véritable fléau séculaire, l'État a même publié une ordonnance, dès avril 1945 sur l'aménagement des Landes de Gascogne, c'est dire son importance (cf. infra) ! Aussi les projets et rapports ne manquent pas de la part des élus, d'universitaires, des organisations professionnelles, de particuliers, et enfin des missions gouvernementales.

Aujourd'hui, la forêt des Landes brûle beaucoup moins. Le problème est-il pour autant résolu ? Certes non, mais une organisation existe, son efficacité est exemplaire et elle sert de référence dans de nombreux pays, bien qu'assez largement ignorée en France, à Paris en particulier. En fait, cette organisation qui couvre les trois départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne (périmètre des Landes de Gascogne) fait l'objet d'un débat toujours actuel, particulièrement vif surtout dans les Landes où une série de conflits éclatent régulièrement entre les milieux professionnels de la forêt et les autorités départementales. Le financement de l'organisation de lutte contre les incendies est à l'origine de ces conflits, mais, à l'analyse, il s'agit le plus souvent d'un prétexte ; derrière ce débat se cachent des intérêts politiques animés par des idéologies qui entretiennent ou activent des idées fausses sur la forêt (à moins que ce ne soit l'inverse). Schématiquement, le département des Landes est séparé en deux :

- une zone agricole au sud du département, où « l'on travaille »
- au nord, la zone forestière, sur environ les 2/3 du département, où l'on est « propriétaire ».

La fracture politique se situe là ; bien entendu, les ouvriers forestiers et les gemmeurs sont immédiatement soutenus par les élus, toutes zones confondues, dès que le débat a lieu. Si besoin

³⁷ Ibid.

est, on va distinguer les gros propriétaires forestiers des petits propriétaires, sans donner de définition, de telle sorte que chacun s'y reconnaisse.

L'impact économique de l'activité forestière, de loin le premier employeur, première richesse du département et même de la région au début du siècle, était le plus souvent occulté dans les débats. Il n'était question que des propriétaires et de la grande propriété. Les industries issues de la forêt étaient elles-mêmes peu évoquées, si ce n'est à l'occasion des conflits sociaux. Il faut attendre les grands feux des années 1946-1949 pour qu'enfin soient mesurés les effets économiques et sociaux pour toute la région Aquitaine. De ce point de vue, ces incendies dramatiques ont été révélateurs de l'absurdité de certains discours tenus jusqu'alors. Mais, dès que remise en marche, l'économie forestière disparaît à nouveau des préoccupations des élus du premier département forestier de France et de tous ceux de l'Aquitaine pour qui la forêt reste, au mieux, un décor, au pire, du foncier disponible.

A) La prévention un objectif jamais fini

L'aménagement foncier, le compartimentage de la forêt et l'entretien des sous-bois sont les conditions nécessaires à toute organisation de lutte contre les incendies. Tous les rapports, quels qu'en soient leur auteur et la date à laquelle ils ont été rédigés, soulignent ce préalable. Aujourd'hui encore il est présenté comme le moyen le plus économique, le plus rationnel pour lutter contre les incendies de forêt³⁸.

Aussi, tous les textes qui ont été publiés, concernant la protection de la forêt contre les incendies, se sont préoccupés de la lutte préventive, de l'aménagement foncier forestier. Tel fut l'objet de la loi du 26 mars 1924 et de l'ordonnance du 28 avril 1945.

Historiquement, la loi du 19 juin 1857 sur l'assainissement et la mise en culture des Landes de Gascogne provoqua le développement d'une sylviculture extensive. Le surenchérissement des cours de la gemme favorisa l'application de cette loi et l'on assista au boisement en pin maritime de plus de 700 000 ha, portant l'étendue de cette forêt à environ 950 000 ha de pin maritime. Entreprise grandiose à l'époque, conduite sous l'impulsion de Napoléon III et qui marque le changement radical de la géographie de ce pays. Il s'agit probablement d'une des réalisations les plus spectaculaires accomplies par l'homme au XIX siècle. Sur les 2/3 de leur surface, les Landes venaient de subir une transformation extraordinaire, amorçant une révolution économique, sociale et environnementale de tout le pays avec la naissance du triangle vert des

³⁸ Rapport député J.-C. Gaudin 28 mai 1980 et Tazieff 1983

Landes de Gascogne qui s'étend de Soulac, de l'estuaire de la Gironde, à Nérac (Lot-et-Garonne) jusqu'à Bayonne en passant par Mont-de-Marsan et Dax dans les Landes.

Le corollaire de cette œuvre considérable est l'accroissement du risque incendie qui prit des dimensions parfois tragiques. La protection du massif forestier devint une idée fixe. Mais les moyens manquaient. Au début du siècle, aucun service d'incendie n'existait vraiment. La loi de 1884, qui imposait à chaque commune la charge d'organiser un corps communal de sapeurs-pompier, était pratiquement inappliquée. À l'exception des grandes villes, aucune commune rurale ne disposait des moyens financiers pour le faire. En zone rurale, le système fonctionnait empiriquement, essentiellement basé sur la mobilisation générale de la population des campagnes qui répondait aussitôt à l'appel du tocsin.

En zone forestière, malgré tous les efforts des uns et des autres, ce système était notoirement insuffisant. Ici et là, quelques expériences d'associations ou de syndicats de défense furent entreprises à l'initiative de forestiers auxquelles tous les hommes de tous les corps de métier étaient associés. Tracer des pare-feu, débroussailler, faire des pistes, lutter contre l'incendie déclaré avec un équipement minimum, parfois créé ou bricoler de toutes pièces, tel était l'objet de ces syndicats de défense.

À l'initiative du ministère de la Guerre en 1917, dans le cadre d'un comité consultatif d'action économique, une enquête sur la reprise et le développement de la vie industrielle dans la région Landaise fut menée. Elle porte le témoignage d'initiatives intéressantes en matière d'incendie de forêt et propose un schéma d'organisation qui préfigure, en définitive, le contenu de la loi du 26 mars 1924 concernant les diverses mesures à prendre contre les incendies de forêt.

1) Rapport du ministère de la Guerre sur les incendies de forêt

Il s'agissait d'une enquête plus large concernant tous les secteurs de l'économie. Sa lecture³⁹ est d'ailleurs tout à fait intéressante aujourd'hui : certains des vœux formulés à l'époque sont encore posés ! Entreprise dans toutes les régions, la mise en place de ces comités devait adapter la vie économique aux circonstances créées par l'état de guerre et préparer cette même vie économique à la fin des hostilités pour conduire l'expansion économique du pays.

Nous ne retiendrons que les développements consacrés aux incendies de forêt.

Cette enquête, dans la présentation qu'elle fait du département des Landes, souligne que, si la région landaise est riche, « *il est à remarquer... que cette richesse tire son origine d'une seule exploitation, celle du pin...* ». Le risque incendie est bien évidemment présenté comme étant le

³⁹ Ministère de la Guerre CCAE 18° région : enquête sur la reprise et le développement de la vie industrielle dans la région landaise. Éd. G. Delmas Bordeaux 1917.

principal fléau qui menace cette richesse. L'histoire de la forêt landaise a toujours été marquée par de terribles incendies comme ceux déjà cités de 1755 – 1803 – 1822. En 1870, la superficie dévastée a été évaluée à plus de 40 000 hectares, en 1893, 132 incendies ravageront 35 000 ha. Ce rapport, après avoir passé en revue les causes des incendies qui sont d'ailleurs les mêmes aujourd'hui, exception faite des bergers⁴⁰, propose trois actions ressortissantes de la lutte préventive : le compartimentage de la forêt (pistes, pare-feu, fossés), le débroussaillage, les points d'eau et la surveillance. D'où la nécessité d'organiser des syndicats de défense communaux. De ce point de vue, il ne fait que répéter des propositions déjà faites dans des rapports précédents qui donnèrent lieu à la loi du 19 août 1893⁴¹, créant des syndicats de défense ou à celle du 13 décembre 1902⁵ qui élargit l'objet des associations syndicales issues de la loi du 21 juin 1865 à la défense des forêts contre les incendies (DFCI).

Sont cités en exemple les premiers syndicats de défense comme celui de l'Abbé Daney dans le canton de Pessac (Gironde) ; d'autres suivirent à St Hélène, Cestas, Le Barp. Dans les Landes, les premiers furent créés, semble-t-il, à Ychoux et Onesse. Il y en eut bien d'autres : on en décomptait 18 en 1900⁴². Ces syndicats de défense, pour la plupart issus de la loi de 1893, avaient de multiples objets (prévention, lutte contre l'incendie déclaré, travaux, équipements...) ; ils étaient prévus pour s'organiser au niveau cantonal, voire intercantonal. Ce fut une des raisons pour lesquelles ce système ne put se développer, car il méconnaissait les rivalités entre les communes et les pouvoirs des maires en matière de sécurité issus de la loi de 1884, maires qui ne voulaient pas se voir « chapeauter » par une structure dépassant les limites communales.

L'originalité du rapport tient en ce qu'il souligne que la lutte préventive ne suffisait pas en elle-même si elle n'était pas complétée par un corps de pompiers, fût-il forestier, bien instruit et bien commandé. En outre, il insiste sur le caractère local (communal) de l'association pour lutter contre les dangers des incendies. Ce rapport est, semble-t-il, le premier à distinguer la lutte préventive de la lutte active ou directe sur le feu déclaré et, à ce propos, il rappelle incidemment les dispositions de la loi de 1884 obligeant les maires à créer un corps communal de pompiers (cf. art.97). Il souligne également la participation des militaires à la lutte contre les incendies (faut-il rappeler qu'à cette époque la défense civile ou passive relevait du Ministère de la Guerre).

⁴⁰ Malveillance, imprudence, foudre, trains, champs de tir militaires et inconnues.

⁴¹ Le sénateur Millies-Lacroix, maire de Dax- fut pour beaucoup à l'origine de ces textes à la suite d'un rapport présenté par l'ingénieur Crouzet en 1869 au conseil général des Landes, exposant l'essentiel des principes de lutte préventive dans le milieu forestier des Landes.

⁴² R. Sargos, voir bibliographie

Enfin, et c'est une autre proposition originale, il prévoit la création de mutuelles pour couvrir une partie des risques incendies. Quelques années plus tard, pendant que d'autres associations ou syndicats se créaient librement, un projet de loi venait en discussion devant le Parlement, la loi du 26 mars 1924 sur la DFCI (cf. supra) ; loi, qui, si elle consacrait le modèle des associations communales syndicales de DFCI, ne fut pas appliquée, peu ou prou, avant les années 1940...

2) Le temps de guerre 39-45

Pendant cette période particulièrement troublée de notre histoire, la lutte contre les incendies est restée une préoccupation majeure. Paradoxalement, c'est pendant ces années que l'application de la loi de 1924 et son interprétation, dans le département des Landes, vont se réaliser d'une manière relativement claire. Les mesures prises par les autorités départementales des Landes en matière de lutte contre les incendies de forêt pendant cette période vont marquer l'histoire de la forêt landaise ; d'une certaine façon, elles éclairent encore aujourd'hui les conflits qui ont surgi à la libération entre les associations syndicales de DFCI et le département.

- Les associations syndicales obligatoires illégalement dans les Landes !!

Le décret classant les forêts des Landes, condition sine qua non de l'application de la loi de 1924, ne fut jamais publié. La création obligatoire d'associations syndicales dans les Landes fut décidée par deux arrêtés préfectoraux du 22 février 1941, l'un portant sur les associations de DFCI, l'autre sur la défense des forêts contre l'incendie ? Ces deux arrêtés portaient les mêmes visas. Leur contenu faisait un amalgame entre les pouvoirs du maire, ceux du président de l'association, la programmation obligatoire des travaux et la constitution d'un corps de sauveteurs forestiers. Un comité directeur de Défense des Forêts devait coordonner le tout.

Dans cette confusion, une seule chose est certaine : la cotisation à l'hectare pour les propriétaires. Les autres financements reposaient sur des subventions que le comité directeur répartirait ?! Dans la foulée, le préfet des Landes publiait des statuts types d'associations syndicales autorisées de défense contre les incendies de forêt le 5 mai 1941.

- La prévention alibi

Lesdits statuts situent bien les associations dans le cadre de la loi de 1865 et de son décret d'application du 18 décembre 1927. Il s'agit bien de « *régir les mesures et travaux jugés utiles pour assurer la protection et l'aménagement de la forêt...* », mais très vite les statuts divergent des dispositions de la loi-cadre. Très rapidement, il apparaît que le préfet entend conduire à sa manière le fonctionnement et le rôle des associations autorisées de DFCI en fixant une

cotisation minimale, la répartition des voix par tranche de surface, les conditions de majorité, et en imposant à l'association l'acquisition et l'entretien d'un équipement de matériel de lutte, les consignes en cas d'incendie, le ravitaillement l'assistance, etc. À l'évidence, l'objectif prioritaire dans l'esprit du préfet, en présentant des « mesures de préventions » (qui, par ailleurs, pourront justifier les subventions du Ministère de l'Agriculture), est bien la mise en place d'un corps de lutte contre l'incendie déclaré. Les difficultés juridiques étaient ainsi repoussées et la propriété forestière fournirait un maximum de financement et de moyens pour mettre en place, en définitive, une sorte de service départemental d'incendie.

Politiquement, il était en effet plus difficile d'obliger les maires, surtout dans cette période.

- Le SDIS : reporté sine die

Cette remarque prend toute son acuité lorsque, sur l'initiative du ministère de l'Intérieur, il est demandé au préfet des Landes d'organiser le Service départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) suivant les termes du décret-loi du 12 novembre 1938 au travers d'un règlement du 4 décembre 1941, à l'appui des circulaires n° 169 et 146 de juin et août 1939. À aucun moment, il n'est question d'un rapprochement entre le corps des sauveteurs forestiers et la mise en place d'un SDIS officiel. Pourtant, les difficultés sont là : la forêt brûle. Avant les arrêtés du 22 février 1941 pris à l'initiative du préfet, 28 associations existaient, seulement 5 de plus ont été créées au 16 juillet 1941. Or, il existe bien un débat sur le rôle des maires dans les Landes au regard de la loi de 1884, mais ce débat ne porte pas sur les obligations financières des communes, mais sur les pouvoirs du maire en cas d'incendie ! En accord avec le conseil général, le préfet crée le SDIS par arrêté du 29 mai 1942, et reporte immédiatement son organisation à plus tard, faute de moyens ! Aux dires du préfet, pour répondre aux conditions du règlement il aurait fallu dégager 7 091 606 francs (de l'époque), prétendant ne pas les avoir, l'application de l'arrêté est reportée sine die !?

Décision stupéfiante qui arrangeait à la fois les maires, les conseillers généraux et le préfet lui-même.

En s'appuyant uniquement sur les forestiers en cas d'incendie, le préfet comptait organiser une sorte de service départemental ; ce projet aurait pu réussir, d'autant que les professionnels de la forêt « s'étaient pris au jeu » ou « s'étaient fait prendre au jeu ». Par suite, les associations syndicales autorisées de DFCI (ASA DE DFCI) ne se consacrèrent plus qu'à une seule mission ou presque : combattre le feu déclaré, c'est-à-dire ce pour quoi elles n'ont pas été faites.

- La Fédération landaise des associations syndicales autorisées de DFCI

Le 17 juillet 1941, le préfet des Landes prend un nouvel arrêté portant création d'office des associations syndicales autorisées (ASA) dans 130 communes. Afin d'avoir l'appui des professionnels de la forêt, il impose dans son arrêté le rattachement de ces associations créées d'office à la Fédération landaise qui s'était constituée entre les associations existantes. S'appuyant sur les textes qui régissent la Défense passive (loi du 18 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre et le décret du 1^{er} février 1939 sur l'organisation générale du service de défense passive sur le territoire national), le préfet usa de ces pouvoirs non pas pour imposer aux maires de constituer des corps communaux de sapeurs-pompier (loi de 1884), mais pour charger les maires de mettre en place lesdites associations et les diriger à défaut d'un propriétaire forestier volontaire. Ces associations adoptaient également d'office les statuts types proposés par le préfet. Ainsi les propriétaires forestiers se sont et/ou ont été organisés (!) et 130 associations avec leur corps de sauveteurs forestiers sont constitués. Des représentants des propriétaires choisis par la Fédération siègeront au comité directeur de la défense des forêts chargé d'approuver les programmes de travaux et d'équipements, et de la répartition des subventions. L'ensemble dépendait plus au moins d'une direction départementale de défense contre les incendies de forêt (DCIF), le tout rattaché au bureau de la Défense passive du département sous l'autorité du préfet.

Dans les faits, progressivement, c'est la Fédération qui vient à coordonner l'ensemble des opérations, la répartition des subventions entre les diverses associations pour équiper les corps de sauveteurs forestiers. Mais malgré le dévouement de tous ces hommes, malgré les corps de sauveteurs, malgré l'appui total de la population, la forêt continuait à brûler : près de 200 000 hectares de 1942 à 1944 dans les Landes et en Gironde. Les associations consacraient la quasi-totalité de leurs fonds à l'équipement des corps de sauveteurs : il ne restait plus rien pour faire les travaux d'aménagement. Les forestiers et les autorités étaient pris dans un cercle vicieux, car il fallait éteindre le feu en priorité, mais le feu brûlait d'autant plus que la forêt n'était pas aménagée, mal entretenue et ceci malgré une densité de population en forêt bien supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui (en 1990) notamment du fait de l'activité du gemmage.

Mais constatant que toutes les associations n'avaient pas constitué un corps de sauveteurs, le préfet prit de nouveaux arrêtés.

- Les corps de sauveteurs forestiers obligatoires

Par arrêtés du 1^{er} février 1944, le préfet oblige chaque association à créer un corps de sauveteurs forestiers. Pour ce faire, il adresse à chaque maire ampliation de son arrêté en expliquant que

« bien que créés (les ASA de DFCI) essentiellement en vue de permettre une lutte rapide et efficace contre les feux de forêt, les sauveteurs forestiers devront également être tenus d'apporter dans les mêmes conditions que les sapeurs-pompiers, leur concours total à lutter contre les incendies d'immeubles ». Ainsi donc, le préfet charge les maires de l'application de son arrêté vis-à-vis des associations en les obligeant à faire ce que chaque maire aurait dû faire au titre la loi de 1884 : « une espèce particulière » de corps de pompiers communaux financé par les propriétaires forestiers était officiellement née.

Le 4 février 1944, le préfet publiait le règlement de service de corps de sauveteurs forestiers des Landes. Son contenu illustre parfaitement la confusion générale qui régnait à cette époque. Le maire restait l'interlocuteur principal du préfet, l'administration, l'intendance et l'instruction du corps relevaient de la Fédération et des présidents d'associations, le maire donnait son avis sur le choix des chefs de secteurs proposés par le président de l'association qui étaient nommés par arrêté préfectoral. Les sauveteurs se voyaient attribuer des vacations horaires, des primes d'entretien de matériels et des primes de rendement. Toutes les dépenses des corps étaient à la charge de la Fédération landaise des associations, leur budget relevant de la comptabilité publique ?! Il s'agissait bien en quelque sorte de la mise en place d'un système se substituant aux obligations des communes qui pour la plupart d'entre elles dans les Landes, n'avaient pris aucune initiative en la matière. Ce faisant, la Fédération était propulsée au rang d'établissement public dans la plus totale illégalité, faisant fonction de SDIS en quelque sorte ! Or, les forestiers, très mobilisés par le problème de protection, se sont vus investis de pouvoirs et d'une mission dont ils entendaient bien rester les maîtres. Pris au jeu ils allaient imposer la Fédération comme l'interlocuteur privilégié en matière de défense contre les incendies.

Puis arriva la Libération.

B) L'État ordonnance le massif

En préambule, rappelons qu'un nouveau préfet ayant été nommé, il publia le 1^{er} mars 1945 un arrêté, copie conforme de celui du 1^{er} février 1944, à la différence que, cette fois, il s'agit de créer des corps de sauveteurs forestiers... spécialisés !! Ce qualificatif s'expliquait au regard de cet arrêté parce que ces sauveteurs-là, pouvaient intervenir sur le territoire d'une autre commune (?), toujours plus de confusion juridique et opérationnelle.

Mais l'évènement de l'année 1945, c'est la publication de l'ordonnance du 28 avril 1945 sur la Mise en Valeur de la région des Landes de Gascogne.

Préparée pendant l'occupation, la promulgation de cette ordonnance fit l'objet d'une bombe. Enfin, l'État allait se préoccuper des Landais et de leurs problèmes ! L'État républicain allait faire aussi bien que l'État impérial depuis la loi de 1857, sous Napoléon III. De fait, l'ambition de cette ordonnance était à la hauteur de la tâche : un exposé des motifs circonstancié où étaient défendus les intérêts sociaux, économiques et même moraux de la région des Landes de Gascogne appuyait 13 articles développant un plan d'intervention de taille, à l'échelle du massif forestier sur près de 1 000 000 d'hectares⁴³.

Un extrait de l'exposé des motifs en donne le ton :

« L'existence de ces étendues désertiques de dizaines de milliers d'hectares pratiquement abandonnés par leurs propriétaires à la suite d'incendies ou de coupes non régénérées est indigne d'un grand pays comme la France. »

- Un vaste programme de « régénération »

Travaux en tout genre : pistes, pare-feu, fossés, routes, points d'eau, remise en état de canaux et émissaires fluviaux, etc., sont prévus, mais aussi l'électrification du pays, l'alimentation en eau potable, les reboisements exécutés par l'État, l'achat de matériel de défense contre les incendies de forêt, l'aménagement de domaines ruraux agricoles. L'ensemble de ces travaux sont classés d'intérêt général, certains restants d'intérêt privé.

Les travaux d'intérêt général sont exécutés et financés par l'État sauf participation des collectivités et des particuliers intéressés. Tel est le principe. Par exemple, s'agissant de l'électrification et de l'eau potable, la participation des collectivités résulte de l'application des barèmes de subventions en vigueur. De ce côté donc pas de changement si ce n'est que les collectivités doivent entreprendre ces travaux ; la réalisation de ces derniers passera par les procédures d'expropriation si nécessaire. Les travaux de pistes, routes, fossés, etc., d'intérêt général seront remis, une fois exécutés, à des associations intercommunales chargées de l'entretien, les emprises de ces travaux devenant la propriété des communes.

Les travaux d'intérêt privé sont définis par l'article 4, et il est prévu qu'ils seront exécutés par les propriétaires intéressés réunis en associations syndicales libres ou autorisées. L'article 10 prévoit expressément de confier l'entretien des canaux, fossés d'assainissement, pare-feu et points d'eau d'intérêt privé aux associations syndicales de DFCI : c'est l'unique référence de l'ordonnance aux associations syndicales, mais elle est importante puisqu'elle confirme bien leur rôle spécifique d'aménagement, conforme à la loi de 1865.

⁴³ Voir texte de l'ordonnance en annexe 1

L'État venait de fixer un vaste programme de travaux qui devaient permettre la relance de l'économie landaise en obligeant les collectivités et les propriétaires : « *La forêt landaise pourra ainsi maintenir puis augmenter son apport à l'économie française* ». Faut-il rappeler, en effet qu'avant la Deuxième Guerre mondiale la forêt landaise était exportatrice de bois, elle était au rang des plus importants producteurs mondiaux de résines. L'intérêt de l'État n'était donc pas totalement gratuit.

- Le financement : le foncier, la résine et le bois

L'ordonnance prévoit de nombreuses procédures de financement : expropriation, subvention de l'État, remise d'ouvrages aux communes. L'État a autorisé le ministère de l'Agriculture à engager 400 millions de francs pour financer les travaux d'intérêt général. Mais si la part des départements et des communes n'est pas vraiment précisée, celle des propriétaires forestiers l'est. Ils devront, outre financer les travaux d'intérêt privé (avec des subventions éventuelles de l'État dans la limite de 60 %) et leur entretien au travers des associations de DFCI, participer obligatoirement au financement des travaux d'intérêt général :

- Par le prélèvement d'une taxe de 30 F/ha pendant 10 ans (soit environ 30 millions/an)
- Par le prélèvement d'une retenue exceptionnelle de 35 F/hectolitre de gemme sur la récolte 1942-1943, soit encore environ 30 millions de francs.
- S'ajouteront les prélèvements du Fonds forestier national créé en 1946 pour la circonstance (cf. infra).

- L'application de l'ordonnance

L'ordonnance décrivait un vaste plan de travaux et d'aménagements : pour la réalisation et le contrôle de ce programme était prévue la mise en place d'une Commission centrale à Paris réunissant les ministères intéressés (Agriculture, Intérieur, Économie nationale et Finances, Reconstruction et Urbanisme, Travaux publics, Transports), relayée par une commission régionale comprenant les représentants des services extérieurs des ministères, des collectivités et des propriétaires. Il reste que c'était la Commission centrale qui disposait des pouvoirs. Si la publication de cette ordonnance fut appréciée, ses modalités d'application n'ont pas répondu à l'attente. Il fallut attendre un premier arrêté d'application classant les communes incluses dans le périmètre des Landes de Gascogne, qui fut publié le 5 novembre 1945. Ensuite est installé à Paris et à la région un appareil administratif très lourd. Les professionnels dont la représentation était relativement marginale au profit d'une pléthore de fonctionnaires, ont rapidement mis en

exerger les inconvénients d'une telle lourdeur administrative, et ils ont contesté leur sous-représentation au regard de leur contribution financière. Au surplus, les collectivités locales étaient très peu représentées et notamment les départements. Il y a, là, une explication certaine quant aux nombreux projets bloqués sur le terrain. Le mépris de la fonction publique parisienne pour les représentants locaux était, à l'époque, encore plus marqué qu'aujourd'hui. Faut-il souligner que curieusement, si l'ordonnance de 1945 est relativement silencieuse sur la défense des forêts contre l'incendie, elle l'est totalement sur la lutte contre les incendies de forêt ? Le système prévu devait évoluer.

II - 1946 L'ANNÉE DE TOUS LES PROJETS

Toutes ces années ont été marquées par le souci de protéger la forêt, d'organiser son aménagement alors qu'en réalité, on a cherché désespérément à parer au plus pressé en essayant de lutter contre les incendies sans que cette lutte soit réellement organisée, ce ne sont pourtant pas les textes qui manquaient, aucun ne fut appliqué.

Ni l'État ni ses représentants n'ont cherché vraiment à faire respecter ces textes. R. Sargos, dans son livre p. 735, décrivant le fonctionnement de la lutte entre 1937 et 1947, portait un jugement sévère : *« Mais si la responsabilité morale peut incomber au président d'association aussi bien qu'au maire, la responsabilité civile de l'association ne saurait être substituée à celle de la commune. Toute faute, dans l'organisation et la direction de la lutte incombe en fait à celle-ci, et, par-dessus elle, au département et à l'État ».*

En 1946, partant de l'ordonnance de 1945, les choses allaient évoluer et chacun proposait son projet de lutte contre les incendies, le concept univoque de la prévention était-il fini ? Ce fut l'année des perspectives.

A) L'arrêté régional du 26 mars 1946

C'est le commissaire de la République de la région, M. Bourges Maunoury qui prit l'initiative de publier cet arrêté qui présente le mérite de faire le point sur les textes et obligations en matière de lutte contre les incendies de forêt dans la région des Landes de Gascogne. Arrêté auquel était annexé un règlement volumineux sur la protection de la forêt en 73 articles répartis suivant un plan très précis. Travail important et rigoureux, mais qui fut lui aussi pratiquement inappliqué ; ce règlement peut être résumé en trois points :

1) Aménagement préventif et police de la forêt

S'appuyant sur le programme de travaux de l'ordonnance de 1945, toute une série de mesures sont édictées pour l'aménagement de la forêt s'agissant de voies de circulation (pistes, routes avec leur infrastructure, fossés et ponceaux), des voies d'eau (points d'eau, aménagement du lit des rivières avec des barrages et des rives), des voies ferrées, des pare-feu, des semis et plantations (des normes de boisement sont préconisées préfigurant la ligniculture du Pin maritime), les débroussailllements et incinérations. Parallèlement, des mesures de sécurité et de police sont prises concernant l'utilisation des voies d'accès à la forêt, le matériel circulant et travaillant en forêt (tracteurs, véhicules à gazogène, locomobiles-forestières, chantiers de carbonisation). Des règles de sécurité sont édictées pour l'équipement des ouvriers forestiers, des chantiers d'abattage, les dépôts de bois, les scieries forestières, etc. Toutes ces mesures sont assorties de sanctions.

2) Lutte contre les feux

Les périodes de guet permanent sont fixées du 1^{er} mars au 31 octobre. L'alerte, la signalisation des sinistres passent par une mobilisation générale des moyens en personnel et matériel, ceci s'effectuant par le pouvoir de réquisition du maire, l'organisation de la lutte incombant au directeur de l'association syndicale de DFCI. Ce sont les corps de sauveteurs qui interviennent en premier lieu, appuyés par la population requise en deuxième secours.

Dans chaque commune doit exister un plan de lutte fourni sous l'autorité du préfet par la direction départementale de la défense contre les incendies de forêt (DCIF). Nous verrons que cette évolution entre DFCI et DCIF n'est pas neutre, car elle signifie un changement de politique : de la mise en défens des forêts – DFCI – (donc avant le feu) nous passons à la défense contre les incendies de forêt – DCIF – (c'est-à-dire contre le feu déclaré) c'est-à-dire uniquement la lutte.

3) Autorités responsables

Ici, l'arrêté prend un intérêt particulier, car il décrit l'organisation « institutionnelle » de la lutte contre les incendies. Pour ce faire, il se réfère à la loi de 1924 qu'il complète à sa manière en essayant de « coller » à l'organisation qui existait dans les départements. Éventuellement, il rajoute quelques dispositions de son cru, mais il occulte complètement le texte de base en matière d'incendie, c'est-à-dire la loi de 1884, article 97, sur les communes.

Quelles sont donc ces autorités ?

- Un préfet

- Une Commission spéciale : celle prévue par la loi de 1924 qui n'avait jamais vraiment fonctionné.
- Une direction départementale de DCIF : c'est une nouveauté. Prévue par aucun texte, elle correspondait le plus souvent à un bureau de la Préfecture sans réelle consistance (la Fédération landaise de DFCI assurait, en fait, ce rôle). Sans doute est-ce la raison pour laquelle cette fausse direction sera assumée par une personne compétente désignée par les Fédérations d'associations de DFCI, mais aussi parce qu'elle sera financée par des subventions de l'État, du département et des associations syndicales autorisées de DFCI !! Cette direction sera l'organe de conseil et de contrôle des plans de lutte communale.
- Les maires : responsables de la protection des biens et des personnes sur leur territoire font exécuter les prescriptions préfectorales avec l'assistance des associations de DFCI
- La surveillance et l'exécution de ces dispositions, notamment par les associations de DFCI, sont assurées par le conservateur des Eaux et forêts : autre nouveauté !

Puis suivent des dispositions concernant le rôle et le fonctionnement des ASA de DFCI dont on rappelle qu'elles sont issues de la loi de 1865 et du décret de 1927. Ce faisant, l'arrêté élargit illégalement, sans autre protocole, l'objet de ces associations à la lutte directe contre le feu d'une part, et d'autre part, aux personnes ayant une activité relevant de la forêt et de ses produits, bien que non-proprétaires de parcelles boisées. En suivant, il est précisé qu'en application de la loi de 1865, les taxes à l'hectare sont recouvrées comme en matière de contributions directes (ce qui est exact) de même pour les cotisations des non-proprétaires qui seront fixées par le préfet (ce qui est totalement illégal), « *ces cotisations ne devant avoir aucune répercussion sur les prix des produits* » (il n'est pas dit comment cette performance sera réalisée !!). Cet ensemble de dispositions est complété bien entendu par les modalités de fonctionnement du corps des sauveteurs forestiers, toujours à la charge des associations de DFCI.

Cet arrêté régional poursuivait l'objectif de modifier l'ensemble des textes touchant la protection de la forêt contre l'incendie. Mis à part ces titres 1, 2 et 3, qui présentent un intérêt certain, le reste relève d'un amalgame juridico-administratif hautement fantaisiste sur le plan de la légalité. C'est probablement une des raisons pour laquelle cet arrêté fut pratiquement « *mort-né* » dans les faits.

B) La Fédération landaise des associations de DFCI : tous azimuts

Pendant ce temps, à la Fédération landaise, les idées fusaient de toute part.

Dès le 1^{er} janvier 1946, anticipant sur l'arrêté régional, une direction départementale de Défense contre les Incendies de forêt (DCIF) était créée au sein de la Fédération avec l'accord des autorités départementales qui votaient une subvention pour son fonctionnement. Cette direction prenait en charge la responsabilité d'organiser les corps de sauveteurs et de conduire la lutte cependant que la Fédération s'occupait de l'acquisition des matériels et d'équipements nécessaires avec le financement des associations syndicales abondé par des subventions obtenues notamment dans le cadre de l'ordonnance de 1945. À cela s'ajoutait un projet de création d'une Union syndicale landaise réunissant toutes les activités liées à la forêt, de l'industrie du bois, de la résine, en passant par les gemmeurs, les bûcherons et les papetiers. Bref, l'union sacrée de tous les professionnels pour une grande cause : la protection de la forêt. Cette idée de l'élargissement de l'objet des associations de DFCI était une idée à la mode que l'arrêté régional avait consacrée. Cette fois, cet élargissement se situait au niveau d'une Fédération départementale, ce qui, d'ailleurs, n'était juridiquement pas légal. Cette initiative, proposée au cours de l'assemblée générale de la Fédération du 11 juin 1946, semblait avoir l'agrément du préfet ; celui-ci, dans la séance du conseil général de juin évoque ce projet devant les conseillers comme s'il résultait d'un vœu de ladite Assemblée :

« ... À l'occasion du rapport qui vous a été présenté le 29 avril, nous disions que le plan d'organisation et d'équipement en vue de la lutte contre les incendies de forêt devait être complété et sa pérennité assurée par l'extension des Associations de DFCI » et de décrire en suivant les projets de la Fédération ? ⁴⁴ Position des autorités qui ne laisse pas de surprendre, mais illustre l'opinion qui s'ancrait dans les esprits, en particulier, celle du conseil général : la lutte contre les incendies de forêt est l'affaire des forestiers sans que cela n'entraîne la moindre dépense pour le département et les communes.

La Fédération proposait un plan d'équipements des Centres de Secours avec les matériels, les hommes, etc. Un programme complet aussi impressionnant que minutieux était proposé. Le budget de la Fédération devenant de plus en plus important, près de 9 000 000 de francs en 1946. Bref, le système qui se mettait en place aboutissait pour les forestiers à prendre la responsabilité totale de tous les moyens de lutte en zone forestière, et ceci, apparemment, en accord avec les autorités départementales. Il est vrai que, jusqu'ici, seuls les forestiers avaient investi dans les moyens de lutte. Les besoins financiers se font d'ailleurs sentir et, en 1946, il

⁴⁴ Rapports supplémentaires – Conseil général juin 1946, p. 228

est décidé de porter la cotisation des sylviculteurs ⁴⁵ exceptionnellement de 4 à 10 F/ha tandis que le préfet obtient du conseil général que les communes forestières augmentent leur cotisation à l'hectare de 1,35 à 3,25 F (comme si l'hectare boisé communal valait moins que l'hectare boisé privé ?), cependant que les autres communes en tant que collectivités continuaient à ne rien payer. Une subvention de conseil général est quand même obtenue pour la direction départementale. C'était la moindre des choses puisqu'il s'agissait en quelque sorte d'un « démembrement » d'un service administratif assuré par une organisation privée ?!! Le préfet, lors d'une session au conseil général en avril 1946 à la suite de la publication de l'arrêté régional, explique la situation : « *cette Direction existait déjà en fait, mais se confondait avec l'administration de la Fédération des Associations de DFCI laquelle recevait pour cet objet une subvention du département* ». À la suite de l'arrêté, le budget de la direction de DCIF est distingué de celui de la Fédération, mais le directeur sera le même et la Fédération versera à son tour une subvention pour le fonctionnement de cette direction !! La confusion sur le plan juridique est totale : il est intéressant d'observer que cet étrange attelage est cautionné et par le préfet des Landes et par le commissaire de la République de la région.

Il faut noter que le Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest était resté plutôt réservé devant toutes ces initiatives, il attendait d'une part, le vote de la loi instituant un Fonds forestier national et, d'autre part, il avait son propre projet (cf. infra).

Si cette agitation, cette mobilisation était touchante et témoignait du dynamisme et de la motivation des professionnels, sur le terrain, la situation n'évoluait toujours pas favorablement. L'ordonnance de 1945 avait du mal à trouver des modalités d'application rationnelles.

R. Sargos, résume ainsi la situation à ce moment :

« *La taxe de 6 à 10 francs par hectare et par an perçue par les associations syndicales [et qui s'ajoute à celle de 30 francs, instituée par l'ordonnance de 1945...] passe en majeure partie aux fédérations départementales, qui ont dû rassembler un matériel très onéreux de lutte contre le feu et prendre à leur charge les frais du personnel employé à la lutte dans ces dernières années. Il n'est plus rien resté pour l'entretien des systèmes de défense syndicaux, pare-feu, fossés, pistes, négligés ainsi depuis dix ans. Tout est à reprendre dans le cadre de leur remise en valeur* ».

⁴⁵ Dans le Sud-Ouest les propriétaires forestiers sont aussi appelés sylviculteurs

C) L'État revient avec le printemps

1) Rappel à l'ordre

À partir de juin 1946, l'État va reprendre l'initiative en s'apercevant que l'arrêté régional ajoute à la confusion dans le fonctionnement des organismes qui sont chargés de la lutte contre les incendies. L'ampleur du problème va inciter l'État à prendre de nouvelles directives tant au niveau local que sur le plan national.

Les départements sont rappelés à l'ordre par une circulaire du 11 juin 1946⁴⁶ ; le ministère de l'Intérieur va rappeler ainsi aux préfets leurs obligations en matière de service d'incendie et de secours en proposant un nouveau règlement type pour la mise en œuvre d'un service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Vis-à-vis du département des Landes, il s'agit d'un véritable rappel à l'ordre ; on se souvient qu'en 1942, à la suite de précédentes instructions, la création du SDIS était demeurée dans un placard. Quant aux deux autres départements, le Lot-et-Garonne et la Gironde, ils avaient bien créé un SDIS, mais ceux-ci fonctionnaient sans aucun lien avec l'organisation de la lutte contre les feux de forêt ?! Dans son rapport, présenté au conseil général des Landes, le préfet semble vouloir emprunter le même chemin, car, s'il invite le conseil général à mettre en œuvre un SDIS, il n'évoque à aucun moment le problème des incendies de forêt, mieux, il cite des exemples de sinistres ayant eu lieu hors zone forestière comme si, dans son esprit, le SDIS ne devait pas englober la lutte contre les incendies de forêt. Or, dans l'esprit du ministère de l'Intérieur, il ne fait pas de doute que le SDIS a compétence en matière d'incendies de forêt. Cette opposition entre la politique des départements et celle que le ministère voudrait qu'ils suivent en matière de sécurité s'explique par les effets financiers qu'elle implique sur les budgets des collectivités locales. Jusqu'à maintenant, la lutte contre les incendies de forêt est financée pour l'essentiel par les forestiers et par des subventions des ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur ; elle ne coûte pratiquement rien aux communes, encore moins au département. Si la lutte contre les incendies de forêts relève du SDIS et juridiquement c'est incontestable, son financement s'inscrira au budget départemental et, partant, dans celui des communes par la taxe de capitation (décret 12 novembre 1938). Il apparaît donc nettement dans cette confrontation que l'État a bien l'intention d'impliquer financièrement les collectivités locales. Ce qu'il y a de curieux, c'est que les préfets (de la Gironde et du Lot-et-Garonne et des Landes) représentants directs de l'État au niveau départemental, ne semblent pas vouloir suivre la volonté de leur ministère de tutelle : ils la contournent même, sans hésiter !

⁴⁶ Circulaire n° 1331 A.D. – I.N

Une lettre du 29 juillet 1946 adressée au préfet de la Gironde, émanant des mêmes services du ministère de l'Intérieur que la circulaire portant règlement type des SDIS, illustre parfaitement cette situation. Son objet : « *Réorganisation des Services de la lutte contre les incendies de forêt* » pose à lui seul l'objectif poursuivi, en voici le texte :

« ... j'attire votre attention sur l'intérêt qui s'attache à ce que l'organisation préconisée soit réalisée pour l'ensemble du massif forestier de Gascogne, aussitôt que possible, et je vous demande, à cet effet, de bien vouloir faciliter la tâche du Commandant SALDOU, qui, en accord avec le ministre de l'Agriculture, a été chargé de coordonner les services de la GIRONDE, des LANDES et du LOT-ET-GARONNE. Il paraît urgent en effet de procéder à une réorganisation d'ensemble des deux organismes de lutte contre l'incendie coexistants dans chacun des départements intéressés :

- *Le Service Départemental d'Incendie créé en application du Décret du 12 novembre 1938,*
- *Les corps de Sauveteurs forestiers constitués en vertu de l'art. 6 de la loi du 26 mars 1924 concernant les diverses mesures à prendre contre les incendies de forêt.*

Ces deux organismes se juxtaposent sans coordination ce qui, en plus des conséquences préjudiciables à la bonne marche des services, n'est pas sans inconvénient grave, au point de vue de la gestion administrative et financière... »

Le contenu de cette lettre est on ne peut plus clair quant aux choix faits par les ministères : elle ne sera suivie d'aucun effet dans les trois départements... !

2) L'ordonnance de 1945 modifiée par l'Économie nationale

À l'évidence, les objectifs fixés par l'ordonnance ne seraient pas atteints, car bien qu'une Commission régionale ait été prévue, celle-ci n'avait pas l'autorité suffisante pour coordonner l'ensemble des services administratifs intéressés qui restaient sous la tutelle des préfets dans chaque département ; de leur côté, les organismes professionnels et les syndicats de salariés agissaient le plus souvent directement auprès des parlementaires ou des élus locaux. L'ensemble de ces interférences faisait que les énergies et les financements étaient dispersés sans atteindre leur efficacité, parfois des décisions n'étaient pas suivies d'effets. Les communes, par ailleurs, refusaient souvent de participer à des associations intercommunales, réceptionnaires des travaux de voiries pour ne pas avoir, ensuite, la charge de l'entretien desdits travaux...

Aussi, la nécessité de modifier l'ordonnance est vite apparue.

Les professionnels de la forêt la réclamaient (cf. infra : Projet Prat-Verhille et conseil d'administration de la CPLG)⁴⁷. Les pouvoirs publics en étaient eux-mêmes conscients, car, dès le début de l'année 1946, concernant les incendies de forêt, l'inspecteur général de l'Administration Gatheron (avec le Commandant Saldou) était chargé par la commission centrale présidée par M. B Dufay⁴⁸ de faire une enquête sur ce problème.

De son côté, le ministère de l'Économie nationale proposait en septembre 1946 un projet de loi, présenté par sa direction régionale de Bordeaux, modifiant l'ordonnance de 1945. Ce projet aurait été préparé à la demande de la Commission centrale et de la Commission régionale. L'Association des maires et des communes forestières de la Gironde aurait également souhaité que le ministère de l'Économie nationale se charge d'un tel projet.

Sous couvert d'intérêt général, de la nécessité de reconstituer la forêt qui apportera ainsi beaucoup de richesse, le projet centralise le contrôle de l'État à tous les travaux prévus par l'ordonnance, qu'ils soient d'intérêt général ou privé. Le pouvoir ne s'arrête pas au contrôle puisque l'État peut obliger l'exécution des travaux aux frais des intéressés, il peut exproprier pour ce faire. Ces travaux sont remis une fois réalisés, suivant qu'ils sont d'intérêt général ou privé, aux Fédérations départementales des associations de DFCI, ou aux associations communales de DFCI.

Les reboisements s'effectuent sous contrôle de l'Administration des Eaux et forêts suivant un plan de reboisement proposé à la commission régionale des Landes de Gascogne (CRLG) par le directeur du reboisement et soumis ensuite à l'approbation du ministre de l'Agriculture. Ceci aux frais des propriétaires, moyennant quelques subventions et avances ! L'aménagement des zones agricoles est également prévu, reprenant une idée présente dans l'ordonnance 1945 en la développant. Cette idée de la présence de zones agricoles au sein de la forêt n'est pas récente. Dans tous les rapports sur la forêt des Landes depuis le XVIII^e siècle, elle est reprise, son intérêt est double : d'abord une diversification des productions et des systèmes de production avec ce que cela implique sur les plans économique et social et ensuite, l'aspect protection contre l'incendie que la présence d'une zone agricole entraînerait.

Ce projet prévoit jusqu'à l'animation socioculturelle, l'assistance sociale, des organisations collectives rurales et forestières, fermes-pilotes, aménagements de villages types !! À ce point, il est évident que ce projet est d'inspiration fortement collectiviste.

⁴⁷ Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne

⁴⁸ Directeur général des Eaux et forêts-ministère de l'Agriculture

D'ailleurs, la composition de la commission régionale des Landes de Gascogne, qui doit diriger effectivement la réalisation des projets est significative quant à la représentation professionnelle où les salariés y sont majoritaires. Il ne faut pas oublier non plus qu'on se trouve dans une période encore proche de la libération et que certaines pesanteurs ou concessions politiques sont quasi institutionnelles. Ce projet présente un intérêt surtout quant à son financement.

Le système de financement envisagé est « *original* »... !

Dès l'exposé des motifs, on est surpris par le souci qui anime les rédacteurs, en effet n'est-il pas déclaré :

« ... *Toutefois, contrairement aux intentions des rédacteurs de l'Ordonnance du 28 avril 1945, les propriétaires de terrains non bâtis sis dans la région délimitée par l'arrêté du 5 novembre 1945 pris en exécution de l'Ordonnance, se trouvent supporter seuls et intégralement les dépenses prévues avant même qu'ils aient pu recueillir les fruits...* »

Il ne fait pas de doute alors sur les intentions des rédacteurs de ce projet, d'autant que lors d'une réunion à Bordeaux, le 14 juin 1946, l'Inspecteur général de l'Économie nationale constatait que le financement de l'ordonnance reposait à 95 % sur la propriété forestière : « *le prélèvement de 30 francs par hectare par an qui, pratiquement, remboursent les 350 millions avancés par l'État au titre de l'Ordonnance* », de même il observait que les forestiers avaient accepté d'augmenter leur cotisation aux associations des DFCI de 4 à 10 francs et s'adressant à M. Verhille alors président du Syndicat des sylviculteurs du Sud-ouest, il ajoutait : « *Il n'est pas question en conséquence de leur demander d'augmenter leurs charges...* »

Fallait-il en conclure que l'État allait enfin agir en dégageant les fonds nécessaires à l'œuvre à entreprendre ? En fait, le projet proposait de créer un fonds de concours alimenté par :

- Le maintien de la taxe de 30 F/ha (mais la limite des 10 ans était supprimée)
- Une taxe de mutation de 5 % sur toute cession de propriété foncière, bâtie ou non, dans le périmètre des Landes de Gascogne.

Il est question aussi de la Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne -CPLG- (sur laquelle nous reviendrons, cf. infra) qui deviendrait un établissement public bénéficiant d'une taxe de 3 % appliquée à la production des produits forestiers et de la gemme. Cette Caisse garantirait en outre à l'État le remboursement des travaux exécutés d'office.

Quelle est la part de l'État (étant entendu que le fonds de concours est géré par des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture) : apparemment, les autorisations de crédit accordées au ministère de l'Agriculture seraient versées dans le fonds de concours « *compte tenu du produit des taxes* ». La formule est plutôt vague. C'est la première observation, la

seconde : aucun autre ministère impliqué dans ce projet n'est appelé à participer financièrement, à commencer pour le ministère de l'Économie nationale parrain dudit projet !! En définitive, ce projet n'aura pas de suite en lui-même, cependant quelques idées vont être exploitées. Le renforcement des pouvoirs de la commission régionale des Landes de Gascogne et de la personnalité de son président, mais surtout l'idée du fonds de concours fait son chemin. Cette dernière préfigure ce que sera quelques semaines plus tard le Fonds forestier national. Quant à la Caisse de prévoyance, elle était déjà en place.

3) Le FFN : la charge de l'État transférée

Le projet dont il était question dans le paragraphe précédent date du début septembre, et c'est une loi du 30 septembre 1946 qui institua le Fonds forestier national ; loi présentée par Monsieur Lamarque-Cando, député des Landes et maire de Mont-de-Marsan... !

En fait, il y eut quelques précédents à l'idée du fonds de concours, l'interventionnisme de l'État n'est pas une politique récente. Par exemple, une loi du 16 avril 1936 pour venir en aide à la forêt française et protéger l'industrie du papier puis un décret du 17 août 1939 définissant le taux des subventions en matière de reboisement, de lutte contre les incendies de forêt, d'amélioration pastorale et forestière, avaient été publiés ; ces deux textes eurent peu d'effets. Le Fonds forestier national allait plus loin, il s'agissait en quelque sorte d'un outil financier à la disposition des pouvoirs publics qui pourraient donc en revendiquer l'action (tout en ne coûtant rien au budget de l'État), l'objet de ce fonds relevait de l'intérêt national au nom duquel les produits de la forêt et du bois ont été « associés ». Le FFN s'est vu confier quatre missions, sans rentrer dans les détails, elles sont ⁴⁹:

- La reconstitution de la forêt française,
- La mise en valeur et la conservation des terrains boisés,
- Une meilleure utilisation des produits de la forêt,
- Le développement des recherches dans le domaine de l'aval.

La priorité fut donnée aux opérations de reboisement dans un premier temps avec la protection de la forêt contre les incendies. Pour répondre aux actions de reboisement, une série de mesures était envisagée sous la forme de :

- Subventions (30 à 40 %),
- Prime à l'investissement forestier (30 à 40 %),

⁴⁹ Voir l'ouvrage publié par la Documentation française : FFN 25 ans de travaux-1972

Le FFN a été supprimé en 1999. Depuis les organisations professionnelles n'ont cessé de plaider pour son rétablissement sous cette forme ou une autre.

- Prêts en numéraire (60 à 80 % de l'investissement aux taux de 0,25 % sur 30 ans et 1,5 % sur 50 ans).

- Un système d'autofinancement

La loi du 30 septembre 1946 a créé un compte d'affectation spéciale relevant de la catégorie des comptes spéciaux du Trésor. Ce Fonds permet ainsi de suivre l'emploi d'une ressource affectée à un objectif déterminé, tout en gardant un rythme annuel d'exécution des décisions, mais hors budget de l'État. Ce qui évite toute remise en cause liée aux débats lors de l'adoption de chaque loi de finances annuelle et donc permet de planifier à moyen et long terme des besoins financiers plus adaptés au temps des forêts. Pour ce faire, le FFN est alimenté par une taxe sur les produits des exploitations forestières et des scieries répondant aux caractéristiques des bois bruts⁵⁰. L'assiette de ce taux est le prix de vente hors taxes des produits en question. Son taux maximum étant de 10 %, il a été fixé à 9 %. Par la suite, il sera modifié en baisse.

Ainsi donc, il s'agissait d'une taxe prélevée sur le bois rond et le sciage brut qui était réaffectée à la forêt suivant un système d'autofinancement dans lequel le budget de l'État n'intervenait pas et dans l'exposé des motifs, il était expliqué :

« Pour alimenter ce fonds, sans imposer de charge nouvelle au budget de l'État et sans grever l'ensemble des contribuables, c'est à ceux qui consomment les produits forestiers que l'effort doit être demandé sous la forme d'une taxe, parfaitement justifiée, pour reconstituer les forêts dont proviennent les produits qu'ils consomment ».

La logique de ce raisonnement est indéniable, il est vrai également que les exploitants forestiers, scieurs et industriels du bois, ont été les seuls bénéficiaires des conséquences des grands incendies qui provoquaient la venue sur le marché d'une offre peu onéreuse et qui pesait de surcroît sur les prix des bois sains. L'État les obligeait ainsi à une certaine solidarité. Mais cette analyse a été contestée notamment par les sylviculteurs du sud-ouest, arguant du fait que les prix des bois relèvent des cours mondiaux, et en tant que producteurs, c'est eux qui finalement supporteront le poids de la taxe qui viendra s'ajouter aux autres.

En fait, cela dépend de la conjoncture : s'il n'est pas douteux de constater que le consommateur final supportera la taxe lorsque le marché sera porteur, il n'est pas moins douteux que dans un marché difficile, le report des charges fiscales se fera sur l'amont, c'est-à-dire sur le producteur (le sylviculteur), et ce a fortiori quand les prix des sciages seront alignés dans le cadre d'une politique de contrôle des prix.

⁵⁰ Voir la Thèse Fiscalité forestière – M GIZARD – 1983 – p.699

- Une loi sans débat

Les conditions dans lesquelles cette loi a été votée méritent d'être signalées. Présentée devant l'Assemblée nationale le 21 septembre, elle fut adoptée le 30 septembre sans débat par cette seule Assemblée, le Conseil de la République ne devait se réunir qu'en décembre 1946. Pas un mot ne fut prononcé après la lecture du texte. Ce projet de loi a été présenté à la Commission de l'Agriculture par le M. Lamarque-Cando, député des Landes S.F.I.O. et maire de Mont-de-Marsan, lequel, siégeant au conseil général de ce département, n'a jamais été tendre vis-à-vis de la propriété forestière et pourtant, cette fois, son rapport fut d'une neutralité surprenante (il n'est pas rare que des élus tiennent des discours différents selon qu'ils sont géographiquement proches ou non de leur base électorale, encore que les moyens audiovisuels, aujourd'hui, limitent heureusement cette pratique), il expliqua notamment :

« Il est incontestable que très souvent dans les régions ruinées par l'incendie ou en montagne ni les propriétaires privés ni les collectivités locales ne sont en mesure de faire face aux dépenses de reboisement, d'autant plus que les revenus se feront attendre plusieurs décades (il voulait dire plusieurs décennies).

Le FFN procurera à tous ceux qui voudront reboiser, les facilités nécessaires, financières surtout. Les Fonds proviendront, non d'une taxe perçue sur la propriété foncière, mais sur le bois passé entre les mains des transformateurs de cette matière première...

Il s'agit en effet non pas de problèmes locaux, mais d'un problème national de la plus grande importance... Grâce au FFN, le chômage va pouvoir être évité immédiatement ainsi que le dépeuplement de certaines régions comme les LANDES DE GASCOGNE où des travaux de reboisement occuperont et fixeront les travailleurs, sans cela condamnés à l'exode. Ainsi, le projet intéresse-t-il à la fois les travailleurs de la forêt et des usines, l'industrie et le commerce du pays, les propriétés privées ou des collectivités et les finances nationales... »

Il n'en est pas moins vrai que cette opération d'envergure pour l'économie se fait sans bourse déliée pour l'État. Qu'en outre, le FFN, s'il redistribue l'argent ainsi collecté implique de la part des destinataires forestiers une capacité d'autofinancement.

Pour conclure, il faut observer que le contexte politique de l'époque, la mise en place de l'Assemblée nationale constituante explique la rapidité avec laquelle la loi a été préparée et votée. À l'évidence, le projet a été instruit par l'administration forestière, notamment par M. B. Dufay, directeur général des Eaux et forêts. On se souvient que M. B. Dufay préside aussi la commission centrale des Landes de Gascogne créée dans le cadre de l'ordonnance de 1945. Il ne s'agit sûrement pas d'un hasard ; il est permis de penser que le FFN, même s'il est de portée

nationale, a été conçu pour relancer l'économie du massif des Landes. Ainsi, par la suite, aux crédits de l'État prévus par l'ordonnance de 1945 se substitueront les produits du FFN.

Cette solidarité forêt-bois n'a pas été particulièrement appréciée par les professionnels du bois notamment, par M. Le Troquer, président de l'Association nationale industrielle du bois, pour leur part, les organisations de sylviculteurs craignaient que ces aides ne s'accompagnent d'un contrôle de la forêt privée par les Eaux et forêts qui n'ont jamais cessé d'avoir cette ambition (cf. les lois PISANI sur l'ONF et les CRPF dans les années 1963 – 1966) et encore de nos jours. Mais les pouvoirs publics avaient commis un autre précédent en matière de solidarité, cette fois sur le plan régional, en suscitant la création de la Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne (CPLG).

4) La Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne : les mêmes paient

On se rappelle d'une réunion à Bordeaux en juin 1946, se déroulant sous la présidence de l'inspecteur général de l'Économie nationale qui déclarait au sujet des propriétaires forestiers : « ... *Il n'est pas question en conséquence de leur demander d'augmenter leurs charges...* »

En fait, cette réunion précédait la mise en place officielle de la Caisse de prévoyance et il venait d'obtenir du président des Sylviculteurs, H Verhille, l'accord de celui-ci quant à la participation financière des sylviculteurs sur la production de gemme. À ce moment les forestiers savaient-ils qu'ils allaient encore payer avec le FFN mis en place trois mois plus tard... ?

On s'aperçoit combien l'État est habile avec la solidarité des autres, car, là encore, ce fut une opération blanche pour le budget de l'État. La CPLG fut créée par arrêté conjoint des ministères de l'Agriculture et de l'Économie nationale le 22 juin 1946.

- Sa composition

Un seul représentant de l'État siégeait dans cet organisme comme contrôleur d'État, représenté par l'inspecteur général de l'Économie nationale. L'ensemble des organisations professionnelles, salariées comprises, constituait le Conseil d'Administration de la Caisse de prévoyance. Ce fait, suffisamment rare, méritait d'être signalé et c'est peut-être une des raisons pour lesquelles la CPLG a pu conduire une action somme toute remarquable. Et c'est sans doute aussi la raison pour laquelle si l'accueil de cette initiative a été réservé, son action a reçu rapidement le soutien de tous.

- Encore une taxe

Ce projet prit corps, comme nous l'avons dit, à Bordeaux, dans le cabinet de l'inspecteur général de l'Économie nationale, M. Grimanelli. Il s'agissait de concevoir un système d'assurance forestière qui participerait également au financement des travaux de prévention diminuant à

terme le risque d'incendie. C'était une vieille idée, dont nous avons trouvé trace à la fois dans l'enquête FARÉ de 1872 et dans le rapport du CCAE de la 18^e région en 1917 (cf. supra). Cette fois, l'idée fut concrétisée par un arrêté autorisant une augmentation des prix des produits forestiers et résineux, y compris les sciages dans la limite d'un pourcentage de 3 % qui seront reversés au profit de la CPLG. Dans ce cadre, deux caisses d'assurance furent créées l'une pour les exploitants forestiers scieurs, l'autre pour les sylviculteurs : la MISSO, mutuelle incendie des sylviculteurs du sud-ouest.

Assurance et prévention seront donc financées par une cotisation sur le produit, système qui fut repris pour la création du FFN. Ainsi, jusqu'à ce moment, seul l'hectare boisé était imposé, les produits l'étaient à leur tour.

Bien que cette initiative suscite quelques réserves (intervention de l'État, encore une taxe), la Caisse de prévoyance joua rapidement un rôle important dans l'aménagement de la forêt de Gascogne. Nous y reviendrons dans un chapitre ultérieur.

- Son financement

Les ressources de la Caisse de prévoyance se décomposaient de la façon suivante :

- Produits du bois :
 - Taxe de 3 % en provenance des exploitants forestiers des houillères, des papeteries, des sciages bruts
 - Taxe de 1,5 % sur les produits finis (parquets, caisses, etc.)
 - Produits résineux :
 - Taxe de 3 % sur la gemme récoltée.
 - Contribution volontaire de la Société mutuelle d'assurance des exploitants scieurs à hauteur de 0,25 % sur les bénéfices.

Soit, dès la fin de l'exercice en 1947, un budget de 112 626 631 francs.

Ce budget permit le financement de nombreux travaux, mais également la mise en place de Caisses d'assurances. Ainsi, lors de la présentation des comptes de la première année, on peut relever ce constat : *« En présence des réalisations apportées en un an par la Caisse de prévoyance, on ne pourra sans doute que s'étonner de légèreté de certaines critiques et que se livrer à de justes réflexions : se demander par exemple ce qui serait advenu si ce précieux organisme n'avait pas été fondé à point nommé, en cette période de 1946 ; si par conséquent ni la Mutuelle des exploitants ni celle des sylviculteurs n'avaient pu voir le jour, si les Associations de DFCI avaient dû compter uniquement sur le concours de l'État, en dehors de leurs propres ressources*

Mais rapidement, dès 1947, devant les protestations des exploitants, la CPLG décida de réduire la taxe à 2 % à compter du 1^{er} janvier 1948 pour éviter une fracture avec les acheteurs de bois. Parallèlement, elle leur dressa une sorte de procès en publiant la répartition des comptes, en francs :

	1947	1948
Versements des exploitants	48 000 000	27 000 000
Versements des sylviculteurs sur la gemme	36 000 000	45 000 000

Dotation de la Caisse sur les années 1947/48 au profit :

- De la Caisse Mutuelle des Exploitants..... 87 990 261 F
- De la Caisse des Sylviculteurs MISSO..... 54 913 400 F

Le produit de la gemme dépasse donc rapidement les autres ressources, les papeteries ont passé par la suite un accord suivant lequel elles verseraient 50 % du montant des recettes produites par la cotisation gemme. Cette double indexation condamnera, quelques années plus tard, la Caisse de prévoyance à disparaître... avec la gemme dont la production s'était écroulée.

Tableau n° 3 – Recettes par provenance en 1 000 nF

Année	Exploitants forestiers	Houillères	Papeteries	Gemme	Divers (*)	TOTAL
1947	520,2	238	_____	362	5,8	1 126
1948	294,4	141,9	111,1	455	17,6	1 020
1949	98,7	154,6	90,9	445	21,5	810,7
1950	29	158,4	132	490	24	833,4
1951	29,4	79,5	129,2	648	12	898,1
1952	26	177,7	176,3	642	11,4	1 033,4
1953	18,1	113	183,6	503	19,4	837,1
1954	16,9	58,6	181,8	488	14,6	759,9
1955	16,7	52,6	215,2	538	21,8	844,3
1956	11,1	39,5	203,3	526,5	21	801,4
1957	10,5	42,9	232	418	32,2	735,6
1958	13,2	39,5	220,7	488	36,4	797,8
1959	8,6	18	256,1	500	51,5	834,2
1960	7,5	9,6	257,4	568	70,6	913,1
1961	6,3	8,1	222,1	558	60,5	855
1962	5,8	2,3	161,7	368	76,4	614,2
1963	6,7	0	260	348	72,8	687,5
1964	5,5	0	164	318	79,2	566,7
1965	0,9	0	141	263	78,1	483
1966	0,3	0	125	235	78,6	438,9
	1 125,8	1 .334,2	3 463,4	9 161,5	805,4	15 890,3

(*) Titres immeubles et revenus exceptionnels

Source : « Au Secours de la Forêt Landaise » (Gabriel Dubourg)

5) La lutte contre les incendies de forêt selon l'Économie nationale

Voilà un ministère, qui, au cours de l'année 1946, n'arrête pas de s'intéresser aux Landes de Gascogne, produisant rapports, notes, études, projets de loi, etc. Le 25 novembre 1946, il commet encore un rapport concernant l'organisation de la lutte contre les incendies, qui porte

à la fois sur la description du « système » en place et sur ce qu'il faudrait faire. De ce point de vue, il reprend de nombreuses idées exprimées et sur lesquelles nous ne reviendrons pas.

Il faut souligner cependant qu'il classe les incendies de forêt comme une calamité publique et relevant à ce titre des autorités publiques et, ce faisant, il insiste lourdement sur l'aspect militaire que présente la lutte contre l'incendie déclaré. Il est question de « bataille », de « troupes de défense avec des réserves puissantes et mobiles », de « ravitaillement en eau sans défaillance », de « garde du feu » et il est ajouté fermement :

« Ainsi la lutte contre le feu en forêt de Gascogne doit s'organiser par département, dans l'intérieur d'un ensemble coordonné sur toute l'étendue de la forêt, sous l'autorité du Préfet ».

Il s'ensuit une description méticuleuse des besoins en hommes et en matériels, étant précisé que cette organisation de type militaire doit s'appuyer sur ce qui existe. Ainsi se côtoient :

- Les associations communales de DFCI élargies à toutes les professions forestières dont l'objet porte sur la lutte et sur les travaux. Ces associations fonctionnent en collaboration avec le maire sous l'autorité du préfet,
- Le bataillon des sapeurs forestiers, organisation paramilitaire, avec un chef régional, conseiller technique des trois préfets concernés. Le bataillon absorberait en conséquence les corps des sauveteurs forestiers. Le personnel de ce bataillon participerait à l'exécution des travaux.

Le financement prévu implique la participation :

- Du budget général : d'une part pour l'entretien du matériel du bataillon qui relèverait du ministère de l'Intérieur en diminution correspondant au budget des Armées, l'État récupérant, par les recettes tirées des travaux, une partie de ce financement, d'autre part, pour l'exécution de travaux d'intérêt général et pour l'acquisition de matériels de DFCI dans le cadre de l'ordonnance de 1945,
- Du Fonds forestier national : qui participera aussi bien à la réalisation des travaux qu'à l'organisation de la DFCI,
- Du budget des collectivités locales : qui « doivent » de leur côté faire un effort aussi bien pour les travaux que pour l'organisation de la population dans la lutte contre le feu,
- Des professionnels : par les cotisations qu'ils versent aux associations DFCI et à la CPLG.

On s'aperçoit sur ce dernier point que le ministère de l'Économie nationale avait déjà oublié que les professionnels finançaient aussi le FFN. Ceci étant dit, ce rapport ou ce projet n'aura pas plus d'effets que bien d'autres, si ce n'est que l'on reconnaîtra dans un autre texte (le décret

du 25 mars 1947 dont il sera question ci-après) quelques-unes des idées qu'il contenait. Ce projet ne fut pas le dernier de l'année, il y en eut un autre, préparé pratiquement en même temps : le projet Prat-Verhille.

Il nous faut au préalable faire le point de la situation en cette fin d'année 1946, ce qui ne manquera pas de nous éclairer sur le contenu et la portée de cette proposition.

En définitive, la prolifération de tous ces projets marque le malaise dans lequel se trouve, à la fois les autorités publiques et les professionnels, devant une situation qui ne fait qu'empirer sur le plan des incendies :

Tableau n° 4 – Bilan des incendies de forêt

ANNÉES	GIRONDE		LANDES		LOT-ET-GARONNE		TOTAL	
	Nombre	Superficie	Nombre	Superficie	Nombre	Superficie	Nombre	Superficie
1942	129	19 722	98	25 085	36	7 504	263	52 311
1943	267	48 498	238	43 604	39	8 847	544	100 949
1944	354	36 320	210	22 015	32	5 397	596	63 732
1945	238	30 623	128	53 041	19	5 150	385	88 814
1946	170	17 988	70	29 225	10	1 981	250	49 194
TOTAL	1 158	153 151	744	172 970	136	28 879	2 038	355 000

Source : R. SARGOS (sic)

Malgré les projets, les initiatives, le dévouement des uns et des autres, la bonne volonté de tous, l'ensemble butait sur un obstacle de taille : le feu. Mais à quoi ressemble cet ensemble concrètement :

- Sur le plan de la lutte contre le feu : seule l'organisation de lutte dans le cadre des associations de DFCI et de leur Fédération existait. Et quand les sinistres dépassaient les moyens en place, c'est-à-dire le plus souvent, il fallait appeler la troupe. Il était alors trop tard (Les SDIS étaient quasi inexistants).

- Sur le plan de l'aménagement de la forêt : les moyens financiers des associations de DFCI passaient en quasi-totalité dans les dépenses de lutte directe. La prévention n'était pas assurée. Les crédits dégagés par l'ordonnance de 1945 étaient bloqués sur les projets qui n'arrivaient pas à sortir des nombreux comités et sous-comités par lesquels ils transitaient, empêtrés dans les dédales des services administratifs compétents.

Les communes, financièrement pas ou peu sollicitées, refusaient d'adhérer aux associations Intercommunales pour prendre en charge l'entretien des travaux selon le schéma prévu par l'ordonnance de 1945. Quant aux départements, mis à part des déclarations, des discours et le vote des vœux, ils ne participaient pas à la dépense en matière de lutte contre les incendies.

Ce qui fait dire à la commission régionale des Landes de Gascogne (CRLG), réunie le 17 octobre 1946 :

« ... on doit donc retenir qu'à la date du 12 septembre 1946, aucune organisation stable de la DFCI n'est réalisée et qu'il n'existe en fait que ce qui subsiste encore de l'organisation des années précédentes... alors que la Commission paraît considérer la question comme réglée par l'arrêté du 26 mars ».

Triste bilan en effet d'où il ressort qu'à ce point de la situation, les forestiers s'impliquent complètement dans la lutte contre les incendies de forêts, ce qui est normal, mais qu'ils sont les seuls à le faire, ce qui n'est pas normal. Dans ce domaine, les carences des communes et des départements, particulièrement dans les Landes, frôlent l'inconscience et l'irresponsabilité, ces carences ne faisant qu'illustrer en dernier ressort celles de l'État, garant du respect des lois.

À ce point, les autorisations de crédits sur le budget de l'État dans le cadre de l'ordonnance de 1945 on l'a vu, sont loin d'atteindre la hauteur de l'œuvre à accomplir, devant répondre à un triple intérêt moral, social et économique, selon l'exposé des motifs de ladite ordonnance. D'autant que les deux organismes créés, si leur intérêt ne fait pas de doute, correspondent en fait à des opérations blanches pour l'État sur le plan budgétaire. Cependant qu'au conseil général des Landes, on décide en cette fin d'année 46 de... ne rien faire !

On se souvient que la commission centrale des Landes de Gascogne avait chargé l'Inspecteur général Gatheron de conduire une mission d'inspection des « services d'incendies ». Le préfet des Landes lors de la cession du conseil général de décembre 1946, présenta son rapport :

« ... À la suite d'une inspection générale par M. GATHERON... il m'a été notifié qu'une refonte complète des services d'incendies de forêt devait être opérée et que leur organisation devait être calquée sur celle des services de lutte contre les incendies urbains.

Je vous sou mets donc aujourd’hui un règlement type élaboré par le Ministère de l’Intérieur qui doit englober l’organisation des services d’incendies de forêt et d’incendies urbains⁵¹ ... Ce texte conduit de la sorte à supprimer dans le département la Direction départementale des incendies de forêt... et à la non-application de l’arrêté régional du 26 mars... »

Dans les débats qui ont suivi entre les conseillers généraux, le conseiller Darmanthe, rapporteur, incite l’assemblée à se prononcer pour « *la reconduction de l’organisation actuelle* ». Bien que les conseillers précisent au préfet qu’ils sont pour une organisation unique, il vote d’autant plus facilement la proposition du rapporteur, qu’elle ne leur coûte rien.

C’est dans ce contexte où la confusion régnait d’une façon absolue que le projet Prat-Verhille fut présenté à la veille de l’année 1947, il va marquer un nouveau départ de l’organisation de la lutte contre les incendies de forêt.

Allait-on enfin mettre la prévention des feux de forêt en pratique ?

6) Le projet Prat-Verhille, un ensemble détonant

Ce projet était détonnant à plus d’un titre. D’abord parce qu’il associait des intérêts professionnels qui sont aussi proches que le pôle Nord l’est du pôle Sud, entre H. Verhille, président du Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest et Charles Prat, président des syndicats de salariés CGT. Ensuite, il proposait une organisation administrative à l’opposé des structures classiques de l’Administration et des pouvoirs locaux. Ce projet entendait supprimer tous les organismes créés par l’ordonnance de 1945, il s’agissait en quelque sorte d’une nouvelle rédaction de cette ordonnance.

Nous ne rentrerons pas dans le détail des propositions pour ne retenir que l’aspect essentiel de ce projet qui consiste en une redéfinition du pouvoir pour l’exécution des travaux décrits par l’ordonnance de 1945 et complété par ce projet. Un commissariat aux Landes de Gascogne est créé, composé :

- D’un commissaire, nommé en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l’Agriculture,
- D’une commission exécutive exclusivement composée des professionnels de la forêt (privée, domaniale et communale), des industries du bois et de la résine, des salariés de la forêt et du bois et des ASA de DFCI,
- D’un secrétariat général permanent.

⁵¹ À noter que l’appellation « service d’incendies urbains » est landaise et ne correspond en rien au contenu des règlements relevant du SDIS. Mais elle n’est pas neutre politiquement.

La Commission exécutive serait la seule structure habilitée à l'établissement des projets de travaux présentés à son initiative ou à celle des services publics. Une fois les dossiers instruits par la Commission, le commissaire les soumet pour avis aux administrations compétentes. Les amendements proposés, un accord intervient entre la Commission et le commissaire et cet accord passé, le commissaire a toute autorité pour les faire exécuter. Le commissaire en contrôle l'exécution avec le concours des services administratifs compétents, il est doté pour ce faire, des pouvoirs les plus étendus (expropriations, inscriptions d'office sur les budgets des communes...). Plusieurs observations méritent d'être faites.

En premier lieu, c'est la mise en place d'une autorité qui se substitue aux collectivités locales (départements, communes) et aux représentants locaux de l'État (préfets des départements, de la région, directeurs départementaux et régionaux des services de l'État). En second lieu, non seulement cette autorité se substitue à toutes les autres, mais celles-ci ne siègent même pas dans la commission exécutive, exception faite des fonctionnaires de la forêt domaniale. Ce sont, en effet, les seuls fonctionnaires qui sont représentés. Enfin, les services de l'administration sont consultés a posteriori et non pas a priori. Ils deviennent en définitive les exécutants d'une instance à laquelle ils n'appartiennent pas et plus encore où les professionnels participent directement et majoritairement à la décision en lien direct avec un Haut Fonctionnaire « autonome » : c'est le monde (de l'administration) à l'envers !

Dans le contexte politique de l'époque, les motifs de rejet de la part des pouvoirs en place ne manqueraient pas, cependant, il comportait un atout politique :

- Un atout politique

Deux hommes présentaient l'ensemble du projet, Henri Verhille, président des Syndicats des sylviculteurs du Sud-Ouest, Charles Prat, secrétaire général du Syndicat des gemmeurs et métayers du Sud-Ouest : deux hommes qui se situaient aux antipodes sur le plan des idées, s'étaient retrouvés avec leur organisation pour une grande cause commune, celle de la protection de la forêt landaise, n'hésitant pas à prendre chacun leur responsabilité.

Cette association détonante dans un contexte historique complexe prit de court hauts fonctionnaires et partis politiques. Les tenants du pouvoir étaient politiquement coincés, ils ne pouvaient pas s'attaquer de front à ce projet. Projet dont il faut bien dire qu'il avait donné lieu à des négociations finalement relativement courtes avec C Prat, ses observations ne portant pas sur des points essentiels, le président du Syndicat des Sylviculteurs emportait là, sur le plan tactique, un excellent accord.

Ce projet fut présenté à grand renfort de publicité et la presse, apparemment conquise, a défendu largement ce projet. Il fut également envoyé à de nombreux parlementaires. Sur le plan

politique, seul le parti communiste déposa une proposition de loi de son cru pour montrer qu'il avait lui aussi des propositions à faire (cf. Assemblée nationale n° 2461 – 21 août 1947). La cause était déjà entendue, cette proposition en resta là et, compte tenu de la personnalité de C. Prat, le Parti communiste ne pouvait pas vraiment s'opposer à ce projet, il se contenta de sauver les apparences, ce qu'il fit en présentant cette proposition.

- Ses opposants

Côté professionnel, ce projet était soutenu à l'unanimité bien qu'il ne déclencha pas un enthousiasme total. Notamment de la part de la Fédération landaise des associations de DFCI qui, voyant son propre projet annihilé à la fois par la création de la Caisse de prévoyance et par cette initiative Prat-Verhille. De fait, le dépôt des statuts en janvier 1947 de l'Union landaise des Syndicats de défense de la forêt contre l'incendie ne connut aucune suite.

Ce sont les fonctionnaires qui s'opposèrent le plus à ce projet puisqu'il remettait en cause leur pouvoir de décision. Les élus, écartés du schéma Prat-Verhille, ne pouvaient pas s'y opposer pour des raisons politiques compte tenu de l'alliance qui constituait son support, mais ils n'étaient pas mécontents de cette opposition et ils laissèrent faire.

Il faut se souvenir que la commission centrale des Landes de Gascogne avait chargé l'inspecteur général de l'Agriculture Gatheron, d'une mission dans le cadre de l'ordonnance de 1945, concernant l'organisation de lutte contre les incendies de forêt et c'est M. Gatheron qui fut l'animateur de cette opposition en reprochant à ce projet d'être anticonstitutionnel. Il prétendait que ce projet nécessitait au moins le vote d'une loi. Le débat entre l'Inspecteur général et les auteurs de ce projet dura jusque dans les années 1950.

- Les mêmes lacunes

Pour notre part, nous considérons que le projet Prat-Verhille comportait les mêmes lacunes que les précédents textes intervenus sur la sauvegarde de la forêt landaise. Il reprenait en effet les dispositions qui avaient conduit les associations syndicales à prendre en charge la lutte contre le feu ; lui aussi élargissait la qualité des membres de ces associations tout en rappelant leur régime juridique conforme à la loi de 1865 ? Ce faisant, le projet reconduisait en quelque sorte l'organisation existante qui, pourtant, et ce malgré le dévouement de chacun, avait montré ses limites. C'est dans ce contexte que M. Gatheron allait faire aboutir sa mission début 1947 en organisant un corps départemental de pompiers forestiers dans les trois départements des Landes, de la Gironde et du Lot-et-Garonne, contre l'avis des professionnels de la forêt et des départements (cf. infra).

III - LE DÉCRET DU 25 MARS 1947 ET LE RETOUR À LA LÉGALITÉ

C'est au cours de la réunion de la commission centrale pour la mise en valeur de la région des Landes de Gascogne, le 11 février 1947, au ministère de l'Agriculture que fut présenté et adopté le projet de décret sur l'organisation d'un corps de sapeurs-pompiers forestiers (SPF) dans chacun des trois départements. Depuis fin 1945, le Commandant Saldou, sous la responsabilité de l'Inspecteur général Gatheron, avait été chargé de concevoir la coordination de la lutte contre les incendies de forêt.

L'intérêt de ce décret réside surtout dans le fait qu'il permet de clarifier les responsabilités, les obligations, les rôles de chacun alors que régnait la plus totale confusion entre tous les organismes ou services s'occupant de feux de forêt, confusion qui se retrouvait souvent sur le terrain. Les objectifs du décret peuvent être ainsi résumés :

- Compléter la législation antérieure qui, bien que marquant un progrès dans l'appréhension des problèmes de protection (loi de 1924) et dans la reconnaissance de la valeur économique de la forêt (ordonnance de 1945), ne comportait aucune disposition sur le fonctionnement et l'organisation d'un service de lutte contre l'incendie de forêt déclaré.
- Sans renoncer au concours, notamment des ASA de DFCI, le rôle des pompiers forestiers devait leur être complémentaire au travers de trois missions précises :
 - Pendant les périodes dangereuses, assurer les services de surveillance préventive, de guet, d'alerte, la police de la forêt et l'intervention immédiate afin de juguler les sinistres dès leur naissance.
 - Le personnel des corps est chargé de l'entretien de tout le matériel d'exploitation et de protection.
 - Enfin, hors des périodes dangereuses, les corps départementaux seront utilisés aux travaux d'intérêt général ou privé prévus par l'ordonnance de 1945.
- Le corps départemental des pompiers forestiers fait partie intégrante du SDIS.

La volonté des rédacteurs est ici affirmée sans équivoque dans l'exposé des motifs :
« L'organisation actuelle se traduisait enfin par une séparation complète des services chargés de la lutte contre les feux de forêt des formations normales de sapeurs-pompiers. En confiant la Direction de ces deux organismes au même fonctionnaire placé sous l'autorité du Préfet, le

projet de décret assure en même temps qu'une économie, une coordination indispensable des différents moyens qui peuvent efficacement coopérer à la même mission ».

Ainsi est-il prévu dans les articles 3 et 10 du décret que les dépenses et recettes du corps des sapeurs-pompiers forestiers sont inscrites à un compte hors budget du département : Service départemental des Services d'Incendie de Secours. Ainsi est-il précisé que ce corps de pompiers forestiers est un élément des SDIS institués par le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale : on ne peut être plus clair.

La volonté de l'Inspecteur général Gatheron était bien de « *réajuster les responsabilités à l'autorité, de préciser les attributions et les fonctions de chacun, de rétablir la légalité ou simplement la régularité du fonctionnement de certains organismes* »⁵². À ce propos, il précisa au président du Syndicat des Sylviculteurs la situation juridique délicate dans laquelle se trouvaient les associations syndicales de DFCI dans une lettre très intéressante⁵³.

Il convient de souligner que la présentation de ce texte avait provoqué quelques réserves de la part des représentants des sylviculteurs qui souhaitaient que les ASA de DFCI conservent l'organisation de la lutte, le commandement au feu et avoir un droit de regard sur le recrutement des sapeurs-pompiers forestiers, qui resteraient des sauveteurs forestiers. Ces objections se comprenaient au regard du contexte dans lequel fonctionnaient les organisations de DFCI jusqu'alors : ces hommes qui s'étaient investis complètement dans la protection de la forêt se voyaient là, remerciés d'une manière un peu brutale de tous les efforts et sacrifices qu'ils avaient consentis. Ils voyaient s'effondrer tous leurs projets⁵⁴. L'État reprenait les choses en main et ils craignaient les conséquences. Le décret fut donc adopté⁵⁵ posant apparemment clairement les bases d'une nouvelle structure de lutte contre les incendies :

- Coordination des moyens de lutte dans un service unique départemental sous la tutelle du préfet,
- Permanence d'un corps de sapeurs-pompiers forestiers chargé du guet, de l'alerte, de l'intervention immédiate sur le feu déclaré sans exclure l'appui des organisations existantes,
- Action complémentaire près des associations syndicales de DFCI pour la prévention, notamment en exécutant, hors période dangereuse, les travaux d'intérêt général ou privé.

⁵² Procès-verbal de la commission centrale 11 février 1947 (annexe 1, p.6)

⁵³ Voir annexe 3

⁵⁴ Notamment le Projet Prat-Verhille

⁵⁵ Texte du décret voir annexe 2

Cette dernière action devait d'ailleurs contribuer largement, selon le projet des rédacteurs, à compenser les dépenses de fonctionnement du corps, la réalisation de ces travaux par les pompiers forestiers devant fournir des recettes substantielles.

Les associations syndicales de DFCI étaient ainsi déchargées de la responsabilité de la lutte contre le feu, elles allaient désormais pouvoir se consacrer entièrement à leur mission originelle et légale : les travaux de prévention, c'est à dire la mise en défens des forêts contre l'incendie (DFCI) et par conséquent abandonner l'autre mission de défense contre les incendies de forêt (DCIF).

Parce que les pompiers forestiers concouraient activement aux travaux de prévention, parce que la mission de chacun était complémentaire, il avait été décidé de maintenir une participation des ASA de DFCI au compte hors budget des pompiers forestiers. Cette participation et son interprétation seront à l'origine de bien des conflits. Pour les rédacteurs d'ailleurs, il y avait d'autres prétendants à la participation : les assurances, les bénéficiaires de la forêt, les départements intéressés, le FFN, l'État. À ce propos, les articles 9, 10, 11 et 12 fixent d'une manière précise les modalités de financement de ce corps. Mais c'était sans compter sur l'interprétation originale qu'en feraient les départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne et leur préfet !! De sérieuses difficultés surgiront rapidement, particulièrement dans les Landes.

A) *Le décret de 1947 détourné*

Il faut se rappeler que le ministère de l'Intérieur invite dès 1946, par circulaire, le préfet des Landes à organiser un service unique d'incendie de secours regroupant aussi bien la lutte contre les incendies de forêt, que les autres missions de secours. En effet, dans les Landes, parallèlement à l'organisation des services d'incendies de forêt, il existait un service d'incendies « urbain », appelé ainsi par les autorités landaises et qui désignait en principe, un service chargé des incendies « *non forestiers* », autrement dit, le SDIS. Cette circulaire intervenant au moment où la mission conduite par l'Inspecteur général Gatheron est lancée, il avait été décidé par les autorités landaises de maintenir l'organisation en place en attendant ?! Le décret de 1947 reprenait le principe de la circulaire de 1946 en prévoyant une organisation unique avec une mission « *feux de forêt* » plus développée répondant aux besoins des départements concernés. Il fut publié et une session extraordinaire du conseil général des Landes se tint en décembre 1947. La nécessité, maintes fois répétée, de concevoir une organisation de lutte contre les feux de forêt, intégrée dans le cadre unique du SDIS, n'empêcha pas le préfet de présenter à nouveau deux rapports, l'un sur le service d'incendies urbains,

l'autre, sur le service d'incendies de forêt. Constatant l'amélioration des résultats de la lutte contre les incendies de forêt, le préfet Pinel souligne les effets de la mise en place progressive d'un nouveau système de défense.

- Le préfet est pour un service unique...

Il illustra son propos en rappelant que :

« ... La lutte reposait sur la création et l'organisation d'associations syndicales, organismes privés placés sous le contrôle de l'Administration et groupés au sein d'une Fédération départementale. Il existait bien un Directeur Départemental de la lutte contre les incendies, mais ce fonctionnaire n'avait pratiquement aucun moyen de direction de telle sorte que la lutte était conduite par les professionnels de la forêt et les organismes locaux, sans que les services publics interviennent, pour une grande part dans l'élaboration et l'application d'un système qui laissait cependant leur responsabilité entière, selon la règle de la loi ».

Commentant l'arrêté régional du 26 mars 1946 qui contribuait à obliger les départements à mettre en place une direction départementale de lutte contre les incendies de forêt, devenant ainsi un service départemental sous l'autorité préfectorale, le préfet poursuivait :

« C'était un premier pas qui marquait la volonté de l'autorité publique de mettre un terme au paradoxe qui donnait auparavant, à des organismes privés, une compétence étendue à des questions d'intérêt général et public ».

Il constatait en suivant *« que les collectivités locales ou les associations syndicales, quelle que fût leur volonté, ne pouvaient avoir les ressources suffisantes pour mener à bien un tel redressement... Il appartient donc à l'État de prendre en charge l'étude et la solution du problème, en conciliant les questions d'autorité et de responsabilité qui sont sa chose, et la nécessité de poursuivre avec des professionnels, dans le cadre nouveau à définir, la collaboration indispensable au succès de l'œuvre commune à entreprendre et à réaliser ».*

Puis, il précisa que l'organisation du corps des sapeurs-pompiers forestiers se fait sous la direction du commandant de la Protection civile, autorité commune à tous les pompiers ; mais, le préfet ajouta que les questions relatives à la lutte contre les incendies urbains feraient l'objet d'un autre rapport : *« L'organisation et le fonctionnement de ces deux corps séparés, qui cependant se rejoignent au sommet, sont en effet différents ».*

Et le préfet des Landes d'insister ensuite *« sur la nécessité de faire travailler les pompiers forestiers dès que le matériel spécialisé serait disponible, afin que ce corps ne soit pas intégralement à la charge des collectivités locales, leur inactivité pendant les périodes non dangereuses étant du plus mauvais effet sur les populations ».*

- Mais il en organise deux...

C'est lorsque la discussion se porta sur le problème du financement que le préfet fit preuve d'une interprétation particulière du nouveau système à mettre en place ; dans le second rapport, concernant la création du service d'incendie urbain, il déclara :

« Dans la pensée de M. le Ministre de l'Intérieur, comme dans celle de cette Assemblée exprimée au vote de la session de juin, il devait s'agir initialement d'une fusion intégrale entre les services d'incendies de forêt et le service d'incendies urbains.

Cette fusion totale ne peut, dans le présent immédiat, être réalisée en raison du financement différent des dépenses de ces services et de la diversité de l'origine et de la nature des subventions accordées par l'État aux deux services d'incendies. On ne peut évidemment pas, par exemple, songer à utiliser pour les dépenses d'incendies urbains, les sommes, provenant du FFN, spécialement affectées aux incendies de forêt.

Il s'agit là d'une première étape et il est bien certain que nous nous orientons, réserves faites de mises au point ultérieures en ce qui concerne l'utilisation des crédits, vers une organisation unique. Cette mise au point sera la tâche de demain.

Pour le moment, qu'il me suffise d'affirmer ici que dans la pratique, le matériel de l'une ou l'autre des deux organisations de défense concourra, quelle que soit la nature du fléau, à la défense contre l'incendie... »

Le préfet ne pouvait difficilement faire mieux dans le genre, puisqu'il réussît à dire une chose et son contraire et le tout dans la plus totale illégalité. En résumé, rien ne change dans les Landes, malgré le décret de 1947. En pratique, bien qu'il soit question d'une autorité de tutelle commune, deux organisations sont maintenues avec leur règle, leur corps de pompiers, leurs modalités de fonctionnement différentes. Sous prétexte de ne pas mélanger le financement (alors que le décret de 1947 prévoyait clairement les postes budgétaires), le préfet n'a-t-il pas cherché à concilier les positions :

- **Des élus** : qu'ils soient de la zone sud, agricole, ou de la zone nord, forestière, un consensus semblait exister pour une organisation unique, mais, sur les modalités et la charge financière, les opinions divergeaient entre chaque groupe et dans chaque groupe. Elles se rejoignaient cependant sur un point : faire payer les forestiers. Idéologiquement et électoralement, c'était une position sans risque.
- **Des professionnels** : qui étaient très réservés, même opposés au corps des pompiers forestiers, bien que le décret de 1947 prévît leur participation au contrôle de ce corps en

son article 13, confirmant leur place dans des commissions, déjà prévue par la loi de 1924, mais dans lesquelles ils ne furent pratiquement jamais invités.

- **De l'État** : l'application du décret de 1947, c'est-à-dire une organisation unique des services d'incendies et de secours.
- **Avec la sienne** : en tant que responsable de l'organisation du SDIS, le préfet avait sans doute compris tout le parti qu'il pouvait tirer sur le plan financier pour le département et il savait qu'il serait suivi par le conseil général.

En définitive, deux organisations parallèles subsisteront avec, d'un côté, le corps de pompiers forestiers relevant du décret de 1947, de l'autre, le service d'incendies urbains relevant du SDIS. L'absurde est poussé jusqu'à l'implantation dans un même bourg, d'un Centre de Secours ou d'un Centre de Première Intervention relevant du SDIS, et d'un Centre de pompiers forestiers dans deux casernes voisines ?!... De fait, le corps des pompiers forestiers ne fut jamais intégré au compte hors budget du SDIS. Cette situation « irrégulière » fut reprise dans les deux autres départements !! Le décret de 1947 ne fut donc jamais appliqué complètement, et il le fut d'ailleurs, de moins en moins au fil des années.

- Chacun son service

Bien que les conseillers généraux aient souhaité en théorie, la mise en place d'un service unique dès 1946, la présentation par le préfet de l'organisation de deux services convenait à tout le monde ; à l'exception de quelques conseillers qui demandaient que le service d'incendies de forêt soit étendu à tout le département, rapidement les deux rapports furent repris par la majorité : le service d'incendies urbains (le SDIS), pour la zone agricole au sud du département, le corps des pompiers forestiers (le CPF) pour la zone forestière du nord. Faut-il rappeler que l'appellation « services d'incendies urbains » est tout à fait singulière, les Landes, département très rural, comptaient deux villes principales Dax et Mont-de-Marsan ? Ainsi, une répartition tout artificielle fut adoptée entre les deux services d'incendies, répartition qui correspondait en fait à la fracture politique du département entre la zone agricole, beaucoup plus représentée au conseil général et opposée à la forêt et la zone forestière dont les représentants, minoritaires, n'étaient pas tous favorables à la propriété forestière. Mais, tous étaient d'accord pour continuer à faire payer les forestiers.

Il s'ensuit des débats qui se cristalliseront sur le coût des pompiers forestiers, accompagnés d'incessants procès d'intention contre « *les seuls bénéficiaires* » de ce service (les sylviculteurs), riches propriétaires qui ne paient rien... ? Le ton était donné, il a persisté jusqu'à la fin des années 1990.

Les préfets qui se sont succédé portent toute la responsabilité de cette situation, car ils ont commis de nombreuses « omissions » :

- Ils n'ont pas présenté les motifs de la nouvelle organisation et notamment le rôle « nouveau » des associations syndicales autorisées de DFCI au travers desquelles les sylviculteurs avaient la charge des travaux de prévention : tâche considérable et coûteuse, mission d'intérêt général au sens de l'ordonnance de 1945 et de la loi de 1865 et qui partout ailleurs en France sont à la charge des communes et départements.
- Ils n'ont pas présenté les effets financiers et les obligations redéfinies des collectivités locales dans ce domaine au travers du décret de 1947.
- Ils n'ont pas, de ce fait, non plus expliqué le caractère douteux sur le plan juridique de la précédente organisation, mais qui présentait l'avantage de coûter un minimum aux collectivités locales.
- Au contraire, en créant deux services sur deux comptes hors budgets distincts, ils se sont situés d'emblée en dehors du texte du décret de 1947, c'est-à-dire dans l'illégalité.
- Le préfet Pinel fait adopter le 20 janvier 1948 le règlement du SDIS en laissant accréditer l'idée qu'il s'agit là d'un service différent en particulier pour la zone agricole, bien qu'il soit conçu et son fonctionnement prévu en « *harmonie avec le corps des Sapeurs-pompiers forestiers* ». D'ailleurs, l'article 1 du règlement précise que le SDIS a pour but : « ... *de coordonner le fonctionnement de tous les éléments de défense contre les incendies existant dans le département...* ». L'ambiguïté est là savamment entretenue.

Paris s'y laissera d'ailleurs prendre, car le ministère de l'Intérieur approuve le règlement proposé et précise dans une lettre du 6 avril 1948 :

« Pour marquer l'intérêt que je porte au service des incendies urbains et au service de protection de la forêt landaise qui doivent fonctionner en étroite collaboration, j'accepte de participer dans une très large mesure aux efforts financiers consentis par le département et je donne mon accord à la création d'un nombre exceptionnellement élevé de 44 centres de secours (moyenne 25 à 30) »

Sur le plan financier, le département obtenait des subventions de 75 % pour l'achat de fourgons d'incendies normalisés et 45 % pour les autres matériels. Ni le préfet ni le conseil général n'ont démenti !! On s'en doute.

Ce faisant, le bilan des actions menées précédemment par les professionnels à la place des collectivités défailtantes a été complètement passé sous silence. L'intervention de l'État a donc

été interprétée par le conseil général, non pas comme la remise en place d'une organisation dont les collectivités étaient légalement responsables, mais comme l'illustration de l'incurie des forestiers qui n'étaient pas capables de s'organiser et que tout ceci finalement allait coûter cher au département. À aucun moment, il ne fut question des sommes que la propriété forestière avait consacrées dans l'organisation d'un service de lutte et des sommes prélevées dans le cadre de l'ordonnance de 1945. À aucun moment, le poids économique de l'activité forestière ne fut présenté alors que, depuis longtemps, le budget du département était fiscalement alimenté en principal par les activités forêt-bois, ce qui lui permettait notamment d'aider la zone agricole à se développer et d'appuyer financièrement ainsi le dynamisme des agriculteurs de cette région. Le préfet d'une part et les nombreux conseillers généraux des Landes d'autre part qui siégeaient dans les diverses commissions sur la mise en valeur des Landes de Gascogne ne pouvaient pas ne pas connaître tous ces faits. Ceci, ajouté aux nécessaires plaidoyers idéologiques pour alimenter la démagogie électoraliste et le malentendu devint total, le ciment sur lequel s'est scellée la fracture politique du département s'était ainsi un peu plus armé.

B) Le choc des incendies de 1949

Le Service départemental d'Incendies et de Secours était enfin né dans les Landes depuis un arrêté du 2 janvier 1948 et il ressortait bien sûr des finances départementales. Encore que la taxe de capitation votée fût relativement modeste, 20 F/habitant, d'autant qu'elle ne fut levée qu'en 1951, en fait, le SDIS ne fonctionnait pas réellement ? En attendant, son équipement était subventionné par les ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture bénéficiant des dispositions de l'ordonnance de 1945, car, pour PARIS, le SDIS faisait bien partie de l'organisation globale des services de lutte. Pendant ce temps, le corps des pompiers forestiers (CPF) s'étoffait, financé complètement par le FFN et le ministère de l'Intérieur. Le département versait une subvention de 3 000 000 F en 1947, les communes forestières et non forestières : rien ! Les ASA de DFCI 1 000 000 F. Tout allait très bien, les années 1947 et 1948 furent relativement clémentes en incendies de forêt dans les Landes ; ce qui fit dire au préfet à la fin de 1947 :

« ... ces chiffres se suffisent à eux-mêmes, qui illustrent la qualité du système mis en place et les efforts déployés... nous pouvons sans excès envisager l'avenir avec sérénité ».

Quelles paroles inconscientes pour un préfet !

Et les discours continuaient, sur l'harmonie des corps de pompiers, leur action complémentaire. Déjà, les pompiers forestiers faisaient des travaux en forêt, beaucoup moins que prévu certes, mais cela allait s'arranger ! L'État et le FFN couvraient les dépenses à hauteur de 75 % en 1947, 65 % en 1948.

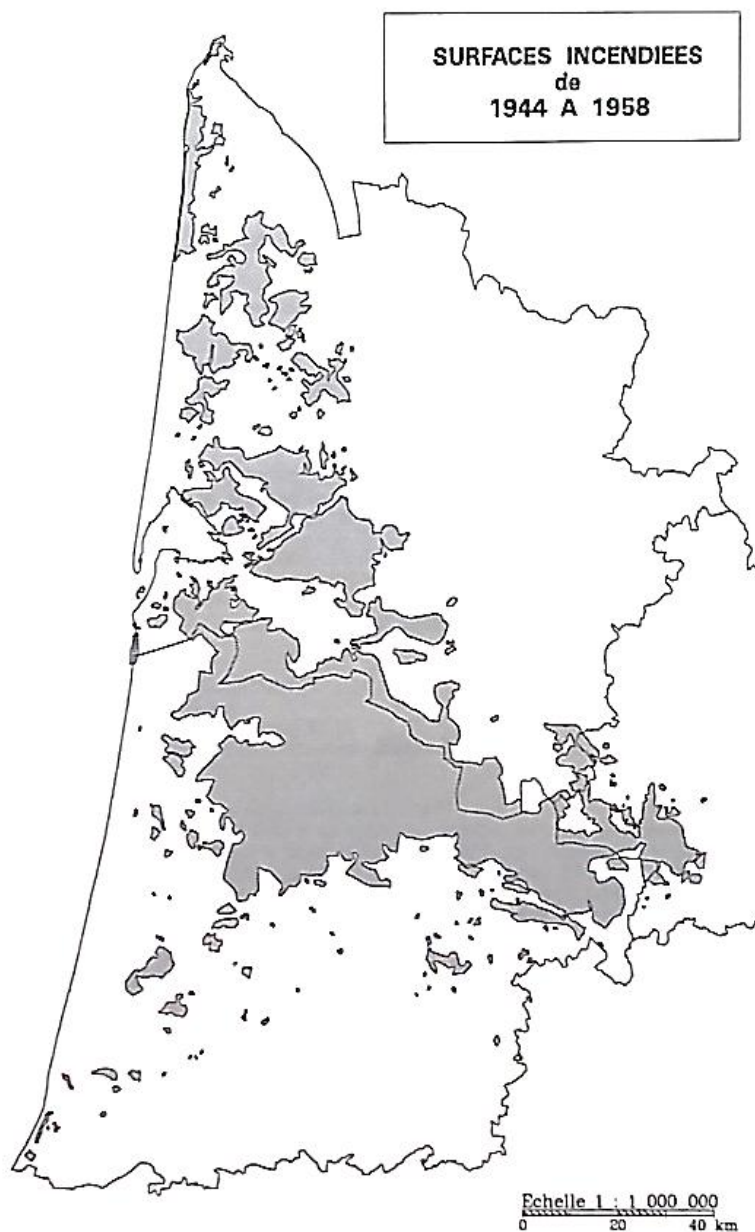
Et puis... catastrophe, 131 387 hectares boisés partent en fumée en 1949, bilan tragique auquel s'ajoutent en Gironde 82 morts, civils et militaires, lors de l'incendie de Cestas près de Bordeaux le 29 août 1949 : « *La lande était en état de choc* »⁵⁶. Pour le seul département des Landes près de 60 000 ha dont 35 057 ha de landes, 9 023 ha de semis de 0 à 20 ans, 13 945 ha de pins de plus de 20 ans. Au total, environ 2 600 000 m³ de bois étaient sinistrés. À l'époque, le CPF des Landes comptait 125 hommes relativement bien équipés.

Il ne fut alors, bien entendu, question que de cette tragédie, les mesures à mettre en place pour venir au secours des familles, les crédits à débloquer, car la catastrophe économique et humaine était de taille. Il n'était plus question que des aides, des indemnités, des subventions. Il fallait limiter au maximum l'exode de nombreuses familles, il fut pourtant important. Une partie de la zone forestière se vida de sa population, de nombreux propriétaires forestiers étaient ruinés, les prix des sols se sont effondrés, etc.⁵⁷ Les élus landais étaient obligés d'admettre l'importance de la catastrophe sur les plans économique, social et reconnaître en même temps l'importance des activités forestières pour le département.

⁵⁶ Voir les informations Pathé - cinéma août 1949

⁵⁷ Voir la presse, en particulier le Journal SUD-OUEST 1949

MASSIF DES LANDES DE GASCOGNE



Puis les débats repirent au conseil général, une intervention est à citer en ce qu'elle résume toutes les autres : « ... lorsque le matériel motorisé arrive sur la ligne de feu, beaucoup de combattants se retirent, poussés aussi par le fallacieux prétexte que les sapeurs-pompiers forestiers sont payés pour faire le travail. C'est un état d'esprit qu'il conviendra de modifier si l'on veut sauver ce qui reste de la forêt landaise... Mais il faudra pour cela que les Associations Syndicales s'organisent ». Après avoir posé les problèmes, on aurait pu s'attendre à ce que le

point soit fait sur la situation, apporter quelques améliorations dans les services, évoquer enfin les obligations de chacun, le rôle des associations de DFCI, mais aussi celui des communes, du département. Rien de tout cela, mieux encore, dès la préparation du budget primitif de 1950, le préfet des Landes fait voter une subvention de 5 000 000 F pour le budget des pompiers forestiers (soit environ 6 % du total des dépenses de fonctionnement) en expliquant :

« Il y a lieu de noter que cette participation du département n'avait aucun caractère obligatoire et c'est donc à titre bénévole que le Conseil général a voté un crédit de 5 millions »... « Votre Assemblée a montré ainsi l'intérêt qu'elle porte à la sauvegarde de la forêt ».

On reste pantois, voilà que le département des Landes par la voix de son préfet, représentant de l'État, n'a aucune obligation financière vis-à-vis du budget des pompiers forestiers : il lui demande de faire un geste « bénévole » ! Le décret de 1947 s'éloigne encore un peu plus. Et la catastrophe de 1949 aussi. Il est vrai que, pendant ce temps, le préfet proposait une augmentation de la taxe de capitation (toujours pas perçue) de 20 à 30 F/hab ; le SDIS avait des besoins, le conseil général, refusant l'augmentation, vota dans un seul élan le maintien à 20 F/hab.

À ce point, on se perd en conjecture ; cette attitude des autorités landaises relevait-elle d'une tactique délibérée pour obtenir toujours plus de subventions de la part de l'État, d'un refus quasi idéologique pour accorder, ne fût-ce qu'un franc, à la protection de l'économie forestière ou plus simplement de l'ignorance ?

L'État réagit :

L'inspecteur général de l'administration, M. Faugere, est chargé d'établir un plan de défense dans le cadre de la commission régionale des Landes de Gascogne (CRLG), qu'il présidait précédemment, mais dont la mission vient d'être redéfinie par arrêté ministériel du 17 octobre 1949. Cette réforme de la CRLG donnait raison aux nombreuses critiques qui avaient été faites quant aux modalités d'application de l'ordonnance de 1945. Certains virent dans cet arrêté, la prise en compte de quelques arguments du projet Prat-Verhille. Les professionnels de la forêt voyaient là, l'aboutissement de quelques-unes de leurs revendications. Cette remarque faite, la CRLG se mit au travail et un plan de sauvegarde de la forêt landaise⁵⁸ fut présenté par R. Sargos à Labouheyre, pendant une session qui dura du 16 au 21 novembre 1949. On parla à l'époque, pour évoquer ces travaux, du « *Parlement de Labouheyre* ».

Ce plan proposait un aménagement de la région des Landes de Gascogne suivant un schéma technique et financier très précis qui s'appuyait sur les nombreux rapports traitant le sujet depuis celui de Crouzet (1869), l'enquête FARÉ (1872) jusqu'aux propositions de R. Sargos,

⁵⁸ cf. infra dans rapport Billand

lui-même et du Syndicat des Sylviculteurs d'avril 1945. Mais sur le plan de la lutte directe contre le feu, rien ne transparaissait ; la Commission devait mettre au point un règlement unique de commandement au feu.

Cette mobilisation générale autour de la nouvelle CRLG allait-elle enfin porter ses fruits ?

C'est à ce moment, qu'un débat sur les incendies de forêt dans les Landes de Gascogne s'ouvrit au niveau national.

C) Un débat national : feu sur les sylviculteurs

Faisant suite à des interpellations de plusieurs députés (MM. Degoutte, Ramanory, Garcia, Dupuy, Lamarque-Cando, Defos-Durau, Brusset), une discussion eut lieu à propos des incendies de forêt dans les Landes de Gascogne à l'Assemblée nationale des 13, 19 et 20 janvier 1950.

Tout fut dit ou presque sur les incendies de forêt au cours de ce débat. On a refait, selon les tendances politiques, non pas le monde, mais ce que devrait être l'aménagement de la forêt de Gascogne, sa culture, sa protection... Les éternelles discussions sur la technique du contre-feu, les pare-feu, le débroussaillage, la mise en culture, le maintien ou le développement de troupeaux de moutons ont été reprises, chacun y allant de son étude en citant moult rapports ou projets restés sans suite, etc. Et puis bien sûr les procès, ceux-là n'ont pas manqué, chacun selon ses idéaux ou ses rancœurs personnelles.

M. Ramarony fit le procès des fonctionnaires qui avaient fait le procès du projet Prat-Verhille. Puis MM. Garcia et Dupuy, au nom du Parti communiste français, ont fait le procès du régime en voyant dans la ruine de la forêt de Gascogne une des conséquences de la politique générale du Gouvernement inféodé aux Américains dans le plan Marshal dénonçant les actes de complot ou de guérillas d'anciens nazis ou d'Américains alliés du régime franquiste. Les uns et les autres rappelant bien entendu qu'ils avaient prévu tout cela et que si on les avait écoutés cette catastrophe n'aurait pas eu lieu, etc. Dans le genre, M. Lamarque-Cando, député des Landes, n'y allait pas par quatre chemins. Il règle ses comptes avec les gros propriétaires forestiers et leur représentant, dénonçant le projet Prat-Verhille et louant les fonctionnaires... « *qui ont fait plus pour la forêt que quiconque* ». Il n'hésita pas à déclarer que « *toute la richesse de cette forêt était aux mains de 1 200 gros propriétaires pour un peu plus de 11 000 petits propriétaires... Ce sont ceux-là qui, dans La Grande Lande, sont les responsables du mal* ». S'agissant de la lutte contre les incendies en évoquant la catastrophe de Cestas, M. Lamarque-Cando salua « *La mémoire des morts tombés victimes du devoir, pour la défense d'un bien qui souvent n'était pas le leur, en défendant le patrimoine national* ». Et il poursuivait en voyant

une « *relation mathématique entre, d'une part, le nombre et l'étendue des sinistres et, d'autre part, l'extension de la forêt et la dépopulation du pays* ». Et il concluait en disant que si la forêt était partagée dans son ensemble « *comme le sont les 200 000 hectares de petits propriétaires, elle appartiendrait à quelques 32 000 ou 33 000 propriétaires et le problème serait résolu : la forêt ne brûlerait plus n'entraînerait plus des milliards de dépenses, il y aurait au contraire des milliards à retirer* ».

Les responsables étaient donc tout désignés : les gros propriétaires, pas les petits, car, électoralement, ce n'était pas bon. On retrouvait là le ton des débats qui avaient animé le vote de la loi du 26 mars 1924. La différence entre gros et petits propriétaires sylviculteurs est toujours actuelle dans les discours politiques sans jamais d'ailleurs en donner une définition. Il est vrai que la limite entre petits et gros est difficile à fixer. Elle varie sans doute suivant la taille de la propriété de l'orateur ou d'un membre de sa famille. Ne soyons pas insolents et ne nous abaissons pas au niveau des discours « *de préau d'école* » que nous voulons dénoncer.

M. Lamarque-Cando, sur l'organisation de la lutte active, poursuivait son procès contre les gros propriétaires « *On a vu ces mêmes hommes prétendre diriger la lutte, comme si l'on confiait à une Association de propriétaires et de locataires la défense des immeubles de Paris* ». Curieux que le nom de la ville de Mont-de-Marsan, dont il est le maire, ne lui soit pas venu à l'esprit : est-ce parce qu'il ne s'est jamais élevé contre ce système dans son département auparavant ? Il est vrai qu'il lui aurait été difficile de prendre l'exemple des services d'incendies dans les Landes puisqu'ils n'existaient pas encore. Il n'hésita pas non plus à mettre en cause les associations de DFCI en disant que, seules, les collectivités locales réalisaient des investissements : une ferme-pilote (à Ognos, hors zone forêt) et deux points d'eau sur les communes de Pissos et Sabres et qu'il n'était pas possible de fonder sérieusement une action sur l'activité des associations qui n'étaient que facultatives (...). Et dans une dernière intervention, il conclut : « *j'insiste pour que la lutte active contre le feu soit maintenant placée sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, des Préfets, des maires...* » Sur ce dernier point, M. Lamarque-Cando avait raison et nous sommes d'autant plus étonnés qu'il n'a jamais soutenu ce projet dans l'enceinte du conseil général des Landes, ni en tant que maire, bien au contraire. On le sera encore plus au regard de l'application qui est faite dans les Landes, mais aussi en Gironde et dans le Lot-et-Garonne des textes relatifs aux services d'incendies, lorsqu'il déclara : « *La seule organisation valable et sérieuse est celle qui se fonde sur les corps départementaux de sapeurs-pompiers forestiers et est placée sous l'autorité des Préfets et des maires...* » Et, toujours dans la plus totale confusion, M. Lamarque-Cando pouvait ainsi faire le bilan de la situation, après avoir fait enfin le procès de l'industrie du bois qui était la « *plus*

moyenâgeuse de l'Europe », il ne s'agissait bien sûr que des gros industriels (les petits étant, comme chacun le sait, parfaitement équipés, à la pointe du modernisme), ainsi : « *La FORÊT de GASCOGNE mourait sans les coups conjugués de trois routines : la routine des sylviculteurs, la routine des industriels du bois et celle des industriels de la résine* ».

Ce débat, finalement, n'apporta pas grand-chose au fond et si le député de la Gironde, M. Guyon n'avait pas parlé de l'importance considérable de l'économie forestière pour la région et pour la nation⁵⁹, la plupart des vrais problèmes eussent été noyés dans les échanges partisans ou pseudo-techniques sur la forêt. Il s'agissait pourtant d'interpellations sur les incendies de forêt, après les feux dramatiques de l'été 1949. Aucune réponse n'a été apportée sur l'organisation de la lutte directe contre les feux de forêt, à aucun moment il ne fut question de la situation dans les départements avant la création du corps de pompiers forestiers et surtout comment était financée cette lutte. Pourtant, chacun s'éleva contre la confusion du commandement, entre le maire, l'officier des pompiers, le président de l'association de DFCI, mais chacun se garda d'expliquer pourquoi et comment les services fonctionnaient dans leur département. Chacun dénonçant le manque d'entretien de la forêt, son embroussaillage qui propageait le feu, etc., mais personne n'expliqua que les associations dépensaient tous leurs moyens dans l'équipement et l'entretien des sauveteurs qui, légalement, auraient dû être à la charge des départements et des communes, lesdites associations n'avaient plus d'argent pour faire ce pour quoi elles avaient été constituées : des travaux de prévention.

Pourtant le premier locuteur, le député Degoutte, avait posé d'entrée le problème :

« ... il faudra aussi nous expliquer pourquoi on n'arriva pas à constituer le commandement unique contre le feu que réclamait dès 1946 un rapport de La Direction nationale de La Protection civile qui signalait, en même temps, que le département des LANDES était parmi les plus mal organisés dans la lutte générale contre le feu telle qu'elle est envisagée par la Loi de 1884 faisant obligation aux communes de s'équiper en conséquence... »

Bien sûr, ici ou là dans les débats, il fut question de la lutte, mais les interventions dérivèrent toujours sur les procès des uns ou des autres ou sur le procès de la monoculture en forêt, la nécessité de créer des zones agricoles, le non-respect des règlements de sécurité, la mise en cause de l'ordonnance de 1945, etc. Les députés du sud-ouest ne pouvaient évidemment pas reprendre l'intervention de M. Degoutte sans risques pour eux-mêmes. La réponse des ministres de l'Intérieur et de l'Agriculture fut, sur ce point, tout à fait surprenante.

⁵⁹ Jean- Raymond Guyon, député socialiste de la gironde, maire de Floirac, il a été président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale de 1947 à 1951 et secrétaire d'État au budget jusqu'en 1958.

En effet, les ministres passèrent leur temps à faire le bilan des sommes engagées par leur ministère et par le FFN à la protection de la forêt de Gascogne puis à expliquer le nouveau fonctionnement de la CRLG avec la nomination de l'Inspecteur général de l'Administration, M. Faugere. Hommage fut rendu à l'Inspecteur général de l'Agriculture Gatheron qui avait été « remercié » à la suite de la catastrophe d'août 1949... ! Enfin, le ministre de l'Intérieur J. Moch expliqua qu'il s'était mis d'accord avec son collègue de l'Agriculture et que désormais, la prévention serait du seul ressort du ministère de l'Agriculture, la lutte active du seul ressort de son ministère. Affirmation surprenante en effet, car cette distinction ressortait bien de tous les textes traitant du sujet en application jusqu'alors ?! Où était l'innovation ? En définitive, n'était-ce pas la reconnaissance d'un certain laisser-aller dans l'application des textes, le ministre voulait-il signifier, indirectement, que les choses allaient changer et que le commandement unique sur tous les services d'incendies serait, dans un avenir proche, effectif ? Les propositions de M. Gatheron, le décret du 25 mars 1947 allaient-ils être enfin appliqués scrupuleusement ? Étonnant ce faux débat en forme de procès à charge contre les forestiers du Sud-Ouest qui fait l'impasse sur le cadre juridique de l'organisation de la sécurité civile en France et ce devant les autorités de tutelle responsables... ?

D) *Après la catastrophe, rien ne change*

Après ce débat, les députés ayant accompli leur devoir, reviennent pour certains d'entre eux dans leur circonscription des Landes, de la Gironde, du Lot-et-Garonne où ils vont être confrontés de nouveau à des situations qu'ils se sont bien gardés d'évoquer sur les bancs de l'Assemblée nationale avec l'assentiment, semble-t-il, des ministres intéressés qui, cependant, avaient laissé entendre un message perceptible seulement pour les responsables des départements concernés. Malheureusement, à force de silences et de messages plus ou moins perceptibles, le fossé allait encore se creuser entre la loi, les règlements, les instructions, les circulaires et l'application, l'interprétation qui en sera faite. Dans les trois départements, le décret de 1947 était appliqué de la même façon : le corps des SPF ressortait sur un compte différent de celui du SDIS contrairement à la volonté des rédacteurs de ce texte. Il s'ensuit qu'à l'égard du corps des SPF, les départements et les communes ne se sentaient pas impliqués dans cette organisation. Par exemple, le fait que les pompiers forestiers ne réalisaient pas ou peu de travaux, entraînant la baisse des recettes prévues pour financer les dépenses, recettes qui venaient en diminution des seuls fonds de l'État et du FFN, les départements ne s'en inquiétaient pas outre mesure puisque l'État paierait et vis-à-vis des populations, le message était bien passé, il s'agissait des pompiers de l'État. De surcroît, tous les investissements étaient

financés sur les crédits de l'ordonnance de 1945, l'équipement ainsi acquis, était propriété de l'État. Par suite, ni les communes ni les départements n'étaient sensibilisés par le fonctionnement de ce corps : « *C'était la faute de l'État* ».

Le système était donc vicié, il devait évoluer.

Ce qu'il y a d'extravagant dans ce dossier, c'est que les ministères de tutelle (Intérieur et Agriculture) aient laissé faire, particulièrement le ministère de l'Intérieur qui assume juridiquement la tutelle opérationnelle des SDIS et de tous les corps de pompiers?! Les articles 9, 11 et 12 du décret de 1947 sont pourtant explicites : les départements devaient s'impliquer budgétairement puisque ce corps était intégré dans le budget du SDIS. Les parts du FFN et de l'Intérieur devaient être fixées sur le budget présenté par le préfet (art. 9). Les communes étaient impliquées dans ces dépenses au travers de la taxe de capitation qui devait venir en recette de ce même budget (art. 11). Le département pouvait participer à l'équipement par l'art. 12. Ce que fit d'ailleurs le préfet des Landes en 1950 pour le corps des pompiers forestiers, ce qui prouve, contrairement à tous les discours tenus par ailleurs, que l'intégration des pompiers forestiers dans le SDIS pouvait s'envisager. Cette erreur des services de l'État est à peine croyable et nous n'en voyons pas la raison, si raison il y a ; de la distraction peut-être ? Autant de sujets fondamentaux pour l'organisation d'un service de lutte efficace et qui n'ont absolument pas été évoqués lors du débat national... ?

Aussi voit-on le préfet des Landes développer dans son rapport au conseil général en mai 1950, un historique de la mise en place du corps des pompiers forestiers et de son financement « en toute illégalité ». Les pertes de mémoire de certains conseillers généraux sont tout aussi édifiantes.

L'État réagit donc à la suite des grands incendies de 1949 en faisant savoir que, désormais, ce sont les collectivités locales qui devront acquérir l'équipement (dont elles deviendront propriétaires), pour ce faire l'État leur accordera des subventions conséquentes (de l'ordre de 90 %) et des conditions de prêts avantageuses. Aussitôt, le conseil général des Landes s'éleva contre ce système et refusa d'avaliser ce changement, de prendre une telle responsabilité financière tout en acceptant de souscrire à l'emprunt et demandant que lui soit communiqué au plus vite le statut des pompiers forestiers ? On peut donc voter à la fois pour et contre sans que cela pose un quelconque problème de conscience.

1) L'affaire des statuts des pompiers forestiers

Dans les séances des 26 et 27 mai 1950 à la suite de la présentation du rapport du préfet (cf. : infra) on peut lire parmi les diverses réactions celle du conseiller Besson : « *Nous sommes en*

présence d'une situation nouvelle particulièrement grave de conséquences pour les finances départementales. Jusqu'à présent, l'État avait pris en charge la responsabilité de la création du corps des sapeurs-pompiers départemental et en avait assuré lui-même le financement. Notre avis n'avait pas été sollicité en ce qui concerne les modalités d'application puisque nous n'étions pas parties payantes... »

La fracture est grande, l'incompréhension totale : le contenu du décret de 1947 est oublié, ignoré et, à ce point, le préfet et les autorités centrales ont une part de responsabilité certaine, le conseiller Guyon, rapporteur de cette séance, expliquait que : « ... *quant aux dépenses de fonctionnement, la quotité de la participation du département n'était pas fixée par le décret et ne revêtait pas un caractère obligatoire...* ». Le fait que ce corps de pompiers forestiers devait être régi dans le cadre du SDIS ne faisait plus partie de la « mémoire » des autorités landaises. Ce changement tardif de la doctrine de l'État dans les modalités de financement du corps des pompiers forestiers s'accompagnait de la volonté de faire adopter enfin un statut au corps départemental des pompiers forestiers. L'État voyait là un moyen de remettre les départements sur les « rails » du décret de 1947. Or, si l'État parlait du statut du corps, les conseillers généraux parlaient des statuts des pompiers forestiers. Cette « confusion », ce « quiproquo » alimenta un débat au conseil général des Landes pendant plus de 10 ans. Débat autour duquel les positions se cristallisèrent, les opinions se radicalisèrent.

Le statut du corps départemental des pompiers forestiers fut proposé dans sa première version par le Ministère de l'Intérieur. Il fut adressé au préfet des Landes qui le présenta au conseil général dans sa séance de mai 1952. C'est dans sa séance d'octobre que le conseil général en discuta pour apporter ses observations au projet gouvernemental. Ce projet de statut du corps se présentait sous la forme d'un décret abrogeant par suite celui du 25 mars 1947. La plupart des dispositions du décret de 1947 étaient reprises, et notamment le fait que ce corps était un service départemental. De même, il était rappelé les dépenses obligatoires des communes en la matière, suivant le DL de 1938. Cependant, ce projet de décret inscrivait les dépenses de ce corps au budget départemental ce qui n'était pas légal.

Les conseillers ont cependant accepté de discuter ce projet et ils l'ont amendé en prévoyant de plus grands pouvoirs pour le conseil général sur le fonctionnement du corps. Ce qui fit dire au conseiller Faget : « *Je suis inquiet parce que nous augmentons l'autorité du Conseil Général dans cette affaire... et qu'en adoptant cette position, nous prenons, du même coup, l'engagement tacite de payer...* » Réflexion pleine de bon sens, mais qui ne fut pas suivie.

La discussion porta longuement sur la répartition des financements, car le projet de décret contenait une limitation de la part des dépenses du corps prise en charge par le FFN à 50 %, par

l'État à 30 % et par les collectivités à 20 %. Il proposait également un partage des recettes, issues des travaux effectués par le corps de pompiers forestiers, qui viendrait en déduction à hauteur de 50 % au profit des collectivités et de 50 % au profit du FFN et de l'État. Ces dispositions illustraient clairement la volonté de l'État de se retirer du financement de ce corps, en tout cas d'en limiter sa participation. D'autant qu'il s'agissait du fonctionnement, l'aspect investissement n'était pas évoqué.

Cependant, les conseillers ont surtout débattu de la répartition de « leurs » 20 % entre le département, les communes et les associations syndicales de DFCI. Ce qui fit dire encore au conseiller Coudanne « *que la CHALOSSE allait une fois de plus payer pour la forêt* » ?! Sans expliquer ni pourquoi ni comment ! Et finalement, le conseil général adopta le projet sous réserve de ses observations. L'affaire semblait réglée.

Or, dès décembre 1952, le préfet des Landes recevait deux dépêches du ministère de l'Agriculture, via le ministère de l'Intérieur, dont l'une fixait pour 1953 le quantum des interventions financières du FFN, de l'État et des Collectivités dans les dépenses de fonctionnement du corps. Autrement dit, avant même que le nouveau décret sur le corps des pompiers forestiers ait été publié, les ministères appliquaient les dispositions financières et, par suite, les subventions étant diminuées, le préfet se trouvait avec un budget déséquilibré. Il fallait faire des économies ou trouver de nouvelles recettes. L'effectif des pompiers forestiers landais était de 166 en ce début d'année 1953. Il était de 180 en 1950. Devant cette situation, le préfet proposa quelques économies sur le budget 1953, mais surtout il « *prépara* » le conseil général à trouver de nouvelles recettes pour le budget 1954 qui s'annonçait avec plus de 10 millions de francs de déficit. Ainsi voit-on le préfet évoquer pour la première fois la loi de 1884 pour rappeler aux communes leur devoir de couvrir les frais d'incendies, car, jusqu'à cette année, les communes de la zone forestière réglaient depuis 1946 une taxe de 3,35 F par hectare de bois, landes ou marais ?! Ce qui signifiait que toutes les autres communes des Landes ne cotisaient pas et que, d'autre part, l'assiette était l'hectare boisé ?! Et qu'enfin, une partie de la population ne payait rien, bien que bénéficiant du corps ?!... Ce qui fit dire au préfet, sans hésiter, rappelant les termes du décret du 12 novembre 1938 « *Je pense qu'il importe que les communes remplissent à cet égard, les obligations qui leur sont imposées par la loi* ».

Rappelons que dans les Landes, il fallut attendre 1948 pour qu'un SDIS soit mis en place en application du décret du 12 novembre 1938, et c'est en 1951 que, pour la première fois, la taxe de capitation fut effectivement versée. Cette taxe de capitation s'appliquant à toutes les communes, même aux communes forestières qui cotisaient déjà (alors que la cotisation par hectare boisé au budget des pompiers pour les communes forestières n'avait aucune base

légale !). Le préfet Pinel était en train de franchir un pas qu'il s'était toujours refusé de franchir, il avait toujours rejeté l'assimilation prévue dans le décret de 1947 entre le SDIS et le corps des SPF, allait-il revenir dans le schéma proposé initialement en imposant les communes ? Et d'affirmer le contraire de ce qu'il avait toujours soutenu : « *les dispositions combinées de ces textes font donc aux communes une obligation légale de participer aux dépenses du corps de sapeurs-pompiers* ». En suivant, il démontra que le compte « *frais d'incendies* » était déficitaire et que, depuis 5 ans, les communes forestières n'avaient versé que 10 millions alors que le total des dépenses était de 17 millions, qu'ainsi, en définitive, elles n'avaient pas participé aux dépenses de fonctionnement du corps. Quel aveu !!! Il fallait oser, le préfet l'a fait.

Mais après cette démonstration percutante, il ne fut pas question de taxe de capitation, de financement des communes plus substantiel, au contraire le préfet proposa simplement de doubler la cotisation des communes forestières pour frais d'incendies qui passerait de 3,35 F à 6,70 F/hectare... !

Ce faisant, le préfet essayait de suivre les termes de l'autre dépêche qui posait le principe d'une participation accrue des communes sans laquelle une diminution des effectifs s'imposerait. Or, cette proposition n'était électoralement pas bonne sur le terrain d'autant que cette dépêche évoquait un autre problème délicat : celui des travaux effectués par les pompiers qui, apparemment, étaient loin de fournir les résultats attendus. D'ailleurs, des échanges assez vifs avaient lieu régulièrement à ce propos au conseil général ; ainsi peut-on lire dans la séance de janvier 1954, de la part du conseiller Labeyrie : « ... *or, nos pompiers forestiers n'ont rien à faire l'hiver, ils jouent aux cartes ou aux quilles, ce qui fait scandale dans la région...* ».

Le « service travaux » des pompiers forestiers était ainsi discuté chaque hiver, il est vrai que l'entretien des pistes et pare-feu, les créations de points d'eau, de fossés, etc., pouvaient les occuper largement sans concurrencer vraiment le secteur privé qui ne pouvait pas fournir à la demande à l'époque. De même, les sylviculteurs étaient régulièrement apostrophés au sujet de leur participation au budget des pompiers forestiers dont ils étaient « *les seuls bénéficiaires* », etc. De cette façon, la question des statuts fut repoussée d'année en année, la situation restait dans un « *flou juridique* » total. Cependant, l'idée d'une fonctionnarisation des pompiers forestiers faisait son chemin, notamment en Gironde et dans le Lot-et-Garonne, cette « *idée* » provoqua une réaction assez ferme de Paris.

2) Mise en garde de Paris

Dès que les ministères de l'Agriculture et de l'Industrie eurent pris connaissance du projet d'accorder aux pompiers forestiers un statut de fonctionnaires départementaux, leur réaction a

été immédiate et sur le même ton : « *en aucun cas, la charge supplémentaire en résultant ne pourra être supportée par le budget de l'État* ». Le message était sans équivoque et, de surcroît, il était complété par des mises en garde sur certains effets de l'adoption d'un tel statut. Il était, par exemple, souligné que la réforme envisagée ayant pour conséquence :

« la transformation en sapeurs-pompiers professionnels des sapeurs-pompiers forestiers actuels qui peuvent être considérés comme des ouvriers agricoles ayant la qualité de sapeurs-pompiers volontaires, les dépenses supplémentaires concernant notamment celles provenant de l'affiliation des intéressés à la Caisse de Retraites des Agents des collectivités locales et en régime général de la Sécurité Sociale », qu'au surplus et en conséquence, « le service départemental de DFCI devra enregistrer, pour son budget, la perte des recettes résultant du produit du travail qu'effectuent les sapeurs forestiers. Un tel travail ne peut, en effet, être considéré comme une attribution normale d'un sapeur-pompier professionnel... »

Ce faisant, les ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur indiquaient clairement que ni le FFN ni le SNPC⁶⁰ ne suivraient les départements dans cette voie qui nécessitera « ... *La création de ressources nouvelles qui ne pourront être trouvées qu'à l'échelon local...* »

Les départements étaient donc parfaitement au courant des incidences d'un tel choix, ils étaient prévenus de toutes les conséquences financières. Mais, à ce propos, il faut noter une proposition singulière du chef du SNPC, celle d'envisager une taxe à l'hectare boisé au titre des recettes nouvelles à créer qui devrait faire « *l'objet d'un texte législatif* ». Ces mises en garde et propositions posées, PARIS invite les conseillers généraux à se prononcer.

3) Les conseillers généraux s'engagent

Finalement, à la suite de nombreuses réunions entre les trois départements, ceux-ci décident d'opter sur la nécessité de donner aux sapeurs-pompiers forestiers un statut commun leur garantissant une stabilité de fonction. Il faut souligner que les représentants du département des Landes se sont trouvés devant leurs collègues de la Gironde et du Lot-et-Garonne qui avaient déjà décidé de voter pour l'adoption d'un statut de fonctionnaires départementaux pour leurs pompiers forestiers. En ce sens, les Landais ont été contraints de s'aligner, car le comité de contrôle du FFN avait conditionné la poursuite des aides à la mise en place d'un même statut (mais pas celui-là !) pour les trois départements. Les conséquences financières pour le département des Landes seront importantes et cela n'a pas échappé aux représentants de ce département qui, visiblement, n'ont pas apprécié la démarche de leurs collègues des départements voisins.

⁶⁰ Service national de la Protection civile.

Il faut ajouter que le président de la CRLG, M. Faugere, avait pour sa part émis une opinion très réservée sur ce choix, compte tenu des situations et des capacités financières de chacun des trois départements, d'autant plus, a-t-il souligné, que les aides du FFN en vue du paiement des fonctionnaires départementaux ne sont pas acquises. Position qui provoqua une réaction assez ferme de la part des Girondins, pour eux, la question était réglée, et le Lot-et-Garonne suivait cette position, le département des Landes se trouvait en quelque sorte « *coincé* ».

4) Le conseil général des Landes s'aligne : la naissance du conflit

Le débat au sein du conseil général s'est très vite cristallisé autour de deux questions : faire bénéficier les pompiers de la garantie de l'emploi et d'un régime de retraite et faire payer les sylviculteurs pour trouver de nouvelles recettes reprenant la suggestion du chef du SNPC. Suggestion astucieuse qui reportait in fine le conflit entre le département et l'État sur les forestiers. Apparemment, la question de savoir si, finalement, la fonctionnarisation était un bon choix ne s'est pas vraiment posée ; au fond, pour les conseillers landais, sur le plan politique, cette décision était électoralement bonne même si financièrement elle n'était pas raisonnable. Or, par une lettre du 6 avril 1960, le ministre de l'Agriculture mettait à nouveau le préfet des Landes en garde sur les conséquences de la fonctionnarisation des sapeurs-pompiers forestiers (SPF).

Les interventions qui émaillent les débats du conseil général montrent en fait un grand trouble dans l'esprit des conseillers, ils ne savent plus très bien qui est responsable, si c'est l'État, les sylviculteurs ou eux-mêmes. Certaines interventions relèvent de l'ignorance totale des problèmes de sécurité, mais il semble néanmoins que chacun ait connaissance que la décision à prendre va finalement coûter cher. L'esprit dans lequel se poursuivent les débats peut être résumé dans l'intervention du conseiller Coudanne : « *Notre seul rôle, c'est de défendre les sapeurs-pompiers, mais pas la forêt* ». Auparavant, il avait déjà déclaré :

« *... Au fond, je voudrais qu'il y ait une loi qui impose aux propriétaires une taxe, mais qu'ensuite ce soit eux-mêmes qui organisent la défense sous le contrôle de l'État, sous notre contrôle* ».

C'est exactement ce qu'ils faisaient avant le décret de 1947. La désinformation et/ou l'ignorance président toujours, ajoutant à la confusion résultant de la complexité du problème entre les corps de pompiers du SDIS et des SPF. Le préfet avait pourtant dans son rapport à la Commission spéciale du conseil général le 18 mars 1960 rappelé le fondement juridique des obligations des uns et des autres (loi de 1884, D.L. 12 novembre 1938, décret de 1947), ni lui ni les membres de cette commission n'ont fait l'effort d'information sur ces sujets. De même,

ils n'ont pas soulevé les conséquences de l'adoption du statut de fonctionnaires départementaux et de la perte de recettes qui s'en suivra du fait de l'incompatibilité de ce statut avec l'exécution de travaux sur chantiers. En définitive, l'essentiel des interventions va se polariser sur le fait de savoir comment obliger les sylviculteurs à payer alors que le préfet avait admis que, quand bien même une taxe serait imposée, elle ne suffirait pas à couvrir les dépenses ; alors, pourquoi avoir occulté les vrais problèmes ? Pourquoi avoir écarté systématiquement l'approche du problème sous l'angle des services départementaux d'incendies et de secours comme le préconisaient le décret de 1947 et les très nombreux courriers des ministères ?

D'ailleurs, le conseiller Labeyrie le rappelle indirectement, après avoir comparé la participation des sylviculteurs à la prime d'assurance qu'il payait pour sa maison (?!), « ... *Maintenant que l'on impose que les landes et les taillis, c'est normal. Il ne faudrait pas évidemment pas imposer les champs, la CHALOSSE, qui n'ont rien à voir dans les incendies de forêt... Il est bien entendu que le département devrait avoir à faire un effort supplémentaire parce que la DFCI ne serait pas seulement que les incendies de forêt, elle intervient dans les incendies d'usines, de maisons et même au moment des inondations, etc. Par conséquent, il est équitable que la collectivité totale du département participe aussi aux frais de la DFCI* ».

Quel aveu, tout y est, même dans la confusion la plus totale !

Nous ferons une observation supplémentaire sur l'emploi de l'expression « *de la DFCI* » : dans l'esprit de beaucoup de conseillers et de Landais, le corps de sapeurs-pompiers forestiers est resté le corps de la DFCI ; or, anciennement, le corps de sauveteurs était pris en charge par la Fédération des associations de DFCI pour le compte de la direction départementale de la DCIF. L'assimilation est donc totale entre la DFCI et les pompiers forestiers et le procès vis-à-vis des forestiers qui n'assument plus cette charge est d'autant plus vite fait, le rapprochement dans les esprits est immédiat alors que l'expression « DFCI » désigne le rôle de prévention des associations de défense des forêts contre l'incendie et non pas la lutte contre le feu, mission des pompiers. Là encore, les autorités landaises se sont abstenues de le faire savoir et de l'expliquer clairement aux conseillers généraux. Le préfet a donc laissé « filer » le débat sur la taxation de l'hectare boisé et sur l'augmentation de la participation des sylviculteurs au travers de l'Union landaise des associations de DFCI (ex-Fédération landaise).

Ayant été écartés de la lutte contre le feu, les représentants des ASA de DFCI ont été tenus en dehors de tout débat depuis 1947-1948. Dans ce contexte, elles refusèrent d'augmenter leur participation, le président de l'Union landaise, dans sa lettre du 26 août 1960, exprimant le refus de son organisation ajoute : « *Il me paraît probable que si nous avions tous les renseignements*

sur la gestion du corps des sapeurs-pompiers forestiers, cela nous permettrait d'éclairer nos associations ».

Il est vrai que l'inactivité des pompiers pendant une bonne partie de l'année était très mal interprétée par la population et particulièrement dans les milieux forestiers à qui on avait expliqué que ces pompiers allaient les aider, faire des travaux l'hiver, etc., raison pour laquelle les associations de DFCI devaient contribuer au budget desdits pompiers

Le conflit entre le conseil général et les forestiers se forgerait ainsi petit à petit au fil des séances, à la fois par un manque d'information et sur des partis pris essentiellement politiques, les vrais problèmes n'ayant, au fond, jamais été abordés.

À la pointe de ces débats, devant la nécessité de faire payer les sylviculteurs à la demande du conseil général, le préfet prit contact avec les organisations forestières pour trouver un terrain d'entente. L'idée de créer un syndicat mixte ayant pour mission de gérer le corps des pompiers forestiers a été avancée et cette proposition est faite au conseil général par le préfet qui précise que les représentants des sylviculteurs n'ont, pour le moment, ni accepté ni rejeté le principe. Mais ce sujet ne fut plus jamais abordé : chacun ayant dû se rendre compte de l'absurdité de cette proposition. Initiative d'autant plus surprenante de la part du préfet, qu'il avait mandaté dès 1961 le trésorier-payeur général (TPG) du département pour faire un audit de la situation comptable des corps de pompiers : il connaissait donc le rapport du TPG M. Blochet remis en 1963 (cf. infra).

5) Et l'on reparle du SDIS

Disposant des notes du TPG, le préfet dut expliquer aux conseillers que le SDIS bénéficiait des services des corps des pompiers forestiers sans pour autant participer aux frais d'intervention : il fallait donc envisager le versement de la part du SDIS d'une somme forfaitaire au bénéfice du budget des pompiers forestiers et en même temps, il conviendrait de porter la taxe de capitation de 30 à 45 centimes par habitant. Le versement de la taxe de capitation provoquait aussi des débats dont on va donner un aperçu afin de réaliser à quel point ces questions de sécurité incendie étaient mal appréhendées. Ainsi, le conseiller (et sénateur) Minvielle répondant à une demande du conseiller Fournier de Saint-Sever déclarait : *« ... alors je ne voudrais pas qu'au travers d'une augmentation de la taxe de capitation, le budget de TARTAS- par conséquent du contribuable de TARTAS- paie une taxe supplémentaire pour la construction d'un immeuble à SAINT-SEVER ou ailleurs ».*

Une question se pose : les conseillers, les maires et autorités de tutelle feignaient-ils d'ignorer que les services de pompiers intervenaient pour tous les habitants et protéger tous les biens

qu'ils soient publics ou privés ? Faisaient-ils semblant d'ignorer que les biens en question étaient à 95 % de droit privé qu'ils s'agissent des maisons et autres immeubles, des voitures, des fermes, des champs, d'usines, d'ateliers, des commerces ou de forêts... ? Tout comme les individus ! Toutes ces polémiques étaient aussi fausses qu'extravagantes, mais elles nourrissaient le conflit politique dans les Landes.

C'est dans sa séance de novembre 1961 que le statut des SPF fut définitivement adopté ; le débat fut court à l'exception du conseiller Chimits qui décrivit longuement les conséquences budgétaires pour le département consécutivement à l'adoption de ces statuts au cours d'une intervention pleine de contradictions, que cette phrase illustre particulièrement :

« En conclusion, je suis d'accord pour l'octroi d'un statut au corps des sapeurs-pompiers, mais il ne m'est pas possible, dans les circonstances actuelles, de souscrire au mode de financement prévu qui entraîne des charges inacceptables et inquiétantes pour le département » et, finalement, il s'abstint de voter.

Position « courageuse » même si elle reposait sur des motivations très confuses. Ce que M. Chimits avait signalé et qu'il avait du mal à admettre, comme de nombreux autres conseillers, ce sont les termes de la réponse du ministre de l'Intérieur du 16 octobre 1961 au député Besson qui, relativement à la demande de laisser le conseil général imposer l'hectare boisé, précisait :

« ... qu'il paraît peu rationnel de donner à certains départements le droit de percevoir une imposition spéciale ne pouvant être perçue ailleurs, car il en résulterait une prolifération de taxes particulières, de législations spéciales rendant plus difficiles l'intelligence et la saine application du droit fiscal... ».

Le ministre de l'Intérieur n'hésitait pas ainsi, à désavouer son chef du Service national de la Protection civile qui, deux ans plus tôt, avait suggéré au préfet des Landes cette idée de taxer encore la forêt, ce faisant, la position de l'État était clairement rappelée.

Ainsi, après dix ans de discussion, le statut fut adopté fixant l'effectif à 189 pompiers forestiers, tous professionnels, sans que cette particularité fût l'objet du moindre débat (mis à part le régime de retraite), sans que l'incompatibilité du statut de fonctionnaire avec l'exécution des travaux de prévention ne fût évoquée, bien que l'article 2 envisage toujours cette possibilité ?! Sans que, finalement, la prise en charge de la masse salariale correspondante souleva la moindre question.

Nous en étions, là, à l'aube de l'année 1962 et c'est par un arrêté préfectoral du 25 janvier 1962 que furent créés officiellement les statuts du corps départemental des sapeurs-pompiers forestiers professionnels des Landes.

Dans cette affaire, on a le sentiment que l'État a laissé faire, après avoir fait les réserves d'usage, particulièrement vis-à-vis du département de la Gironde (le plus important), qui obligea les autres à s'aligner. Ne voyait-il pas là un moyen de se retirer financièrement en laissant aux départements la responsabilité de leur propre décision : certainement. A fortiori quand on sait que par ailleurs, juridiquement, les corps des pompiers, fussent-ils professionnels et départementaux, restaient sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Les règles de fonctionnement opérationnel, l'armement des centres sont fixés par arrêté ministériel, de cette façon l'État a indiscutablement réussi à impliquer financièrement les départements notamment celui des Landes (d'ailleurs, nous n'avons pas trouvé la trace de l'arrêté ministériel approuvant le statut voté par le département des Landes).

6) La confusion gagne les comptables du Trésor

Dès 1961, le TPG des Landes avait signalé que nombre de missions de secours relevant du SDIS étaient en fait assumées par le corps des pompiers forestiers, qu'il fallait donc que le SDIS défraye d'autant le budget du corps des SPF. En 1962, le préfet, dans son rapport, explique la situation en ces termes : « *Devant cette confusion comptable (des 2 services) la commission administrative a décidé qu'il convenait de placer le SDIS dans le contexte règlementaire que lui impartit le Décret du 20 mai 1955 (cf. supra) à savoir qu'il lui appartient d'assurer le financement des dépenses nées à l'occasion de ses activités...* ».

Ainsi, le préfet admettait que le corps des pompiers forestiers remplissait une partie du rôle du SDIS, ce dernier n'ayant que très peu de moyens, il fallait donc que la taxe de capitation soit augmentée afin que le SDIS puisse rembourser au corps des pompiers forestiers les dépenses qu'il engageait à ce titre. Les besoins de financement se faisaient sentir et il fallait trouver les recettes. Le préfet proposait de fixer le taux de cette taxe à 1 nF, elle était passée en 1961 de 30 à 45 centimes !! Et le préfet ajoutait pour justifier sa proposition : « *... dans les autres départements, les communes assurent sur leur budget l'équipement et le fonctionnement des corps, alors que dans les LANDES, c'est le SDIS qui pourvoit à toutes les charges d'équipement et à une partie de celles de fonctionnement...* ».

L'aveu était de taille, d'une part le corps des pompiers forestiers assurait une bonne partie du rôle du SDIS, d'autre part les communes ne participaient que très modestement à cette charge. Allait-on enfin aborder les problèmes de sécurité au fond dans les Landes ?

Devant cette confusion budgétaire et comptable et à la suite de quelques réflexions sur le « *travail* » des pompiers professionnels forestiers pendant l'hiver et probablement aussi à la suite de quelques dénonciations, le préfet, en accord avec le conseil général, confia une mission

d'inspection au T.P.G. des Landes, M. Blochet. Celui-ci mena son enquête minutieusement dans le courant de l'année 1962. Le ton de ce rapport est donné dès la lecture des premières lignes qui démontrent que le problème est parfaitement posé par M. Blochet :

« Le service départemental de la défense contre les incendies de forêts des LANDES doit faire face à quatre missions de nature différente. Les vacations tiennent à ce que son personnel et son matériel répondent à des besoins qui n'existent pas dans d'autres départements et dans d'autres régions ou qui sont couverts par ailleurs par les établissements départementaux. Ainsi le service forestier landais est appelé à assumer les fonctions qui incombent dans tous les départements, autres que ceux du SUD-OUEST, à l'établissement d'incendies et de secours. Or, ce dernier est devenu, depuis l'intervention du Décret de 1955, un établissement départemental doté de la personnalité civile et autonome sur le plan administratif et financier. Nous serons donc appelés à rechercher si l'imbrication des deux services n'entraîne pas des conséquences fâcheuses pour l'un et pour l'autre ».

L'objet de sa mission défini, le T.P.G. Blochet cite, à l'appui de son introduction, le compte-rendu annuel du SDIS des Landes du 11 décembre 1961 pour la présentation du budget primitif 1962, d'où il ressort que le budget du SDIS n'a pas les moyens d'assumer toutes les tâches, lesquelles sont assurées par le service des pompiers forestiers ; mais, là encore, impossible de rembourser ce service. Il est même écrit dans ce compte-rendu annuel que : *« Le service de la DFCI a donc en matière d'équipement substitué son action à celle des communes... On peut en conclure que l'organisation du service dans le département des LANDES tend à alléger la charge des communes. Cette particularité constitue un motif supplémentaire susceptible de justifier l'augmentation de la taxe de capitation, dont le produit devrait permettre à l'établissement départemental d'incendie et de secours, d'accomplir les tâches qui lui incombent normalement. On se trouve alors en présence d'un problème de choix qui relève en définitive du Conseil Général... »*

Le rapport Blochet s'évertuera ensuite à montrer les lacunes de la gestion du corps forestier, l'absence de comptabilité pour les stocks, le service travaux, etc. l'inorganisation des cartes, l'absence de contrôle des services journaliers. En guise de conclusion, le T.P.G. Blochet proposera la mise en place d'une comptabilité sérieuse pour tous les services du corps des pompiers forestiers. En annexe du rapport, il proposait un projet d'instructions avec les modèles d'imprimés pour suivre clairement le fonctionnement des services d'incendies. Bien entendu, le règlement de service des pompiers forestiers de 1948 était à revoir totalement. Le rapport du TPG était sans concession, d'une extrême rigueur ; il situait les problèmes précisément et toute

la responsabilité de la politique conduite par les préfets dans le cadre des services d'incendies et de secours.

Apparemment, il n'eut aucune suite : aucune trace dans les débats du conseil général. Cette bombe fut désamorcée et nul n'entendit plus parler de ce rapport. C'est d'ailleurs tout à fait par hasard que nous en avons pris connaissance !

Ainsi donc, le décret de 1947 ne fut pratiquement pas appliqué ou plutôt à la façon des départements qui ont vu là un bon moyen de se faire financer une grande partie de leur charge en matière d'incendies et de secours au travers du service des pompiers forestiers. Et, l'État finalement laissa faire, en pleine connaissance de cause. C'est ainsi que, petit à petit, se forgea un conflit permanent entre les forestiers et les départements, particulièrement avec le conseil général des Landes.

Les raisons sont politiques bien sûr : l'État ne comptait-il pas sur cette querelle, n'espérait-il pas au fond que le conseil général arriverait à faire payer les sylviculteurs, quitte à l'aider un peu, pour pouvoir se retirer complètement à terme. Car l'État ne pouvait pas se retirer brutalement, politiquement c'était difficile, mais si les sylviculteurs prenaient le relais ? Cette « *politique* » ne correspond pas à notre sens à une stratégie, nous pensons qu'elle est plutôt le résultat de situations bloquées, d'impasses, bref, d'erreurs successives difficiles à reconnaître surtout par les préfets : les uns cherchant à maintenir un système, les autres à en sortir et le tout au mépris des lois avec la caution de l'État.

IV – UN CONFLIT POLITIQUE

Nonobstant toute autre considération, la doctrine du conseil général des Landes repose sur ce leitmotiv : les sylviculteurs doivent payer. Celui-ci fait l'objet d'une permanence, quelle que soit la couleur politique des conseillers généraux landais. Ce qu'il y a d'extraordinaire, c'est que nul ne cherchera à s'interroger sur les causes du conflit et, par conséquent, les solutions ne risquaient pas d'être trouvées : l'essentiel n'était-il pas d'entretenir le discours politique « *faire payer les riches sylviculteurs* » ; voilà une affirmation importante sur le plan électoral, le reste était négligeable.

Lorsque l'on prend un peu de recul, on ne peut s'empêcher de penser qu'en effet le conseil général des Landes n'a jamais cherché, au fond, à régler le problème : au contraire, la permanence de ce conflit constituait un leurre financier et un vrai moteur politique ?

A) Une instruction partielle pour un faux procès

Nous nous rappelons qu'à l'aube de l'année 1962, les pompiers forestiers ont obtenu le bénéfice d'un statut de fonctionnaires départementaux. Le corps départemental de sapeurs-pompiers professionnels forestiers (SPPF) était né ; les déficits budgétaires aussi. Le financement des pompiers forestiers va être de plus en plus lourd pour le département, et par suite, la mise en cause des sylviculteurs sera régulière ; la propriété foncière ou forestière accusée en permanence par opposition aux « *contribuables landais qui ne doivent pas payer pour les riches sylviculteurs* », etc.⁶¹ comme si les sylviculteurs n'étaient pas non plus des contribuables comme les autres... ? Le conseiller Minvielle, répondant à une demande (toujours la même), de taxation de la propriété précisait : « ... *le Conseil Général en la circonstance n'a pas compétence pour agir dans ce sens. S'il l'avait eue, il y a longtemps qu'une majorité au Conseil Général, et je suis persuadé même à l'unanimité, se serait prononcée pour cette imposition directe* ».

Débat déjà entendu en 1958 et avant ; bref, régulièrement, à chaque vote du budget des pompiers forestiers, on redit les mêmes choses, on formule les mêmes accusations, on refait les mêmes démarches comme si le problème venait de se poser, comme si on le découvrait. Les travaux effectués par les pompiers forestiers sont souvent critiqués ; pratiquement chaque année, il est demandé que les pompiers forestiers fassent des travaux en forêt pour qu'ils soient occupés pendant l'hiver. Or, chaque année, les recettes inscrites à ce chapitre baissent et personne ne semble s'en apercevoir ?!...⁶². Le préfet laisse discuter les conseillers et clôt le débat au moment opportun sans qu'il soit décidé quoi que ce soit : et l'on repart pour un an. Toutes ces discussions n'empêchent pas les mêmes conseillers de voter de nouveaux avantages sociaux au bénéfice des pompiers⁶³. À ce propos, dans sa séance de mai 1968, le secrétaire général de la préfecture faisait remarquer au conseiller Lamarque-Cando, qui dénonçait l'augmentation constante des dépenses du budget des pompiers forestiers, qu'il venait de lui transmettre une demande d'un syndicat de réduire le temps de travail des pompiers forestiers : « *Il va de soi que si nous l'acceptons, cela entraînera... une augmentation des dépenses de fonctionnement* ». M. Lamarque-Cando, surpris, ne sait que dire, puis répond « ... *Bien sûr dans la mesure où c'est possible, nous souhaitons que cela soit fait...* » ?! Cet échange illustre l'ensemble de contradictions dans lequel « évoluait » ce type de débat.

⁶¹ cf. Débats, conseil général novembre 1963, p. 27 et suivantes.

⁶² Voir à ce sujet, par exemple, les débats du conseil général de janvier 1967, p. 92 et suivantes.

⁶³ cf. Conseil général janvier 1967, p. 97.

1) 1969, crise au conseil général des Landes

Le 26 juin 1969, il est demandé au département une subvention de 4 080 000 F pour le budget des SPPF : les conseillers généraux décident alors de geler le recrutement des pompiers forestiers, et demandent au préfet d'effectuer une espèce d'audit sur la gestion du corps et refusent de voter la totalité de la subvention nécessaire. En décembre 1969, le préfet présente un rapport spécial consacré aux deux services d'incendies du département pour leur budget de 1970. Concernant le budget des SPF et suivant les souhaits exprimés par les conseillers, le préfet propose de prendre cinq décisions :

- 1) « ... Réduction du corps de 185 à 110 effectifs par le redéploiement de 15 SPF en service au Centre de MONT-DE-MARSAN sur des Centres disposant de postes vacants.
- 2) Le personnel de l'atelier départemental est désormais constitué en équipe de reconstruction de GMC, ainsi il sera possible de procéder au renouvellement de matériel sur les seules dotations aux comptes d'amortissements sans avoir plus jamais recours à l'emprunt.
- 3) Le personnel du Centre de MONT-DE-MARSAN a été converti en équipe d'entretien et de réparation des bâtiments du service.
- 4) La discipline sera rétablie...
- 5) L'application du principe de la spécialité budgétaire et des règles de comptabilité administrative pour l'ensemble de la gestion du personnel, du parc-autos, des stocks de carburants et de lubrifiants et du magasin permettra à l'occasion de la présentation du compte administratif de l'exercice 1969 de connaître exactement quelle a été l'utilisation du personnel, des engins, la destination véritable des stocks consommés de carburants, lubrifiants et des pièces détachées... ».

La lecture de ces décisions est stupéfiante, elle laisse percevoir l'absence totale de gestion de la part des « autorités » de tutelle et les « pesanteurs » qui régnaient dans le service des SPPF. À l'évidence, le rapport Blochet était resté lettre morte depuis 1962 ; allait-on enfin l'appliquer ? Le préfet ajoutait après cette présentation sévère : « Toutes dépenses de quelque nature qu'elles soient, sont soigneusement examinées et rejetées impitoyablement sur leurs véritables bénéficiaires, notamment le budget du SDIS qui supporte désormais la solde du Colonel ENGLINGER, du Capitaine TOULOUSE, du Sergent-Chef LEGONNOFF (comptable du SDIS) et de la sténodactylographe du SDIS ».

L'ensemble de ces dispositions n'est pas sans rappeler une lettre du TPG Blochet adressée dix ans auparavant au préfet des Landes, le 14 octobre 1960 :

AB/PC

MINISTÈRE DES FINANCES
TRÉSORERIE GÉNÉRALE DES LANDES

Mont-de-Marsan, le 14 octobre 1960

T. N° 39

LE TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL
à Monsieur le Préfet des LANDES MONT-DE-MARSAN

OBJET : Situations financières respectives du Service départemental d'Incendies et de Secours et du Service de Défense contre les Incendies de Forêts.

Le décret n° 55 612 du 20 mai 1955 a conféré la, personnalité juridique et l'autonomie financière aux Services départementaux de protection contre l'incendie et en a fait des établissements publics départementaux gérés par une commission administrative, sous l'autorité du Préfet et la Direction technique de l'Inspecteur départemental des Services d'Incendie et de Secours.

Ce décret a donné un caractère obligatoire au service départemental d'incendie et il en résulte :

- a) Que ce service a désormais vocation exclusive pour la coordination des moyens de lutte contre l'incendie,*
- b) Que toutes les communes doivent participer à l'activité du service, au besoin par une contribution financière,*
- c) Que ces dispositions peuvent permettre l'inscription d'office au budget départemental des sommes nécessaires.*

Dans les Landes le budget de fonctionnement du service départemental de protection contre l'incendie est alimenté principalement par une taxe communale de capitation qui est de 30 francs. À ce taux, la taxe en question est relativement légère puisqu'en 1955 les instructions ministérielles recommandaient une taxe de 60 francs comme minimum.

Les mêmes instructions ministérielles évoquaient la situation des communes limitrophes de villes pourvues d'un corps de Sapeurs-pompiers professionnels à effectif suffisant et remarquaient que la protection des communes de banlieue pouvait donc être envisagée grâce aux moyens dont disposent les centres urbains.

Dans une telle organisation, un complément de cotisations serait à prévoir pour être ristourné par le Service départemental sous forme de participation au fonctionnement du Corps Professionnel.

Lorsqu'on examine la situation respective dans les Landes du Service départemental de protection contre l'incendie et du Service de Défense contre les incendies de forêt, on constate qu'il n'existe pas de dépenses de

personnel au premier de ces services, ce qui s'explique par le fait que c'est le second qui les supporte intégralement.

On remarque également que le produit de la taxe communale est faible eu égard aux services rendus. Ces ressources devraient en effet couvrir les dépenses de fonctionnement parmi lesquelles sont compris les stocks consommés, les frais de personnel et d'instruction (traitements et indemnités des inspecteurs et autres agents) les frais de transport et de déplacement, les frais financiers, les dotations d'amortissement et de provisions dans les limites du service fait et de la réalité des charges.

Il y a là non seulement une anomalie budgétaire, mais aussi une confusion administrative.

L'état des choses actuel aboutit à surcharger le budget du service départemental de défense contre les incendies de forêt dont l'équilibre est déjà précaire et risque de créer des réactions sérieuses au moment où, pour réaliser cet équilibre, on devra recourir à une taxe à l'hectare payable par les propriétaires forestiers.

Cependant, il ne paraît pas opportun de procéder à un changement d'affectation du personnel technique (officiers et sous-officiers) qui encadre les pompiers forestiers. Ce serait désorganiser ce corps et aller à l'encontre des solutions recherchées quant à son homogénéité, à son efficacité et au statut à lui appliquer. Ce serait aussi rendre impossible la formation éventuelle d'un établissement départemental ou interdépartemental à forme syndicale, ayant la mission de défendre contre l'incendie le massif forestier des Landes de Gascogne.

En conséquence, je vous serai reconnaissant de bien vouloir examiner les mesures propres à :

- 1) La prise en charge forfaitaire annuelle, par le budget du service départemental de protection contre l'incendie, de toutes les dépenses qui en application de la loi, incombent à ce service afin d'en ristourner le montant au budget annexe de défense contre les incendies de forêt*
- 2) Assurer l'équilibre du budget du service départemental de protection contre l'incendie, compte tenu de l'accroissement de ses dépenses.*

Le Trésorier Payeur Général

Signé : BLOCHET.

Tout commentaire supplémentaire serait superflu, mais on ne peut pas ne pas s'interroger une nouvelle fois sur le rôle des préfets qui se sont succédé et donc du rôle de l'État ?! Dans son rapport spécial, le préfet présenta également le budget du SDIS ; sa tâche fut beaucoup plus simple.

Le total des dépenses du SDIS n'excédait pas, en 1970, 526 475 F en fonctionnement et 130 388 F en investissement ? Encore faut-il souligner que la dotation aux amortissements couvre plus de 50 % des recettes de la section investissement soit 15 % des dépenses inscrites en

fonctionnement : la part d'autofinancement est donc importante. Pour le budget des SPPF, beaucoup plus important, à titre d'exemple, la même dotation ne représente que 24 % de recettes de la section investissement et seulement 3,7 % des dépenses de fonctionnement. Mais le plus surprenant, c'est que l'extrême modestie du budget du SDIS, qui doit faire fonctionner théoriquement 39 Centres de Secours, ne choque personne, pas même le préfet qui est l'autorité de tutelle directe. Cela dit, la position du conseil général des Landes en cette année 1969, les décisions présentées consécutivement par le préfet constituaient autant d'éléments positifs qui pouvaient permettre une amélioration de la gestion, l'amorce d'une rationalisation du fonctionnement des deux services d'incendies.

Or, dès 1970, le débat reprend avec les mêmes procès : augmenter la part de l'État et faire payer les riches sylviculteurs. Pour appuyer ce vœu, le conseil général refusa une fois de plus de voter le budget des SPPF en limitant sa participation à 2 500 000 F sur les 4 080 000 F sollicités.

Dans ce débat, M. Lamarque-Cando, après qu'il eut dressé l'accusation contre les sylviculteurs pour justifier la création d'une taxe à l'hectare qui déclencha quelques vives réactions, déclara : « ... *J'ai fait bien sûr une proposition saugrenue, c'est une solution extrême... Il y a des moments où il faut brandir cette menace même si on sait qu'on ne pourra l'utiliser...* »

Position surprenante par sa modération soudaine d'autant que le préfet enchaîna en disant qu'en effet la solution n'était pas loin, le ministère de l'Intérieur envisageant l'implantation d'un centre de Sécurité civile comme dans le Var. À un vœu émis par le conseil général le 16 novembre 1970 en ce sens, une réponse plutôt favorable fut faite par le ministère de l'Intérieur. Dès 1969, un groupe de travail interministériel mis en place par le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas s'est réuni régulièrement.

Après avoir abandonné l'idée, déjà avancée en 1965, de créer, sur le budget des communes forestières, une taxe égale au produit obtenu en appliquant à la valeur du centime communal sur le non bâti un nombre de centimes arrêté par le conseil général (les Finances s'y étaient opposées) un mini dominici fut désigné en la personne de M. Hoelveck de la direction de la Sécurité civile. Un rapport fut donc réalisé sur la lutte contre les incendies de forêt dans les Landes d'où il ressort que le financement des SPPF devrait être réparti entre l'État, le FFN, le département et les sylviculteurs à hauteur de 30 % chacun, les 10 % restants étant réalisés par les travaux effectués par les SPPF. Quant au fonctionnement du service, le préfet signale au conseil général que cette mission l'a pleinement rassuré sur ce point... Ce qui est un tour de force, car cette mission eut lieu, en deux jours, les 13 et 14 mai 1970 : 5 mois après les fameuses décisions, le rapport fut rendu le 1er juillet 1970. Comment M. Hoelveck aurait-il pu, en deux jours, juger du fonctionnement du service ? Le contenu de son rapport démontre d'ailleurs qu'il

n'avait pas eu le temps d'approfondir le problème. Ainsi n'hésite-t-il pas à écrire : « ... *l'Union landaise des Associations de DFCI qui sont restées libres... Dans le cadre de l'Ordonnance de 1945, elles sont obligatoires, cette disposition présente un intérêt particulier dans le cas des LANDES puisqu'il apparaît que l'une des difficultés du recours à la solution, dite de la taxe à l'hectare, vient du grand nombre de propriétaires forestiers et de la difficulté qu'il peut y avoir à les réunir pour leur participation éventuelle aux dépenses que le département assume pour le fonctionnement du corps de SPF...* ». C'est consternant, mais il y a mieux encore, car est cité l'article 183 du Code forestier pris en application de la loi de 1924 sur les incendies de forêt et les associations de DFCI pour déclarer : « *On ne sache que ce texte, en forêt, ait trouvé application nulle part...* » ?! L'ignorance de l'organisation de défense contre les incendies de forêt dans les Landes est totale.

En résumé, M. Hoelveck, dans son rapport, constate que le système actuel des corps de pompiers ne peut être changé, qu'il faut augmenter la participation des sylviculteurs et qu'il faut réactiver les travaux effectués par les pompiers forestiers (SPF), car « *il reste beaucoup à faire en prévention et les efforts en ce domaine sont des plus rentables* ». Il ajoute également que l'implantation à Mont-de-Marsan d'une unité de Sécurité civile qui se substituerait aux SPF n'est pas à exclure.

Cette observation rejoint finalement la réponse du ministère de l'Intérieur au vœu précité du conseil général.

Il faut remarquer qu'à cette époque, le débat contre les sylviculteurs s'était largement amodié, de nombreux conseillers généraux reconnaissant que la taxe à l'hectare serait injuste. Y avait-il un rapport entre cette modération et la possible militarisation des services de lutte contre les incendies ? Il ne faut pas oublier non plus qu'à cette même époque était votée, dans la loi des finances, une taxe pour le défrichement des bois, lequel nécessitait déjà une autorisation du ministre de l'Agriculture⁶⁴. Taxe qui fut votée contre l'avis des agriculteurs et des forestiers, le puissant groupe de pression que constituent les Sociétés papetières est à l'origine de ce texte. Il est vrai qu'à l'époque, l'agriculture se développait rapidement et la concurrence entre les sols était forte. Dans les Landes, il était question de créer de grandes coupures agricoles avec de grandes cultures de maïs pour limiter le risque d'incendie certes, mais aussi parce que beaucoup plus rentables que les terres forestières. D'ailleurs, l'exposé des motifs justifiant la perception de cette taxe est très explicite.

⁶⁴ On retrouve une autorisation de défrichement dès la loi de 1879 portant une interdiction de défricher. Ce principe d'interdiction était déjà posé pour protéger les forêts, notamment « contre les cultures à court terme, plus rentables ». cf. code forestier notamment articles L 342-1 et suivants

Le débat⁶⁵ qui eut lieu à ce propos entre les conseillers Mirtin, député (de la zone forestière) et Coudanne (de la zone agricole et futur président du conseil général) est très démonstratif. Monsieur Coudanne, surpris par les affirmations du conseiller et député Mirtin, selon lesquelles la commune de Parentis-en-Born est propriétaire de 2000 hectares de forêt non rentables, lui demande alors pourquoi il ne faisait pas plutôt du maïs.

Mirtin : « *qu'on me donne l'autorisation et je le fais demain* ».

Coudanne : « *lorsque vous avez été sinistré, vous avez reçu une indemnité* ».

Mirtin : « *On ne touche jamais d'indemnité parce qu'on a brûlé. Il y a une chose paradoxale, ceux qui vont défricher des milliers d'hectares vont avoir une rentabilité sur ces hectares et ne vont rien payer et ceux qui n'auront pas défriché vont payer sur une forêt qui n'est pas rentable* ».

Cet échange illustre l'ignorance, par la plupart des élus (même de ceux élus dans des régions forestières), des problèmes forestiers, des contraintes qui pèsent sur la forêt et des aléas qui constituent autant de risques pour mener à bien un peuplement durant 30 ou 60 ans (ou plus). Il y a en effet quelque chose de profondément choquant d'obliger les propriétaires forestiers à faire de la forêt en leur interdisant de défricher et de les taxer ensuite parce qu'« *ils font* » de la forêt ?!

M. Lamarque-Cando va jusqu'à proposer, reconnaissant l'iniquité de cette taxe à l'hectare, une majoration de la taxe FFN perçue dans les Landes pour la reverser au département faisant ainsi participer les industriels du bois.

Qu'advint-il du rapport Hoelveck ? Par lettre du 23.11.1970, le Secrétaire d'État près du ministre de l'Intérieur modifiait la répartition prévue (État et FFN 30 %, département 50 %, sylviculteurs 10 %, travaux 10 %). En réalité, dans le budget de 1971, la part du département était encore de 66 %, État et FFN 31,5 %, sylviculteurs 0,3 %, travaux 2,1 %.

Les sapeurs-pompiers forestiers ayant fait connaître leur opposition (évidemment) à la militarisation du corps, cette solution semble disparaître de l'horizon et finalement la situation reste inchangée. L'État reste sur ses positions. Donc, toute nouvelle solution à la réorganisation des corps était abandonnée, l'État laissait au préfet le soin de jouer les arbitres entre le conseil général et les sylviculteurs qui devenaient ainsi la cible principale.

Pour faire illusion, le préfet publie un arrêté le 19 novembre 1971 par lequel il fixe le barème des interventions à facturer par le SDIS au bénéfice du budget des SPPF en application des règles de la spécialité budgétaire décidée en 1970. Parallèlement, le préfet prit des contacts avec l'Union landaise pour une augmentation de la participation des associations.

⁶⁵ Conseil général séance du 21.01.1971. p. 228

2) Les sylviculteurs doivent payer

- Et ils paieront

Par lettre de janvier 1972, le préfet demande officiellement, au nom du conseil général, que l'Union landaise (et à travers elle, les ASA de DFCI) relève substantiellement sa participation restée à 20 000 F depuis 15 ans. Dès 1972, les sylviculteurs acceptèrent d'augmenter leur participation à 25 000 F et pour 1973 à 50 000 F. Bien entendu, ces sommes ne satisfèrent nullement le conseil général.

À l'évidence, les uns et les autres n'étaient pas sur la même « longueur d'onde ». Les sylviculteurs, qui avaient été écartés purement et simplement de la lutte contre les incendies en 1947, alors qu'ils s'étaient dévoués pendant des années, considéraient que leurs obligations, désormais et à juste titre, se limitaient à la prévention. Le corps des SPPF et les associations de DFCI fonctionnaient chacun de leur côté alors qu'ils auraient dû collaborer. À la décharge des sylviculteurs, il faut dire qu'ils ont été ignorés par les autorités pendant toutes ces années et ils n'étaient sollicités que pour leur demander de l'argent. Conduite qu'ils n'appréciaient pas.

Un autre évènement allait intervenir : le conseiller Coudanne fût élu président du conseil général, son mépris pour les forestiers était connu, de même le préfet Buchet fut remplacé par le préfet Roche.

Le 17 décembre 1973, une réunion eut lieu entre l'Union landaise et des représentants du conseil général, en présence du président Coudanne. Ce dernier rappelle l'urgence de la situation et la nécessité d'équilibrer les comptes, 725 000 F sont nécessaires. Le conseiller Lamarque-Cando, pour sa part, n'hésite pas à rappeler que le conseil général n'était pas obligé de payer les pompiers :... « *avant 1945, le corps de SPF n'existait pas et la lutte contre les incendies de forêts était à la charge des propriétaires* »... Déclarer cela en 1973 démontrait l'ignorance de l'action des uns par rapport aux autres, des responsabilités légales, des obligations de chacun, mais, au-delà, le niveau « idéologique » du débat, a fortiori de l'auteur de la création du FFN... ! On voit la difficulté dans ce contexte de « trouver » une solution.

Les forestiers renouvèleront une proposition qu'ils avaient déjà faite suivant laquelle le corps des SPF pourrait être réduit à 100, les associations de DFCI fourniraient des supplétifs pour renforcer les centres de secours forestiers. Or, dès janvier 1974, en guise de réponse, le conseil général inscrit dans son budget 725 000 F à la charge de l'Union landaise. Dans un souci de conciliation, non sans malice, le président de l'Union landaise, M. Lanusse⁶⁶ qui avait succédé à monsieur Duret en 1972, accepte de verser cette somme en contrepartie de « travaux

⁶⁶ Industriel du bois, propriétaire forestier, président de l'ASA de DFCI de la commune de Sanguinet dont il est aussi le maire...

d'entretien de voies de pénétration qui pourraient être effectués par le service départemental suivant les modalités à établir ultérieurement entre nous ». Ce faisant, l'Union landaise rappelait sa mission et celle des associations de DFCI, mais également une des missions que les SPF devaient faire et qu'ils ne faisaient plus, mission qui était le fait générateur de la participation financière des associations de DFCI au budget des SPF. Mais ce rappel n'était perceptible que par une personne connaissant le dossier. Ce n'était ni le cas du conseil général et de son président, ni le cas du préfet, pourtant autorité de tutelle des ASA de DFCI. Faut-il rappeler que le rapport Hoelveck du 1er juillet 1970 qui « *découvrait* » la loi de 1924 et les associations syndicales ou encore ce numéro de la revue « Contact »⁶⁷ publiée par la préfecture qui, décrivant l'organisation de lutte contre les incendies de forêt, classent les associations de DFCI avec les entreprises privées réalisant des travaux, alors que ce sont des établissements publics placés sous sa tutelle et chargés de la lutte préventive... ? D'ailleurs, dans les débats du conseil général, il n'est pratiquement jamais question du rôle de DFCI des associations, encore moins de leurs statuts. Les propositions des professionnels n'ont à notre connaissance jamais été discutées réellement, elles n'ont pas fait l'objet de table ronde ni d'étude particulière.

Le seul but poursuivi était de trouver des recettes, pas de diminuer les dépenses.

Bien sûr, la proposition de l'Union landaise de payer 725 000 F en échange de travaux ne pouvait pas être retenue, d'abord parce qu'il ne s'agissait plus d'une participation, mais d'un paiement d'un service rémunéré, ensuite parce que le corps des SPF était bien incapable de réaliser des travaux. Leur statut de fonctionnaires rendait impossible la réalisation de cette tâche, à moins d'augmenter les effectifs (!) et il aurait fallu, en outre, acheter du matériel. Or, l'hiver, il n'était cependant pas exclu qu'en organisant le corps des SPPF on puisse constituer une équipe, quant aux matériels, les sylviculteurs, au travers de l'Union landaise des ASA de DFCI, auraient sans doute préféré le financer plutôt que de financer du fonctionnement, d'autant que l'Union landaise disposait déjà de matériels. Il est dommage que ces propositions avec les supplétifs n'aient pas été étudiées. Mais ce n'était la préoccupation dominante ni du président du conseil général ni du préfet.

- D'office avec préméditation

Ce qui devait arriver arriva. L'Union landaise refusa de répondre aux demandes de versements des 725 000 F et le préfet, exerçant son autorité de tutelle « retrouvée », par arrêté du 17 mai 1974, inscrit d'office la dépense au budget de l'Union landaise. À ce stade, toute discussion devenait inutile et la procédure contentieuse était engagée par l'Union landaise contre l'arrêté

⁶⁷ Revue Contact n° 6 – mars 1972

d'inscription d'office devant le tribunal administratif de Pau. Le point culminant fut atteint en 1975, lorsque le président de l'Union landaise adressa une lettre au président Coudanne pour lui demander de lui confirmer si, « ce qu'il avait lu dans le journal Sud-Ouest », était vrai : la participation des sylviculteurs était portée à 15 % du budget des SPF, soit 1 471 650 F ?!

Mais là où cela devient intéressant, c'est qu'en parcourant les archives de ce dossier, on s'aperçoit que le recours à la procédure d'inscription d'office a été dès le début de 1973, pratiquement dès son arrivée, une préoccupation du préfet Roche. Il avait chargé monsieur Piedbois, jeune énarque stagiaire, d'instruire le dossier (à charge).

C'est ainsi que, questionnés à ce propos, les services fiscaux des Landes répondent positivement par lettre du 15 mars 1973, le T.P.G. des Landes fit de même par lettre du 21 mars 1973. Mais la réponse la plus intéressante, la plus stupéfiante aussi, est celle du président du tribunal administratif de Pau, consulté également, et que nous publions intégralement ci-après :

PAU, le 13 Avril 1973

10331

Monsieur le Préfet,

Par lettre n° 877 du 7 Février 1973, sous le timbre de votre 1ère division, vous avez bien voulu me demander mon avis personnel sur la légalité d'un arrêté préfectoral, qui porterait, après mise en demeure, inscription d'office au budget de l'Union Landaise et, en cas de besoin, aux budgets des Associations Syndicales autorisées de Défense des Forêts contre l'incendie, des crédits nécessaires au fonctionnement du Corps des Sapeurs Pompiers forestiers des Landes.

D'autre part, vous m'avez communiqué, à cet effet, deux notes établies par vos services les 30 Janvier et 19 Mars 1973, une lettre du 15 Mars 1973 de M. le Directeur des Services Fiscaux de votre département ainsi qu'une lettre du 21 Mars 1973 de M. le Trésorier Payeur Général des Landes et divers autres documents.

Enfin, M. PIEDBOIS, Elève de l'E.N.A. en stage à votre préfecture est venu prendre contact avec moi, le 22 Mars 1973, à ce sujet.

En réponse, après étude du dossier communiqué et des lois, décrets et arrêtés en vigueur, notamment : décret n° 47-539 du 25 Mars 1947, Ordonnance du 28 Avril 1945 (art. 10 et 13), le Code forestier (art. 182), lois des 21 Juin 1865 et 21 Juin 1888 et décret-loi du 26 Décembre 1926, j'ai l'honneur de vous faire connaître, que, dans la mesure où la légalité de l'Union Landaise et des Associations Syndicales autorisées de D.F.C.I. ne semble plus pouvoir être discutée, je partage entièrement l'avis de vos services et de M. le Trésorier Payeur Général des Landes sur la possibilité qui vous appartient de procéder éventuellement à l'inscription d'office des crédits nécessaires au fonctionnement du Corps des Sapeurs Pompiers forestiers de votre département aux budgets des établissements publics précités.

Les arrêtés préfectoraux que vous pourriez être amené à prendre à cet effet seraient conformes à la combinaison des textes susvisés.

J'émetts donc cet avis, sous la réserve habituelle que ledit avis ne saurait engager la liberté d'appréciation du Tribunal Administratif de Pau sur les recours éventuels, dont il pourrait être saisi contre de tels arrêtés.

Ci-joint, en retour, les documents communiqués.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Préfet l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le Président,


Henri BRENOT.

Étrange que cette démarche du préfet, de consulter le président du Tribunal administratif et encore plus inouï, la réponse de ce dernier ! Elle éclaire quant aux connivences possibles sur le fonctionnement des institutions de la République et entre HAUTS fonctionnaires. Les principes de Monsieur de Montesquieu ne sont, semble-t-il, pas encore complètement assimilés...

Donc, dès janvier 1973, les services de la préfecture des Landes ont ouvert le dossier de la procédure d'inscription d'office, dossier qui montre combien, il faut encore le répéter, l'action des associations de DFCI, leur statut et leur fonctionnement étaient ignorés. Situation tout de même extravagante, il faut en convenir. D'autant que M. Piedbois, sous la direction du préfet Roche, a été chargé parallèlement d'établir pour le conseil général un rapport sur la fiscalité forestière dont le but était simple : montrer que, premièrement les sylviculteurs ne payaient pas d'impôts, deuxièmement que la sylviculture était rentable. Ce rapport fut présenté au conseil général en novembre 1973 à la plus grande satisfaction de tous. La curiosité de ce document réside plus dans les motifs qui l'ont animé que dans son contenu. Pourquoi cet acharnement contre les forestiers sans chercher les causes du problème, pourquoi cette partialité systématique ? À force de procès d'intention, à force d'absence d'information, on finit par détourner le sens des réalités et ainsi persuader quelques esprits que telle cause est la bonne. Cette attitude provoque finalement beaucoup de dégâts, car elle forge des opinions qui sont ensuite à l'origine d'incompréhensions, de difficultés supplémentaires. Ainsi, à la lecture du rapport Piedbois, le Colonel Englinger, directeur départemental de la Protection civile, écrit au préfet que, finalement, ce document confirme : *« ce que nous avons toujours déduit au cours des confrontations entre l'Administration et les sylviculteurs à savoir : ... que la propriété privée forestière présente un intérêt certain quant à sa rentabilité et aux exonérations dont elle bénéficie dans le cadre de différentes taxes et impôts... »* Ceci alors que le rapport Piedbois ne comporte aucune analyse du régime fiscal forestier et qu'il en ignore les fondements. En outre, il isole cette activité de la richesse qu'elle produit. Enfin, il établit la rentabilité de la forêt notamment et surtout à partir d'une étude faite en 1972 par la Centrale forestière (filiale de la Cellulose du Pin, du groupe Saint-Gobain, à l'époque) qui réussit l'exploit de démontrer que la ligniculture du pin maritime est plus rentable que la culture du maïs ?! Étude basée sur une publication de l'Institut pour le développement forestier sur *« la Sylviculture moderne du Pin maritime dans les Landes de Gascogne »* réalisée par un groupe d'ingénieurs, tous issus de l'AFOCEL⁶⁸ et d'autres filiales de la Cellulose du Pin ; papeterie de taille internationale qui disposait de 3 usines dans le massif. De même que pour faire plaisir aux conseillers généraux, il fallait dire que les sylviculteurs ne payaient pas d'impôts, de même l'intérêt pour un papetier

⁶⁸ Association forêt cellulose : organisme de recherches forestières financé par les papetiers

est bien de démontrer que la forêt est rentable, sinon à quoi bon faire de la forêt et dès lors, quid de mon approvisionnement... ?

Ce faisant, l'objectif était atteint : discréditer totalement les sylviculteurs à l'appui de quelques alibis pseudo économique-scientifiques. Toutes les conditions étaient réunies pour faire payer les sylviculteurs, « *les éléments d'informations existaient* ». Le préfet Roche n'écrivait-il pas en 1974 au ministre de l'Agriculture que le fait, que les sylviculteurs refusent de payer, constituait une véritable provocation à l'égard de l'opinion publique ? En cela, il faisait allusion à la montée des prix du bois, suite au choc pétrolier, en 1973-1974 et il est vrai que, psychologiquement, cette augmentation des prix « *tombait mal* », même si cela n'avait rien à voir avec le sujet. Bref, le procès était prêt et bien alimenté, il suffisait maintenant d'attendre le jugement du tribunal administratif de Pau.

L'engagement de ce nouveau préfet dans ce dossier, à peine arrivé, est à souligner ; il est vrai que ce dossier était devenu le bon moyen de gagner la confiance du conseil général, faire plaisir aux conseillers et ainsi obtenir des votes sur d'autres dossiers plus lourds politiquement (routes, autoroutes, urbanisme, agriculture, zones industrielles, etc.)

B) Le jugement du tribunal administratif de Pau : à qui perd, gagne ?

Rendu le 30 juillet 1975, le jugement du tribunal administratif de Pau prit les deux parties de court dans la mesure où d'une part, il annulait l'arrêté d'inscription d'office du préfet, d'autre part, il déclarait obligatoire la participation des associations de DFCI dans le budget des pompiers forestiers, le tout sur des motifs étrangers à ceux avancés par chacune des deux parties. Alliant la confusion des moyens avec un mélange hardi de quelques arguments, le Tribunal a cherché, semble-t-il, à éviter de donner complètement tort au département alors que, finalement, son jugement implique l'intégration du corps des pompiers forestiers dans le cadre du SDIS, c'est-à-dire le retour au droit commun. Or, c'est justement ce à quoi les autorités départementales des Landes s'opposent le plus.

1) Un contenu embarrassé

Ce jugement était attendu, le tribunal prit son temps pour inscrire cette affaire et il n'est pas exclu de penser qu'il ait attendu le mouvement préfectoral dans les Landes qui amena M. Jacques Gérard à la place du préfet Roche dont la partialité dans ce conflit devenait excessive eu égard à sa fonction.

Embarrassé, le tribunal administratif de Pau l'était aussi ; faut-il se rappeler la position de son précédent président sur cette affaire (cf. p 121). Donner tort au département quelques mois plus tard après lui avoir conseillé la procédure soumise à sa censure est une situation peu banale. Aussi, les juges vont-ils essayer de sanctionner l'arrêté du préfet sans pour autant lui donner totalement tort : l'arrêté d'inscription d'office sera annulé, non pas au fond, mais parce qu'il s'appuie sur une décision prise par une autorité incompétente. Ainsi, le tribunal va-t-il prétendre que la participation des associations de DFCI est bien obligatoire, mais que le conseil général n'était pas compétent pour en débattre puisque le corps des pompiers forestiers relevait du décret du 20 mai 1955 sur les SDIS, qu'en conséquence, c'était la Commission administrative prévue dans ce cadre qui devait fixer cette participation.

Il est difficile de croire que le Tribunal ait pu monter une telle argumentation autour du décret de 1955 sans en même temps y voir une volonté délibérée de ne pas s'étendre sur l'application du décret de 1947. Pourquoi est-il parti sur le fait que le décret de 1947 avait été pris en application de l'ordonnance de 1945 alors que c'est historiquement et juridiquement faux ?

Quant à cette ordonnance, les juges n'auraient-ils pas lu l'article 10 qui justement dresse la liste des travaux confiés aux associations de DFCI dans laquelle ne figure pas, contrairement à ce que les juges prétendent, l'achat de matériel de lutte contre les incendies de forêt (DCIF et non pas DFCI). Pour ces derniers, les propriétaires avaient été assujettis à une autre taxe prévue à l'article 7 (cf. supra) pendant 10 ans et qu'ils ont payée. Ce faisant, toute l'argumentation sur la participation obligatoire des associations de DFCI tombe. En fait, le tribunal, en retenant ou en construisant les éléments qui allaient dans ce sens, a cherché à ne pas répondre à la question de fond : le préfet, autorité de tutelle des associations de DFCI, pouvait-il, en application de la procédure d'inscription d'office que lui confère la loi du 21 juin 1865 et les textes subséquents sur les associations syndicales autorisées, considérer la somme fixée par le conseil général au titre de la participation des associations de DFCI au budget des pompiers forestiers comme une dette exigible ? Juridiquement, la réponse est négative.

En faisant des amalgames entre les dispositions du décret de 1947 et celui de 1955, par exemple en comparant la subvention de l'État prévue dans le décret de 1947 à l'obligation faite aux communes au titre de l'article 185-3 du Code des communes de financer le SDIS au travers de la taxe de capitation, c'est-à-dire en comparant un régime dérogatoire à un régime de droit commun, le Tribunal a préféré entretenir la confusion plutôt que de statuer au fond. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le jugement ait plongé les deux parties dans un abîme de réflexion qui fait qu'elles ont, toutes les deux, engagé un recours devant le Conseil d'État. Il

n'empêche, c'est bien l'État, le préfet, qui a perdu dans cette première affaire, car il y en aura beaucoup d'autres.

2) Vers une conciliation

Faut-il signaler le commentaire du professeur de droit, Michel Durupty (AJDA novembre 1975, II, p. 522) qui réussit la prouesse d'expliquer la décision très confuse du tribunal administratif de Pau et dire en quoi il se trompait en ignorant le contexte historique de ce problème dans les Landes, l'évolution des textes en la matière et sans chercher à savoir en outre, l'application qui en était faite dans ce département ?! Très justement, Maître Giffard, avocat au Conseil d'État, représentant le département des Landes, confirmait au préfet, dans une lettre, que ce commentaire n'aurait pas d'incidences...

En revanche, l'attendu du Tribunal qui prévoit l'intégration du corps des pompiers forestiers dans le SDIS et l'extension des pouvoirs de la Commission administrative à ce corps, préoccupait bien plus Me Giffard. Et il avait raison. Cet argument était le plus pervers et il démontre que les juges avaient bien compris tous les enjeux, car il impliquait, à terme, une transparence budgétaire des services d'incendies. De cela, ni le préfet, ni le conseil général, ne voulaient et ils continueront à faire comme s'il ne s'était rien passé. Mais le plus surprenant est que les forestiers n'ont même pas cherché à exploiter cette première victoire contentieuse ?!

Aussi, dans le projet de mémoire que le préfet va présenter au conseil général pour accord, l'essentiel des arguments tendra à démontrer la spécificité qui, dit le préfet, « *a toujours été reconnue au corps des sapeurs-pompiers forestiers* ». Le rapport fait en ce sens à la session extraordinaire du 1er octobre 1975 est édifiant, car le préfet va, comme ses prédécesseurs, tout à la fois satisfaire l'envie d'en découdre des conseillers généraux au prix de quelques inexactitudes et éviter de poursuivre le contentieux en obtenant un accord « *à l'amiable* » avec les forestiers.

Reprenant probablement un texte préparé par son prédécesseur, le préfet J. Gérard s'attache à défendre avec conviction le caractère départemental et singulier du corps des pompiers forestiers. Mais il le fit au prix d'inexactitudes importantes : attitude inadmissible de la part d'un représentant de l'État. Nous citerons deux exemples :

- Le préfet rappelle qu'en 1947, une circulaire du 2 juin de la direction de la comptabilité publique précisait : « *Les opérations comptables seront décrites... dans un compte hors budget intitulé Service Départemental de lutte contre les incendies de forêts...* ». Il s'agissait en fait d'une instruction adressée au trésorier-payeur général deux mois après la publication du décret du 25 mars 1947. D'ordre

comptable, cette instruction ne créait pas une situation de droit alors que d'une part, le corps des pompiers forestiers était en cours de constitution, que, d'autre part, il n'existait pas encore de SDIS dans les Landes contrairement à ce que prétendait le préfet en page 4 de son rapport.

- Le préfet explique ensuite que le décret du 20 mai 1955 qui porte le SDIS en établissement public autonome ne mentionne pas le corps des pompiers forestiers des Landes. Il note qu'en outre, les pompiers forestiers étaient des ouvriers agricoles et que le décret de 1955 ne concerne que le statut des pompiers communaux. Il évoque la fonctionnarisation des pompiers par le département et de citer à l'appui de cette analyse un référé de la Cour des comptes du 28 avril 1961 et une lettre du ministère des Finances qui, dit-il, corrobore tous ces points en précisant : « *que les dispositions du Décret de 1955 ne sont pas applicables aux services de DFCI et que ces services disposent d'une autonomie nettement affirmée par différentes dispositions du Décret de 1947* ».

À ce point, le rapport du préfet atteint un sommet puisque le référé de la Cour des comptes disait exactement le contraire ; en voici les conclusions signées du 28 avril 1961 :

« ... *Il paraît donc souhaitable en conclusion :*

- 1) *Que soient étendues aux services départementaux de lutte contre les incendies de forêts, les dispositions du Décret du 20 mai 1955 et de l'arrêté du 17 octobre 1955 afin que leurs opérations soient désormais décrites dans un compte de gestion présenté suivant le plan comptable.*
- 2) *Que soit étudiée la possibilité d'une fusion des comptes des deux services, sous réserve d'une ventilation des dépenses permettant de calculer de façon précise (notamment par l'établissement de clés de répartition pour les dépenses communes) les charges se rapportant à chacun des deux services... »*

Ce « gros mensonge » étant fait, les conseillers étaient ainsi tranquilisés, mais le préfet savait que sur le plan juridique, il n'avait aucune chance devant le Conseil d'État et c'est pourquoi il préféra s'orienter, sans délai, vers des contacts plus ouverts avec l'Union landaise des associations de DFCI. Pour ce faire, le préfet, astucieusement, fit approuver par le conseil

général en séance du 1er octobre 1975, à la fois la décision du recours en appel devant le Conseil d'État et celle d'ouvrir des négociations avec les sylviculteurs.

- Deux recours simultanés

L'Union landaise décida de porter le jugement du tribunal administratif de Pau devant le Conseil d'État. Le préfet, au nom du département des Landes fit de même. Les mémoires des uns et des autres reprenaient les mêmes arguments, point n'est besoin d'y revenir, le préfet continuant officiellement d'ignorer superbement qu'il était chargé de la tutelle de chacune des ASA de DFCI et de ladite Union landaise des ASA de DFCI.

Dans ce contexte, il faut quand même signaler la réponse présentée le 4 juin 1976 par M. Jean Gadant, chef du service des forêts, au nom du ministère de l'Agriculture, au Conseil d'État à la demande de ce dernier. Le chef du service des forêts, après avoir écrit que le souci de rentabilité associé aux exigences des conditions écologiques conduit les sylviculteurs à pratiquer la monoculture du pin maritime, conclut :

« La participation demandée aux Associations Syndicales de propriétaires est fondée sur les risques particuliers de cette monoculture au regard des incendies et le versement aux propriétaires correspond à une rémunération pour services rendus... »

Affirmation stupéfiante à tous les points de vue, aussi bien sur la sylviculture pratiquée dans les Landes que sur l'interprétation du problème par l'ingénieur général Jean Gadant. Celui-ci oublie purement et simplement son rôle de tutelle, il oublie que les associations syndicales autorisées ne sont pas des associations de personnes, mais des associations foncières, qu'en outre, il s'agit d'établissements publics chargés de la prévention des feux de forêt sous tutelle de l'État via les préfets. Quant aux termes du décret de 1947, il les ignore en donnant en outre une qualification juridique personnelle de la participation des associations syndicales de DFCI. Oserons-nous en déduire que ce « Haut » fonctionnaire du ministère de l'Agriculture ne sait même pas qui fait quoi et à qui et pourquoi il accorde des subventions du FFN... ?

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les différentes autorités poursuivent sur ce dossier un dialogue de sourds depuis des années.

- Des négociations parallèles

Le préfet J. Gérard mena rondement les contacts puisque, dès le 23 décembre 1975, un protocole d'accord était rédigé entre le préfet et le conseiller Fournier, président de la commission des Finances du conseil général d'une part, le président D. Dorlanne du Syndicat des sylviculteurs et le président M. Lanusse de l'Union landaise d'autre part.

Dans ce protocole d'accord, il était entendu que les forestiers prendraient en charge 10 % des dépenses de fonctionnement « de la DFCI ». C'était le but recherché par les autorités

départementales, elles l'ont obtenu. Pour leur part, les forestiers obtenaient la confirmation que l'Union landaise était bien déchargée de la lutte active et que c'était volontairement qu'elle participait au financement des sapeurs-pompiers forestiers. Deux précisions fondamentales acceptées par le préfet et le conseiller Fournier, ce qui n'empêchait pas le préfet de défendre exactement le contraire dans son mémoire devant le Conseil d'État. Il est vrai que la suite donnée à ce protocole passait par le désistement des deux parties. Ce faisant, le préfet Gérard venait d'obtenir une grande victoire, nous le verrons, avec la signature définitive de la convention qui s'en suivit.

- Une autre enquête pour rien

Pendant que les négociations se poursuivaient et que les mémoires en réponses des uns et en répliques des autres se succédaient, le ministère de l'Intérieur demandait une enquête à l'inspection générale de l'administration. Celle-ci fut rendue en août 1976, elle s'intitulait « *Étude RCB sur le système général de lutte contre les feux de forêts* » (RCB : rationalisation des choix budgétaires).

Rédigée en 15 pages, observons qu'il n'est question nulle part de choix budgétaires et encore moins de « rationalisation ». Rien sur les associations de DFCI et leur rôle, rien sur l'Union landaise ; les enquêteurs n'ont pas rencontré les représentants du conseil général, ni ceux de l'Union landaise des associations syndicales de DFCI, seul le secrétaire général du Syndicat des sylviculteurs, J.-C. Bussy a été entendu ?...

Et pourtant, n'était-il pas dit dès l'introduction p.5 constatant que le corps des pompiers forestiers était très autonome par rapport au SDIS :

« Bien que ce dernier soit dans une situation financière encore plus catastrophique et immédiate, allant même jusqu'à pouvoir douter de l'existence d'un minimum de sécurité dans le département en cas de risques graves ou simultanés qui pourraient naître à son encontre... »

Cet avertissement n'a même pas suscité l'éveil desdits auteurs d'une étude qui se voulait porter sur la rationalisation des choix budgétaires ? Le contenu de cette mini étude conduite à grande vitesse est d'une médiocrité absolue. Il fallait néanmoins citer cette autre occasion manquée d'approfondir le problème pour chercher une ou des solutions. La solution allait-elle surgir localement ?

- L'accord de 1976, gagner du temps

Et le préfet Gérard réussit, dans ce contexte, le tour de force de faire signer un compromis entre le conseil général et les représentants des ASA de DFCI et du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest. Il venait de gagner la seconde manche !

SECTION 2 - DU CONTENTIEUX AU COMPROMIS

I - LE PRÉFET ET LE CONSEIL GÉNÉRAL SE COALISENT

La Convention établie sur la base du protocole d'accord de décembre 1975 fut signée le 16 octobre 1976 et approuvée par le conseil général le 27 octobre 1976. Ce faisant, le préfet obtenait l'abandon du recours contentieux devant le Conseil d'État, un engagement important de l'Union landaise pour l'avenir et par suite, le maintien de la situation en l'état ! Le préfet Gérard avait savamment manœuvré puisque le conflit était apaisé, la situation des corps de pompiers (SPPF et SDIS) maintenue, ce qui lui laissait le temps d'étudier d'autres procédures ou d'attendre le prochain mouvement préfectoral et passer le dossier à son successeur.

A) La lettre et l'esprit de l'accord

L'Union landaise, dans le protocole d'accord de 1975, était disposée à verser 10 % du budget annuel de fonctionnement du corps des sapeurs-pompiers forestiers, auquel s'ajoutait un moratoire pour les années 1974 (50 000 F), 1975 (600 000 F), 1976 (650 000 F).

Dans la convention, le libellé est différent ; ainsi la participation des associations syndicales de DFCI est fixée à 1 300 000 F pour 1977 et pour chacun des exercices suivants la participation est fixée sur la base de 1 300 000 F majorée du taux d'accroissement de la masse salariale entre les deux années précédant l'année budgétaire à considérer⁶⁹. Ce système était en place pour cinq ans. Ce changement était à l'avantage du département, car la masse salariale augmentait de plus de 10 % par an. Les versements de l'Union landaise sont passés de 1 300 000 F en 1977 à 1 953 700 F en 1980, soit près de 50 % en trois exercices, suivant la clé de calcul prévue à la convention.

C'était la lettre.

Quant à l'esprit, d'abord il faut noter que, bien qu'il soit écrit que l'Union landaise est déchargée de la lutte active, il n'est pas précisé ni rappelé pour autant le rôle des associations syndicales de DFCI, leur statut et la charge qu'elles assument au titre de la lutte préventive. C'était pourtant une occasion de fournir enfin une information aux conseillers généraux.

Par ailleurs, le préfet ne devait-il pas approuver aussi cette convention en tant qu'autorité de tutelle des associations syndicales de DFCI ? Nous pensons que oui. N'est-ce pas là encore un argument de plus qui concourt à la cristallisation des rapports conflictuels entre le conseil

⁶⁹ Voir annexe 4

général et les sylviculteurs en occultant du même coup, le statut des associations syndicales de DFCI et leur mission de prévention ?!

Enfin, pourquoi le Syndicat des sylviculteurs a-t-il signé une telle convention, il n'est directement concerné ni par le conflit ni par les engagements de l'Union Landaise ? A-t-il voulu apporter sa caution à cet accord ou a-t-on voulu l'obtenir ? Il est vrai qu'il représente, sur les trois départements les propriétaires forestiers du massif des Landes de Gascogne (tous membres des ASA de DFCI) avec une forte capacité d'action.

À l'évidence, la campagne politique contre les « riches sylviculteurs » a joué sur les esprits et le milieu de la propriété forestière.

Nous pensons qu'en la circonstance, les représentants des sylviculteurs ont manqué une occasion de positionner et de définir une fois pour toutes les rôles et responsabilités de chacun. Le climat était apparemment bon entre les interlocuteurs pendant les négociations, les personnalités du préfet Gérard et du conseiller Fournier (majorité gouvernementale) ont sans doute compté. Elles ont compté d'autant plus qu'au regard des débats auxquels la Convention a donné lieu dès octobre 1976, il semble bien qu'entre l'État et le conseil général, on peut se demander qui est le chat et qui est la souris.

C'est Jean Salinas, conseiller général de Sabres – zone forestière –, qui est le rapporteur des termes de la convention. Dès l'intitulé, on peut prévoir dans quel esprit le débat se tiendra, puisqu'il est question de la « *participation des Associations Syndicales de propriétaires aux dépenses du corps des sapeurs-pompiers forestiers* ». Que les associations syndicales soient des associations foncières d'une part, de défense des forêts contre l'incendie d'autre part, établissements publics chargés de travaux de prévention enfin, cas unique en France, il n'en sera nulle part question dans les débats qui suivront?!! Jamais les conseillers généraux n'évoqueront cet aspect, ils continueront d'ignorer ou feindront d'ignorer la part prise directement par les sylviculteurs dans la protection du massif pour ne voir que les dépenses de lutte active. Lors de ce débat à la session du 27 octobre, à la suite de la lecture du projet de convention par le rapporteur, le conseiller Poras regrette que finalement ce ne soit pas un texte règlementaire qui fixe la participation des sylviculteurs. Il ajoute que le retrait des recours tend en outre à montrer que le département avait tort « *alors qu'à l'évidence ce n'est pas le cas* ».

Le conseiller Destenave, quant à lui, n'est pas d'accord que les associations soient sous « *la coupe des gros propriétaires* » que la taxe sera donc « *proportionnelle au nombre d'hectares et ne sera pas progressive* », « *... qu'il ne faut surtout pas donner ce privilège à l'Union landaise de collecter l'impôt* ». Pour sa part, le conseiller Jean Lamothe, dit, en outre « *qu'il a peur aussi que les petits propriétaires soient relativement, en pourcentage, plus pénalisés que les gros* ».

De même, il est favorable à l'augmentation de cette part dans l'avenir et il regrette aussi l'abandon du recours devant le Conseil d'État. Se mêlent ainsi, une suite d'interventions plus ou moins contradictoires où la démagogie, ajoutée à l'ignorance des problèmes, donne le ton général du débat. Mais l'essentiel est d'obtenir le vote des conseillers qui n'étaient pas très favorables à cette Convention, le nouveau président du conseil général Henri Lavielle commet un « *aveu* » qui en dit long sur « *l'esprit* » de cette Convention.

« ... cette situation est très provisoire, elle nous permettra d'attendre les dispositions qui régleront alors d'une manière réglementaire et définitive, j'espère, la participation des sylviculteurs aux frais de la DFCI ».

Car, en effet, pendant que le préfet Gérard menait des négociations dans les Landes, à PARIS il préparait un projet de décret avec les cabinets des ministères de l'Intérieur et des Finances. Projet de décret dont il présenta les grandes lignes devant les conseillers pour les convaincre de voter cette Convention et, bien que quelques conseillers aient fait observer encore une fois l'absence d'engagement de l'État dans cette affaire, la Convention fut votée.

À ce niveau, on sent bien que tout se passait entre le président du conseil général, le préfet et PARIS. Les sylviculteurs n'avaient pas été informés de ces démarches, au contraire, ils constituaient « *l'objet* » du marchandage ou un moyen de pression suivant l'évolution des rapports entre le département et l'État. Encore qu'il faille observer l'absence du ministère de l'Agriculture (officiellement ?) dans ces négociations parallèles ?!

À propos de ce projet de décret, il faut tracer en quelques mots son contenu. Les aides du FFN deviendraient des recettes non plus exceptionnelles (?), mais ordinaires. L'ensemble des aides de l'État serait délégué au préfet de région qui procéderait à la répartition entre les trois départements. Enfin et surtout, la participation des sylviculteurs correspondrait à une taxe pour service rendu, celle-ci se situerait entre 8 et 12 % du budget. Une commission tripartite fixerait un montant entre 8 et 12 % et, à défaut d'accord, le préfet statuerait en dernier ressort.

Dans tout cela, le rôle et l'importance de la prévention sont totalement absents de toutes considérations. Mieux, le préfet, s'agissant de certaines associations qui ne sont pas constituées ou qui ne fonctionnent pas, dit qu'il ne faut pas que l'Union landaise perde... *ses adhérents*... ? Oublier à ce point ses responsabilités de tutelle est incroyable de la part d'un préfet. Il est même question d'aider l'Union landaise alors que le préfet a non seulement le devoir, mais l'obligation de faire fonctionner les associations défailtantes.

Comme le répétait le président du conseil général juste avant le vote : « *C'est la raison pour laquelle mon intervention a davantage la forme d'un appel, car je souhaiterais que cette*

Convention soit mise en application au moins pendant le temps de préparation et de publication du Décret qui verra le jour certainement dans les années à venir ».

Et la Convention fut approuvée.

Ce faisant, la confiance des représentants de l'Union landaise et du Syndicat avait été trompée ; plus grave encore, l'organisation du corps des SPPF était maintenue : le problème de fond restait entier, quant aux besoins financiers, ils étaient reportés, mais pour combien de temps ? Ainsi depuis 1945 aucun des préfets dans les Landes n'a appliqué la loi quant à sa tutelle ni sur les ASA de DFCI ni sur les corps de pompiers !

B) Sa conclusion : une erreur tactique

C'est à la lumière des événements qui ont suivi qu'il est permis de faire cette affirmation, une situation certes plus facile que de juger sur l'instant. Dès lors que l'Administration engagée dans un conflit accepte de discuter, c'est que, le plus souvent, elle a tort. L'habileté avec laquelle le préfet Gérard a fait comprendre au conseil général qu'il valait mieux négocier plutôt que de poursuivre la voie contentieuse est significative. A notre avis, les professionnels de la forêt ont manqué une occasion de régler ce problème au fond devant le Conseil d'État, l'appui du référé du 28 avril 1961 de la Cour des comptes ainsi que son rapport du 10 février 1972 (passé sous silence par le préfet), auraient été déterminants (cf. infra p 198). Mais dans le Sud-Ouest, le goût de « l'accord amiable » est plus fort que celui du contentieux.

Il n'empêche, le suivi des débats du conseil général aurait montré que, dès la signature, il était question de revoir à terme la participation des sylviculteurs, or ces derniers ne semblaient pas leur prêter une grande attention, à tort ! Le préfet des Landes lui-même répondait au préfet de région le 24 novembre 1976 à la suite d'une note de la direction de la Sécurité civile (n° 8111 - 14 mai 1976) qui souhaitait une ventilation comptable des activités des pompiers forestiers et du SDIS que :

- La moindre confusion n'était plus possible depuis un arrêté préfectoral du 11 août 1971.
- Sur l'opportunité d'établir une nouvelle Convention faisant apparaître les missions et les charges de chacun des deux services, le préfet fait valoir sans hésiter que cela créerait des charges pour le budget des pompiers forestiers qui devraient rembourser au SDIS toutes les dépenses engagées par celui-ci pour les pompiers forestiers ?!

À ce point, il apparaît nettement que le problème n'est pas près de se résoudre, d'autant que le préfet Gérard conclut sa lettre par cette phrase stupéfiante :

« Par contre, elle serait (la Convention) en totale contradiction avec le principe même de la gratuité du Service d'Incendies qui remonte à une Ordonnance royale de 1759, constamment confirmée par la jurisprudence » !!!

Courant 1977, la Préfecture des Landes sort un livret sur « *La Lutte contre les Feux de Forêts dans le département des LANDES* ». Apparemment, les professionnels de la forêt n'en ont pas eu connaissance et c'est dommage. Ce livret complète peu ou prou à un précédent document publié dans la revue « *Contact* » éditée par la Préfecture en 1971. S'il est dit que les associations de DFCI paient 10 % du budget, au chapitre lutte préventive, pas un mot sur leur action, leur rôle, etc. En lui-même, ce document témoigne du fossé qui sépare encore les autorités et le monde forestier, lequel continue de se creuser depuis 1945. Il faut tout de même relever que, à la dernière page du document (p. 13), le préfet déclare que les corps forestiers assurent « *la totalité des missions de protection civile qui incombent normalement au SDIS soit seul dans les localités où le Centre de DFCI n'est pas jumelé à un corps de sapeurs-pompiers communaux soit en renfort des Centres des SDIS chaque fois que de besoin* ».

Le préfet des Landes écrit là ce qu'il a toujours nié dans ses courriers, rapports et déclarations. Cette attitude ne pouvait pas contribuer à la recherche d'une solution.

La Convention signée en 1976 ne pouvait pas « tenir » longtemps, elle n'a eu pour seul objet que celui de reporter le problème, de faire gagner du temps aux autorités landaises. Moyennant quoi, chacune des parties est restée sur sa position, aucune information n'a été fournie, ni sur l'activité des pompiers forestiers et ceux du SDIS, ni sur la prévention, son coût, son rôle, etc.

C) Quelle Convention ?

Un mois plus tard dans la deuxième session de novembre 1976, le débat rebondit à propos de la présentation du budget primitif 1977 du corps des SPF. Une augmentation de la participation des communes forestières au corps des SPF donne lieu à un débat original : il est demandé aux conseillers d'augmenter de 0,067 F à 0,335 F cette participation. Les uns et les autres s'évertueront à expliquer que cette taxe est injuste, qu'elle pénalise les communes très forestières qui sont en fait les plus pauvres, etc. Une fois de plus, la participation « des sylviculteurs » fut mise en cause et surtout l'absence d'engagement de l'État. Le préfet recommença toute son argumentation en rappelant au passage qu'une Convention avait été signée, mais (et c'est nouveau), il osa dire d'une part, que les communes forestières ne versent que 40 000 NF environ depuis 1954, soit 0,41 % du budget, qu'il faudrait atteindre le même taux qu'en 1947 soit 2,5 % du budget et que, d'autre part, les pompiers forestiers ont été

fonctionnarisés en 1962 par le conseil général contre l'avis des Ministères ! Ce dernier argument était de poids, d'ailleurs, il ne fit l'objet d'aucun commentaire. Mais si le préfet avait avancé cet argument, c'était sans doute pour rappeler que toutes les tentatives pour fixer la part de l'État seraient vouées à l'échec. Mais, au-delà, cela signifiait que les ministères et le préfet connaissaient aussi toutes les irrégularités organisationnelles et budgétaires dans lesquelles se situait le corps des SPF. Pourquoi le préfet ne fournit-il pas alors toutes les explications ? Cette position, nous le verrons, ne pourra que conduire à une impasse.

II - L'ÉTAT PIÈGE

En 1976, la signature de la convention par l'Union landaise et le Syndicat des sylviculteurs avait eu surtout pour effet de montrer à l'État que les forestiers n'étaient pas hostiles au principe de leur participation au financement du budget des SPF et que, ce faisant, l'institutionnalisation de cette contribution n'était donc pas impossible. Pour leur part les élus locaux ayant obtenu cet accord il leur restait à obliger l'État à s'engager plus précisément sur le budget des SPF.

En réalité, dès cette signature il apparaît dans les débats du conseil général qu'un nouveau texte est en préparation sur le plan national.

Ainsi, la participation des sylviculteurs semblant acquise, les interventions mettant en cause l'attitude de l'État dans ce dossier se firent de plus en plus nombreuses et plus vives de la part du conseil général des Landes. Des propositions de loi furent déposées par les groupes socialiste et communiste à l'Assemblée nationale. Les élections cantonales de mars 1979 ont apporté une plus forte majorité de gauche au conseil général des Landes, la pression vis-à-vis de l'État fut encore plus grande rendant la tâche du préfet plus difficile sur maints sujets. Le caractère politique du dossier sur le budget des SPF était évident pour tout le monde (même si dans les débats chacun s'évertuait à dire qu'il s'agissait d'un dossier technique). Ne fallait-il pas l'offrir en sacrifice sur l'autel de la pax politicae au conseil général des Landes ?

La publication du décret du 5 mai 1980 transformant la participation des ASA de DFCI en taxe pour service rendu prit de court les milieux professionnels forestiers qui, apparemment, ne s'attendaient pas à un tel texte intervenant avant l'échéance de la convention qu'ils avaient signée. Confiance trahie, humiliation, colère chez les représentants des forestiers, dès lors le Syndicat des sylviculteurs organisa une stratégie à la fois technique, juridique et politique qui aboutit d'abord à bloquer l'application du décret, ensuite à le faire annuler, enfin à convaincre les ministères qu'ils s'étaient fait piéger.

A) Saisir le Parlement

Deux propositions de loi⁷⁰ furent déposées en 1976 par le Parti socialiste et par le Parti communiste. À quelques détails près ces deux propositions envisagent la même chose :

- Faire payer les forestiers, mais aussi les industriels du bois ; il ne s'agit donc plus d'une taxe à l'hectare, mais d'une taxe sur les produits⁷¹.
- Faire payer l'État (en réalité le Fonds forestier national, FFN).

Autrement dit, l'essentiel du financement serait prélevé sur les activités de la forêt et du bois. Il faut noter que le financement issu des forestiers et des industriels est un système qui a été très peu évoqué au sein de l'assemblée départementale, celle-ci réclamant à cor et à cri une taxe à l'hectare. Or, le député Lavielle, devenu président du conseil général et l'un des rédacteurs de cette proposition, n'a jamais évoqué cette initiative ni sur la forme ni sur le fond. Les communistes n'ont pas fait plus, sauf de rappeler qu'ils avaient déposé une proposition de loi. En fait, ces textes étaient plutôt un prétexte pour provoquer un débat sur cette question sur le plan national, car le système qu'ils proposaient était irréaliste sur les plans juridique et économique.

- **Sur le plan juridique** parce qu'ils mettent en cause le principe de la gratuité des services d'incendie et de secours. Les corps des pompiers forestiers assument cette responsabilité, ce qui est évidemment rappelé (pour d'autres raisons) dans l'exposé des motifs de la proposition du groupe communiste⁷². Parce que, et surtout, le système proposé remet en cause le principe fondamental selon lequel les services d'incendies sont une charge financière obligatoire pour les collectivités locales, contrepartie du principe de gratuité. Parce que, et enfin, le système proposé est totalement imprécis.
- **Sur le plan économique**, parce que taxer un produit qui l'est déjà (le FFN) alors que ce produit n'est pas protégé (cf. produits agricoles), qu'il est confronté à une concurrence internationale, ne peut que handicaper sa compétitivité c'est-à-dire celle des industries du bois, ce faisant les prix de grumes baisseront et l'intérêt de « faire de

⁷¹ Cette taxe est en fait une copie de celle qui alimente le FFN, élargie à quelques autres produits forestiers

⁷² « ... Vu que les corps de pompiers en dehors de leur mission initiale de lutte contre les incendies de forêt accomplissant des tâches de la Protection civile... »

la forêt », de la gérer, diminuera, les forestiers investiront moins, le sous-bois se dégradera, le risque incendie augmentera.

Ces deux propositions n'auront d'ailleurs aucune suite, la tentative de saisir ne serait-ce que l'attention de l'Assemblée nationale a donc échoué.

Au niveau local, les débats deviennent de plus en plus durs et l'État ne cesse d'être pris à parti. Le conseiller Coudanne, qui a cédé sa place de président du conseil général, reconnaît même à propos des sylviculteurs qu'il s'était trompé ⁷³ tout en tenant, une fois de plus, des propos étonnants ! La convention signée, le premier objectif ayant été momentanément atteint (faire payer les sylviculteurs), le conseil général cherche à obtenir de l'État des engagements précis. La saisine du Parlement n'ayant pas donné les résultats escomptés, le conseil général des Landes va désormais s'en prendre directement à l'État provoquant une nouvelle crise en 1979. Parallèlement, le président H Lavielle fait état de démarches auprès de la région pour que l'établissement public régional (EPR) puisse intervenir financièrement pour abonder les budgets des corps départementaux de pompiers forestiers. Si en investissement il appartient à l'EPR d'accepter ou non de subventionner l'équipement des corps de pompiers forestiers (ce qu'il fera ponctuellement), il lui est interdit de financer les dépenses de fonctionnement. À ce propos, le président Lavielle informe le conseil général qu'un texte législatif serait à l'étude pour permettre à l'EPR de financer des dépenses de fonctionnement comme il le fait exceptionnellement pour les parcs naturels régionaux. En fait, cette étude (si elle n'a jamais existé) resta sans suite.⁷⁴

C'était l'époque également du projet du « Plan Grand Sud-Ouest » lancé par le président Valéry Giscard d'Estaing pour occuper politiquement « le terrain ». Le président de la région Aquitaine Jacques Chaban-Delmas, quant à lui, avait déjà sorti son propre projet : le plan de renouveau pour l'Aquitaine.

Dans ce plan publié fin 1978 un certain nombre de propositions étaient inscrites dont celle qui prévoyait l'implantation d'un Centre de Sécurité civile. Apparemment, les milieux professionnels forestiers ont été surpris par cette proposition dont l'initiative n'était pas de leur fait. Ils réagirent cependant rapidement en faisant connaître leur soutien pour ce projet dans

⁷³ Page 480 – Conseil général, session 27 novembre 1977 : « je me demande si des propriétaires forestiers peuvent payer cette taxe à l'hectare... une fois de plus je demande qu'on puisse défricher sans payer de taxes prohibitives pour le faire... il faut bien arriver à faire de l'agriculture à l'endroit où les pins ne veulent pas pousser et cela réglerait une bonne partie du problème de la DFCI.

⁷⁴ D'ailleurs, les lois sur la décentralisation votées bien plus tard par la même majorité que celle de l'assemblée départementale des Landes n'apportèrent aucun changement sur l'origine des financements des corps de pompiers forestiers ou non.

lequel les forestiers semblaient prêts à investir⁷⁵. Ce projet fut rejeté par le conseil général des Landes en 1979 qui voyait en lui une atteinte au statut des pompiers professionnels forestiers, reprenant à la lettre les arguments des syndicats de pompiers professionnels⁷⁶. Il faut se rappeler qu'à l'époque les législatives qui eurent lieu en 1978 si elles avaient renforcé la majorité au niveau national, les résultats furent tout autres dans les Landes où la majorité socialiste fut confirmée et en mars 1979 les élections cantonales ont apporté une nette majorité socialiste au conseil général.

Ainsi la nature politique des prises de position contre l'État au travers des débats sur le budget des pompiers forestiers ne faisait aucun doute et sur ce plan l'attitude du préfet Anciaux, succédant au préfet Gérard, fut très ambiguë, voire très partiale... !

B) Faire payer les riches (forestiers)

Le ton est donné dès la première session ordinaire du conseil général au mois de mai de cette année 1979 où le procès des forestiers d'abord, de l'État ensuite, est rouvert avec une vigueur accrue et des arguments dont le contenu est révélateur. Ainsi le rapporteur H. Sognamiglio⁷⁷ demande de distinguer la petite propriété de la grosse, cette dernière ayant « *succombé au bénéfice tentateur de Saint-Gobain Pont-à-Mousson pour le bois et pâtes à papier qui ont dénaturé le paysage de la forêt landaise...* » La Société SGPM qui possède de grosses papeteries dans la région (désignant la Cellulose du Pin) est accusée « *d'avoir vendu son domaine forestier pour investir au Canada* ». Ces quelques phrases montrent clairement sur quel terrain politique le débat se situe balançant entre idéologie et méconnaissance des dossiers dans le plus grand département forestier de France ! Le conseiller Ph. Labeyrie n'hésite pas à évoquer le recours à « *des moyens autres* » contre l'État qui refuse de répondre⁷⁸. Ces propos furent approuvés notamment par le conseiller A. Vidalies qui témoigne que pendant leur campagne électorale il avait été « *difficile d'expliquer à un habitant qui n'a pas de patrimoine, mais qui paie des impôts locaux assez importants que tous les ans il subventionne les gros propriétaires pour la défense de la forêt.* » Quant au conseiller Destenave, après avoir souligné que la solution n'était pas dans des négociations avec les sylviculteurs, il désigne l'État comme

⁷⁵ Lors d'un entretien avec le maire de Bordeaux, des représentants des sylviculteurs et le député landais Commenaye, avaient proposé 2 MF pour leur participation dans ce projet

⁷⁶ Voir vœu du conseil général du 16/11/1970, p. 118

⁷⁷ Conseil général 1^{re} session mai 1979, p. 206

⁷⁸ Conseil général 1^{re} session mai 1979, p. 207

l'interlocuteur principal qui devrait trouver des solutions sur la fiscalité, car *« tout le monde sait que lorsqu'il vend 100 millions de pins on ne paie pas un sou d'impôt sur le revenu... »*

Pour sa part, le conseiller Lamothe terminait sa longue déclaration sur ces mots : *« en conclusion, il me semble que nous avons juste le temps d'ici 1981, date à laquelle la convention qui nous lie avec les sylviculteurs sera annulée de plein droit, de discuter du nouveau tournant, d'abord avec le partenaire principal qui est l'État et si jamais l'affaire n'aboutissait pas, ce qui est toujours possible, annoncer d'entrée de jeu que, dans le cadre d'une convention éventuelle qui serait renouvelée vis-à-vis des sylviculteurs, le département, quoi qu'il arrive, plafonnerait sa part et ne l'augmenterait sous aucun prétexte... »*. Auparavant il avait pris soin de citer à l'appui d'une éventuelle solution, le rapport du préfet qui précisait *« je poursuis mes démarches et celles de mon prédécesseur pour sa mise au point définitive... »* (Allusion au projet d'un décret présenté en 1976 au conseil général dont la rédaction était en cours).

Pour atténuer la radicalisation des positions, le conseiller Fournier (représentant l'opposition au sein du conseil général c'est-à-dire la majorité gouvernementale) s'efforce de rappeler le chemin parcouru en précisant que tout le système reposait sur le décret de 1947 « pris à la hâte » (?) et qui aboutissait à faire payer le département d'où la nécessité de le faire modifier, mission dont le préfet devrait s'acquitter. En attendant, souligne-t-il, une convention a été signée avec les sylviculteurs qui a permis d'augmenter sensiblement leur contribution à 10 % minimum du budget de fonctionnement : *« nous avons tourné la difficulté en arrivant à obtenir une indexation sur la masse salariale... parce que nous savions que la progression de la masse salariale était plus rapide »*. Le conseiller Fournier décrit parallèlement les contacts pris avec Messieurs Betholaud et Gadant du ministère de l'Agriculture et avec Monsieur Gerondeau, directeur de la Sécurité civile (ministère de l'Intérieur) avec lesquels le meilleur accueil a été obtenu, mais il y avait l'opposition du ministère des Finances et il en conclut qu'il faut continuer les démarches pour obtenir la modification du décret de 1947. Cette intervention avait surtout pour objectif de rappeler que sur ce dossier il y avait une certaine unanimité et qu'il ne fallait pas en faire l'objet d'une joute politique. La majorité du conseil général n'a pas voulu suivre l'appel à la patience du conseiller Fournier ni le rapport du préfet qui allait dans le même sens, la décision de ne pas voter le budget supplémentaire du corps des pompiers forestiers fut prise. En novembre 1979 lors de l'ouverture de la 2^e session, le débat rebondit encore plus fortement à l'occasion du vote du budget primitif des pompiers forestiers, le préfet ayant fixé la part du département à 10 millions de francs avec une solution intermédiaire à 8 millions alors que la commission DFCI du conseil général proposait 6 millions.

Au cours de ce débat, le président, H. Lavielle, situe le conflit « *c'est une épreuve de force que le Conseil Général a voulue avec l'État... nous l'avons dit et répété au ministre. Nous lui avons dit qu'il porterait la responsabilité de sa désagrégation et peut être, à terme, la disparition de la DFCI... »*

Il rappelait de cette manière les propos du ministre de l'Intérieur monsieur Bonnet qu'il avait interrogé à la suite d'une question orale avec débat à l'Assemblée nationale le 21 juin. L'intitulé de la question mérite notre attention puisque le ministre est interrogé sur : l'avenir de l'Union des associations de défense de la forêt contre l'incendie ? La confusion est totale. Quant au ministre Ch. Bonnet, il répond, sans apporter la moindre rectification⁷⁹, que l'État subventionne cette Union chaque année et qu'il est prêt à recevoir à ce sujet toutes « *les diverses parties intéressées* ». C'est donc à ce rendez-vous que le président H. Lavielle fait allusion dans son intervention du 8 janvier 1980. Rendez-vous au cours duquel des informations lui ont été fournies puisqu'il souligne : « *on reparlera peut-être des mesures qui sont en train de se préparer, pour lesquelles nous n'avons pas encore d'information précise et je le regrette.* »

Ce sentiment que quelque chose se prépare, chacun le ressent et même le conseiller Ph. Labeyrie qui, au mois de mai, était pour l'épreuve de force, « *pour faire pression contre l'État par tous les moyens* », prend la parole en des termes modérés : « *c'est la politique des petits pas qu'il faut employer, je ne pense pas que l'épreuve de force nous apporterait grand-chose...* ». Ceci, explique-t-il ensuite, parce que « *le Conseil Général est de gauche et le Gouvernement de droite* ». Par la suite, l'ensemble des interventions porte sur la reconnaissance des qualités du personnel, l'assurance que les pompiers forestiers ont le soutien du conseil général. Les élus de l'opposition (majorité gouvernementale) s'inscrivent dans ce débat, le conseiller Goussebaire-Dupin⁸⁰ notamment explique que le décret de 1947⁸¹ a été fait par une majorité socialiste et qu'à l'époque la majorité dans le département était aussi socialiste. Puis, il dénonce l'attitude de la nouvelle majorité socialiste qui, en refusant de voter d'abord le budget supplémentaire, ensuite en ne voulant pas voter plus de 6 millions de francs pour 1980, risque de compromettre l'avenir du corps de la DFCI, et, ce faisant : « *c'est porter atteinte à la dignité du travailleur et l'acheminer vers la privation de l'emploi* ». C'était une manière habile de faire porter toutes les responsabilités sur la majorité de socialistes vis-à-vis du personnel. Les réactions furent

⁷⁹ On trouve ici l'ignorance qui prévaut au niveau parisien sur l'ensemble de l'organisation de la lutte contre les incendies de forêt dans les Landes de Gascogne. Ignorance qui est le fruit de la désinformation qui domine depuis des décennies autour de cette question au niveau local et de la part des préfets.

⁸⁰ Sénateur et maire de Dax

⁸¹ Conseil général – 2^e session 1979, p.198 et suivantes

immédiates et très révélatrices de la nature réelle du conflit, de l'état d'esprit dans l'enceinte de l'Assemblée départementale. Ainsi le Conseiller Labeyrie déclare ⁸²:

« ... c'est une majorité socialiste qui a créé la DFCI dans les Landes. C'est le parti socialiste, également, qui a transformé ce corps, qui n'était pas départemental en un corps fonctionnarisé que vous le vouliez ou non. Si les sapeurs-pompiers sont mécontents... Qu'ils n'oublient pas que s'ils sont sapeurs-pompiers c'est grâce à une majorité identique qui, en 1947, a créé le corps de DFCI... il ne faut pas qu'il oublie (leur chef), lui non plus, qu'il n'aurait peut-être pas les galons de Colonel, mais serait peut-être, un simple pompier forestier, sans une majorité socialiste. »

Extraordinaire aveu de la nature du conflit !

Pour le conseiller Vidalies, le principal risque qu'ont couru les pompiers forestiers quant à leur emploi existait dans le projet de création d'un centre de Sécurité civile et s'adressant à monsieur Goussebaire-Dupin il ajoute : *« cette initiative a été repoussée non par vous, mais par nous et contre vous. »*⁸³

Chacun leur tour et chacun à leur manière, chaque groupe politique se présentait comme le défenseur des intérêts des personnels du corps des pompiers forestiers. Cette unanimité montre combien le sujet est électoralement important, car il ne fait pas de doute que ce corps de pompiers professionnels constitue un outil efficace pour une campagne électorale (comme dans beaucoup d'autres départements et communes). C'est pourquoi il fait l'objet d'un clientélisme permanent de la part de toutes les formations politiques. Le contenu des interventions au cours de cette session l'atteste à chaque virgule. Mais pourquoi, alors que le président H. Lavielle rappelait en début de séance, le bras de fer engagé par le conseil général contre l'État, les conseillers les plus radicaux montraient soudain une certaine mesure dans les actions à conduire, se présentant comme les défenseurs du personnel bien qu'ils aient décidé de ne pas voter le budget du corps tel que présenté par le préfet ?

En fait, le débat qui avait eu lieu le 30 octobre au Sénat démontrait que l'État était décidé à faire quelque chose, que le « message » des élus landais via le président H. Lavielle et le préfet Anciaux était passé, il fallait donc tenir fermement (sur le plan budgétaire), mais sans agressivité pour ne pas provoquer une nouvelle réaction de blocage vis-à-vis de Paris. Ch. Bonnet, ministre de l'Intérieur, avait déclaré au Sénat ⁸⁴ : *« je rappelais seulement que la part des propriétaires se limite à 10 % et que si l'on faisait état de la rentabilité du massif forestier*

⁸² Conseil général – 2^e session 1979, p. 214-215

⁸³ Voir p 118. À noter qu'une fois au ministère des Finances, le député et président du conseil général des landes, H. Emmanuelli, défendra cette proposition (cf. infra).

⁸⁴ JO, débats du Sénat – 31 octobre 1979 – p. 3625 et suivantes

des landes on serait stupéfait du caractère infinitésimal de cette participation laquelle devrait être sensiblement plus importante, il faut avoir le courage de le dire. »

Dans ces conditions, les élus landais avaient raison d'être prudents, car ils venaient de marquer un point dans ce conflit politique : l'État reculait. Le préfet Anciaux dans ses interventions faisait sentir que la victoire était proche, que les élus landais allaient enfin obtenir gain de cause. Il invitait les uns et les autres à ne pas politiser le dossier, condition de sa réussite :

« À cet égard et si le dossier progresse à Paris et j'ai la faiblesse de penser qu'au cours de l'année 1979 il a effectivement progressé... C'est parce qu'il est présenté sous un angle strictement administratif et je me garde bien de le politiser. »

Le préfet tente de calmer le jeu en insistant sur l'aspect administratif du dossier seul moyen d'obtenir de l'État qu'il accepte de taxer les forestiers. Cela signifie en fait que l'État ne veut pas payer plus, et c'est le sens de la réponse du ministre de l'Intérieur Ch. Bonnet au Sénat, le préfet le sait et il tente de recentrer le débat sur l'action de l'État contre les sylviculteurs.

Pourtant le préfet ne pouvait pas ne pas connaître le véritable enjeu budgétaire que représente le corps des pompiers forestiers dans les Landes, le débat portant sur le SDIS et le taux de la taxe de capitation cette même année 1979⁸⁵ est éclairant sur cet aspect.

Par exemple lorsque le conseiller Dutoya demande que le département prenne en charge la totalité des dépenses du SDIS, le président H. Lavielle lui fait observer : *« ... j'ai bien entendu ce que vous avez dit. Mais soyons très prudents en cette matière, car craignons un retour de flamme en ce qui concerne nos débats sur la DFCI. Vous voyez ce que je veux dire »*... Le problème ne m'a pas échappé » lui répond le conseiller Dutoya qui, au lieu d'en rester là, insiste et en cherchant à se justifier, déclare : *« il s'agit de défense de biens personnels et non pas de défense de biens productifs comme peut l'être la DFCI »*. Cette phrase résume la nature des prises de position des élus landais qui veulent préserver leurs électeurs d'une surcharge fiscale. D'ailleurs, le conseiller Maye du Parti communiste sera encore plus clair lorsqu'il remarque : *« que le département ne fait pas son devoir vis-à-vis du SDIS, il faut parler de ce qu'ils ont le devoir de protéger de par la loi. Et de la loi découle la responsabilité des collectivités locales sur le SDIS »*.

Le président Lavielle sentant les risques de dérapage du débat clôt rapidement la séance. Ainsi ce qui est vrai pour le SDIS qui couvre principalement la zone agricole au sud du département ne l'est plus pour le corps de la DFCI qui couvre la zone forestière au Nord : il s'agit donc bien d'un conflit entretenu contre les sylviculteurs, d'une sorte de conflit « Nord-Sud » à la landaise dont les forestiers font les frais.

⁸⁵ Conseil général – 2^e session – novembre 1979 – p. 70 et suivantes.

Le préfet qui représente l'exécutif du département, à la fois autorité de tutelle du SDIS, du corps des pompiers forestiers et des associations syndicales de DFCI ne peut pas ne pas connaître toutes ces données. Est-ce sur la pression de l'État ou de sa propre initiative qu'il laisse tous ces aspects de côté en préférant faire payer les sylviculteurs pour préserver des « équilibres politiques » au sein de l'assemblée départementale ? Au terme de l'ensemble de cette session qui se terminera le 8 janvier 1980 le conseil général bloquera la participation du département pour le budget des pompiers forestiers à 6 MF contre l'avis du préfet pour maintenir la pression et obtenir la décision de l'État que chacun attendait. La presse régionale de son côté ne manquait pas d'apporter les échos de tous ces débats dont les grands absents étaient les forestiers.

Manifestement, ils se tenaient à l'écart de toutes ces joutes. Cette attitude présentait un inconvénient, leur point de vue n'était pas connu et l'information était faite d'après les seules interventions du préfet et du conseil général dont les positions, devant le silence des forestiers, se trouvaient renforcées. D'une certaine manière, les forestiers des Landes étaient isolés : pas de contacts avec les autorités locales, pas de contacts avec le ministère de l'Agriculture, encore moins avec celui de l'Intérieur. Le Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest avait demandé à sa fédération nationale de suivre cette question auprès du service des forêts, mais elle ne s'était pas non plus montrée « très intéressée » !

Se doutant que s'il se passait quelque chose, c'était du côté de la Place Beauveau, le président du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest sollicite un rendez-vous au ministère de l'Intérieur. Il fut reçu avec quelques-uns de ses collaborateurs par un chargé de mission qui écouta poliment les représentants des sylviculteurs, n'apporta aucune réponse, aucune information « *ne sachant rien sur ce dossier* » déclarait-il ! Les conditions dans lesquelles ce contentieux a été organisé et s'est déroulé en disaient long sur le « crédit » accordé aux sylviculteurs. Il est vrai que Ch. Bonnet, lorsqu'il était ministre de l'Agriculture, s'était fait interpellé sévèrement par le président du Syndicat de l'époque, Dominique Dorlanne⁸⁶, à propos de la disparition de l'activité du gemmage. Aussi lorsque le 6 mai 1980, au Journal officiel était publié un décret interministériel signé du Premier ministre R Barre et des ministres Méhaignerie et Bonnet, la stupéfaction fut totale dans les milieux forestiers du Sud-Ouest, d'habitude bien informés.

C) Décret du 5 mai 1980 : l'État se défait sur les forestiers

Le 7 mai, le préfet Anciaux publiait un communiqué dans le journal régional « Sud-Ouest » dont le contenu résume l'action positive de l'État dont il est le représentant pour répondre à la

⁸⁶ Discours tenu en avril 1976 à Rion des Landes lors de la « Biennale de la forêt de Gascogne »

demande unanime du conseil général pour taxer les sylviculteurs au bénéfice d'un service qui protège leur bien... « ... *la forêt landaise doit, elle aussi, être valorisée le plus possible, il faut donc avant la défendre pour mieux l'exploiter ensuite et mieux transformer le bois finalement* » et pourtant, pour ce faire, le producteur-sylviculteur est taxé ; imagine-t-on les réactions qu'une telle solution proposée pour développer l'agriculture aurait déclenchées ? Tout y est dans ce communiqué qui constitue un exemple type de désinformation où il est fait état du « *difficile problème du financement de la DFCI qui constitue une charge écrasante pour les contribuables landais.* »

C'est, en effet, de là que part le problème de ces affirmations que tous les procès, débats, actions, démarches, etc. ont été repris. Or, ces affirmations présentées par le conseil général et que les préfets ont reprises peu ou prou à leur compte n'ont en réalité jamais fait l'objet d'aucune étude chiffrée, d'aucune analyse, d'aucune information, mieux, quand il en existait, les documents ont été soigneusement enfouis au fond d'un tiroir (cf. rapport du TPG Blochet de 1962 et les référés de la Cour des comptes de 1961 et 1972).

Parallèlement, le préfet tenait un discours rassurant à quelques notables forestiers landais, ceux-là, flattés de dîner à sa table, croyaient en la parole de l'État et en sa reconnaissance...

Fort de cette caution et du décret du 5 mai, le préfet Anciaux n'a pas hésité à l'Assemblée générale de l'Union landaise du 29 mai 1980 à sermonner les 150 représentants des ASA de DFCI sur un ton extrêmement cassant (extraits pages 54, 55, 56) :

«

Avant de vous dire comment je vois l'avenir en fonction du texte récemment paru, je voudrais tout de même que l'on abandonne un certain nombre de poncifs qui vraiment sont un peu usés et qui, je dois dire, exaspèrent beaucoup de personnalités au niveau central....

En 1949, quand la DFCI a été créée dans le massif forestier gascon, que la forêt était ruinée et les propriétaires également, l'État a fait un effort massif aussi bien pour l'investissement que pour le fonctionnement et cela pendant de longues années pour remettre les choses en l'état normal... Au contraire, dans la forêt Méditerranéenne qui n'est pas une forêt de rapport, l'État fait actuellement un effort très important, qui, je pense, se poursuivra d'ailleurs dans les années qui vont suivre. Par contre, il est hors de question que l'État augmente sa participation dans le massif forestier de Gascogne qui, encore une fois, constitue une forêt de rapport.

Ce décret met fin à la période contractuelle. La situation devient règlementaire. C'est ça l'essentiel. C'est ce qui change. Et je vous prie de m'excuser d'être particulièrement désagréable et provocateur, mais vous voilà traités comme tous les Français. C'est nouveau, effectivement, mais c'est cela que je veux bien vous préciser : la page est tournée, que l'on ne se fasse pas d'illusion !

Donc, ce texte a été rédigé par le Ministère du Budget, le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Intérieur. Comme toute décision administrative, il est susceptible d'un recours devant la juridiction administrative, en l'occurrence le Conseil d'État. Il est tout à fait possible que si un recours était intenté, ce décret soit annulé. Je n'en sais rien, je n'ai pas les connaissances juridiques suffisantes et après tout on a vu parfois des choses étonnantes. Mais ne vous y trompez pas et c'est en cela que la page est tournée, si ce texte était annulé, il y en aurait un autre et entre-temps vous auriez singulièrement énervé le Ministère du Budget.

Le régime fiscal de la sylviculture commence à faire beaucoup parler à Paris. Méfiez-vous de ne pas réveiller certains démons dans les Administrations centrales. Vous imaginez bien que si je vous le dis sous une forme aussi percutante c'est que j'y ai réfléchi longuement auparavant et qu'un certain nombre de conversations que j'ai eues avec de très hauts fonctionnaires m'incite à penser que je n'ai pas entièrement tort.

Certaines positions excessives ont lassé tout le monde, à Paris, jusqu'à votre Président national... »

Seul le président du Syndicat des Sylviculteurs, Jacques Lescouzères, réagit en quittant la tribune, suivi de son Secrétaire général. Abasourdis par un tel discours les sylviculteurs présents sont restés muets, certains n'ayant rien compris, ont même applaudi (par habitude ?).

Avec le recul, on imagine qu'il fallait au préfet des Landes quelques certitudes sur le développement de ce dossier dans les mois à venir pour tenir de tels propos et faire preuve d'une arrogance rare pour un représentant de l'État. D'autant que vis-à-vis de l'Union landaise il n'a jamais joué son rôle de tutelle, persuadé de dominer ce dossier qu'il « *connaissait bien déjà, lorsqu'il était Secrétaire général à la Préfecture des Landes dans les années 1970* » ! L'État avait donc choisi de ne pas payer et de faire plaisir aux conseillers généraux socialistes landais en taxant les sylviculteurs (réputés de droite, un électorat captif !). Cette stratégie va échouer juridiquement et techniquement d'une part parce qu'elle reposait sur une appréhension naïve des équilibres politiques locaux, d'autre part parce que les forestiers vont réagir.

Il était temps !

En effet, comment ne pas s'interroger sur ce long silence des représentants des propriétaires forestiers alors qu'ils dirigent l'organisation de la prévention des feux de forêt sur l'ensemble du massif via les unions départementales des ASA de DFCI. Ils paient pour ce faire une taxe à l'hectare auxquelles s'ajoutent les taxes sur les produits forestiers et pour le FFN et pour la

Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne : une organisation unique en France et... inconnue ?

Quant aux bilans des travaux, du quadrillage du massif, ils existaient, ils étaient connus. La Commission régionale des Landes de Gascogne exerçait une sorte de contrôle de tutelle avec les inspecteurs généraux Gatheron puis Faugere. Aucun des préfets d'Aquitaine, a fortiori celui des Landes, ne pouvait ignorer ces bilans ni ceux de la CPLG, jamais ils n'en firent état.

Le travail de mise en défense de la forêt contre les risques de feu était remarquable et même exemplaire à cette échelle. De tout cela pas un mot pendant ce conflit, et pourtant les sylviculteurs du Sud-Ouest finançaient ce qui, au regard de la loi, dans toute la France, était à la charge des communes et des départements. Un étrange silence coupable ?

III - FORCE EST RENDUE À LA LOI

Bien que le bruit courût depuis quelques années, la publication du décret du 5 mai 1980 imposant une taxe pour service rendu « aux associations syndicales de Sylviculteurs » (sic) provoqua un choc dans le milieu. Au sein même du bureau du Syndicat, l'organe dirigeant, il n'y avait pas unanimité sur la réaction à adopter. Certains, sensibles au discours virulent du préfet Anciaux à l'Assemblée générale de l'Union Landaise le 30 mai 1980 préféraient « s'aligner et payer ». Position qui se comprenait d'autant plus que les relations entre les associations de DFCI et les départements étaient beaucoup moins conflictuelles en Gironde et dans le Lot-et-Garonne. Finalement, il fut décidé de réagir sur plusieurs terrains en concertation, bien sûr, avec l'Union landaise des ASA de DFCI :

- Sur le plan juridique en attaquant le décret devant le Conseil d'État et tous les arrêtés subséquents du préfet ;
- Sur le plan financier en discutant éventuellement des modalités de participation des ASA de DFCI au budget du corps des pompiers forestiers, notamment quant à leur coût de fonctionnement ;
- Sur le plan technique afin de montrer et démontrer l'efficacité de la DFCI, c'est-à-dire de la Prévention, facteur d'économies pour les collectivités locales et l'État.

Et il est décidé que le syndicat attaque le décret devant le Conseil d'État cependant que l'Union landaise saisira le tribunal administratif de tous les arrêtés départementaux du préfet et du conseil général des Landes.

A) Le droit prévaut

S'ensuit une période de véritable guérilla juridique « persillée » de politique et de débats polémiques au plus mauvais sens du terme. Par ailleurs, c'est le député H. Emmanuelli qui hérite de la présidence du conseil général des Landes en 1982.

Mais le Syndicat des Sylviculteurs avait entrepris plusieurs études approfondies tant sur le plan de l'évolution des risques feux de forêt que des financements des SDIS en France. Et, petit à petit la diffusion de ces informations, de ces rapports⁸⁷ a commencé à porter ses fruits en démontrant que :

- les coûts de fonctionnement des corps de pompiers forestiers n'avaient rien à voir avec leur activité « feux de forêt » ;
- les ASA de DFCI exerçaient une réelle activité de prévention qui permettrait de limiter les risques de grands feux, désastreux ;
- toutes ces dépenses de prévention et de lutte étaient à la charge des communes et des départements ailleurs en France suivant le principe de gratuité des services de secours et la loi de 1884.
- les pompiers intervenaient pour des intérêts privés et des personnes privées dans la très grande majorité de leurs interventions et de citer l'agriculture par exemple, privée à 100 %.

Au point que dans les ministères les positions commençaient à changer.

1) Guérilla

Le président du département des Landes fait alors monter la pression⁸⁸, d'autant que le tribunal administratif de Pau va donner raison au préfet dans un jugement du 19 novembre 1983. Jugement par lequel il rejette la demande de l'Union landaise de DFCI d'annuler l'arrêté d'inscription d'office du 18 mai 1981 qui fixait sa contribution au budget du corps des pompiers forestiers. Observons, pour la petite histoire, que le rapporteur du tribunal administratif dans cette affaire n'est autre que monsieur Piedbois qui s'était déjà distingué par sa partialité lorsqu'il exerçait son stage à la Préfecture des Landes (cf. supra) ! De ce jour, tous les arrêtés du conseil général qui, depuis les lois sur la décentralisation, disposaient du pouvoir exécutif et ceux du préfet furent systématiquement déférés devant le tribunal administratif par l'Union landaise en accord et avec l'appui juridique du Syndicat.

⁸⁷ cf. infra 2^e partie Titre I section 2 sur l'enjeu financier des sapeurs-pompiers forestiers dans le Sud-Ouest et Titre II Chap. 2 sur la prévention dans le Sud-Ouest, rapport Billand notamment.

⁸⁸ Voir les annexes 5 et 6

Consigne fut donnée par ce dernier de mettre « en grève » les ASA de DFCI pour rendre inapplicables les procédures d'inscription d'office : consigne suivie par la majorité d'entre elles.

Parallèlement, les rapports techniques et financiers du Syndicat adressés ou remis « en mains propres » dans les ministères et leurs directions compétentes commençaient à faire leur effet.

2) Bombe : Le Conseil d'État annule

Et le 18 janvier 1985, coup de tonnerre, le Conseil d'État annule le décret du 5 mai 1980 pour excès de pouvoir aux motifs que :

« La mission de lutte contre les incendies de forêt confiée aux corps des sapeurs-pompiers forestiers institués dans chacun des départements des Landes, de la Gironde et du Lot-et-Garonne est exercée, non dans le seul intérêt des propriétaires forestiers de ces trois départements, mais dans l'intérêt général de la population.

En conséquence, la contribution imposée par le Décret du 5 mai et du 28 août 1980, aux associations syndicales de propriétaires ne correspond pas à la simple rémunération d'un service rendu aux dites associations ni même aux propriétaires à titre individuel et ne saurait être mise à leur charge que par la loi... »

Au-delà des vices de forme des décrets du 5 mai et 28 août 1980⁸⁹ le Conseil d'État a tranché au fond : seule une loi pourrait créer une telle taxe.

En suivant, le tribunal administratif de Pau, dans une série de cinq jugements rendus le 2 août 1985, annule tous les arrêtés du conseil général et du préfet de 1981 à 1984.

Il faut imaginer le choc des autorités locale, régionale et nationale. Nombre de directions dans les ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur, les cabinets des ministres reçoivent en pleine figure un contredit du Conseil d'État. Le réseau des énarques n'est pas habitué à ce genre d'échec ; un véritable tremblement juridique où le droit est rétabli, pour la plus grande satisfaction du Syndicat des Sylviculteurs.

En définitive, c'est le conseil général qui se trouve devoir rembourser à l'Union landaise des ASA de DFCI les « contributions » que celle-ci avait dû verser depuis 1981.

⁸⁹ En effet, une erreur de rédaction (symptomatique de la méconnaissance du dossier) rendait inapplicable la redevance sur les ASA de DFCI, un décret-rectificatif a dû être pris en urgence le 28 août comportant lui aussi une erreur de rédaction attribuant la compétence de fixer la redevance à une commission qui n'existait pas.

B) Les derniers feux de la politique

Contre toute attente, la guerre juridique et politique reprend de plus belle. En effet, de l'arrêt du Conseil d'État un seul argument fut retenu : la rémunération pour le service rendu relève de la loi. Et le ministre délégué au Budget H. Emmanuelli, dès le projet de loi de finances 1986, soit dès la fin de l'année 1985 fourbit ses armes et recourt à la loi pour faire appliquer le dispositif prévu dans le décret de 1980.

1) Article 75 de la loi de Finances 1986

Monsieur Henri Emmanuelli, président du conseil général des Landes depuis 1982 usa de sa situation de Secrétaire d'État au Budget (poste auquel il avait été nommé depuis 1984) pour demander d'abord un rapport⁹⁰ à l'inspection générale de l'administration sur la défense de la forêt contre l'incendie, dans les départements des Landes de Gascogne : effectué en mai 1985, il empêcha la diffusion de ce rapport, dont les conclusions ne correspondaient manifestement pas à celles attendues.

Ensuite, il proposa un amendement dans le cadre de la loi de Finances de 1986⁹¹ aux termes duquel les associations syndicales de DFCI sises dans le périmètre des Landes de Gascogne étaient assujetties à un versement à hauteur de 20 % maximum des dépenses du budget du service départemental chargé de la défense des forêts contre l'incendie. Ce texte fit l'objet de vives réactions des forestiers dont ils critiquaient à la fois la forme et le fond, mettant en avant son iniquité dans un article⁹² rigoureux dont le titre « Des citoyens pas comme les autres » résume le contenu.

Il est vrai qu'on ne peut s'empêcher de penser que le président Henri Emmanuelli était particulièrement bien placé pour régler son problème, ce qui laisse rêveur quant au fonctionnement des institutions de la Ve République. Les circonstances du vote de ce texte sont en effet originales et relèvent de la procédure dite du cavalier budgétaire : le projet de loi de Finances 1986 se discutait déjà depuis plusieurs heures en cette 3^e séance du 17 décembre 1985 (Assemblée nationale JO du 18.12.85) lorsque vers les deux heures du matin, Henri Emmanuelli proposa un amendement n° 50 au chapitre du ministère de l'Intérieur qui fut voté à main levée sans débat, dans l'indifférence générale (il était très tard !) : l'article 75 de la loi de Finances était adopté sans qu'il ait été prévu dans le projet de loi de Finances initial, sans que le ministre de l'Intérieur, ni le ministre de l'Agriculture en aient été saisis ni la Commission des Finances

⁹⁰ Rapport IGA ministère de l'Agriculture – ministère de l'Intérieur – 4 janvier 1985. cf. annexe 7

⁹¹ Art.75 de la loi de Finances 1986 JO du 31 décembre 1985

⁹² Forêt de Gascogne « Des citoyens pas comme les autres » n° 311 de janvier 1986

de l'Assemblée nationale... Le conflit, dans ces conditions, ne pouvait que se développer, les arrêtés d'application⁹³ furent attaqués par l'Union landaise des AS de DFCI dès leur publication. Il faut remarquer que ceux-ci n'étaient même pas signés par le ministre des Finances ; seuls les directeurs de cabinet du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Agriculture ont porté leur signature au bas de ces arrêtés datés du 21 février et 14 mars 1986. La situation semble alors irréversible, la voie du compromis apparaît définitivement écartée après cette action personnelle du Secrétaire d'État Henri Emmanuelli. Il reste l'arbitrage politique du fait du changement de majorité consécutive aux élections du 16 mars. Prendra-t-elle le risque de s'opposer aux élus locaux des Landes sans oublier ceux de la Gironde et du Lot-et-Garonne ?

2) Changement de gouvernement

En ce début d'année 1986, c'est la majorité RPR qui gagne les élections. Jacques Chirac sera le Premier ministre de la cohabitation, Alain Juppé ministre au Budget, Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur et François Guillaume, ministre de l'Agriculture. Et le dossier de rebondir avec à la manœuvre, localement, le député des Landes Louis Lauga. Les pressions se poursuivent sur les sylviculteurs du Sud-Ouest pour qu'ils acceptent de maintenir une participation au financement des pompiers. Ce que les forestiers acceptent sur le principe d'une cotisation à l'hectare, mais sur les seules dépenses de prévention faites par les pompiers forestiers et à la condition que le corps des pompiers soit bien intégré dans le SDIS.

Et c'est ainsi qu'un nouvel article 38 est voté dans la loi de Finances rectificative du 30 décembre 1986.

À ce propos les débats conduits à l'Assemblée nationale notamment par le député Henri Emmanuelli, ont été virulents⁹⁴

3) Article 38 de la loi de Finances 1986 : un arbitrage transitoire

L'article 75 est annulé par l'article 38 de la loi de Finances rectificative pour 1986. L'article 75 n'a d'ailleurs été appliqué ni en Gironde ni dans le Lot-et-Garonne ; dans les Landes, il faut attendre le mois de décembre 1986 pour que le président du conseil général, Henri Emmanuelli,

⁹³ Il y eut deux arrêtés en fait, le premier comportant une erreur sur l'élection des maires devant siéger dans une commission ayant pour objet d'émettre un avis sur le taux de la taxe proposée par le président du conseil général. Il fallait publier un arrêté rectificatif. Mais une autre erreur est restée en l'état : l'organisme qui devait désigner les représentants des AS de DFCI taxées n'existe pas ! Les forestiers n'ont pas manqué de faire valoir cette curieuse anomalie qui d'ailleurs figurait déjà à l'identique dans le décret du 5 mai 1980 : curieuse erreur de rédaction dont certains n'hésitent pas à dire qu'elle n'était peut-être pas le fruit du hasard !

⁹⁴ En particulier 3^e séance du 11 décembre 1968, JO p.7552 à 7557

décide de l'appliquer au terme d'une procédure qui sera vraisemblablement déclarée illégale, compte tenu des irrégularités juridiques des deux arrêtés précités⁹⁵. L'annulation de l'article 75 est-elle la suite d'une revanche politique ? Nous ne le pensons pas, en tout cas, il ne s'agit sûrement pas de l'élément principal (qu'on se rappelle le décret de 1980 signé des ministres Bonnet, Méhaignerie et du Premier ministre R Barre).

Le fait le plus saillant à ce stade du dossier est que le président H Emmanuelli, alors qu'il était Secrétaire d'État au Budget disposant donc d'un pouvoir certain, n'a pu trouver aucun appui ni auprès du ministre de l'Agriculture, ni auprès du ministre de l'Intérieur, ni même auprès de son ministre de Tutelle, M. Bérégovoy. Ceci explique le recours à la procédure du cavalier budgétaire pour faire voter, à la sauvette, l'article 75, ceci explique aussi que les arrêtés d'application ont été signés non par les ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur, mais par leur directeur de cabinet ; ni le ministre du Budget ni son directeur de cabinet n'ont signé ces textes. En fait, entre 1980 et 1986, si la position des autorités politiques est toujours la même, on assiste à un retournement spectaculaire des services des ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur sur cette question. Sachant que certains hauts fonctionnaires se trouvaient en place (pas toujours dans les mêmes fonctions, certes) sous le Gouvernement Barre, puis sous les Gouvernements Mauroy et Fabius, enfin sous le Gouvernement Chirac, cette nouvelle position sur ce dossier n'a pas d'origine politique. Mieux informés, les services ont été sensibilisés par l'aspect technique du rôle de la prévention et surtout l'usage final des subventions qu'ils versaient. Les services du ministère des Finances ont été, dès cet instant, partisans d'un retour à une certaine normalisation du fonctionnement des services de lutte contre les incendies dans le Sud-Ouest. Il reste que l'aspect politique n'était pas réglé du fait de l'annulation de l'article 75, au contraire. C'est la raison pour laquelle l'article 38 prévoit, en outre, des dispositions transitoires, car les majorités politiques des trois départements sont différentes, avec le butoir politico-électoral du niveau de la taxe de capitation resté bien faible dans ces départements. Par ailleurs, le rapport de l'inspection générale de l'administration de 1985, sollicité par M. H Emmanuelli lui-même sur ce problème, abondait finalement dans le sens des thèses soutenues par le syndicat des sylviculteurs. Dans ce contexte, il était difficile de donner tort aux forestiers au risque de la poursuite d'un contentieux qui avait toutes chances d'aboutir et de leur donner entièrement raison. Il fallait donc arbitrer entre les deux risques en proposant une procédure transitoire dans laquelle les acteurs, dans chaque département, disposant de toutes les données du problème,

⁹⁵ Les deux arrêtés contiennent au moins un vice de forme (absence de la signature du ministère du Budget) et deux vices de fond (inexistence juridique de l'organisme habilité à désigner les représentants des forestiers et illégalité des modalités prévues pour nommer les maires).

devaient trouver ensemble une porte de sortie. C'est dans ce sens qu'il faut appréhender l'article 38 qui prévoit, pour une durée limitée à trois ans, les dispositions suivantes :

- La participation des ASA de DFCI est plafonnée pendant cette durée à 10 F/hectare boisé ;
- Le taux sera fixé par une commission départementale présidée par le préfet au vu des dépenses de prévention engagées par les corps départementaux de sapeurs-pompiers professionnels forestiers.

Ce texte appelle quelques commentaires, tant il révèle l'évolution des positions nationales. En premier lieu, on note un plafonnement en valeur (et non plus en pourcentage d'un budget) de la participation des ASA de DFCI ; en second lieu, c'est le préfet qui préside une commission dont la composition devrait être paritaire (autant de forestiers que de représentants des collectivités locales). Dans les anciens textes (décret de 1980, article 75), les forestiers étaient systématiquement minoritaires. Si cette présidence peut paraître curieuse, dans la mesure où depuis les lois sur la décentralisation, l'exécutif du département a été transféré au conseil général, il reste qu'elle se justifie dans la mesure où, s'agissant de fixer une participation financière des ASA de DFCI, il est normal que le préfet préside en tant qu'autorité de tutelle desdites ASA de DFCI qui sont, rappelons-le, des établissements publics. Enfin, et c'est la remarque essentielle, cette participation dépend non pas des dépenses de fonctionnement des SPPF, mais des dépenses de prévention engagées par ce corps.

Le message est clair, il est triple :

- Les ASA de DFCI ont pour objet de financer des travaux de prévention c'est une manière de rappeler cet objet stricto sensu ;
- Les dépenses de fonctionnement des corps de pompiers sont à la charge des collectivités locales, c'est une manière de rappeler le droit commun applicable en la matière ;
- Le corps de pompiers professionnels forestiers effectue-t-il des missions de prévention en forêt ? Il lui appartient de le démontrer ; c'est une autre manière de rappeler les termes du décret de 1947 à l'origine de la mise en place de ces SPF et de poser une autre question de fond : leur action, leur fonctionnement ont-ils évolué en fonction des besoins estimés de la défense des forêts contre l'incendie ?

- Dans trois ans, c'est le décret de 1947 qui reprendrait ses droits, mais cette fois son application serait sans doute intégralement exigée, en définitive c'est aux responsables des collectivités locales de choisir.

Le message est clair, sera-t-il compris ? La transparence budgétaire sera-t-elle préférée au clientélisme politico-électoral ? La prévention sera-t-elle une fois de plus défaite au profit du feu et à quel prix ? La nature de ce conflit force à s'interroger sur son véritable contenu : pourquoi cette « guerre de Cent Ans » alors que le système de défense des forêts contre l'incendie est le plus efficace qui existe en France et ailleurs ; pourquoi les élus du Sud-Ouest, dans les débats au niveau national sur cette question, ne s'en prévalent jamais, et n'en font jamais état (ce depuis les années 1940) ?

Pourquoi ces silences à Paris ? Pourquoi cette agitation au niveau local, cette désinformation, ce détournement des textes : quel est l'enjeu ?

4) Article 56 de la loi de Finances rectificative du 29 décembre 1989

1988, nouveau changement de gouvernement avec Pierre Bérégovoy, ministre des Finances, Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, H. Nallet, ministre de l'Agriculture. Et le dossier de rebondir une nouvelle fois sachant que le Conseil d'État⁹⁶ dans un arrêt du 26 mai 1989 avait annulé l'arrêté interministériel du 21 février 1986 pris en application de l'article 75 pour vice de forme (comme prévu !).

La bataille n'est donc pas finie et l'article 56 de la loi de Finances 1990 est voté à l'identique de l'article 38 avec une augmentation de la taxe de 10 à 12 F/ha/an à compter du 1^{er} janvier 1990. Mais cet article 56, comme l'article 75 et l'article 38, ne fut jamais appliqué.

Du côté des sylviculteurs, il y avait aussi des changements avec un nouveau président, le professeur J.-L. Martres, agrégé de droit et propriétaire forestier, déjà membre du bureau du syndicat, dont la réputation était grande.

C) Le compromis final

Pendant ce temps-là, le montant de la dette du département à l'égard de l'Union landaise consécutivement aux précédents contentieux ne faisait que s'alourdir et de nouveaux contentieux étaient en cours contre les délibérations du conseil général prises notamment sur la base de l'article 75 (LF 86).

⁹⁶ Saisi par le Syndicat des sylviculteurs et l'Union landaise de DFCI

Dès le projet de l'article 56 de la loi de Finances connu, les organisations de sylviculteurs engagent une série d'actions. D'autant qu'il était plus ou moins question d'un nouveau projet de décret issu du cabinet du ministère de l'Intérieur... L'exaspération était à son comble. Le 12 décembre 1989, une assemblée générale extraordinaire des trois Unions départementales des ASA de DFCI est organisée à l'initiative du Syndicat et de son nouveau président, J.-L. Martres à Hostens en Gironde. Ce choix n'est pas neutre, car jusqu'alors les autres Unions de Gironde et du Lot-et-Garonne étaient restées en « spectateurs engagés » ; ce faisant, elles rentraient dans le conflit qui s'étendait sur tout le périmètre du Massif. Le 13 décembre 1989, le président du Syndicat saisissait les deux ministres de l'Intérieur et de l'Agriculture par une même lettre.

Constatant le vote de l'article 56 de la loi de Finances 1990 le 29 décembre 1989, les sylviculteurs tiennent des États généraux de la DFCI le 17 février 1990 à Mont-de-Marsan et bloquent la ville toute la matinée. Des délégations sont reçues par le nouveau préfet, Frank Perriez et par A. Vidalies, vice-président du conseil général.

Les négociations reprennent poussées notamment par le ministre de l'Intérieur qui, par une lettre du 3 février, invitait le préfet à prendre l'initiative et qui précisait bien l'intégration du corps des pompiers forestiers dit (à tort) de DFCI dans le SDIS. Cette idée faisait son chemin au ministère de l'Intérieur, cette condition revenait de plus en plus depuis quelques années, quels que soient les Gouvernements (par exemple, dans les questions au Parlement très nombreuses, cf. annexe 9, à titre d'exemple réponse au député A. Lajoinie du 2 avril 1990).

Cet été 1990, il y a eu de grands feux dans le Sud-Ouest, en particulier en Gironde (dans le Médoc dans la commune de Le Porge) où plus de 3000 ha ont brûlé révélant également des dysfonctionnements entre les pompiers professionnels forestiers et ceux du SDIS. Depuis 1989 sévissait une sécheresse qui dura jusqu'en 1991, année d'un des plus grands incendies de forêt jamais vus depuis les années 1960, encore dans le Médoc, avec 10 000 ha brûlés entre Saint-Aubin-du-Médoc (près de Bordeaux) jusqu'à Carcans. Les sylviculteurs n'ont pas manqué d'utiliser ces circonstances qui confirmaient tout leur argumentaire sur le fonctionnement des corps de pompiers et le rôle de la prévention.

Le courrier du 3 novembre des ministres L. Mermaz de l'Agriculture et de Ph. Marchand confirme cette volonté d'aboutir (cf. annexe 10). Et le 27 novembre, un projet de protocole était rédigé !

Mais cet empressement des autorités était nouveau, même de la part du conseil général des Landes dont la préoccupation portait beaucoup plus sur les engagements financiers de l'État que sur ceux des sylviculteurs. Ou bien lesdites autorités avaient-elles été informées des futures décisions du tribunal administratif de Pau ?

1) Et le droit frappe encore

En effet, encore un coup de tonnerre sur ce dossier en forme de feuilleton qui dure depuis les années 1970. À la suite des arrêts du Conseil d'État du 18 janvier 1985 et du 26 mai 1989 (cf. supra), le tribunal administratif de Pau rend cinq jugements le 29 janvier 1991 qui annule toutes les délibérations et tous les arrêtés du département des Landes pris au titre de l'article 75 de la loi de Finances 1986, tous les arrêtés d'inscription d'office du préfet au nom des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture. De surcroît, il reconnaît la faute de l'État en publiant le décret du 5 mai 1980 et condamne l'État à garantir le département des Landes à concurrence des condamnations mises à la charge de ladite collectivité territoriale. L'État se voit donc tenu pour responsable de la totalité de la dette, aussi bien vis-à-vis du département que de l'Union landaise des ASA de DFCI, soit pour cette dernière, plus ou moins 13 millions de francs avec les intérêts de retard. Des décisions fermes, précises, elles firent l'effet d'une douche froide. Ce faisant, la haute juridiction, et par suite le tribunal administratif de Pau, venait de contredire et d'annuler toutes les décisions des préfets depuis 50 ans pour illégalité : évènement rarissime qui méritait d'être souligné.

À l'évidence, ces arrêts et jugements vont peser sur les négociations en cours. En particulier, le ministère de l'Agriculture qui vient de découvrir qu'il s'était complètement fourvoyé dans ce dossier depuis des années. Observons, d'ailleurs, l'absence totale de position de ses services départementaux (DDAF) ou régional (DRAF) alors tutelles directes sur les ASA de DFCI et leurs Unions pendant toute la durée du conflit de 1976 à 1991 (et même avant), étrange silence de la part de services par ailleurs si pointilleux d'habitude quant à l'application de la règle ! Silence d'autant plus impardonnable qu'ils connaissaient le rôle des ASA de DFCI puisqu'ils étaient censés approuver et contrôler tous les travaux de prévention qu'elles réalisaient. Au minimum, ils auraient pu en informer toutes les autorités de tutelle, locale, régionale, nationale ! Certes, ils étaient aux ordres. À moins qu'ils n'espérassent, peut-être, à terme, tirer de ce contentieux plus de compétence sur ces associations et en exercer la direction... ce calcul n'est pas à exclure, il expliquerait en grande partie ce long et honteux silence.

2) L'Accord final

Dans ce contexte très favorable aux forestiers qui voyaient tout leur argumentaire confirmé, les négociations se sont poursuivies⁹⁷ dans une « ambiance » plus calme, plus sereine, et, le 9 décembre 1991, l'accord fut signé entre le département des Landes, l'État, l'Union landaise de

⁹⁷ Même si l'État avait fait appel des jugements du tribunal administratif de Pau

DFCI et le Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest. Dans cet accord (cf. en annexe 11), soulignons trois points :

- Le solde des comptes est acté pour le passé et pour l'avenir avec le retrait de tous les contentieux.
- La séparation des missions de prévention et de lutte active est consacrée, ce qui induit la fin de toute participation des ASA de DFCI aux budgets des corps de pompiers dits forestiers
- La politique de prévention est régionalisée via la création d'une Association régionale des trois Unions départementales avec l'engagement de porter la cotisation des ASA de DFCI à 15 F/ha.

Discrètement, sans triomphalisme aucun, le Syndicat des sylviculteurs qui avait mené toute la stratégie pour faire appliquer le droit commun a pu savourer cette victoire juridique, politique et diplomatique.

Mais la bataille n'était pas tout à fait terminée pour l'État.

3) L'État doit payer

Derrière ce slogan, le conseil général des Landes tentera plusieurs fois, à l'appui de l'accord de 1991, une pérennisation des financements de l'Intérieur et de l'Agriculture. Et ce surtout avec le changement de gouvernement en 1993.

Mais, entre-temps, enfin, la fusion des corps de SPF et du SDIS avait bien eu lieu. Or, à ce sujet, tous les gouvernements successifs se sont retrouvés sur ce point à la suite des contentieux. Et les positions des ministres Joxe, Bérégovoy, Pasqua ont été les mêmes jusqu'à J.-L. Debré en 1996 : l'État avait soldé les comptes dans le cadre de l'accord de 1991, il ne s'agissait en aucun cas d'un engagement pérenne. Au contraire, le droit commun s'appliquait désormais dans les Landes avec un SDIS financé par les collectivités communales et départementales. Point final.

Il y eut encore, au gré des circonstances, quelques sursauts polémiques sur le financement du SDIS par le président du conseil général, mais sans autre effet que celui de la tribune.

* * *

Nous venons de parcourir par l'approche historique et juridique près de 20 ans de contentieux entre les forestiers et le conseil général des Landes autour des feux de forêt. Nous avons bien

compris que, derrière ce conflit, se cachait des enjeux financiers, mais sans que l'on en connaisse la mesure, car jamais les chiffres réels n'étaient évoqués, ni analysés. C'est l'exercice auquel nous nous sommes livrés – cf. 2e Partie, Titre I, Chapitre 1, Section 2 – et qui démontre combien le « système » landais était avantageux pour les finances communales et départementales.

D'une autre manière, la collaboration entre les collectivités locales et l'État dans le Sud-Est, apporte aussi la confirmation du cas landais

CHAPITRE 2 - DES COLLABORATIONS DANS LE SUD-EST

Dans le Sud-Est, alors que les textes, rapports, discours, insistent sur le rôle primordial de la prévention, de l'aménagement forestier, tous les financements sont orientés, finalement, vers le renforcement des moyens de lutte et les réalisations en matière de prévention restent marginales. Cette contradiction entre les intentions politiques et les choix effectués sur le terrain n'est pas nouvelle, elle existe depuis le XIXe, sans doute même avant et il ne semble pas que les lois sur la décentralisation de 1982 aient provoqué un véritable changement dans les initiatives des collectivités locales, départementales, régionales à l'exception de quelques réalisations ponctuelles.

SECTION 1 - L'ENTENTE INTERDÉPARTEMENTALE

I - PRIMAUTÉ À LA LUTTE ACTIVE

Qu'ils soient locaux ou nationaux, les choix politiques privilégient indiscutablement l'acquisition et le développement des moyens de lutte directe contre le feu déclaré. Dans le Sud-Est, il a été décidé de réunir les moyens de lutte qui ressortent du cadre général dans chaque département pour coordonner certaines actions et dégager de nouveaux moyens. C'est le 3 juillet 1963 que fut officiellement créée l'Entente interdépartementale avec l'adhésion de 7 départements (et de leur SDIS) : le Gard, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Corse, les Alpes-de-Haute-Provence, le Var et le Vaucluse. Depuis, d'autres départements y ont adhéré et l'Entente compte aujourd'hui 14 départements avec la Lozère, l'Ardèche, l'Hérault, la Haute-Corse, les Pyrénées-Orientales, l'Aude, les Hautes-Alpes. Ses missions de coordination, de formation, d'information du public, d'études, ont conduit l'Entente à accueillir le siège du CIRCOSC : le Centre interrégional de coordination opérationnelle de la Sécurité civile à Valabre (Bouches-du-Rhône).

L'Entente interdépartementale, pour la protection des forêts provençales et corses, s'était fixée comme objet principal l'essai de moyens de lutte contre les incendies de forêt et la mise en œuvre des méthodes définies à la suite de ces essais. Cette initiative conjointe des élus et de l'État est à souligner, car, indiscutablement, elle a contribué et contribuera encore à améliorer, à renforcer les moyens de lutte et les techniques adaptées. Les collectivités locales ont pris, là,

leurs responsabilités en dégageant autant que possible, des moyens financiers. Cette action singulière méritait d'être rappelée, car peu de régions se sont autant mobilisées autour de la sécurité appliquée à la forêt.

En définitive, entre les moyens des collectivités locales et ceux mis en appui par l'État, le total est impressionnant ; on relèvera en 1984 :

A) Moyens terrestres

23 000 pompiers dont 3 600 professionnels qui disposent de 1 840 engins à la charge des collectivités locales qui bénéficient d'une subvention de 25 % pour l'achat, dans le cadre des SDIS, de matériels feux de forêt (camions-citernes feux de forêt-CCFF). 500 forestiers-sapeurs disposent de 60 engins dont la charge est assurée en majorité par le ministère de l'Agriculture via l'ONF.

Suivant les nécessités, des détachements des départements voisins peuvent venir en aide. Ainsi, en 1984, 400 sapeurs-pompiers sont venus des départements de la Haute-Loire et de la Drôme. Au total, les colonnes de renfort mobilisables comptent 1 820 hommes et 400 véhicules de lutte.

B) Moyens aériens et militaires

À la charge de l'État, outre les moyens de la base de Marignane (canadairs et autres), il y a 673 hommes des groupements opérationnels de lutte contre les feux de forêt (GOLFF, c'est-à-dire des groupements constitués à partir des 2 unités d'instruction de sécurité civile, UISC n° 7 et n° 1) et des éléments « de 2 unités militaires spécialisées » (UMS). D'autres UMS peuvent être mobilisées. Ainsi, en 1981, plus de 3 500 militaires ont été mobilisés au total.

C) Peu de prévention sur le terrain

Tableau n° 5 – Moyens de surveillance, d’alerte et de prévision, en 1985

RÉGIONS	POSTES DE GUET	PATROUILLES SURVEILLANCE	UNITÉS DE FORESTIERS SAPEURS*
PROVENCE-ALPES-CÔTE D’AZUR	40	45	8
LANGUEDOC-ROUSSILLON	36	24	5
CORSE	2	10	7
TOTAL	78	66	20

(*) Environ 504 personnels gérés par l’Office national des forêts (ONF) auxquels il faut ajouter les anciens Harkis, soit encore 564 hommes, les Français de souche islamique rapatriés d’Afrique du Nord (FSIRAN).

Il s’agit là surtout de moyens de surveillance, d’alerte et de prévision, c’est-à-dire autant de facteurs contribuant à limiter les départs et l’extension des incendies. L’investissement est pris en charge par les ministères et le fonctionnement par les départements. Les unités de forestiers-sapeurs et les FSIRAN (anciens Harkis) sont pris en charge à 100 % par l’ONF, c’est-à-dire par l’État (ministère de l’Agriculture). La prévention, au sens strict, appliquée à la forêt, réside dans son aménagement : débroussaillage, entretien, conduite des peuplements, etc., et les équipements ad hoc : quadrillage de pistes, points d’eau, pare-feu. De ce point de vue, malgré les efforts incontestables, beaucoup reste à faire (cf. infra).

Or, si la prévention peut paraître coûteuse, à moyen et long terme, elle est rentable. C’est aussi l’avis de M. H Tazieff, Haut-commissaire aux risques majeurs près du Premier ministre⁹⁸ et l’exemple du Sud-Ouest semble lui donner raison.

II - BEAUCOUP D’ARGENT PEU DE RÉSULTATS

Le budget consacré à la lutte contre les incendies de forêt, dans ces régions du Sud-Est, par l’État (ministères de l’Intérieur et de l’Agriculture) est considérable. À cela, s’ajoutent les aides du Fonds européen d’orientation et de garantie agricole (FEOGA, à l’époque), sans oublier,

⁹⁸ Rapport au président de la République – JO n° 94 – 1^{er} septembre 1983, p.54 : « Or, la prévention constitue l’arme anti-feux de loin la plus efficace et, économiquement la plus rentable »

bien sûr, la part des collectivités locales. Pour l'aménagement et la protection des forêts du Sud-Est depuis 1980, un plan de financement pour la région méditerranéenne avait été prévu à hauteur de 1 080 millions de francs sur 5 ans⁹⁹ répartis comme suit :

- 50 % pour le FEOGA
 - 40 % pour le budget de l'État, le FFN et les établissements publics nationaux
 - 10 % pour les particuliers, les départements et les communes
- Soit environ 350 à 400 millions de francs par an

Curieusement, le document précité indique que « *les réalisations attendues* » sont, en six ans :

- 43 200 ha de reboisement
- 48 000 ha d'amélioration de forêts dégradées
- 1 190 km de routes forestières
- 31 740 km équipés contre l'érosion
- 99 600 km protégés contre les incendies

Doit-on en conclure que ces travaux ne sont pas encore tous réalisés ? En fait, il paraît difficile d'établir, au terme de ce plan de financement, un bilan précis sur les travaux effectivement réalisés¹⁰⁰.

Monsieur Haroun Tazieff, dans son rapport¹⁰¹, porte un regard sévère sur le résultat de ces travaux et sur le laxisme des collectivités locales qui ne consacrent pas les moyens nécessaires pour l'entretien de ces investissements.

Finalement, il semble que, dans les années 1985 – 1986, les fonds consacrés par le ministère de l'Agriculture à la prévention auraient été d'environ 150 millions de francs par an en moyenne (y compris les financements de l'ONF).¹⁰² Encore faudrait-il connaître la part du FFN (Fonds forestier national) pour mesurer l'effort réel du budget de l'Agriculture, mais il est vrai que la part des collectivités régionales et départementales dans ce domaine semble proportionnellement encore plus faible. Ces dernières semblent préférer les dépenses

⁹⁹ Rapport au président de la République – JO n° 94 – 1^{er} septembre 1983 (éd. Documents administratifs)

¹⁰⁰ Un rapport du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur de F. AGOSTINI – vice-président – publié en octobre 1986, donne des chiffres édifiants. Selon lui, dans la région PACA, sur 348, 7 millions de francs de crédits, seuls 98,4 auraient été utilisés sur 5 ans. Une étude sur l'utilisation des crédits FEOGA serait sans doute instructive. Le même rapport précise que les fonds du FEOGA sont confiés à la Société du canal de Provence, qui remplit le rôle d'organisme responsable et de mandataire de la Commission des Communautés européennes chargée des programmes forestiers et qui assure, à la demande de nombreuses communes et associations de propriétaires forestiers, la mission de maîtrise. Notons que cette société a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes en 1982 (JO n° 41 p.135-136) qui soulignait sa fragilité financière malgré de nombreuses subventions notamment du FEOGA... ?

¹⁰¹ Rapport au président de la République – JO n° 94 – 1^{er} septembre 1983 (éd. Documents administratifs)

¹⁰² Sans compter les dépenses des personnels affectés à l'ONF, déjà financés par ailleurs.

« obligatoires » pour les SDIS. Les sommes consacrées à la lutte active sont nettement plus importantes ; le ministère de l'Intérieur consacrait à la lutte contre les incendies de forêt, depuis les années 1980, entre 130 et 190 millions de francs par an. L'essentiel de ces sommes est absorbé par le financement de la base de Marignane, le reste est engagé via le budget de l'Entente (subventionnée à 80 % en fonctionnement et à 70 % en investissement), et sans oublier les subventions accordées ponctuellement aux SDIS pour l'acquisition de matériels de lutte.

Quant aux 14 départements de l'Entente, ils auraient dépensé chacun en moyenne, en 1983 près de 24 millions de francs dans le cadre des SDIS, soit environ 340 millions de francs, dont une partie, 34 millions de francs pour le financement de l'Entente (soit plus ou moins 10 %). Ce total ne peut évidemment pas être affecté entièrement à la lutte contre les feux de forêt puisque les SDIS assument toutes les missions d'incendies et de secours, mais ce chiffre situe les dépenses des collectivités locales. Il permet de conclure que les financements consacrés à la lutte active sont bien supérieurs à ceux consacrés à la prévention, car il ne faut pas oublier, en outre, le coût des moyens militaires engagés dans la lutte contre les feux de forêt (UISC, UMS, GOLFF) qui est aussi très important et à la seule charge de l'État.

L'ensemble des budgets du ministère de l'Intérieur, de la Défense et des Collectivités, consacré à la lutte contre les incendies de forêt totalise des sommes considérables qui, chaque année, semblent partir en fumée, sommes auxquelles il faudrait ajouter les pertes économiques et écologiques des massifs ravagés par les incendies.

Cet aspect budgétaire sur lequel nous reviendrons (cf. infra) illustre bien le fait que la prévention est le parent pauvre dans le Sud-Est en matière d'incendie de forêt. Il marque aussi le décalage qu'il y a entre les discours, les déclarations d'intention et la réalité, entre les textes et leur application à tous les niveaux.

SECTION 2 - DE L'INFLUENCE DE LA MÉDITERRANÉE

S'il y a un débat national sur les feux de forêt, à l'évidence, il porte sur le cas méditerranéen. Quant à celui du Sud-Ouest, victime de son succès, sans doute, et du poids des forestiers privés dans la politique de DFCI, il est systématiquement occulté.

Aussi, sans refaire l'histoire, nous évoquerons les principaux textes et autres expertises pris sous l'effet des « Feux de la Méditerranée » depuis la mission ministérielle de 1979 jusqu'à la

loi de modernisation de la Sécurité civile en 2004, sans oublier les rapports interministériels des ingénieurs généraux et autres inspecteurs de l'administration, dont le dernier en 2016 !

I - DES PLANS DE BATAILLE ET DES RAPPORTS

À la suite d'incendies de forêt catastrophiques en 1976, 1978 et 1979, le chef de l'État décide une large consultation des élus et responsables locaux : des groupes d'études ont été mis en place dans 13 départements. À la suite du comité interministériel du 20 octobre 1979, tenu sous la présidence du Premier ministre, une mission est conduite par l'Intérieur réunissant les services des différents ministères concernés et les chefs de service locaux. Le rapport de cette mission, rondement menée, est déposé le 12 décembre 1979, elle porte sur les dispositifs de surveillance, d'alerte et de lutte contre les feux de forêt. Quatre grandes orientations, auprès des élus, ont été retenues :

- Prévention et aménagement de la forêt
- Diminution des délais de première intervention
- Renforcement des moyens de lutte
- Renforcement des structures de commandement

Ce rapport était plutôt complet et traduisait un travail en profondeur. L'État s'engageait au travers d'un effort financier important :

- Les crédits du ministère de l'Intérieur pour lutter contre les feux dans le Sud-Est passeront de 75,4 MF en 1979 à 135,5 en 1980, sans compter des moyens supplémentaires nationaux (militaires, par exemple)
- Ceux du ministère de l'Agriculture passeront de 41,5 MF en 1979 à 64,8 en 1980 auxquels s'ajoutent 58 MF réservés aux chantiers FSIRAN¹⁰³ (ex-Harkis) sous la responsabilité de l'ONF

Un vrai plan de bataille.

Et, dès 1980, vient s'ajouter à ce rapport celui du député J.-C. Gaudin, au titre de l'Assemblée nationale, qui a donc été instruit en parallèle de la mission interministérielle et il est légitime de se poser la question : se sont-ils rencontrés ? Le député J.-C. Gaudin, p. 190 de son rapport, fait allusion à cette mission, mais en aucune façon on ne peut en déduire un « travail de groupe » !!! Il convient de souligner, néanmoins, la pertinence des constats dans ce rapport notamment sur l'absence de la prévention, les (dys) fonctionnements des SDIS et de leur commandement.

¹⁰³ Français de souche islamique rapatriés d'Afrique du Nord

A) 1981 – 1985, des rapports

Nous ne pourrions évoquer que les événements et textes les plus saillants sachant que, ne l'oublions pas, nous sommes censés sortir d'un véritable plan de bataille. Et pourtant, tout recommence, car en 1982 plus de 40 000 ha sont partis en fumée...

1) La mission de Monsieur H Tazieff

Le président de la République crée par décret du 12 décembre 1981 le poste de commissaire à l'étude et à la prévention des risques naturels majeurs. Le 19 mai 1983, M. H Tazieff, le commissaire en question, remet son premier rapport au chef de l'État qui sera publié le 1^{er} septembre 1983. Il a le mérite de poser publiquement les carences et les besoins dans les domaines de la Sécurité civile¹⁰⁴.

Soulignons que cette étude sur les risques majeurs naturels suivait la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles, soutenue à l'initiative de monsieur H Tazieff. Loi qui fit bouger les lignes, incontestablement, entre urbanisation, plan de prévention des risques et assurance ; mais qui, précisons-le, faisait l'impasse sur les risques feux de forêt.

Ce rapport a l'ambition de compléter cette réforme en voulant associer deux données de l'équation sécuritaire qui nous paraissent difficilement compatibles, p 6 :

« [...] *En se dotant des moyens propres à assurer la garantie des particuliers face aux risques naturels, l'État se doit – parallèlement – de développer les moyens de gérer les risques... »*

Et de constater quelques paragraphes plus loin : « [...] *L'absence de vues stratégiques à long terme est traduite dans les faits par une politique au coup par coup à la fois inefficace et coûteuse... »*

Tout est dit et nous retrouvons là, toute l'histoire des feux de forêt. Il convient de souligner accessoirement que les catastrophes en forêt n'existent pas juridiquement : il n'y a donc pas d'application du régime de catastrophe naturelle en forêt. En effet, ces risques ont été déclarés juridiquement assurables même si pratiquement, à l'époque, aucune assurance ne prenait en compte le risque tempête en forêt. Mais il s'agit là d'un autre sujet.

Au contraire de la loi de 1982, dans ce rapport se trouve un chapitre II consacré aux incendies de forêt... dans l'espace méditerranéen : le constat est le même et sévère sur le mitage et l'urbanisation. Deux autres points méritent d'être relevés :

¹⁰⁴ La lecture est très intéressante. Au-delà d'un inventaire des moyens et de l'organisation des services de secours, il démontre le décalage abyssal entre la « panoplie » institutionnelle et l'implication réelle sur le terrain.

▪ Une approche budgétaire

Le budget de l'année 1982 dépensé par l'État pour les incendies de forêt (dans l'espace méditerranéen) a été estimé à 350 millions de francs (180 MF par l'Intérieur et 169 par l'Agriculture). Et de constater que les dépenses engagées par les collectivités sont bien moindres, notamment via l'Entente. Il est aussi observé qu'une heure de canadair coûtait 2190 F en 1982 et que cet été-là, pour les seuls 12 canadairs, 100 millions avaient été dépensés... ! Quelques feux de forêt ont même fait l'objet d'une évaluation des coûts engagés (cf. p 40 du rapport), initiative rare qui méritait d'être soulignée.

▪ La prévention d'abord

Cette priorité est une fois de plus affirmée en soulignant qu'elle ne doit pas se décider à Paris. Et de rappeler que le Conseil des ministres du 12 janvier 1982 avait décidé de :

- ✓ Redéployer les moyens de l'État au profit de la prévention
- ✓ Proposer aux départements méditerranéens une aide égale à 60 % de l'acquisition d'engins de débroussaillage performants destinés à la prévention

Une des conclusions replace bien le sujet des feux de forêt sur le plan politique et ses contradictions : « *Mais il appartient maintenant aux collectivités concernées par les incendies de forêt de prendre en main l'avenir de la forêt méditerranéenne comme l'a voulu la politique de décentralisation menée par le gouvernement* », p.43

Cette position, rappelons-le, n'est pas partagée par tous les services de l'État et reste, avec une définition de la prévention plus précise, au cœur des débats.

2) Le rapport du sénateur Vidal

Le 19 juillet 1983, le sénateur de l'Hérault fait un rapport (encore un...). La première partie consiste à faire l'éloge des vaillants et dévoués sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et la nécessité d'améliorer leur statut, reprenant les demandes des syndicats de pompiers.

La seconde partie est, bien sûr, consacrée à la protection de la forêt méditerranéenne. Rien de nouveau, si ce n'est le constat de la multitude d'interlocuteurs dans ce domaine ce qui ne manque pas de sel venant d'un élu, qui lorsqu'il ne légifère pas pour créer de nouveaux organismes ou services, va inaugurer localement les nouveaux établissements associations et autres groupements locaux...

3) Le rapport annuel du secrétaire d'État aux risques majeurs

Nommé secrétaire d'État à la Prévention des risques majeurs, M. H Tazieff remet son second rapport annuel le 17 juillet 1984 au chef de l'État conformément à sa mission de délégué aux risques majeurs. Nouvel argumentaire au profit de la prévention technique et scientifique, il regrette que leur soit préférée :

... « la prévention règlementaire laquelle ne coûte rien et donne bonne conscience aux administrations sans assurer de garanties réelles aux administrés... »....

Il fait directement allusion aux compétences exercées, en ce domaine, par le ministère de l'Environnement qui veut gagner des territoires sur le ministère de l'Agriculture (et de l'Interieur) et à la logorrhée juridique de ses services en réponse.

Et toujours à propos des feux de forêt de l'espace méditerranéen de dénoncer, une fois de plus « ... les faibles moyens mis à la disposition des mesures de prévention seules capables de venir à bout des incendies de forêt... » (cf. p 19).

Secrétaire d'État à la prévention des risques majeurs jusqu'en 1986, fonction qu'il quitte en dénonçant « ce ministère gadget où il n'y avait rien à foutre »¹⁰⁵.

À ce point, il convient de préciser que ce poste, cette mission, a été intégré dans les services du ministère de l'Environnement et chaque année, dans la plus grande discrétion, un rapport du délégué aux risques majeurs est publié dans ce cadre : l'héritage de l'homme d'action qu'était Monsieur Haroun Tazieff en quelque sorte... !

4) Le rapport du sénateur Girod

Ce rapport, présenté dans le cadre du projet de loi de finances 1983, sur la Protection civile porte cette originalité de consacrer un chapitre à la lutte contre les incendies de forêt.

Après un tableau présentant des statistiques nationales sur les feux de forêt, l'essentiel du chapitre est consacré à l'inventaire des moyens de lutte dans le Sud méditerranéen, avec les mêmes constats et commentaires sur le dur métier des pompiers. Avec cette phrase, dans le cadre d'un rapport sur la lutte contre les feux de forêt, qui mérite d'être soulignée (p.21) :

« [...] On observera également que ces personnels, par définition, ne peuvent pas prendre de vacances d'été... » ... ? Peut-être faudrait-il envisager de déplacer les feux de forêt l'hiver !

Il faut noter néanmoins la présence d'une réflexion sur le rôle de la prévention et le nécessaire équipement des massifs forestiers. Le tout exposé dans l'indifférence générale.

¹⁰⁵ Les Échos, 6 février 1988

B) 1986 – 1990, on recommence

Malheureusement, malgré tous « ces plans de bataille » interministériels et autres rapports assortis de leurs textes, les années 1985 et 1986, connaissent de graves incendies dans le Sud-Est : 52 000 ha brûlés et 19 morts pour l'un, plus de 45 000 ha brûlés et 4 morts pour l'autre.

Dès juin 1986, le ministre de l'Intérieur Ch. Pasqua est en visite à l'Entente, plus précisément au CIRCOSC sis à Valabre. Après les grands incendies des 24 et 25 juillet, le 7 août, le président de la République F. Mitterrand flanqué de messieurs R. Pandraud, ministre de la Sécurité et J.-L. Bianco, Secrétaire général de l'Élysée (et président de l'ONF), se sont rendus sur la base de Marignane¹⁰⁶ et à l'UISC 7 de Brignoles près de Valabre.

Et le 26 août, c'est au tour de J. Chirac, Premier ministre, de se rendre en hélicoptère sur le « front des feux » dans la région niçoise.

De là, un Conseil des ministres exceptionnel avec son comité interministériel du 11 décembre 1986 et son cortège de mesures exceptionnelles et textes subséquents, tous consacrés aux forêts de l'espace méditerranéen. Sans oublier les crédits supplémentaires, bien sûr (cf. infra, 2^e Partie, Titre II).

1) La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la Sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs

Au-delà de la confirmation des principes qui gouvernent la Sécurité civile de la commune jusqu'à l'État en passant par le département et les SDIS, un titre II est consacré à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs. Un chapitre de cette loi est dédié à la maîtrise de l'urbanisation, sujet devenu central dans la planification de la gestion des risques majeurs, dont les feux de forêt. Observons une fois de plus, les chevauchements des dispositifs juridiques entre l'Intérieur et l'Agriculture à propos de la forêt. Ainsi, nombre d'articles du Code forestier et du Code rural sont complétés par cette loi¹⁰⁷ notamment à propos de la mise en valeur agricole ou pastorale.

L'objectif principal de ladite loi était de renforcer les pouvoirs de police des autorités publiques impliquées dans les interventions de secours et de mise en sécurité, mais de rappeler aussi et surtout, les responsabilités et les compétences des collectivités locales, communes,

¹⁰⁶ cf. dans tous les journaux et à la TV, la photo du président de la République dans un canot, assis près du pilote.

¹⁰⁷ Notamment ceux qui venaient de l'être par la loi du 4 décembre 1985 sur la valorisation de la forêt, particulièrement sur la partie « Protection de la forêt » et le renforcement des obligations de débroussaillage restées pratiquement sans effet, voir Code forestier actuel Titre II, articles L131-1 à L 136-1

départements, dans la prévention. Position qui rejoignait celle du secrétaire d'État H. Tazieff notamment.

2) 1990 – 2000 Encore des textes après les feux

Après les incendies des années 1989, 57 000 ha, 1990, 54 000 ha et 1995, résultants d'une période de sécheresse dans la zone méditerranéenne, quelques textes sont publiés qui viennent renforcer et/ou compléter les dispositifs existants, notamment :

- Une loi du 3 juillet 1991 portant diverses mesures pour l'agriculture et la forêt et qui relève fortement les amendes en cas de changement d'affectation des sols forestiers après une coupe et qui institue le plan de zone sensible aux feux de forêt. Les PZSIF seront confirmés par décret du 23 mars 1992 et annexés au POS.¹⁰⁸
- Un décret du 21 août 1992 qui définit l'emploi du préfet chargé de la protection de la forêt méditerranéenne : un préfet adjoint qui recevra délégation pour le Conservatoire de la forêt méditerranéenne CFM et diriger la délégation pour la forêt méditerranéenne (DPFM).

Malgré cette avalanche de textes, rien ne semble changer dans cet espace méditerranéen.

II – TOUJOURS DES RAPPORTS ET DES TEXTES

Nous allons poursuivre l'examen de quelques textes et rapports des années 2000 à 2016. Toutefois, les deux questions sur la gestion des risques feux de forêt, d'une part quant au chevauchement des compétences et d'autre part quant aux responsabilités qui en découlent restent, semble-t-il, toujours sans réponse. Mais sont-ce les bonnes questions ?

A) 2001, une loi d'orientation sur la forêt

Le rapport de la Cour des comptes du 8 juin 2001 portant sur le Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM), et l'efficacité de ses actions, sonnait, en quelque sorte, comme un signal d'alarme (cf. infra p 336). Au contraire, les réponses des ministères sont parfaites, elles confirment quelques points, constatent même des progrès et affirment que des améliorations sont en cours. Le ministre couvre ses services, il n'a probablement même pas lu les réponses

¹⁰⁸ Voir plan de prévision des risques (y compris feux de forêt) suite à différents textes depuis loi Barnier 1995, Code de l'environnement articles L 562-1 à 562-6 et R 562-7, R 562-11. Articles à combiner avec ceux du Code forestier notamment L 131-17 et L 131-18 qui obligent dans les forêts classées à l'établissement d'un plan de prévision des risques incendies de forêt – PPRIF

préparées par lesdits services. En résumé : tout est normal et le ministre de l'Agriculture s'aligne !

Dans ce rapport, il est question des crédits dévolus au CFM qui devaient être alimentés par une taxe¹⁰⁹ sur les briquets et allumettes (cf. infra p314 et 317) ? Or, cette taxe a été supprimée (LF 1999), et les crédits baissent, plus ou moins, tous les ans.

Cette même année, le 8 juillet 2001, une loi d'orientation sur la forêt, votée à l'unanimité bien sûr, est publiée (cf. supra). Aucune référence au rapport de la Cour des comptes, au CFM, aux moyens financiers dévolus à la prévention n'y figure. Une loi forte de 72 articles, typique de l'administration centrale forestière, lourde et compliquée et qui croise les articles des Codes forestier, de l'environnement, des collectivités (communes et départements), des impôts, etc. Beaucoup d'obligations, mais les moyens pour ce faire ne sont pas prévus : en revanche, les responsabilités des services de l'État sont couvertes, c'est l'essentiel ! C'est ce que le Haut-commissaire H. Tazieff nommait : la prévention règlementaire (cf. supra).

B) Coup de chaud et pluie d'avis en 2003

Cette année-là (et 2004 dans une moindre mesure) fut l'année de la canicule et quelques 55 000 d'hectares partirent en fumée. Pas de chance, après plusieurs années sans grands feux qui faisaient dire aux autorités de tutelle, toute la réussite de leur politique de protection, voilà que la forêt brûle ! Il n'en fallait pas plus pour relancer la machine à... « rapporter »... !

1) La mission Carlotti

Dans un avis du directeur général de la DGFAR, monsieur Alain Moulinier du 14 juin 2005, nous apprenons, qu'à la suite du rapport de la Cour des comptes de 2001 sur le CFM : *le ministère chargé de l'agriculture a engagé un processus d'évaluation de la politique de prévention des incendies de forêt qu'il met en œuvre dans les régions méridionales.*

Cette phrase, posée dès le début de cet « avis » marque bien tous les commentaires qui précèdent sur les compétences revendiquées des ministères en l'occurrence celui de l'agriculture : il conduit (aux côtés des départements ?) sa politique de préventions dans les régions méditerranéennes. Plus encore, il y a même un comité d'évaluation confié à l'ingénieur général du GREF, Monsieur Jean Carlotti. Si nous avons eu connaissance de cette mission début 2004,

¹⁰⁹ Article 40 de la loi de Finances votée pour 1987. Le 30 décembre 1986, cette taxe est confirmée dans le décret du 31 janvier 1987. Texte dans lequel il n'est pas précisé qu'elle est affectée au CFM, Bercy en décidera autrement détournant ainsi la position politique du gouvernement sur ce sujet.

le cadre n'était pas aussi clair et encore moins son existence depuis ce fameux rapport de la Cour des comptes ? L'avis de ce comité d'évaluation a été rendu le 15 juin 2004 et publié un an plus tard avec les avis des autres directeurs des ministères concernés par courriers des 12 et 14 juin d'Alain Moulinier, cité précédemment. Initiative intéressante, certes, mais une mission était déjà au travail à la suite des incendies de 2003, y avait-il une corrélation, une relation avec ce nouveau comité d'évaluation ? Apparemment, la réponse est négative, il est vrai que ce n'est pas la première fois (ni la dernière) que nous sommes le témoin de ce superbe isolement entre les services et les corps de hauts fonctionnaires.

En effet dès le mois de septembre une mission interministérielle avait été diligentée sur la protection contre les incendies de forêt en méditerranée après les feux de l'été 2003 sous la conduite de l'ancien préfet Perriez. Le rapport sera rendu dès le mois de décembre, réalisé sous l'égide de l'IGA (Environnement), le CGGREF (Agriculture), les Mines, les Ponts et chaussées et l'IA (Intérieur). Les propositions sont dans la suite des précédentes avec les mêmes constats et les mêmes recommandations ; tout juste peut-on ressentir un certain agacement derrière le respect dû aux autorités de tutelle.

Le choc de la canicule avait été rude : près de 60 000 ha, 10 morts et des centaines de blessés... Selon ce rapport, sur plus de la moitié de la surface, les feux ont parcouru des maquis et garrigues, mais, plus grave, l'origine des départs était majoritairement due à la malveillance : en cause, bien sur le soleil, mais encore plus sûrement, le vrombissement des canadais, hélicoptères qui font « sortir » les pyromanes et autres caractériels, phénomène bien connu.

Quelques phrases méritent d'être soulignées :

« ... Elle constitue une rupture après les années de maîtrise relative de la prévention et de la lutte et dépasse les plus mauvais bilans de la période précédente... »

Il n'existe pas de système structuré pour rassembler et analyser les informations concernant les dommages subis par les personnes et les biens (p. 17,18) ».

Après un sous-titre sur « la réussite de la politique de prévention depuis une dizaine d'années », il est néanmoins observé, p. 27 :

« ... l'année 2003 ne contredit pas totalement ce succès... et de constater... l'érosion des crédits du ministère de l'Agriculture au CFM, soit une diminution de près de 40 % en 10 ans. D'autre part les crédits au CFM pour la campagne 2003, n'ont été délégués qu'en juillet »

C'est exactement ce que dénonçait déjà la Cour des comptes dès 2001 sur le fonctionnement du CFM et le désengagement de l'État (cf. infra). Ces phrases étaient écrites sous l'intitulé p. 24 : « Une Organisation Complexe des Services de l'État » !!

2) Un avis délibéré en plus... !

Alors qu'une mission est décidée à la suite des graves incendies de forêt de l'été 2003, nous apprenons l'existence d'un comité d'évaluation de la politique de prévention des feux de forêt, présidé par l'ingénieur général Jean Carlotti. Et, dans le même pas de temps, vient s'ajouter à toutes ces expertises un avis délibéré du 28 juin 2004 c'est-à-dire un avis commun entre l'IGA, l'IGE, le CGGREF et du conseil général des Ponts et chaussées.

Observons qu'à chacune de ces missions sont saisis pratiquement les mêmes grands corps de l'administration, les personnes changent, mais ils appartiennent aux mêmes bureaux ; difficile dans ces conditions de se contredire ou de se critiquer.

Cet avis délibéré est, dans les codes de l'administration, important ; il est, en effet, signé des chefs des inspections de l'administration et des vice-présidents des conseils généraux de l'administration. Il est rendu à l'appui de l'examen des documents et rapports relatifs aux feux de forêt depuis 1990. Bien sûr, il évoque la mission d'évaluation de la politique de prévention dans les régions méridionales et celle, interministérielle, formée après les grands incendies de 2003 dont, est-il précisé que : *les principales conclusions ont été ici reprises.*

Les constats sur la non-application des lois et règlements portant sur l'urbanisation, le mitage, le débroussaillage ou sur la faiblesse des moyens dévolus à la prévention sont décrits avec une fermeté certaine. L'absence de calcul et d'analyse des conséquences des feux de forêt est une fois de plus dénoncée, etc. Mais cet avis (cf. notamment p. 3, proposition 1-D) souligne pour la première fois un sujet qui, de notre point de vue est le nœud gordien de toute politique de prévention en dénonçant « ... ***l'absence de définition précise entre les notions de prévention et de prévision qui varie au gré des services, afin de parvenir à une terminologie commune...*** » Ainsi, en fixant le champ de compétence de chacun et donc les contours d'une meilleure articulation avec la politique de lutte, les domaines de responsabilités entre l'État, les maires et les départements seraient clairs, juridiquement, politiquement, techniquement et finalement sur le plan financier.

L'État sera-t-il enfin sensible à cet avis délibéré, à tous ces rapports, recommandations, propositions et résolutions... ?

C) ***Loi de modernisation de la Sécurité civile du 13 août 2004***

Depuis la loi de 1987, la Sécurité civile n'avait plus connu de texte législatif structurant. Au-delà d'une actualisation de l'organisation des secours et des SDIS, cette nouvelle loi « revisite », sur le plan de la Sécurité civile, la place de l'État Providence. Il convient aussi de considérer ce

texte à la lumière de la loi du 31 juillet 2003 sur la prévention des risques technologiques et naturels, issue du ministère de l'Environnement. Information des populations, mais aussi responsabilisation des citoyens sont rappelées dans ce texte. Les principes fondamentaux de la sécurité civile, le rôle et les responsabilités des maires et des départements sont eux aussi réaffirmés.

Mais pour rester dans notre domaine, l'article 63 de cette loi complète le livre IV de la première partie du Code général des collectivités territoriales (CGCT) par une section 6 intitulée : « Dispositions relatives à l'établissement public pour la protection de la forêt méditerranéenne » : il s'agit de l'Entente dont les statuts sont maintenant bien fixés par la DSC du ministère de l'Intérieur.

Ainsi, le ministère de l'Intérieur dispose de l'Entente, le ministère de l'Agriculture de sa délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) : chacun sa délégation dans l'espace méditerranéen. D'où l'on voit comment la France n'est pas forcément une et indivisible : il y a un cadre juridique « adapté » entre les zones Sud-Est et Sud-Ouest quant aux risques feux de forêt suivant les compétences et les ministères.

D) La prévention de la DGFAR en méditerranée

Le 2 juillet 2007, la Direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR) produit une circulaire dont l'objet porte sur la prévention des incendies de forêt et les priorités du CFM. Ce texte est doublement intéressant en ce qu'il précise (il rappelle) le cadre interministériel du sujet et en ce qu'il démontre la confusion dans l'appréhension des sphères de compétence.

1) Un cadre interministériel

L'objet de cette circulaire, il faut le répéter, est limité à la politique de prévention des incendies de forêt en zone méditerranéenne. Il est précisé que trois ministères sont concernés par ce sujet (ce qui est vrai en France et pas seulement dans la zone Sud-Est) :

- Le ministère de l'Agriculture via le Code forestier et dont les actions sont financées au travers du CFM, l'ONF, les départements et la région
- Le ministère de l'Environnement qui met en œuvre la réglementation (plans de prévention, urbanisme, le « porter à connaissance », etc.)

- Le ministère de l'Intérieur chargé de conduire la politique de lutte contre les incendies, mais est-il ajouté : « *il intervient aussi en amont dans la prévision, la surveillance aérienne et au travers des actions de prévention mises en œuvre par les SDIS...* ». ¹¹⁰

Et de conclure par cette phrase « *La politique de gestion de ce risque de la prévention à la lutte s'inscrit désormais dans un cadre interministériel* ». Or, cela a toujours été le cas et cette remarque vaut d'autant plus que cette circulaire est signée uniquement par le directeur de la DGFAR, monsieur A. Moulinier : parce que les autres directeurs ont refusé de signer ou parce que la DGFAR veut rappeler son autorité dans le domaine forestier ?

2) Des priorités tautologiques

Soulignant sa tutelle sur le CFM, la DGFAR énumère les actions prioritaires que le CFM peut cofinancer :

- La prévision et la connaissance de l'aléa et des enjeux
- La stratégie, la coordination et l'harmonisation
- La surveillance
- Les équipements de DFCI
- Le traitement des causes
- La prévention des dommages
- L'information et la formation
- La recherche et l'expérimentation

Prises à la lettre, ces priorités sont toutes redondantes et témoignent d'une absence de définition précise, de méthodologie et de stratégie. Nous sommes là, de notre point de vue, au cœur du sujet.

Cette liste illustre, en définitive, la bataille entre les territoires de compétence de chaque ministère, mais aucune réflexion n'apparaît entre la prévention, la prévision et la lutte appliquée aux risques feux de forêt. Et pourtant ce triptyque constitue le fondement de la doctrine de la Sécurité civile et des services opérationnels, réaffirmé dans la loi de 2004 relative à la modernisation de la Sécurité civile, et doit se décliner différemment selon la nature des risques (des sites SEVESO au nucléaire, des avalanches aux épidémies, des pollutions à la sécurité routière, etc..) ou comme dans n'importe quelle entreprise dont les installations doivent être

¹¹⁰ Ceci est écrit alors que la loi de 2004 sur la Sécurité civile est censée être publiée et connue

conformes à des normes qui relèvent de la prévention ou encore, comme il devrait l'être dans le domaine des feux de forêt entre ce qui relève de la prévention, de la prévision et de la lutte. Au lieu de quoi cette circulaire ajoute à la confusion, autrement dit le message destiné aux autres autorités est que, en zone méditerranéenne, rien ne peut être décidé sans l'accord du ministère de l'Agriculture, du service de l'administration centrale, la DGFAR.

De ce point de vue, l'exemple du Sud-Ouest reste ignoré et ne sert pas de retour d'expérience. Et c'est bien parce qu'une définition stricte de la prévention des feux de forêt a été retenue dans cette région qu'une véritable stratégie de réduction et de limitation des risques a été engagée à partir de la localisation des départs de feu et leur fréquence, déterminant des zones à risque, qu'une politique de prévention a pu être développée et des outils de prévision et prédiction mis au point en conséquence, renforçant l'efficacité de la surveillance, de l'alerte et donc de la lutte par les SDIS. Chacun de ces domaines, pour analyser l'aléa et son traitement, doit être défini précisément, car les technologies auxquelles ils font appel sont différentes.

Selon la doctrine retenue dans le Sud-Ouest par les professionnels via les ASA de DFCI, la prévention des feux passe, d'abord et avant tout, par les équipements en forêt (dits de DFCI) – pistes, points d'eau, gestion forestière, bordure des parcelles – suivant un quadrillage méthodique et par massif et/ou zone à risque. Le traitement des causes a été jugé, à l'époque, accessoire dans la mesure où savoir que tel feu est d'origine connu ou non n'empêchait pas la forêt de brûler ; ce n'est qu'une fois le niveau d'aménagement du massif forestier effectué que l'analyse des causes peut apporter une valeur ajoutée et permettre de finaliser les équipements ad hoc suivant la localisation des zones à risque. Il en va de même dans les domaines des communications et de l'information.

Au contraire, ce « nouveau catalogue » pour le CFM est très large, donc flou et ne permet pas de comprendre « le fil conducteur » de la politique de prévention des incendies de forêt en zone méditerranéenne.¹¹¹ La rédaction de cette circulaire se déroule dans un mélange d'expressions générales plus ou moins applicables à un risque particulier (les feux de forêt) qui, lui-même, n'est pas clairement défini. Ainsi, des priorités sont-elles redondantes entre elles, parfois même contradictoires, par exemple dans la cartographie de l'aléa et du risque (cf. le point 3.1.3 de la circulaire) ou encore entre ce paragraphe et le suivant sur les SIG – systèmes d'informations géographiques – (cf. le point 3.2.2) où il est écrit que « *dans tous les départements méditerranéens la cartographie numérisée du patrimoine constitué par les équipements de DFCI est à ce jour maîtrisée...* », alors qu'il est précédemment indiqué : « *là où la protection*

¹¹¹ Cette remarque est à mesurer à l'aune de la note de service de la DERF – actuelle DGFAR – du 19 novembre 1998 qui déjà portait sur le même sujet

de la forêt constitue l'enjeu principal, il existe encore peu de documents... ». Sachant qu'il était aussi précisé que le CFM a financé « la réalisation d'atlas départementaux des zones exposées... » Cette impression de « grande confusion » est le corollaire de l'absence de définition précise des domaines d'intervention. Il suffit de prendre connaissance des différents dossiers de presse du ministère de l'Agriculture à l'occasion de la « campagne d'été » des feux de forêt pour prendre la dimension de la permanence de la dérive du concept de prévention. Le parallèle avec les dossiers de presse du ministère de l'Intérieur est intéressant à cet égard. D'ailleurs, il y a quelques années, il y avait un seul dossier de presse, commun entre les deux ministères ! Aujourd'hui, il y en a deux...

Tout cela rappelle les constats de la Cour des comptes qui dans son rapport sur le CFM en 2001 observe la disparition de 30 % des pistes (cf. infra p. 334)

3) Quels financements ?

Un document mérite également quelques commentaires sur les actions de l'actuelle sous-direction de la forêt et du Bois (cf. MAAF dossier de presse « Prévention des incendies de forêt » 2010) qui annonce comme dépenses affectées près de 39 M€ y compris ONF et FEADER... Il faut noter aussi, que le CFM a disparu au profit d'une dotation zonale sud déléguée au préfet ? Dans le dossier de 2017 le budget du ministère de l'Agriculture – LF 2017 – totalise 25,45 M€ auxquels s'ajoutent 1,7 M€ du FEADER. La dotation au préfet zone sud serait de 6,9 M€, dont 750 000 € du FEADER. L'ONF, pour ses missions dans la zone méditerranéenne, notamment de surveillance avec ses personnels de FSIRAN et forestiers-sapeurs, se voit attribuer 10,7 M€.

Pendant ce temps-là, on peut mesurer les coûts considérables de l'absence d'une politique de prévention réelle en zone méditerranéenne. Le budget du CFM n'a fait que baisser depuis sa création : où sont passés les 100 M de francs/an¹¹² qui devaient lui être affectés grâce à la taxe sur les allumettes et briquets créée à cet effet dans la loi de Finances 1986 et annoncée par le Premier ministre J. Chirac (cf. infra). Remarquons que la dotation de l'ONF est supérieure à celle du CFM, ce qui laisse rêveur quant à la politique de prévention ? La situation ne s'améliore pas, bien au contraire, le rapport de la Cour des comptes sur la situation du CFM, devenu délégation zone sud, est toujours d'actualité (cf. infra p. 334).

¹¹² Soit environ 15 M€/an

E) Réaction par décrets 2008

Après cette initiative de la DGFAR, les ministères de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable, de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT) et de l'Intérieur voient l'organisation de leur administration centrale complétée par deux décrets. Il nous semble que ce n'est pas le fruit du hasard.

- Le décret du 8 juillet 2008 n° 680 (volumineux) porte sur l'administration du MEEDDAT et la répartition des compétences de ses services. En son article 8 à propos de la direction générale de la prévention des risques et de ses fonctions, il est bien précisé :

En son alinéa 2 « elle exerce la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs... »

En son alinéa 5 « le Directeur général exerce la fonction de Délégué aux risques majeurs. Les administrations et, sous leur couvert, les établissements publics concernés lui prêtent leur concours et lui communiquent toute information nécessaire à sa mission. »

- Le décret du 10 juillet 2008 n° 682 porte sur l'organisation des services du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. À propos de la direction de la Sécurité civile, il est précisé dans l'article 6 :

... « Le Directeur de la sécurité civile dirige les services chargés de :

... 1° - De la préparation, de la coordination et de la mise en œuvre des mesures de protection des populations, de la prévention des risques civils de toute nature... etc. »

La réponse du berger à la bergère... ?

À l'évidence, le ministère de l'Agriculture n'est pas le seul à exercer des compétences dans le domaine de la prévention ! Cela montre et démontre encore ce à quoi les services sont prioritairement occupés... Les avis et autres recommandations des multiples missionnaires n'ont manifestement pas été entendus, non plus ceux de la Cour des comptes.

F) Rappel de la Cour des comptes

Dans son rapport public de 2009 se trouve un chapitre, p. 645, intitulé : « l'État face à la gestion des risques naturels : feux de forêt et inondations ». L'occasion pour la Cour de faire quelques rappels et remontrances.

Et de regretter le « *pas ou peu de suivi* » des 50 recommandations de la mission de 2003, de souligner que « *le financement de la prévention n'a pas été remis à niveau* ». Et encore des procédures complexes et confuses, des moyens budgétaires mal évalués, pas de politique publique selon une analyse par risque, la Cour constate des dépenses des départements de prévention -pistes, points d'eau, débroussailllements, signalétique – sans participation de l'État. Une façon de dire que pratiquement toutes ses observations faites dans son précédent rapport sont toujours d'actualité comme celles des autres missions... ! Autrement dit, elles sont restées lettre morte.

Quant au CFM (actuellement à la délégation pour la protection des forêts méditerranéennes DPFM) : « *il ne coordonne qu'imparfaitement les services déconcentrés de l'État en particulier pour la prévention* ». Il n'a pas, en effet, échappé à la Cour, la publication à la suite de la circulaire de la DGFAR des décrets en réponse, des ministères de l'Environnement et de l'Intérieur, notamment l'attribution de la coordination interministérielle des politiques de prévention des risques majeurs. Quant au Conseil d'orientation des forêts méditerranéennes, elle constate à son sujet qu'il n'a pas été réuni de 2004 à 2008 ! En réalité, le COFM n'a jamais vraiment fonctionné comme il était prévu lors de sa création en 1986, il est finalement devenu une sorte d'observatoire de la filière bois et de la forêt méditerranéenne (OFM).

Enfin, elle remarque que le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), peut être utilisé en forêt depuis 2006 et notamment à la suite d'une circulaire du 23 avril 2007, pour cofinancer les travaux des communes, mais ne le fait pas parce que les enveloppes sont modestes et surtout parce que « *faute de définition des travaux de prévention éligibles* ». Précisons que ce Fonds, bien qu'il relève du code de l'environnement, pour son fonctionnement, dépend du ministère de l'Économie et des Risques majeurs (cf. le rapport de 2017 dudit ministère sur le FPRNM). En effet, ses recettes sont directement liées au régime CAT.NAT dans le cadre des assurances, compétence directe des Finances. La Cour n'hésite pas à ce sujet à souligner le fait que ce système assurantiel, garanti par l'État, « *n'incite pas à la prévention* » (p. 663).

G) 2016, encore une mission

Cette mission lancée fin 2015 a rendu son rapport en avril 2016.

Il était demandé par une lettre du 1^{er} septembre, une évaluation des systèmes de DFCI confiée à l'Inspection générale de l'administration, au conseil général de l'environnement et du développement durable et enfin, du conseil général de l'agriculture et des espaces ruraux¹¹³.

C'est à la demande des forestiers du Sud-Ouest que cette nouvelle mission a été décidée, ils souhaitent qu'une évaluation des systèmes de DFCI soit faite à l'échelle nationale et pas seulement méditerranéenne...

Il convient néanmoins de préciser que cette mission, dans sa présentation, indique faire suite :

- Au rapport de la mission interministérielle de décembre 2003 sur la protection contre les incendies de forêt après les feux de l'été 2003 confié à l'IGA¹¹⁴ et l'IGE ; rappelons que ce rapport, à diffusion limitée, était consacré uniquement à « l'espace méditerranéen ». Mais, observons qu'il n'est pas fait mention ni du comité d'Évaluation Carlotti ni de l'avis délibéré.
- Au rapport de la mission interministérielle de juillet 2010 sur le changement climatique et l'évolution des zones sensibles aux feux de forêts confié également à l'IGA, les CGAAER et CGEDD¹¹⁵.

Il n'y a aucune révélation, tous les constats et analyses des risques formulés dans les précédents rapports sont confirmés et réaffirmés : manque d'équipements DFCI, manque de continuité des entretiens, manque de financement, etc.

Cette nouvelle mission 2016 insiste sur la nécessaire prévention et rappelle les besoins financiers, qui n'ont fait que baisser, alors qu'*« il est indispensable d'anticiper, dès aujourd'hui, les effets du changement climatique et de l'extension des zones à risque incendie de forêt... »*. Elle a également le mérite de reprendre les propositions des précédentes missions « restées en l'état » ! Ses recommandations sont, pour la majorité d'entre elles, pertinentes et bien formulées avec une originalité qu'il faut souligner : les rapporteurs ont prévu un calendrier de mise en œuvre des dites recommandations. Ce qui nous permet de dire qu'en cette fin 2017, aucune n'a reçu le moindre commencement d'exécution.

Nous ferons, néanmoins, quelques remarques :

¹¹³ Mission d'évaluation relative à la DFCI – avril 2016 – publiée en juin 2016 (CGAER n° 15102 ou CGEDD n° 010331-01)

¹¹⁴ Rapport n° 2003-0216-02 CGREF n° 1852

¹¹⁵ CGAAER n° 1796, CGEDD n° 005957-01 – juillet 2010- qui ne faisait que confirmer l'augmentation des risques avec force cartes de la géographie des risques sur les 20 et 60 prochaines années et qui est resté, comme ses prédécesseurs, dans un placard des ministères de l'Environnement et de l'Agriculture.

- Des définitions ou des notions encore trop larges pour être objectivement appliquées.

Il nous semble qu'une véritable stratégie de protection des forêts passe par un respect des champs de compétence suivant le triptyque prévention – prévision – lutte. Et de bien définir dans chacun de ces domaines le contenu et les limites de leur application en forêt et d'insister sur la définition de la prévention des feux de forêt qui doit rester sur le terrain, c'est-à-dire en forêt, et se limiter à l'aménagement et aux équipements de DFCI¹¹⁶ par massif et zone à risque.

- Des définitions précises permettront de situer justement les responsabilités dans la décision, la mise en œuvre et les financements correspondants.

C'est ce qui est clairement établi dans le Sud-Ouest et qui donne sa permanence au système DFCI. S'il est question du cas de l'Aquitaine dans ce rapport, à l'évidence, ses auteurs ne l'ont pas vraiment approfondi (comme tous leurs prédécesseurs) et n'ont pas cherché à valoriser cette expérience en matière de DFCI. Ils ne se sont pas, non plus, intéressés vraiment à la stratégie suivie depuis des décennies ni au schéma de décision du plus petit niveau local jusqu'à la coordination globale assurée par l'Association régionale des ASA de DFCI.

Néanmoins, impressionnés par le système SIG, mis en œuvre par cette association régionale, devenu le GIP ATGeRI¹¹⁷, ils ont bien souligné les qualités du travail fourni en insistant sur son statut de groupement d'intérêt public regroupant les services de l'État, les SDIS, les départements, la région, etc., mais en oubliant de rappeler qui en était à l'origine, qui l'avait conçu et développé ? D'initiative privée, organisée et financée au début par les organisations des sylviculteurs du Sud-Ouest qui ont réussi à fédérer les services de l'État, de la région, des départements, etc. ; il était peut-être embarrassant pour les auteurs de ce rapport de reconnaître cette réussite du secteur privé au regard du cas méditerranéen, pourtant objet de l'attention et de la compétence de nombre d'ingénieurs forestiers de l'administration...

Dans la zone méridionale en effet, le sentiment d'une grande confusion dans la « gouvernance » domine. Dans ce rapport les pages consacrées à la « gouvernance » (p. 115 et suivantes) illustrent parfaitement cette impression, le choix de cette expression « très tendance » est d'ailleurs symptomatique, de notre point de vue !

Mais cela ne tient-il pas, en grande partie, à la qualité des rédacteurs qui sont tous de hauts fonctionnaires, qui parfois ont même occupé des postes dans les services intéressés... N'est-il pas toujours difficile de reprocher aux uns ce que l'on n'a pas fait soi-même ? Par exemple, il est souvent question d'acteurs (sans les nommer), mais qui sont-ils ? Le préfet, le maire d'une

¹¹⁶ Pistes, points d'eau, pare-feu suivant un carroyage qui « colle » au territoire et leur suivi systématique via un SIG

¹¹⁷ Groupement d'intérêt public d'aménagement du territoire et gestion des risques – Maison de la forêt, Bordeaux

commune forestière, les propriétaires forestiers, le directeur de la DDAF, le promoteur immobilier, le propriétaire d'une villa dans une zone forestière, le promeneur, etc. ? La sémantique, utilisée dans ces pages, conduit tout simplement à ce qu'aucun de ces « acteurs » ne soit nommé, donc personne n'est responsable et finalement on attend le prochain rapport.

- Sentiment d'autant plus ressenti localement que pour les mêmes raisons la doctrine DFCI n'est pas clairement ni définie ni affectée.

Dans ces différents rapports, on navigue entre la politique de DFCI (la prévention) qui serait de la compétence du ministère de l'Agriculture et de ses services extérieurs et par ailleurs les principes des financements et des responsabilités des maires et des départements dans les domaines de la sécurité des biens et des personnes. En oubliant et les propriétaires forestiers et les agriculteurs, comme s'ils n'avaient aucun rôle alors qu'ils sont les principaux « acteurs » de l'aménagement des territoires ruraux avec les maires. De notre point de vue et à la lumière du « modèle Sud-Ouest », c'est bien localement, à l'échelle du territoire que l'initiative doit être prise. L'État et ses services devraient se positionner en cofinanceurs, en accompagnateurs, en facilitateurs et non pas en décideurs et/ou en censeurs. Or, dans le bassin méditerranéen, il nous semble que ce schéma n'est pas encore près de s'appliquer.

Pour conclure sur ce rapport, il faut reconnaître qu'il est complet et porte des recommandations pertinentes même si elles ne sont pas nouvelles. Espérons qu'elles seront, cette fois, suivies d'effet et qu'elles seront appliquées... un jour !

Dans ce débat sur les compétences et sur les financements, « l'incident de la loi NOTRE » est un indicateur supplémentaire de cette lutte de pouvoir, il a permis de rappeler les compétences des départements aussi dans les domaines de la prévention, de l'aménagement des forêts (cf. supra p. 37).

*** **

Dans cette section, nous avons présenté l'influence de « la méditerranée » : par cette expression, nous voulions désigner, illustrer, la relation de pouvoir qu'il y a entre les autorités de tutelle et les collectivités de cette vaste et belle région méridionale chargée d'histoire, de symboles, de lieux, d'une géographie, d'un climat et d'une météo souvent célébrés à la télévision, au cinéma, bref dans tous les médias. La forêt méditerranéenne avec ses cigales occupe une place de choix dans ce concert d'images et de clichés et, au contraire du cas du Sud-Ouest, elle fait l'objet d'un débat national régulier, a fortiori quand elle brûle !

La réalité que nous avons « découverte » est bien différente, nous semble-t-il.

Dans cette relation, l'objectif déclaré serait de faire valoir les spécificités des milieux forestiers, des paysages méditerranéens et à cet effet bénéficier de textes adaptés, notamment aux risques

feux de forêt. Or, les services de l'État semblent d'autant plus attentifs à cette demande que la plupart des lois, règlements, circulaires sont le plus souvent très connotés « méditerranée », comme nous venons de le voir dans les développements précédents¹¹⁸. Pourtant, depuis le XIXe, la situation au regard du risque feu de forêt n'a pas beaucoup évolué et les prises de position entre les élus et l'État se répètent de décennie en décennie, se livrant à une sorte de jeu politique clientéliste où chacun cherche à convaincre l'opinion qu'il défend la protection de cet extraordinaire paysage forestier.

Comment expliquer cette situation paradoxale ?

La réponse est relativement simple, elle tient à ce que, en fait, ce n'est pas la forêt le sujet, ni la géographie, ni la météo, pas plus que le mistral. Comme dans le Sud-Ouest, la bataille porte sur le prix de la lutte, le coût des SDIS et les financements pour les couvrir sur le plan local et/ou national ; d'où les conflits de compétence permanents avec les autorités de tutelle auxquels s'ajoutent ceux entre les ministères. Dans ce contexte, la prévention continuera à relever des priorités incantatoires et ne résistera pas au spectacle de la lutte, du désastre, politiquement plus rentable.

Mais justement, voyons le prix de la protection des forêts du sud de la France. Et de s'apercevoir, à l'analyse, qu'il ne pèse pas tant que cela sur les budgets des collectivités, au contraire. ! Quel est en réalité le poids financier des risques feux de forêt. ?

¹¹⁸ Voir aussi l'inventaire positiviste des textes par J. Viret et J.-L. Queyra, RFF 2004/3 : « La prévention des risques incendie de forêt dans le Sud méditerranéen, outils juridiques et enjeux de terrain ».

PARTIE II - GOUVERNANCE FORESTIÈRE ET TRAITEMENT DES RISQUES FEUX DE FORET

TITRE I - LA CHARGE DES RISQUES FEUX DE FORÊT

Au-delà des discours, ce sont les chiffres qui expriment le plus précisément, les réalités encore qu'il faille, pour les appréhender, connaître les sources, leur présentation et leur affectation.

Dans le Sud-Ouest l'analyse des budgets du corps de sapeurs-pompiers professionnels forestiers (SPPF) et du SDIS, notamment dans les Landes, durant toute cette période contentieuse et politique de 1980 à 1990 permettra de montrer que le conflit qui animait régulièrement le vote du budget des SPF masquait en fait une stratégie locale qui consistait à obtenir le plus de subventions possibles pour financer des dépenses qui sont normalement à la charge des communes et des départements. Ainsi, le conseil général des Landes avec l'appui (par commission et omission) des préfets fera régulièrement pression auprès des pouvoirs publics pour obtenir des subventions chaque fois plus importantes, soit des ministères intéressés (Intérieur et Agriculture), soit des sylviculteurs au travers des associations syndicales de DFCI sous prétexte que la présence de la forêt des Landes est privée et constitue un risque exceptionnel insupportable pour les seules finances locales.

Avant de procéder à l'analyse des budgets en question, pour saisir la portée des commentaires qui seront présentés, il nous faut rappeler quelques principes de la comptabilité publique appliquée aux collectivités locales. Ces observations faites, elles nous permettront de constater ou plutôt de regretter que les comptables publics fassent montre d'une trop grande « *souplesse* » vis-à-vis de budgets dont la rigueur ne guide ni leur présentation ni les choix financiers qu'ils contiennent.

Il convient de garder à l'esprit que notre examen des comptes a été fait suivant les règles de la comptabilité publique applicables dans notre séquence historique de 1945 à 1985 soit jusque et y compris après les nouvelles normes votées dans les lois de décentralisation de 1982.

La comptabilité privée est soumise à de nombreux contrôles avec certification des comptes a priori et posteriori ; le tout à l'aune d'une sanction finale, celui du dépôt de bilan qui peut

s'étendre à la saisie des biens des dirigeants et/ou chef d'entreprise avec, le cas échéant, des suites pénales.

Au contraire, il n'y a pas de contrôle de gestion a priori en comptabilité publique, ni de sanction réelle : l'augmentation de l'assiette ou des taux de l'impôt, la création de taxes ou autres versements, permettent d'éponger beaucoup d'erreurs de gestion aux frais du contribuable. Il est regrettable qu'il n'y ait pas une autorité pour remettre en cause des choix de gestion, des appels à des financements qui, à terme, ne font qu'aggraver les dépenses publiques. À moins que le préfet, par suite des dispositions de la loi du 2 mars 1982 en matière de décentralisation, soit amené à jouer ce rôle auprès du conseil général. C'est une hypothèse envisageable techniquement, mais cette situation nouvelle pour un préfet sera-t-elle politiquement possible ?! Nous en doutons. En revanche, créée à cet effet, la Cour régionale des comptes assurera plus sûrement cette mission et elle aura fort à faire, mais elle dispose, au contraire de la Cour des comptes nationale, de quelques pouvoirs de sanction vis-à-vis des collectivités qui ne respecteraient pas les obligations de la comptabilité publique ce qui lui confèrera une certaine autorité. En tout cas voilà une nouvelle expérience de contrôle administratif intéressante à suivre.

La procédure du contentieux administratif ne peut satisfaire à la rigueur de gestion puisqu'une décision n'interviendra pas avant trois ou cinq ans. Pendant ce temps, toutes les erreurs, avec leurs conséquences, sont possibles sans qu'il soit procédé à la moindre modification. L'exemple le plus énorme en la matière est celui des effets donnés, sur le plan national, aux rapports de la Cour des comptes, institution vénérable qui effectue un travail de qualité dans la plus totale indifférence des administrations concernées. Imaginons un instant la publication de ces rapports sans le relais de la presse ?! A part quelques initiés, personne ne connaîtrait leur existence.

Les recherches que nous avons effectuées dans ce domaine nous ont montré combien il était difficile pour ne pas dire impossible à un simple citoyen d'accéder à tous les documents nécessaires pour comprendre la signification des budgets relevant de la comptabilité publique. Le droit administratif français confère aux autorités publiques des pouvoirs régaliens qui rendront les beaux principes de transparence, de communication des documents administratifs, etc., totalement inopérants pour qui n'est pas décidé à poursuivre une croisade obstinée entre tous les services administratifs concernés. S'il en a les moyens et le temps ! Arrivé à ce terme, il y aura encore un dernier obstacle à franchir : la politique.

La politique a des exigences. Exigences auxquelles la comptabilité publique doit parfois se plier ou s'adapter pour participer ou accompagner les choix retenus.

L'affaire du budget des SPF et de celui du SDIS des Landes, pendant toute cette période, en est une des illustrations.

Quant aux 14 départements de l'Entente, la tâche sera plus compliquée et nous pourrons seulement faire valoir quelques tendances qui confirmeront néanmoins des choix de gestion qui ne sont pas « guidés » par le poids des risques feux de forêt... loin s'en faut. Cependant nous commencerons par les comptes des risques feux de forêt dans le Sud-Est eu égard au poids du « discours méditerranéen »...

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE - COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET COLLECTIVITÉS LOCALES

Chaque commune est soumise à l'établissement d'un budget dont la présentation doit être conforme à une instruction (M 11 et M 12)¹¹⁹. Les départements sont soumis de la même manière à une instruction (M 51)¹²⁰ prise sous le double timbre du ministère des Finances (direction de la comptabilité publique) et du ministère de l'Intérieur (direction générale des collectivités locales). Ces instructions fixent la présentation comptable des budgets avec une nomenclature précise par chapitre, articles, comptes, sous comptes, que les comptables publics doivent appliquer et respecter. Rappelons que c'est dans le cadre juridique, comptable et financier des années 1980 que cette étude a été faite.

I - DE QUELQUES PRINCIPES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Les collectivités locales sont soumises aux mêmes grandes règles du droit budgétaire national et notamment à :

- La règle de l'autorisation : Les dépenses et les recettes proposées et effectuées par l'exécutif de la collectivité doivent être autorisées par l'organe délibérant (Parlement, conseil régional, conseil général, conseil municipal).
- La règle de l'annualité : Le budget présenté est voté pour un an.

¹¹⁹ Voir instruction budgétaire et comptable M 14 des communes et établissements publics communaux et intercommunaux, arrêté des ministères de l'Intérieur et des Finances (comptes publics) du 18 décembre 2017

¹²⁰ Instruction budgétaire et comptable M 52 des départements et leurs établissements administratifs ; règlement plan comptable général n° 99-03 du 29 avril 1999 annexé à l'arrête du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 22 juin 1999.

- La règle de l'antériorité : L'autorisation doit être préalable, c'est-à-dire votée avant le début de la période d'exécution du budget soit avant le 1er janvier.
- La règle de l'unité : Toutes les dépenses et toutes les recettes doivent figurer dans le budget.
- La règle de l'universalité : Les dépenses et les recettes doivent figurer séparément dans le budget sans compensation ou contraction de façon à offrir à l'organe délibérant une vision complète et non l'appréciation de simples soldes.
- La règle d'équilibre : Postule l'obligation de déterminer avec précision les ressources nécessaires à la couverture des dépenses autorisées.
- La règle de la spécialité budgétaire : Signifie qu'une dépense autorisée sur tel chapitre ne peut être imputée que sur ce chapitre, d'où l'importance de la nomenclature comptable.

L'ensemble de ces principes s'appliquent finalement à tout budget public, il reste que tout dépend de la présentation dudit budget sachant que la loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation substitue à toutes les formes de contrôle qui existaient antérieurement, celle du contrôle a posteriori : l'acte pris par une autorité locale est exécutoire de plein droit dès qu'il a été notifié ou publié. Par conséquent, toute procédure de contrôle ou contentieuse n'a pas pour effet d'en suspendre l'exécution, c'est une règle applicable à tous les actes administratifs :

« La mise en service du principe de l'exécution de plein droit des actes des autorités locales ne doit pas créer de problème grâce, d'une part à l'action vigilante de conseil des représentants de l'État et de leurs services, et, d'autre part, au sens que les élus ont de leur responsabilité » !

121

Considération généreuse, mais qui laisse une grande part à la subjectivité et à la politique qui, sur le plan local, influence beaucoup les décisions des élus et leurs rapports avec le préfet.

II - ÉCHÉANCES ET STRUCTURES BUDGÉTAIRES

La comptabilité publique en général et en particulier celle qui s'applique aux départements est basée sur la distinction fondamentale entre les opérations d'émissions et les opérations de règlement. Or, ces deux opérations correspondent rarement dans le temps : il s'ensuit une présentation budgétaire étalée sur l'année civile dans le cadre de plusieurs documents

¹²¹ « Les budgets locaux et la loi » - Documentation française, Paris, 1984, p. 12.

successifs. Avant le 1er janvier de chaque année, la gestion de la collectivité nécessite l'autorisation d'un certain nombre d'engagements financiers. Or, les résultats du précédent exercice, qui n'est pas encore clos, ne sont pas connus.

Il faut donc établir des prévisions budgétaires et c'est un budget primitif qui est présenté aux élus pour être voté. Ce budget primitif (BP) doit être adopté avant le 31 décembre de chaque année. Au fur et à mesure que les résultats de l'exercice précédent sont connus, ils sont l'occasion de décisions modificatives (1 DM, 2 DM, 3 DM) qui font l'objet d'un budget supplémentaire (BS) qui a pour rôle de réintroduire dans le budget en cours des résultats de l'exercice précédent, il s'agit là d'une obligation.

L'adoption définitive des comptes de l'exercice n'a lieu finalement que plusieurs mois après la clôture de l'exercice concerné par la présentation du compte administratif (CA). Le délai entre la clôture de l'exercice et la publication du CA, appelé « *journée complémentaire* », peut varier de 3 à 6 mois autrement dit, la réalisation des comptes d'un exercice s'étale sur 15 à 18 mois ?! Aussi, le BP d'une année est donc basé, en fait, sur le précédent BP assorti d'une ou deux DM. Par conséquent, la lecture d'un BP reste hermétique et n'informe pas sur la réalité des engagements effectivement réalisés, d'autant que, s'agissant de prévisions, elles sont souvent surestimées parfois volontairement s'il y a, par exemple, des subventions attendues.

Cette présentation budgétaire successive entraîne une suite d'écritures comptables dont la logique n'est pas toujours appréhendable, il faut une certaine expérience pour s'y retrouver ; le néophyte a peu de chances de trouver ce qu'il recherche dans la lecture d'un BP d'autant que la structure du budget nécessite aussi quelques connaissances.

Le Budget d'une collectivité ou d'un établissement public se découpe en deux sections avec, chacune, ses recettes et ses dépenses :

- Une section de fonctionnement : Elle regroupe toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services, ce sont les dépenses d'exploitation qui reviennent régulièrement tous les ans (personnel, fournitures, carburants, amortissements, intérêts des emprunts, etc.). En contrepartie, la section de fonctionnement comporte des ressources pour financer lesdites dépenses.
- Une section d'investissement : Il s'agit de dépenses extraordinaires au sens où elles sont non répétitives comme la construction, acquisition de matériels, etc. Les inscriptions budgétaires à cette section ne sont pas soumises à la règle de l'annualité. Par exemple, un crédit ouvert l'année N pourra faire l'objet d'un engagement de dépenses l'année N + 1 sans attendre sa réinscription en BS. En fait, le plus souvent, elles le sont l'année même.

Remarque : Par principe, ces deux sections constituent deux ensembles séparés, gérés distinctement. En fait, ces deux sections font l'objet de transferts de crédits constants et, le plus souvent, les recettes de la section investissement sont prélevées sur les ressources ordinaires, autrement dit, certaines dépenses de la section fonctionnement (SF) constituent autant de recettes de la section investissement (SI). Cette dernière dispose (mais pas toujours) de ressources propres, soit par des subventions d'organismes tiers ou de l'État, soit par des emprunts lesquels sont financés finalement par la section de fonctionnement.

Ainsi, dans de nombreuses analyses financières ou statistiques portant sur les dépenses des collectivités, la somme des deux sections (SF + SI) est présentée pour illustrer par exemple le niveau des charges budgétaires des départements, des communes ou des établissements publics. C'est une démarche que nous ne suivrons pas pour deux raisons :

- Parce que cela aboutit le plus souvent à additionner deux fois la même dépense et donc à gonfler les résultats artificiellement.
- Parce qu'en supposant même qu'une recette propre soit attribuée à la SI d'un budget, elle soulage d'autant les finances locales. Elle ne peut donc pas être ajoutée parmi les charges supportées par la collectivité concernée.

Les mouvements budgétaires entre les deux sections sont donc une pratique courante parfaitement prévue et organisée par la comptabilité publique. Il s'agit notamment de l'excédent affecté à l'équipement prélevé en SF pour financer le remboursement en capital des emprunts supportés par la SI ou encore des comptes d'amortissements et de la consommation des fournitures lorsqu'il est tenu une comptabilité de stock, etc. D'où la nécessité d'établir le BP de la façon la plus précise sinon tout peut être possible. D'ailleurs, le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (DGCL) a rappelé fermement les principes en la matière. « *Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère, c'est-à-dire qu'elles doivent avoir fait l'objet d'une évaluation excluant toute majoration ou minoration fictive...* » (JO Sénat, 24 mai 1984, n ° 16152, p. 836).

Tout le problème est là, en effet !

CHAPITRE 1 - À LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS ET DE L'ÉTAT

SECTION 1 - LES DÉPARTEMENTS ET L'ENTENTE DU SUD-EST

I - QUAND L'ÉTAT PILOTE

Les indicateurs financiers budgétaires sont les meilleurs révélateurs de la volonté politique. Ils traduisent, au-delà des discours et de l'unanimité, les engagements réels des différentes autorités. Dans le cadre de l'Entente, les départements devaient apporter leur contribution financière sous deux formes : une cotisation forfaitaire uniforme plus une cotisation variable calculée au travers de trois paramètres (surface boisée, potentiel fiscal, population). À cela s'ajoutaient les dons, les legs et éventuellement des subventions des communes. Depuis la loi sur la décentralisation les régions peuvent apporter aussi leur contribution, mais répétons-le, la protection des biens et des personnes, les secours (loi de 1884) ne relèvent pas de leur compétence légale.

Bien sûr les subventions de l'État étaient attendues : en fait elles constituèrent l'essentiel des ressources de l'Entente. L'examen des comptes et des flux financiers auquel nous allons nous livrer porte sur la période des années 1980 pour pouvoir soutenir la comparaison avec le Sud-Ouest et le cas landais.

A) Faiblesse des contributions locales

Le premier budget en 1963 s'élevait à 9 millions d'anciens francs dont 50 % résultaient d'une subvention de l'État, en 1975 le total des recettes s'élevait à 1 185 763 de NF pour la section de fonctionnement. En 1975, 10 départements avaient adhéré, le total de leur contribution se répartissait de la façon suivante (égal à 1974) :

Cotisation forfaitaire	$3\,572\text{ F} \times 10 = 35\,720\text{ F}$
Cotisation variable.....	<u>$= 392\,843\text{ F}$</u>
TOTAL	428 563 F

Soit environ 36 % des recettes de fonctionnement, le reste (64 %) était le fruit d'une subvention du ministère de l'Intérieur qui, par ailleurs, finançait aussi près de 75 % des dépenses d'investissement. Les tableaux ci-après montrent clairement l'évolution du budget de l'Entente ainsi que l'origine des financements (tableaux 6 et 7) et l'affectation des dépenses.

Tableau n° 6 – Évolution des budgets primitifs de l'Entente - recettes totales

Années	Section Investissement	*	Section Fonctionnement	*
1975	201 102	75 %	1 185 763	64 %
1980	(1) 1 389 339	21 %	(2) 2 185 251	28 %
1981	2 980 039	54,3 %	10 199 004	73,6 %
1982	2 761 000	78 %	13 252 900	72 %
1983	4 057 792	63 %	11 716 791	72,6 %
1984	11 519 675	83 %	13 073 663	67 %
1985	4 750 150	(3)	18 138 793	63 %

* Dont subvention de l'État (ministères Intérieur et Agriculture)

(1) Hors excédent de clôture = 43 % dans le BS le taux de financement est de 74 % et 67 %

(2) Hors excédent de clôture = 64 % dans le BS le taux de financement est de 74 % et 67 %

(3) Le BS 1985 fait apparaître un excédent de clôture de 9 466 216 F sur l'exercice 1984 subventionné à 83 %

Tableau n° 7 – Évolution budgets Entente interdépartementale

Section Fonctionnement		1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
R	Entente (departments)	428 563	469 880	2 173 474	3 043 000	3 202 696	3 522 696	3 741 481
E								
C	Région	—	350 000					1 100 000
E								
T	État : Intér.	753 200	149 983	6 014 650	6 878 000	8 010 000	8 300 000	10 156 000
T	Agric	—	470 000	1 500 000	2 760 000	500 000	445 000	1 249 850
E	Divers			41 000	671 900		105 967	1 400 000
	Excédents reportés		1 215 268					
D								
E	Frais de personnel	180 000	135 994	2 171 870	2 825 200	2 934 950	3 182 957	5 883 060
P	Matières consommées	300 000	62 800	3 740 000	5 071 906	4 833 229	5 558 435	6 790 734
E	TFSE	163 550	68 063	410 000	419 550	443 326	609 000	2 194 720
N	Frais de lutte	361 100	1 453 974	3 397 825	4 397 675	2 920 645	3 199 565	2 095 550
S	FDG	126 006	441 182	332 500	633 069	558 347	488 000	879 529
E	Divers	—	23 219	142 709	—	—	—	270 000
Section Investissement								
R								
E	Entente (departments)		172 540	1 220 030	305 000	175 000	1 110 250	1 636 250
C	Region				265 000	1 277 160	2 696 250	1 396 250
E	État : Intérieur	150 000	238 971	1 617 300	1 900 000	2 300 000	6 850 000	
T	Agriculture		50 000		250 000	250 000	187 500	
T	TVA.		211 767					1 335 400
E	Excédents affectés	51 102	716 061	142 709				270 000
D								
E	Acquisition		973 005	910 039	241 000	1 512 792	2 913 175	
P	Travaux, études	201 102	415 334	2 070 000	2 520 000	2 545 000	8 606 500	
E								
N								
S								
E								

* BP

* Principaux postes

* CEE

Finalement la faiblesse des contributions départementales (14 départements) est assez évidente, il faut attendre 1981 pour voir celles-ci remonter à un niveau plus sérieux, mais la part des subventions de l'État (ministères Intérieur et Agriculture) demeure très élevée. Les raisons de ce financement central résident dans l'utilisation des sommes aux bénéficiaires d'organismes qui en définitive devraient être à la charge directe de l'État : alors pourquoi ces transferts au travers de l'Entente ?

L'Entente n'est-elle pas l'instrument de l'État ? Ce financement correspond bien à une ligne budgétaire souscrite dans le budget de la Direction de la Sécurité civile.

La destination des fonds de l'Entente

Les recettes de l'Entente sont réparties suivant des postes comptables (cf. tableau 8) qui traduisent les dépenses d'un certain nombre d'organismes ou de services sur lesquels l'Entente n'a, pour la plupart d'entre eux, aucun rôle de tutelle exclusive, mais elle en a été le support de leur mise en place, à la demande de la DSC.

Il s'agit principalement du CIRCOSC¹²², la section d'observation aérienne (SOLAIR), située sur la base des canadiens à Marignane, le centre d'essais situé dans l'enceinte du CIRCOSC, les bases Pélican (stations de dépôt de retardant), les services météo, les services communs et des actions diverses, et plus récemment le CICOP, consacré à la communication.

Le tableau suivant donne une idée d'un montant des sommes affectées sur l'ensemble du budget de l'Entente sur 3 années.

Tableau n° 8 – Les destinataires du budget de l'Entente

BP	CIRCOSC		SOLAIR		Centre Essai		B. Pelican		Météo		Actions diverses		Serv. Communs		CICOP	
	SF	SI	SF	SI	SF	SI	SF	SI	SF	SI	SF	SI	SF	SI	SF	SI
1982	17 %		15 %	3,5 %	2,25 %		0,3 %	95 %	1,34 %	1,78 %	58,5 % (1)		5,7 %			
1983																
1984	21 %	22 %	23 %		0,5 %		2,1 %	67,3 %	1,3 %		43,9 %	8,5 %	7,9 %	1,9 %		
1985	16,5 %		16,23 %		0,35 %		4,5 %	86,3 %	1,3 %		50 %	13,7 %	8,6 %		2,2 %	

(1) Dont achat de retardant environ 30 à 35 %/an

BP : Budget primitif

SF : Section de fonctionnement

SI : Section d'investissement

¹²² Centre interrégional de coordination opérationnelle de la Sécurité civile installé à Valabre (Bouches-du-Rhône) en 1979-1980.

La lecture de ce tableau montre qu'entre le CIRCOSC, la section d'observation aérienne (SOLAIR), les bases Pélican et les actions diverses (sachant que l'achat de retardants représente le 2/3 des dépenses d'actions diverses) plus de 60 % des dépenses de fonctionnement et près de 90 % des dépenses d'investissement du budget de l'Entente sont consommés. Ces chiffres ressortent des BP, en réalité ils sont supérieurs si l'on tient compte des budgets supplémentaires (BS). Par exemple le BP 1980 passe de 2 200 000 F environ en fonctionnement à plus de 14 millions dans le BS de la même année, la section investissement pour sa part passe de 1,4 million environ à près de 5 millions. Il est vrai qu'il s'agit de l'année pendant laquelle l'implantation du CIRCOSC est décidée le 16 mai 1979.

Le BS 1981 apporte près de 10 millions de recettes supplémentaires en fonctionnement, dont plus de 8 700 000 F d'excédents de clôture du budget 1980 et plus de 1,3 million d'excédent de clôture en investissement. En fonctionnement il apparaît que l'essentiel des dépenses « nouvelles » est affecté aux frais de lutte à hauteur de 7 095 012 F. Les frais de lutte sont ici entendus lato sensu et vont du financement du guet aérien au matériel de débroussaillage, à des subventions pour études (CEMAGREF), pour les cellules audiovisuelles, achat de télex, etc.

En 1982, c'est encore près de 8 millions de francs d'excédents de clôture qui ressortent à la section fonctionnement du BS, la section investissement se voit augmenter de 19 millions dont une subvention du ministère de l'Intérieur de 15 millions pour l'achat de véhicules auxquels s'ajoutent un prêt du Crédit Agricole de 2 300 000 F, un excédent de clôture de 918 578 F et quelques autres subventions notamment des régions PACA et Corse. Il faut observer que pour le lecteur ordinaire de ce BS, force sera de se contenter de noter en investissement que 16 793 620 F sont affectés aux services communs notamment pour l'achat de camions incendie et un « achat véhicule Renault » pour 996 380 F, le remplacement d'une Renault 6 pour 20 000 F. De même pourra-t-on observer que les remboursements du prêt du Crédit Agricole ne figurent pas sur les budgets suivants de l'Entente. Il faut en conclure que ce prêt a été transféré à l'organisme ou la collectivité destinataire de l'acquisition correspondante ⁽¹²³⁾.

Dans le BS 1983, on peut remarquer dans le chapitre 640 « participation aux frais de lutte » un remboursement aux départements des frais des colonnes mobiles de renfort et des détachements d'intervention préventifs pour plus de 8 millions de francs. Cette procédure est originale, car normalement ces dépenses sont à la charge des départements ou communes bénéficiaires or au travers le budget de l'Entente l'État (le ministère de l'Intérieur) y participe au titre de la solidarité nationale de 50 à 100 % ¹²⁴.

¹²³ cf. revue Entente 1983 p36 qui indique que le budget 1982 a été de 50 888 608,25 F

¹²⁴ Dossier de presse juin 1986 – ministère Intérieur et ministère Agriculture

C'est dans le BS 1984 qu'apparaît également un financement de la CEE de 3 430 000 F pour la création d'un Centre Tactique.

Mais revenons à notre propos initial à partir du tableau 8, qui résume la part des destinataires d'une grande partie du budget de l'Entente, au moins pour les plus importants d'entre eux.

- Le CIRCOSC relève de la compétence directe de la DSC (ministère de l'Intérieur) qui assure la quasi-totalité de ses moyens. Il est, sur le plan régional, le relais direct du Centre Opérationnel de la direction de la sécurité civile (CODISC). Si cet instrument original en France représente environ 15 à 20 % du budget de l'Entente, il consomme en moyenne 60 % des dépenses de personnel. Il s'agit d'une cellule de commandement interrégionale qui intègre dans son organigramme aussi bien le Centre d'Essais que la SOLAIR ou la cellule Météo. Cet ensemble représente donc en définitive entre 40 et 50 % du budget de fonctionnement global de l'Entente.
- La SOLAIR, c'est-à-dire, la cellule d'observation aérienne, créée en 1979, basée à Marignane fait partie aussi des moyens placés sous le contrôle direct de la DSC qui la finance via le budget de l'Entente.
- Les Bases Pélican : Il s'agit en fait des stations de produits retardants situées sur les principaux aérodromes pour permettre le ravitaillement rapide des avions. Il se développe également des stations fixes et surtout mobiles pour des opérations terrestres de ravitaillement de camions de lutte contre l'incendie équipés à cet effet. Ces bases représentent un gros poste de dépenses pour le budget de l'Entente qui les assume tant en investissement (construction, équipements, entretien) qu'en fonctionnement (achat de retardants).
- Les Actions diverses comptent en moyenne pour plus de 50 % du budget de l'Entente, mais ce pourcentage est lui-même constitué à plus de 30 % par l'achat de retardants. Par conséquent c'est environ 20 % qui restent véritablement au titre des actions diverses, ils correspondent à des subventions pour les départements, études, frais de stage, etc.

En définitive, le budget de l'Entente semble correspondre plus à une procédure comptable particulière pour le financement de moyens qui relèvent en principal de la direction de la Sécurité civile. Il apparaît en effet que ces subventions au « bénéficiaire » de l'Entente sont inscrites dans le budget du ministère de l'Intérieur au titre IV : collectivités locales. Ne s'agit-

il pas d'un artifice comptable destiné à obtenir du ministère des Finances des crédits supplémentaires sous cet intitulé (?); en réalité, plus pratiquement, ces financements augmentent indirectement les moyens et donc l'importance de la direction de la Sécurité civile, qui à l'époque, n'occupait pas une grande place dans le ministère de l'Intérieur ni dans son budget.

Cette opération comptable présente en tous cas l'avantage d'affecter dans le cadre du ministère de l'Intérieur, des moyens supplémentaires pour la DSC tout en mobilisant l'attention et les responsabilités des élus dans le cadre de l'Entente. Si tel est l'objectif, il faut reconnaître à cette démarche tous ces aspects positifs et les inscrire au crédit du bilan de l'action de l'Entente, alliée objective, en l'espèce, des services de la DSC (ministère de l'Intérieur).

Il restera à celle-ci d'amener les départements et les régions à contribuer un peu plus sur le plan financier. D'ailleurs il faut rappeler l'idée développée dans la revue de l'Entente n° 4- 1986 qui souligne que sur le plan des sources du financement :

« Il faudra à l'instar d'une entreprise commerciale, faire preuve d'imagination et trouver des nouvelles ressources pour permettre au moins l'autofinancement de certaines opérations si ce n'est dégager des bénéfices.

[...]

La démarche des élus de l'Entente doit aboutir à la rédaction d'une proposition de loi tendant à la fiscalisation d'une partie de ses ressources. »

De ce point de vue il est curieux que dans le cadre de l'Entente nul ne semble avoir songé (officiellement) au système de la taxe de capitation¹²⁵. Les 3 régions concernées par l'Entente plus le département de l'Ardèche représentent environ 6 400 000 habitants¹²⁶ : soit à raison d'un prélèvement de 1F/habitant un minimum de 6 400 000 F auxquels pourraient s'ajouter un prélèvement sur la taxe de séjour. Ces prélèvements, relativement indolores, bien identifiés, sur la feuille d'impôts ou la facture seraient compris et probablement même soutenus par la population. Le mécénat et le sponsoring notamment près des assurances et des promoteurs immobiliers devraient apporter aussi quelques participations appréciables.

Sur le plan comptable le budget de l'Entente semble présenter l'avantage d'une relative souplesse au regard des règles de la comptabilité publique des collectivités et des procédures de décision, c'est probablement une des raisons pour lesquelles l'Entente sert de support à de nombreuses opérations comme celle d'accueillir l'école de formation des pompiers ECASC,

¹²⁵On ressent ici la difficulté de l'Entente quant à son rôle sur les départements et ses effets possibles sur les finances locales.

¹²⁶ Recensement 1982 : régions PACA, Corse, Languedoc-Roussillon et l'Ardèche = 6 397 871 habitants

quand elle n'est pas sollicitée directement comme maître d'ouvrage notamment pour la création de l'état-major tactique de la Sécurité civile (EMT) à Ajaccio en 1984. Ce qui est vrai pour les moyens nationaux devrait l'être aussi pour les initiatives départementale et régionale. Or, il semble que le devenir de l'Entente ne soit pas assuré, le bilan de son action nous éclairera peut-être sur ce point, il nous permettra également de situer l'Entente dans le cadre de mesures « nouvelles » prises par le gouvernement en 1985 – 1986 (cf. infra).

B) Bilan de l'Entente

Il est relativement délicat de formuler précisément un bilan de l'action de l'Entente, car si elle a été quelquefois l'élément déterminant dans la mise en œuvre de certains projets (école de formation des pompiers à Valabre, Centre d'Essais, Base Pélican, la SOLAIR) elle apparaît le plus souvent comme le support de décision ou d'initiatives prises par le ministère de l'Intérieur (DSC), par l'État.

L'absence ou plus exactement la modestie des moyens propres de l'Entente en est certainement l'explication. La lecture des revues de l'Entente illustre cette impression. Si cet établissement public est cité systématiquement, la direction de la Sécurité civile (avec le préfet de région responsable de la Sécurité civile)¹²⁷ semble prendre pratiquement toutes les décisions (avec l'appui, selon les cas, du ministère de l'Agriculture). L'Entente apparaît plus en définitive comme un élément de caution politique : il serait en effet très difficile pour l'État d'avoir une action rapide et coordonnée en matière de Sécurité civile s'il devait s'adresser aux autorités de chacun des 14 départements du bassin méditerranéen. L'Entente facilite grandement les procédures administrative, budgétaire et politique à cet égard : l'État dispose d'un interlocuteur représentatif des élus de tous les départements. Cadre d'un dialogue, d'une concertation entre tous les services extérieurs de l'État et les représentants des collectivités locales n'est-ce pas là le véritable objet de l'Entente ? Une décision, une initiative de l'État transférée à l'Entente est sans doute un des moyens les plus sûrs pour emporter l'adhésion politique d'un projet quant au choix de son implantation, son coût et surtout son impact (immédiat ou à moyen terme) sur les finances des collectivités communale, départementale et régionale. La loi sur la décentralisation ajoute à cette analyse dans la mesure où les relations État/Collectivités sont encore plus sensibles sur le plan budgétaire. Mais les limites de la fameuse loi de 1884 apparaissent toujours entre le principe de responsabilité des maires et les besoins opérationnels qu'exige la protection des biens et des personnes.

¹²⁷ Préfet de région de PACA

C'est parce que l'État sentait la nécessité d'organiser la coordination opérationnelle des moyens de la Sécurité civile dans ces trois régions compte tenu des risques (feux de forêts et autres) qu'il a lui-même favorisé, voir inspiré, la création de l'Entente pour disposer de l'appui des élus locaux indispensable pour faire passer son action, tant l'organisation communale et départementale des moyens de lutte était défailante ; elle l'est encore à un degré moindre aujourd'hui.

D'ailleurs, et nous en revenons à l'objet de l'Entente, c'est l'État qui a orienté, le plus souvent, la politique de cet établissement public. Dans les années 1980, les rapports de messieurs Jean-Claude Gaudin, Marcel Vidal, Haroun Tazieff et de celui de François Agostini du Conseil Régional de PACA le confirment tous indirectement. Ils montrent que de 1963 à 1973 l'Entente a eu une action assez modeste mise à part la création de l'école de formation des pompiers à Valabre¹²⁸ et le Centre d'Essai¹²⁹. En 1973 un comité scientifique est créé dans le cadre de l'Entente à l'initiative du ministère de l'Intérieur et de l'Agriculture ainsi que le fichier PROMÉTHÉE¹³⁰. En fait l'action de l'Entente va fortement se développer à partir de 1979 (année où les forêts ont été très sinistrées) avec la création (par l'État) du centre interrégional de coordination opérationnelle de la Sécurité civile à Valabre dans l'enceinte de l'école : le fameux CIRCOSC va relancer le rôle de l'Entente. C'est lui qui dès 1980 va réellement coordonner, au-delà de sa mission de commandement opérationnel en cas de sinistre, toutes les autres actions (formation, Centre d'Essais, la SOLAIR, les bases Pélican, la liaison Météo – Plan ALARME -, la base de canadiens de Marignane, etc.). La création du Centre Tactique Pierre Gaudin en 1985 est aussi à mettre à son actif ainsi que l'implantation d'un État-major tactique à Ajaccio en Corse en 1984.

À ce point de notre description, il faut noter une symbiose « affective » entre le CIRCOSC, les responsables de l'Entente et les autorités locales. Il nous est apparu que les officiers commandant le CIRCOSC savaient aussi parfaitement utiliser l'Entente pour faire pression sur la DSC et faire aboutir quelques dossiers ou projets. Lors de notre visite au CIRCOSC en mars 1987, il était question que le Colonel Egloff¹³¹ quitte son commandement pour devenir le Secrétaire général de l'Entente. Les liens entre ces deux structures, ou entre leurs responsables,

¹²⁸ Centre Inter Régional de Formation de la Sécurité civile -ECASC

¹²⁹ Ces deux initiatives ont été fortement appuyées par la DSC

¹³⁰ Il organise un traitement informatique de toutes les informations réunies pour chaque départ de feu

¹³¹ Soulignons au passage les qualités d'officier de cet homme qui finalement avec des moyens modestes doit faire face à des situations souvent extraordinaires et qui sait malgré tout accorder une certaine attention à ces interlocuteurs dont nous fûtes. Le Colonel EGLOFF est un homme d'action c'est pourquoi il est au centre parfois de vives discussions souvent de la part d'hommes qui ne connaissent pas ou peu l'action. En aucun cas il ne laisse indifférent ce qui est le signe de la personnalité ; c'est une qualité indispensable pour assumer les fonctions qu'il occupe.

étaient déjà très forts. Le lobby des pompiers auprès des élus a toujours été très actif, c'est un fait partout en France. Comme nous l'avons vu avec l'histoire du Sud-Ouest, les positions à caractère politique ne sont jamais très loin suivant la « couleur » du département, et donc du SDIS et des officiers de pompiers. Or, comme nous l'avons remarqué, cette symbiose entre les officiers des CIRCOSC et les élus dans le cadre de l'Entente était diversement appréciée à la DSC qui craignait, sans doute, voir son autorité sur le CIRCOSC subir des interférences transversales de la part des élus des régions méditerranéennes, voir même ceux-ci tenter de faire de ce centre interrégional une structure, disons plus... décentralisée !

Il n'est pas interdit de penser que c'est une des raisons pour lesquelles l'Entente a été écartée des mesures décidées par le Conseil du ministre du 11 décembre 1986 qui outre la présentation d'un projet loi sur la Sécurité civile a créé un Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne (cf. infra). Le président de l'Entente Gilbert Pauriol dans un éditorial de la revue de l'Entente (n° 4 – 1986) n'a pas manqué de s'étonner de cette situation en regrettant : *« Que la structure envisagée au niveau de la zone de défense fasse l'impasse sur la nécessité d'y associer un établissement public représentatif des collectivités territoriales concernées avec l'Entente interdépartementale... Que le projet de création d'un Conseil d'Orientation de la forêt méditerranéenne ne soit pas confié à l'Entente. »*

L'État, qui pourtant finançait via l'Entente une bonne partie des moyens de la Sécurité civile et donc lui apportait une reconnaissance certaine, semblait vouloir se désengager de cet établissement. L'appareil politico administratif qui s'était forgé autour de l'Entente depuis une quinzaine d'années aurait-il pris trop d'importance vis-à-vis de l'État ? Le contexte de la décentralisation n'aurait-il pas renforcé cette « dérive », les directeurs ou officiers se tournant alors plus volontiers vers des élus investis de nouveaux pouvoirs ? N'oublions pas non plus la « réaction de corps » des forestiers de l'État ; la forêt ne fait pas partie des domaines décentralisés, mais relève toujours d'une politique nationale.

Nous voyons dans la réaction du gouvernement, aussi, une illustration de la lutte des « territoires de compétences » entre les ministères. L'Entente, trop « pompier » au goût du ministère de l'Agriculture, celui-ci a pesé pour retrouver son autonomie en poussant à la création du Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) et reprendre ainsi la main sur ses financements. Il n'y avait donc pas « un gentil consensus » au sein de l'Entente ! Ni à Paris.

Si cette tendance au recentrage des interventions de l'État se confirmait, le rôle de l'Entente se réduirait rapidement à moins que les collectivités membres ne contribuent plus fortement à son financement : n'est-ce pas indirectement le but recherché au regard des positions exprimées par le gouvernement après les grands incendies de 1986 ? Il reste que dans ce contexte, l'avenir de

l'Entente passe nécessairement par une redéfinition de son objet, de ses missions (cf. infra) et la confirmation de ses statuts dans la loi de 2004 sur la Sécurité civile est un signal positif en ce sens.

II – LE PRIX DE LA LUTTE CONTRE LE FEU DE FORÊT

Nous ferons, une fois de plus, référence au rapport de la Cour des comptes de 2001 (cf. infra p336) et qui confirme, finalement que les financements vont surtout à l'augmentation des moyens de lutte :

« [...] Cette situation contraste avec l'augmentation des moyens affectés à l'acquisition de matériels de lutte contre le feu. Ainsi, de 1991 à 1997, les crédits consacrés à la protection de la forêt méditerranéenne sont passés, dans les domaines d'action du ministère de l'Intérieur, de 430 MF à près de 460 MF hors incidence du marché des douze canadiens CL 415 de la nouvelle génération. Le constat s'est donc confirmé que l'État négligeait la prévention, peu visible, et privilégiait l'achat d'un matériel destiné à une lutte active et plus spectaculaire contre les incendies. » (P.588)

A) Des budgets abondants pour quoi faire ?!

Au travers de l'étude sur l'Entente interdépartementale, nous avons décrit que si les financements d'origine nationale étaient importants, les collectivités locales ne faisaient pas de gros sacrifices sur le plan budgétaire pour les incendies de forêt, l'essentiel de leurs efforts étant affectés aux services d'incendies et de secours. Mais cet effort est-il si important ? Les Collectivités locales sont-elles contraintes par des dépenses exceptionnelles en la matière ? Ce sujet est difficile à cerner d'abord parce qu'il s'agit d'approcher le budget de 14 départements qu'ensuite, en ce domaine, la transparence est particulièrement opaque, les informations ne circulent pas. Les documents budgétaires publics sont beaucoup trop généraux, globaux pour en tirer une analyse sectorielle précise.

Nous ne reviendrons pas sur les principes, qui gouvernent la comptabilité publique, constatons simplement qu'il n'y a pas, dans aucun des départements du bassin méditerranéen de corps de pompiers professionnels forestiers. Nous nous trouvons donc en face de budgets départementaux et communaux consacrant une partie de leurs dépenses au financement de corps de pompiers organisés d'une manière classique dans les SDIS, comme partout en France. C'est essentiellement à partir d'une étude de la direction de la Sécurité civile (appelée désormais DSCGC, direction de la Sécurité civile et de la Gestion des Crises) diffusée dans le cadre de la

formation de pompiers à l'école nationale de la Sécurité civile de Nainville les Roches, dans la région parisienne, que nous disposons de quelques chiffres comparables dans cette période de 1970/1985. À chaque fois nous mettrons en parallèle les moyens prétendument affectés pour la prévention suivant les informations que nous avons pu rassembler. Nous nous apercevrons que si les moyens nationaux sont, en volume, assez considérables pour les moyens de lutte, parallèlement l'effort des collectivités locales reste relativement modeste si on les compare avec d'autres départements qui ne sont pas confrontés aux risques « feux de forêt ».

Il ne nous a pas été possible de réunir toute la documentation budgétaire de 14 départements du bassin méditerranéen relativement aux dépenses qu'ils assument pour les services d'incendies et de secours. Avec l'appui de l'étude précitée, nous serons donc contraints de raisonner à partir d'une moyenne départementale sans que cette méthode nous satisfasse pleinement tant elle cache des disparités, parfois énormes, entre tel ou tel département. Le fonctionnement de l'Entente, que nous avons précédemment évoqué, nous servira aussi d'indicateur.

Pour donner une idée de ces disparités départementales, nous donnerons quelques exemples dans les tableaux suivants, toujours dans la même séquence historique :

Tableau n° 9 – Dépenses totales d'incendies et de Secours par départements – francs courants

Departments	1974	1978	1982	1983
Alpes Maritimes	6 919 202	12 058 669	24 770 437	(x5) 33 473 440
Bouches du Rhône	7 086 215	14 587 731	35 191 499	(x6) 43 876 339
Var	6 041 787	11 508 615	21 973 552	(x4) 23 385 780
Vaucluse	2 186 611	23 851 106	50 959 762	(x30) 64 737 203
Gard	6 919 202	8 384 749	24 548 935	(x4) 29 007 276
Hérault	5 880 851	12 553 397	44 039 687	(x8) 43 919 886
Gironde	17 745 664	36 051 430	85 107 020	(x5) 85 288 602
Lot-et-Garonne	2 846 228	5 652 149	12 825 931	(x7) 15 198 784
Landes	10 097 902	18 389 181	42 813 376	(x4) 44 380 761
Deux-Sèvres			23 814 978	27 477 915
Charente-Maritime	10 203 321	23 984 931	38 023 730	(x5) 45 230 037
Corse	5 351 670	13 409 639	25 324 858	(x5) 26 346 091

Ces tableaux sont tirés d'une étude comparative entre les SDIS des zones Sud-Est et Sud-Ouest par la direction de la Sécurité civile de 1974 à 1983. Elle tend à démontrer que la surface forestière n'est en rien un critère spécifique en termes de gestion des risques ; au contraire, les feux de forêt sont bien un risque parmi d'autres relevant de la compétence des SDIS.

Toutes nos remarques et analyses sont bien là, confirmées.

Par conséquent, les dépenses de fonctionnement dans les SDIS répondent à bien d'autres variables, par exemple, la présence d'une capitale régionale est bien plus déterminante et nous retrouvons tout le poids de la densité des populations et le phénomène de la socialisation des risques (voir infra « Une politique de prévention dans le Sud-Ouest », Titre II, chapitre 2).

Afin de souligner ces disparités, nous présenterons une comparaison des montants des taxes de capitation versés par les communes et la part départementale pour les dépenses des SDIS entre les départements à population comparable en 1985.

Tableau n° 10 – Taux moyen par habitant, en francs courants, de la taxe communale et départementale en 1985

Département SDIS	Population	Taxe capitation (communale)	Part départementale
Charente	340 901	31,10	9,44
Deux-Sèvres	342 812	45,62	43,48
Pyrénées-Orientales	353 634	19,23	30,86
Cher	320 174	23,18	16,90
Loir-et-Cher	302 135	33,29	35,20
Gers	179 100	14,82	24,04
Landes (1)	302 135	14,65	5,80
Dordogne	377 356	38,44	8,87
Eure-et-Loir	362 757	33,82	46,52
Ardèche	277 725	14,67	30,58
Corse du sud	110 568	19,07	155,05
Corse du nord	-	-	-

(1) Hors budget du corps des sapeurs-pompiers forestiers

À cette date, le département des Landes bénéficiait encore des subventions de l'État de l'ordre de 35 F par habitant au travers du budget du corps des pompiers forestiers, soit le plus fort taux en France à l'époque qui était plutôt de 1 à 6 F par habitant. À l'évidence, le choix politique du département de faire plus ou moins appel à la taxe de capitation est lié à des considérations locales qui ne sont pas forcément corrélées à la géographie, mais plutôt au poids des villes, de l'urbanisation. Mais une constante apparaît : l'augmentation inflationniste des budgets de fonctionnement des SDIS, tendance qui n'a rien à voir avec les risques feux de forêt.

B) SDIS, toujours plus

Une tendance lourde, en effet, que celle de l'augmentation des budgets des SDIS. Au point que la Cour des comptes a consacré un rapport thématique sur ce sujet en 2011. Dès les premières pages, on peut lire : « *Les dépenses des SDIS augmentent de façon continue, plus rapidement que leur activité. Les dépenses de personnel en sont le facteur principal...* » Nombre d'élus se sont livrés au clientélisme le plus facile vis-à-vis du lobby des pompiers (1^{er} dans les sondages d'opinion. Tout enfant veut être pompier). Il est vrai qu'ils sont près de la population dont ils assurent les premiers secours et cette image de sauveteur est justifiée, c'est incontestable.

De par leur rôle, leur présence quasi permanente en ville, les pompiers constituent un relais d'opinion incontournable. Les maires, les présidents des Conseils départementaux ne manquent jamais le banquet de la Sainte-Barbe... Les élus, aussi bien pour les pompiers volontaires que les professionnels, ont cédé facilement, jusqu'à ces dernières années, aux revendications statutaires des uns et des autres. En 60 ans, les temps de service, qui ont été dans les villes de 48 heures de service et 24 heures de repos, sont passés de 24 heures de service à 48 heures de repos, jusqu'à 72 heures de repos...

Les cahiers des charges, les normes appliquées aux équipements et matériels des pompiers poussent à la dépense. Une véritable industrie du feu s'est développée corrélativement et qui mériterait une étude approfondie quant aux causes et conséquences. L'achat de camions, par exemple, est un investissement qui peut avoir des effets comptables en termes de coût aussi sur la section de fonctionnement. Il y a quelques années, combien d'élus, qui votaient l'achat d'un camion, savaient que selon le modèle il fallait affecter 3,4 voire 6 hommes. Par suite, il fallait embaucher, car le personnel n'était pas suffisant pour utiliser ces nouveaux matériels. Le laxisme dans la gestion des personnels et de l'amortissement des matériels a été, pendant longtemps, un des défauts de l'encadrement des SDIS. La Cour des comptes, dans son rapport

précité, ne semblait pas très optimiste sur ce point surtout qu'elle signale un décrochage entre les coûts et les activités.

C) Évolution des risques

Ce sujet pourrait faire l'objet d'un mémoire à lui seul, toutefois nous nous bornerons à donner quelques éléments objectifs de la situation. Selon la Cour des comptes, le nombre d'interventions a crû de 17 % entre 2002 et 2010 (cf. tableaux ci-après) alors que les dépenses ont augmenté près de deux fois plus vite (+ 46 %). Le problème est là, pour les années à venir, pour les communes et les départements.¹³²

Tableau n° 11 – Évolution différenciée des types d'activités (en millier)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2002-2010
Nombre total d'interventions	3 099	3 203	3 047	3 084	3 282	3 403	3 444	3 646	3 631	17 %

Source : DSCGC

Tableau n° 12 – Évolution différenciée des types d'activités (en millier)

Nature des interventions	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2002-2010
Incendies	310	369	274	308	295	272	276	292	312	0 %
Secours à personne	1 828	1 866	1 797	1 912	2 133	2 212	2 307	2 479	2 491	36 %
Accidents	310	302	274	278	263	272	276	255	261	-16 %
Protection des biens et opérations diverses	651	666	701	586	591	647	585	620	568	-13 %

Source : DSCGC

¹³² Voir le rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur les financements des SDIS – Assemblée nationale 8 juillet 2009- présidents G. Tron et D. Habib. Rapport très complet portant de nombreuses propositions pour limiter la dérive financière de SDIS et des réformes possibles de leur fonctionnement.

Ces tableaux traduisent deux phénomènes qu'il convient de souligner : d'une part, l'évolution de la typologie des risques liée à la pression sociale, à la métropolisation des territoires et d'autre part, une meilleure appréhension statistique.

Les activités des pompiers traduisent l'évolution de la société : une augmentation démographique régulière corrélée avec l'urbanisation et la mobilité des populations.

En 2010, 69 % des interventions portaient sur les secours aux victimes : cette activité, en liaison avec le SAMU, est en constante augmentation. Nous sommes bien loin du poids des incendies qui ont été à l'origine de la création de ce système.

Les interventions étaient au nombre de 4 294 400 en 2014, dont 72 % pour les secours à la personne.

1) De quelques ratios en France

Les budgets des SDIS représentaient, toujours selon le rapport de la Cour des comptes, 3,26 Md€ en 2002 et 4,74 Md€ en 2010 ; 80 % des dépenses de fonctionnement correspondent aux frais de personnels (à noter que le poids des vacances est stable depuis quelques années). Le coût total des SDIS représentait en 2015 une charge de près de 81 €/hab dont 55 € pour les seules dépenses de personnel. La part de l'État étant de l'ordre de 2,2 €/hab, le reste est à la charge des communes et départements. Par ailleurs, la tendance montre un financement qui est devenu majoritairement départemental : il était de 57 % par les communes en 2002, 43 % par les départements ; en 2014, ce financement était de 43 % pour les communes, 57 % pour les départements. Autrement dit, la part départementale a plus que doublé en euros courants. À noter que les activités qui font l'objet d'une facturation restent encore faibles, soit 43 M€ en 2014 (1 à 3 % des recettes). Il nous semble que, là, réside un « gisement » insuffisamment exploité.

Enfin, pour conclure ce chapitre, il convient de souligner le réel effort de la DSC¹³³ de fournir des informations sur le fonctionnement des SDIS ; il n'était pas évident de collecter les budgets et statistiques des 95 départements de la métropole, les situations étant toutes économiquement, politiquement et géographiquement différentes ! Et l'ambivalence de la tutelle des SDIS, qui relève à la fois de l'État pour le plan opérationnel (jusqu'aux normes d'équipement) et des départements et communes pour les financements, ne simplifie pas les relations de ces « associés rivaux ».

¹³³ cf. publication annuelle des rapports d'activités -statistiques annuelles des SDIS par la DSCGC, ministères de l'Intérieur et des Finances notamment 2010 à 2015.

Qu'il s'agisse du rapport de la Cour des comptes de 2011 ou de celui de l'Assemblée nationale de 2009, les deux insistent sur le rôle de normalisation et de tutelle de l'État et son influence sur l'inflation des dépenses des collectivités locales d'une part et d'autre part sur les possibilités de mutualisation des moyens entre les SDIS. Vaste programme.

2) Les feux de forêt...!

À l'évidence, à l'échelle nationale le « prix des feux de forêt » reste marginal et cette remarque mérite quelques commentaires.

- Nous avons déjà démontré que dans les départements où la surface forestière était importante, pour autant, le poids des dépenses correspondantes aux risques feux de forêt dans le budget des SDIS n'était pas déterminant au point de les distinguer des autres.
- Dans le cas de grands feux, une partie des coûts des interventions, de la lutte, est prise en charge sur le plan national.
- Par ailleurs, les coûts des feux de forêt ne font l'objet d'aucune évaluation sur les plans économique, environnemental et social. Les valeurs des forêts, en France, sont très peu calculées, encore moins comptabilisées, sauf dans le Sud-Ouest. En général, les propriétaires forestiers n'assurent même pas leur forêt, quoique ces dernières années ce domaine progresse. Il n'empêche, aujourd'hui jamais aucun bilan du « prix » du feu sur le plan forestier n'est fait après un incendie : on dispose seulement des coûts des interventions des pompiers (et c'est récent) et c'est tout. Donc, pas de perte pour la société et s'il y a une perte, elle est pour le propriétaire qui, apparemment, s'en accommode déjà depuis longtemps, ce dont personne ne se soucie. Et pourtant des forêts brûlées, c'est autant de valeur ajoutée perdue dans l'industrie du bois et autant d'équivalents temps plein perdus.
- In fine, pour Bercy, il n'y a pas de perte, ni de coût financier : tout au plus quelques effets d'annonce, quelques crédits supplémentaires pour le reboisement au ministère de l'Agriculture et c'est fini. S'il n'y a pas de feu « désastreux » pendant 5 ou 10 ans, la « gestion » des risques feux de forêt se fait à un bon prix. À quoi bon planifier des dépenses de prévention chaque année ? Voir à encourager l'assurance ?

Ces commentaires sont destinés à nourrir des réflexions sur le contenu d'une politique forestière dite nationale, notamment en matière de risque. La question se pose de manière tout aussi pertinente quant au relatif désintérêt des collectivités départementale et régionale vis-à-vis du secteur forestier.

Enfin, l'absence de valorisation des fonctions des forêts force l'interrogation ; les travaux de monsieur Bernard Chevassus-au-Louis¹³⁴ sur l'évaluation économique de la biodiversité pourrait servir de base, estimant les services systémiques rendus par les forêts à 1000 € par ha/an : ils ne sont pas pris considération, l'impact sur le tourisme non plus, quant à la valeur de la production économique des peuplements forestiers, elle est considérée comme nulle dans le circum méditerranéen, ce qui est faux. En effet, nombreux sont les projets de production de bois énergie dans ces forêts de cette région, un bon moyen de réhabiliter la fonction économique de ces milieux, car si la forêt produit de l'oxygène, stocke le carbone, elle peut produire, à nouveau, de l'énergie. Malheureusement, la plupart de ces projets de production d'énergie à partir du bois n'accordent pas de prix d'achat à ce dernier dans les plans de financements « Business Plan » (en anglais ça fait mieux !). Leur promoteur spéculé sur le fait que les propriétaires seront subventionnés pour fournir le bois : ce faisant il propose un modèle économique totalement désastreux, mais qui reflète un courant de pensée qui n'accorde aucune valeur aux forêts, au bois énergie... un « bien commun », sans doute, payé par la collectivité !? Grave erreur que de rentrer dans cette logique économiquement suicidaire.

D'autant qu'au fil des siècles les fonctions des forêts méditerranéennes n'ont cessé de changer avec les besoins de la société, une économie basée d'abord sur la polyculture a été ensuite développée par les paysans suivant les demandes : olives, fleurs, élevage, agrumes... cependant qu'en forêt sont produits, liège, résine, bois combustible, grumes de bois d'œuvre, miel... Aujourd'hui une sémantique « nature et paysage », semble dominer dans laquelle la forêt disparaît, noyée dans les discours sur l'environnement « vu de la ville », jusqu'à ce qu'une nouvelle fonction finisse par s'imposer avec le retour du bois énergie, le climat et le stockage de carbone ou autre...

En effet, le paysage, la nature, sont des concepts abstraits, vagues, qui varient avec la vision de chaque individu, mais qui ne résistent pas à la réalité et les feux de forêt en font partie, car alors les droits réels et les responsabilités réapparaissent, brutalement.

À ce propos, le « cas landais » grâce à l'examen des comptes d'un seul département et non pas de 14... offre une bonne démonstration de la différence entre la règle et la pratique d'une part, d'autre part entre la gestion des risques et la réalité forestière.

¹³⁴ cf. le rapport au Premier ministre du 9 avril 2009 sur les valeurs économiques de la biodiversité et des services systémiques- B. Chevassus au Louis

SECTION 2 - LE PRIX DES FEUX DE FORÊT DANS LE DÉPARTEMENT DES LANDES

Le budget départemental, c'est celui qui nous intéresse présentement dans cette étude, peut se voir compléter, de budgets annexes, de services à comptabilité distincte qui disposent d'une certaine autonomie de gestion, mais pas de la personnalité morale. D'autres comptes de liaisons existent, correspondant à des dépenses obligatoires pour le département dans des services administratifs autonomes financièrement et juridiquement par exemple le Service départemental d'Incendies et de Secours (SDIS). Le département des Landes n'échappe pas à ce principe pour son Service départemental d'Incendie et de Secours dont la participation est inscrite régulièrement en dépenses de fonctionnement de son budget général (chapitre 942, article 6409.2). L'originalité tient en ce que l'on trouvait historiquement, dans ce même chapitre 942, un article 6409.1 qui révélait une dépense affectée à un second service d'incendie : le budget annexe du corps des sapeurs-pompiers professionnels forestiers appelé à tort, service de DFCI (défense des forêts contre l'incendie) (cf. supra).

Ce service est dans une situation singulière puisqu'il est institué en un budget annexe à celui du département contrairement à ce que prévoit le texte d'origine qui l'intégrait dans le SDIS. Il s'ensuit que les dépenses et recettes des deux sections de ce budget font l'objet d'une nomenclature qui hésite entre celle du département (instruction M 51) celle du SDIS (instruction M 6) et une autre, originale à tous les points de vue ?! Le moins que l'on puisse dire, c'est que les comptables publics (et les préfets successifs) ont fait preuve, en l'espèce, d'une interprétation lato sensu de la règle de la spécialité des crédits et de quelques autres, comme nous allons l'observer dans les chapitres suivants.

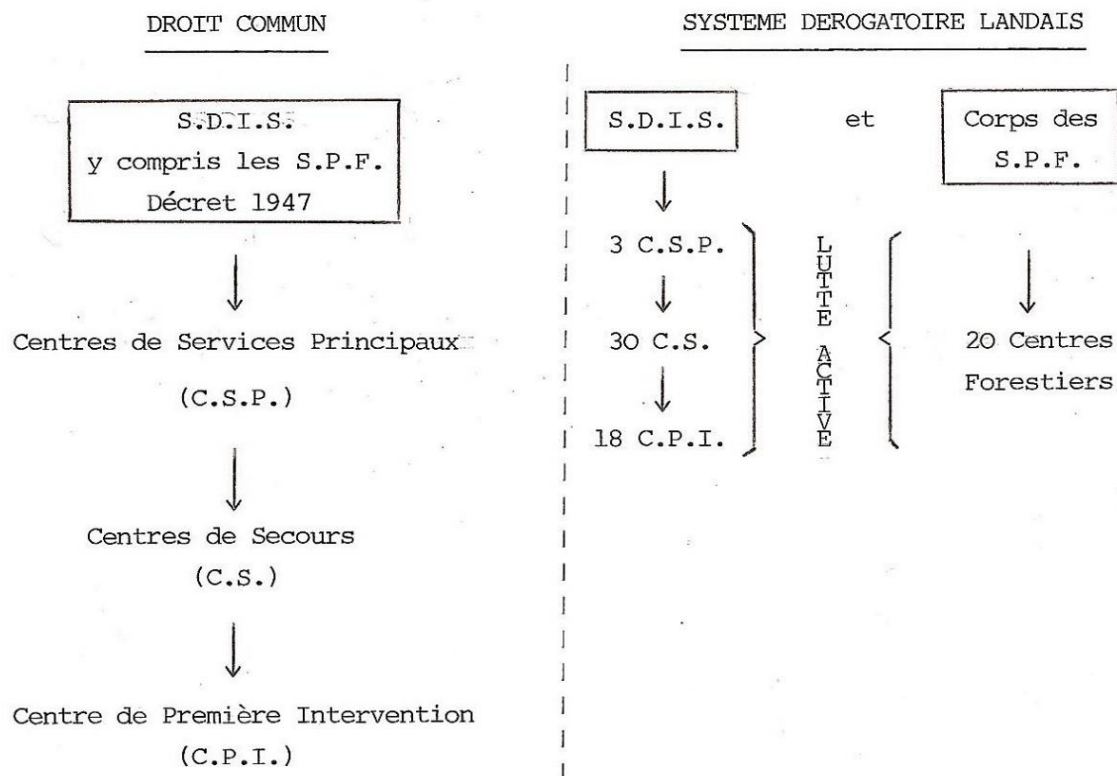
Pour mieux situer les développements qui vont suivre, il nous semble opportun de présenter un organigramme des services d'incendies dans les Landes.

Attention, rappelons que cet examen des comptes du SDIS et du corps des SPF des Landes a été fait pendant la période conflictuelle avec les sylviculteurs soit jusqu'à la fin des années 1980 et donc avec les règles comptables et de droit en vigueur à cette époque.

I - UNE ORGANISATION DÉROGATOIRE

Comme nous l'avons longuement exposé précédemment, l'organisation des services des pompiers dans les Landes sont « spécifiques » ; l'organigramme suivant peut donner un aperçu de cette situation singulière :

Tableau n° 13 – Organigramme de l’organisation des services des pompiers dans les Landes



Ce système dérogatoire mis en place par les autorités landaises, s’il répondait à un dessein politique et financier, révèle des choix en matière de gestion qui n’ont rien à voir avec la rationalité économique. L’étude du budget du SDIS est, à cet égard, très démonstrative et celui des sapeurs-pompiers professionnels forestiers (SPF), encore plus.

A) Le budget du Service départemental d’Incendies et de Secours des Landes

Le SDIS des Landes a été constitué officiellement en 1942 (cf. supra), mais il est resté, de très nombreuses années, sous-équipé. Le rapport du TPG Blochet¹³⁵ réalisé à la demande du préfet des Landes en 1962 situe la situation par rapport à l’existence du deuxième service d’incendies, celui du corps des sapeurs-pompiers forestiers (SPF). En voici quelques extraits :

– Extraits du rapport du TPG Blochet au préfet des Landes, 1962, Pages 3 à 5 :

¹³⁵ Celui-ci avait déjà averti le préfet par lettre du 14 octobre 1960

« L'ÉTABLISSEMENT DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS »

Certaines actions qui relèvent normalement du service départemental d'incendie et de secours sont en fait exercées par le service de DFCI

Dans son rapport du 11 décembre 1961, sur la présentation du budget primitif 1962 du Service d'incendie et de secours, L'Inspecteur départemental constate notamment qu'en matière de secourisme ou de surveillance des plages du littoral :

– l'action principale est le fait du corps professionnel de Sapeurs-pompiers forestiers avec son personnel et son matériel.

Les dépenses afférentes à ces services sont supportées par le budget forestier, car présentement les ressources du budget de l'établissement d'incendie et secours ne permettent pas le remboursement de ces frais.

Les frais à considérer comprennent le carburant consommé pour les nombreux déplacements de spécialistes du centre principal de MONT-DE-MARSAN et des divers centres à proximité de la côte landaise.

Aux frais ci-dessus exposés, il faut ajouter les frais de carburant dépensés par l'équipe de mécaniciens dépanneurs du Corps de Sapeurs-pompiers forestiers chargés de l'entretien et des dépannages du matériel des centres urbains.

De plus, le corps forestier est doté d'une ambulance dont il est fait appel pour divers secours n'ayant aucun rapport avec le service de la forêt.

Ce qui précède ne reflète cependant que d'une manière incomplète la nature et l'importance des services rendus par le corps des Sapeurs-pompiers départementaux pour le compte du service d'incendie et secours, dont les moyens sont insuffisants. Ainsi la DFCI doit souvent intervenir à sa place directement, notamment dans la lutte active contre les incendies urbains ou les inondations.

On retiendra donc que l'insuffisance du budget d'incendie et secours ne permet pas d'assurer au service DCIF, le remboursement intégral des seuls frais de carburant exposés directement à l'occasion de ces diverses interventions.

Le transfert de charges budgétaires au bénéfice du service départemental, qui résulte de cette situation, anormale, a été évalué pour les seules consommations de carburant constatées de 1956 au 31 décembre 1961. Pour la période considérée, le service d'incendie et secours est encore redevable de 30 877 nF auprès de celui de la DFCI.

Toutefois, tous les avantages que retire le service d'incendie et secours de l'existence du service de DFCI ne sont pas ou ne peuvent pas être ainsi « chiffrés » d'une manière précise.

Le Service d'incendie bénéficie de prestations de services du personnel de direction, du personnel administratif et du personnel technique, chargé de la réparation et de l'entretien du matériel.

Depuis 1960, l'établissement départemental verse au service de la DFCI une participation forfaitaire de 5 000 nF par an aux frais de traitement de l'Inspecteur départemental. La question posée présentement est de savoir à combien devrait s'élever la participation couvrant les dépenses réelles du personnel administratif.

Dans un département comme celui du Gers, par exemple, où, le Service d'incendie possède une autonomie complète, les charges de traitements et indemnités accessoires se sont élevées en 1961 à 42 263,94 nF selon le détail ci-après :

– Traitements et indemnités :

- De l'Inspecteur 16 791,18*
- Du personnel administratif 18 312,88*

35 104,06

– Sécurité sociale et allocations familiales 7 159,88

TOTAL 42 263,94

Le personnel technique de la DFCI procède à la plupart des réparations de matériel du service départemental ; seules les dépenses afférentes à l'achat des pièces détachées étant prises en charge par le service d'incendie. Il serait sans aucun doute souhaitable que ces prestations de service puissent également être évaluées et remboursées à la DFCI.

Les ressources de l'établissement ne permettant pas actuellement la prise en charge des dépenses qui lui incombent normalement, une augmentation de la taxe de capitation devrait remédier à cette situation.

Depuis 1961, cette taxe est fixée uniformément pour toutes les communes du département à 0,15 nF par habitant. Dans les autres départements, elle varie selon le volume des dépenses supportées par chaque commune au titre du service d'incendie de manière à assurer une péréquation de ces dépenses entre les diverses collectivités, celles-ci étant classées par catégories conformément aux dispositions du décret de 1955. À titre d'exemple, le montant de la taxe de capitation en vigueur dans les départements des Hautes-Pyrénées, de Lot-et-Garonne et du Gers est reproduit ci-après :

Taxe de capitation (en nF)

Hautes-Pyrénées :

<i>Communes de 1^{re} catégorie (pas de corps de SP)</i>	0,8
<i>2^e catégorie (corps communal non motorisé)</i>	0,7
<i>3^e catégorie (corps motorisé de 1^{re} intervention)</i>	0,6
<i>4^e catégorie (centres secours secondaire)</i>	0,2
<i>5^e catégorie (centres secours principaux)</i>	0,1

Lot-et-Garonne :

<i>Communes de 1^{re} catégorie</i>	
<i>2^e catégorie</i>	0,60
<i>3^e catégorie</i>	0,20
<i>4^e catégorie</i>	0,10
<i>5^e catégorie</i>	0,05
<i>6^e catégorie (SP professionnels)</i>	0,01

Gers :

<i>Communes de 1^{re} catégorie</i>	
<i>3^e catégorie (corps motorisé)</i>	0,18
<i>4^e catégorie (centres secours)</i>	0,13

On constate, à la lecture de ces barèmes, que pour toutes les communes qui ne possèdent pas de corps de Sapeurs-pompiers, la taxe est nettement supérieure à son taux actuel dans les Landes.

On remarque que dans le département des Landes le matériel appartenant aux Communes en 1948 a été mis à la disposition du service départemental qui en assume les réparations et l'amortissement, cependant que le règlement type du service prévoit que les réparations sur le matériel appartenant aux communes doivent être effectuées à leurs frais. Depuis la création de l'établissement, la totalité du matériel neuf a été acquise par le service départemental essentiellement avec le concours financier du département pour être mise à la disposition des centres de secours. Le service de la DFCI a donc, en matière d'équipement, substitué son action à celle des communes, cependant qu'il résulte de l'article 10 du décret du 20 mai 1955 « que la mise à la disposition d'un centre de secours d'engins d'incendie appartenant au service départemental doit revêtir un caractère exceptionnel ».

On peut en conclure que l'organisation du service dans le département des Landes tend à alléger la charge des communes.

Cette particularité constitue un motif» supplémentaire susceptible de justifier l'augmentation de la taxe de capitation, dont le produit devrait permettre à l'établissement départemental d'incendie et secours, d'accomplir les tâches qui lui incombent normalement.

On se trouve alors on présence d'un problème de choix qui relève, en définitive, du Conseil Général. C'est à cette Assemblée qu'il appartiendra de dire si elle entend faire supporter par le Département ou par les communes l'effort financier nécessaire à l'équilibre du budget d'incendie de secours. Si elle décide de mettre à la charge du contribuable départemental les dépenses qui devraient normalement couvrir les communes, elle ne pourra le faire que sous forme de subvention. Cette dernière sera massive, aussi notre préférence va-t-elle à une augmentation de la taxe de capitation.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que le service de la DFCI, agissant dans le cadre des « secours » ; intervient souvent au bénéfice de particuliers qui devraient rembourser intégralement les dépenses de personnel et de matériel qu'ils occasionnent (ambulance notamment) »¹³⁶.

Malgré de nombreux rappels des pouvoirs publics et notamment de la Cour des comptes, la situation du SDIS des Landes resta en l'état¹³⁷.

Le Colonel Mathieu, Inspecteur général des SDIS à la direction de la Sécurité civile, effectua une inspection en mars 1981 sur le SDIS des Landes ; on peut y lire notamment page 22, le constat suivant, sans appel :

« Arrivé en mai 1974 dans le Département des Landes, le Lieutenant-Colonel DESTAINVILLE y a trouvé un SDIS exsangue...

Pendant plus de deux ans, son action prioritaire consista à persuader les élus d'un nécessaire redressement. Ce n'est qu'en 1976 que fut adopté un plan quinquennal d'équipement. Il prit effet en 1977. En cours d'achèvement actuellement, ce plan a permis de doter le corps du strict nécessaire... »

¹³⁶ Voir aussi rapport préfet séance conseil général, novembre 1962, p. 55, etc.

¹³⁷ Référé de la Cour des comptes au préfet des Landes du 8 août 1953, 28 avril 1961, 10 février 1972

Il ajoutait un peu plus loin qu'en effectif et en matériel, la couverture du département n'était satisfaisante qu'avec l'appoint du corps des SPF.

Situation paradoxale dans la mesure où le département des Landes dispose en outre de 30 centres de secours et 3 centres de secours principaux et quelques CPI (aujourd'hui 17), relevant du SDIS auxquels s'ajoutent 20 centres de SPF. Au regard des normes prévues en la matière par le ministère de l'Intérieur, avec 51 centres, le département des Landes est privilégié. En outre, certains CS doublent dans le même village un centre de SPF installé dans une autre caserne à quelques dizaines de mètres ? Luxe, aberration ou politique de clocher ? Ailleurs, c'est un Centre de Secours qui est distant de 2 ou 3 km seulement d'un centre de secours principal, il est vrai que les maires, l'un député, l'autre sénateur, n'appartiennent pas au même parti politique (Cf, par exemple, entre Dax et Saint-Paul-Lès-Dax).

D'autres exemples de ce type pourraient être cités, mais, plus sérieusement, attardons-nous plutôt sur les chiffres.

1) Structure budgétaire du SDIS

Tableau n° 14 – Évolution du budget du SDIS des landes

Années	Section Fonctionnement		Section Investissement	
	D	R	D	R
1970	564 918	606 441	276 882	380 911
1975	1 107 409	1 146 857	220 226	244 485
1980	3 880 037	4 076 469	1 516 178	1 978 376
1981	4 474 809	4 754 044	2 430 834	3 027 893
1982	4 988 168	5 185 938	2 262 102	3 000 618
1983	5 330 065	5 639 860	2 864 679	3 657 867
1984	5 871 630	6 222 048	2 744 517	2 744 517
1985	6 553 927	6 699 893	3 662 746	3 945 927

N.B. Différence R et D = Excédent de clôture

En 1985, la part du département est passée à 1 776 300 (soit 5,97 F/hab.) tandis que la taxe de capitation s'élevait à 4 501 050 F, soit 15,13 F par habitant : le taux le plus faible de France après la Gironde (13,27 F) et le Lot-et-Garonne (16,27 F). Ce sont donc les trois départements qui disposent d'un corps de SPF (supplémentaire) qui comptent la taxe de capitation la plus faible.

Il faut noter également que, dans les Landes, un taux unique de la taxe s'appliquait à toutes les communes qu'elles soient ou non le siège d'un Centre de Secours, d'un CPI, etc. ? Il faut attendre 1971 pour voir apparaître deux taux, puis 1980 pour trois taux.

En général, la taxe de capitation supporte des taux différents suivant que les communes sont le siège ou non d'un CSP, d'un CS, d'un CPI. En effet, les communes qui sont le siège d'un Centre supportent des frais (casernes, personnels, matériels) et suivant que le SDIS prend en charge tout ou partie de ces dépenses (cf. taux de départementalisation), le taux varie.

Ainsi, une commune non-siège paiera une taxe plus forte au contraire de celle qui dispose d'un CSP. Il y a ainsi jusqu'à 5 parfois 6 catégories, de communes et donc de taux (cf. Rapport Blochet, supra).

En décidant d'appliquer un taux unique, le préfet et le conseil général ont fait bénéficier les communes de conditions de financement avantageuses.

- L'armement des centres de secours

L'armement des centres, c'est-à-dire l'équipement en hommes et en matériel dont chaque centre doit disposer selon sa qualification (CSP, CS, CPI), est fixé par le ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle en la matière. Ainsi, c'est l'État, qui, d'une certaine manière, définit le montant des dépenses que les collectivités devront engager en la matière. Ces normes doivent être respectées et figurer dans le règlement opérationnel des SDIS. En pratique, il en va apparemment autrement, ainsi le Lieutenant-Colonel Destainville, directeur du SDIS des Landes concluait son rapport annuel devant la commission administrative pour l'année 1982 : « ... *La complète réalisation de l'actuel plan pluriannuel d'équipement prévue jusqu'en 1984 permettra l'élaboration d'un second plan pluriannuel autofinancé et rendu nécessaire par : La nouvelle mise en conformité de l'équipement du corps des Sapeurs-pompiers et du SDIS aux dispositions du récent arrêté ministériel du 29 juin 1981 qui fixe l'effectif, l'armement et l'encadrement des corps communaux...* »

Il n'y a donc plus qu'un pas entre les règlements et la réalité ! Il reste qu'en cas de sinistre se pose un grave problème de responsabilité, d'abord pour les maires, ensuite, non plus pour l'État, mais du fait de la décentralisation, pour le conseil général et son président. C'est donc sous

l'impulsion du Lieutenant-Colonel Destainville que, de 1977 à 1983, plus de 88 véhicules ont été acquis avec leurs équipements et de nombreux accessoires. 110 émetteurs-récepteurs ont été achetés, etc. En 1982, les investissements ont été de 1 972 000 F, en 1983 de 2 003 195 F. Et ce n'est qu'en 1976 que le conseil général des Landes avait consenti un effort financier supplémentaire pour le SDIS en votant un crédit de 2 500 000 F. Dans son rapport précité, le Lieutenant-Colonel Destainville remercia à sa façon :

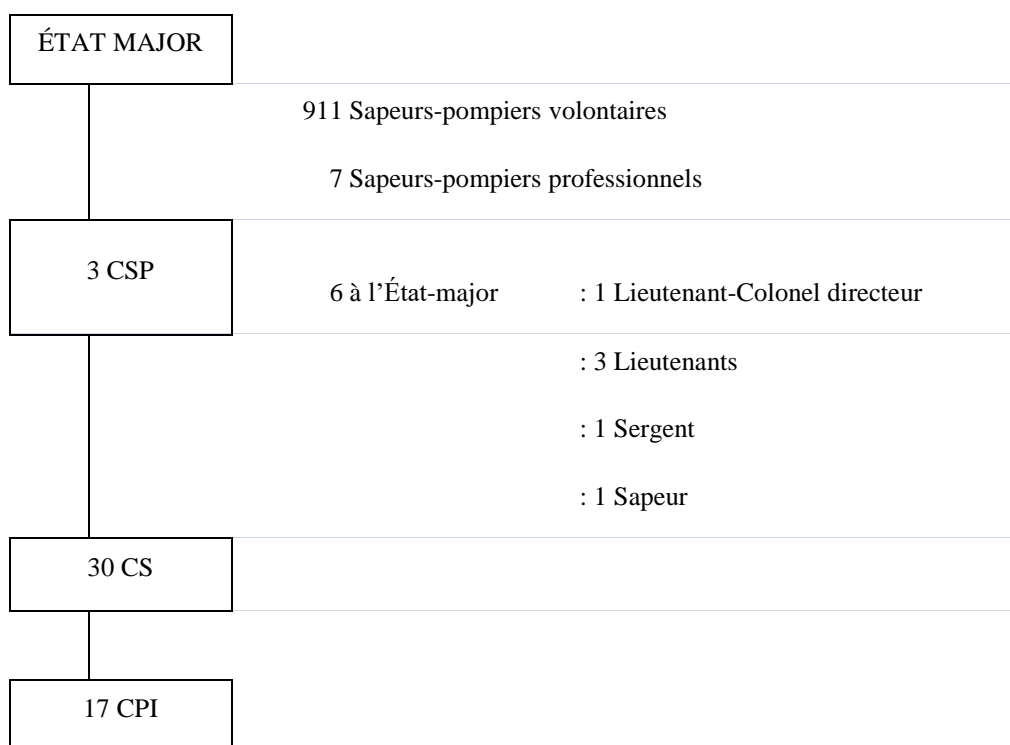
« Le principe d'une départementalisation avancée ayant été retenu depuis 1948, sans pour autant que le SDIS des Landes eût été parallèlement doté des ressources financières nécessaires à l'équipement réglementaire des corps qu'il lui appartenait en conséquence de réaliser au lieu et place des communes supports, un projet de plan pluriannuel d'équipement fut élaboré courant 1975 avec l'accord de l'autorité préfectorale, et présenté à l'Assemblée départementale lors de la deuxième session ordinaire de décembre 1975, laquelle, pleinement informée du grave et dangereux sous-équipement de ses corps de sapeurs-pompiers volontaires l'adopta à la quasi-unanimité de ses membres, actualisa les taux des cotisations communales demeurés extrêmement bas depuis de longues années, vota un crédit exceptionnel d'un montant de 2 500 000 F, et retint ensuite d'autant la charge des communes ».

Le plus surprenant est sans doute la réalisation d'un tel programme avec un budget aussi modeste.

- Organisation et comptabilité

Il faut garder à l'esprit que le SDIS des Landes est important, en voici l'organigramme au 31 décembre 1983 :

Tableau n° 15 – Organigramme du SDIS des Landes au 31 décembre 1983



L'État-major est réduit quand on sait toutes les missions qui lui incombent normalement, d'ailleurs le règlement prévoit 9 personnes au minimum ? On se rappelle le tableau 13, retraçant l'évolution du budget du SDIS depuis 1970 : à l'évidence, avec si peu d'argent on ne finance pas un tel organigramme. En effet, l'analyse des budgets annuels révèle des absences curieuses, certains chapitres restent sans affectation.

- Pas de matières consommées

À ce chapitre 60, aucune dépense ne figure. Or, les comptes de la classe 6 devraient retracer les dépenses de carburant, d'outillage, de pièces détachées, etc. engagées au titre du SDIS. Les comptes correspondants, dans la section d'investissement, sont aussi vides.

Cette situation est curieuse, ces dépenses existent forcément, elles sont donc prises en charge sur un autre budget, c'est en tout cas la conclusion qui s'impose. Il est vrai que dans les départements voisins (en Gironde et Lot-et-Garonne), s'il y a bien des dépenses inscrites au chapitre 60 de la section de fonctionnement, elles sont des plus modestes. Alors que, par exemple, dans le Loir-et-Cher, en 1983, plus de 1 600 000 F sont inscrits à ce chapitre, dans les Deux-Sèvres près de 2 000 000 F sont prévus pour la même année.

Dans les Landes, il apparaît que les frais engagés par les Centres sont remboursés directement par le SDIS (notamment la vacation des volontaires, l'essence, les pièces détachées) et non pas remboursés aux communes qui en font l'avance comme dans la plupart des autres départements : dans ces conditions, une saine gestion n'exigerait-elle pas de répartir ces dépenses par catégories dans ce chapitre 60 auxquelles devraient s'ajouter celles de l'État-major apparemment inexistantes ?!

- Les frais de lutte

Comme nous venons de l'indiquer, ce poste inscrit au chapitre 64 correspond au remboursement par le SDIS des sommes engagées par les communes, sièges d'un Centre. Or, dans les Landes, ces sommes, principalement les vacations et les carburants, sont payées directement aux Centres par le SDIS ?! ¹³⁸ En 1970, ce compte était, de 90 000 F, en 1975 il s'élevait à 173 000 F en 1980 à 940 309 F pour passer à 1 734 404 F en 1983 : cette évolution ne répond pas à une logique appréhendable. En tout cas, la lecture des budgets reste obscure : qu'elle est la part prise par les vacations, quelle est celle imputable aux carburants ?!

Il est dommage que, budgétairement, une répartition ne puisse être faite, car elle nous prive de la possibilité d'effectuer des statistiques sur le coût réel d'un Centre de Secours avec le niveau des vacations versées. Il est vrai qu'aujourd'hui aucun SDIS ne fonctionne de la même manière avec en outre des situations différentes dans chaque commune, siège d'un Centre (cf. débat sur le taux de départementalisation). Des catégories de SDIS vont ainsi être créées suivant le taux de départementalisation et des critères de richesse desdits départements notamment la densité de population.

- Le personnel du SDIS

Dans les Landes, le personnel du SDIS correspond en fait à l'État-major dont l'effectif est relativement réduit. De fait, le chapitre 61 a connu une évolution, somme toute limitée. Les traitements étaient de 244 877 F en 1975, ils étaient de 761 424 F en 1983. Ce compte serait encore plus modeste s'il n'y avait actuellement deux chefs de corps dans les Landes, l'un au SDIS, l'autre pour les SPF. Pendant longtemps, le chef de corps des SPF faisant office de chef du SDIS aux frais du budget des SPF. Situation qui fut la même en Lot-et-Garonne, mais pas

¹³⁸ Encore que dans le règlement de service de 1948 il était bien prévu que les communes Centres de Secours avanceraient les vacations, lesquelles leur seraient remboursées par le SDIS : mais la pratique fut différente dans les Landes ?!

en Gironde, dans ce dernier il fallait ajouter un 3^e chef, celui du corps des pompiers de la CUB (Communauté urbaine de Bordeaux), ce département comptait donc 3 colonels... !

- La dotation aux amortissements

Le chapitre 68 correspond au financement des amortissements par la section de fonctionnement pour les acquisitions de matériels faites dans le cadre de la section investissement au chapitre 21 de cette section. La dotation aux amortissements sert, entre autres choses, à dégager un autofinancement suffisant au renouvellement des matériels acquis dont la valeur se dégrade au fil des années.

Ce compte connaît une évolution notable dans le budget du SDIS et son utilisation pour le renouvellement des matériels amortis est complète, cas suffisamment rare pour qu'il mérite d'être souligné. C'est grâce, en effet, à ce chapitre que le SDIS des Landes a pu acquérir de nombreux matériels malgré un budget très modeste ce qui est le signe d'une bonne gestion, et ce, surtout depuis 1976. À cette date, le conseil général avait accordé une subvention de 2 500 000 F au SDIS pour le financement d'un programme quinquennal d'achat de matériels. Avec cette subvention et des amortissements parfaitement pratiqués, ce programme fut apparemment totalement réalisé. Ainsi la dotation aux amortissements représentait en moyenne 20 % des recettes de la section investissement avant 1976, en 1983 elle représentait 53 % après avoir frôlé les 60 % certaines années.

Tableau n° 16 – Section investissement SDIS : évolution des recettes

Années	Subvention	Excédent affecté à Équipement	Réserves	Fds compensation TVA	Amort.	Stocks
1970	20 700	112 512	-	-	77 466	-
1975	42 300	-	-	-	184 604	-
1980	17 000	100 000	710 000	-	944 280	-
1981	33 500	231 500	1 008 000	210 678	1 082 017	-
1982	109 500	300 000	457 000	219 359	1 317 700	-
1983	826 750	200 000	200 000	340 672	1 551 928	-
1984	3 200	-	-	302 141	1 645 988	-
1985	3 400	-	46 000	368 876	1 737 456	-

Les réserves correspondent le plus souvent aux excédents de l'exercice précédent reportés et affectés à l'équipement. On s'aperçoit que, pratiquement, les investissements du SDIS sont autofinancés, les subventions de l'État ou des collectivités représentant une part relativement modeste, ce qui est la situation normale dans les SDIS. On observe la part importante des amortissements pour ce faire.

2) Les finances locales préservées

Globalement, ce budget reste très modeste, nous l'avons dit, or, et il faut le rappeler, sachant que les dépenses d'incendies et de secours sont à la charge des collectivités locales, que représentent-elles, dans les Landes, pour les collectivités ?

Tableau n° 17 – Évolution des recettes du SDIS section de fonctionnement

Années	Part départementale		Part communale Taxe de Capitation		Total des Dépenses de Fonctionnement
		Par habit.		Par habit.	
1970	11 432	00,04	517 174	01,80	606 441
1975	35 370	00,12	1 079 794	03,75	1 146 858
1980	878 320	03,05	2 886 704	10,00	4 076 469
1981	1 435 840	04,98	3 099 277	10,75	4 754 045
1982	1 532 360	05,15	3 358 136	11,30	5 185 938
1983	1 536 000	05,16	3 871 175	13,00	5 639 860
1984	1 637 100	05,50	4 141 386	13,92	5 783 672
1985	1 783 300	06,00	4 501 050	15,13	6 553 927

N.B. En 1976 à noter une participation exceptionnelle du département de 2 529 000 F.

La part communale restant de 2 197 896 F (7,62 F/Hab.)

Population recensement officiel en :
 1975 : 277 381 habitants
 1979 : 288 323 habitants
 1982 : 297 424 habitants

Tableau n° 18 – Budget du SDIS

Section de fonctionnement et potentiel fiscal départemental

Années	Potentiel fiscal	Part du Départ.	Part des Communes
	F/Habitant	en %	en %
1975	193,31	00,06	01,94
1980	215,50	01,41	04,64
1981	356,92	01,41	03,00
1982	404,65	01,27	02,8
1983	506,84	01,02	02,56
1984	584,00	00,94	02,38
1985	628,02	00,92	02,41

De la lecture de ces deux tableaux, il ressort clairement que, d'une part, le budget du SDIS a connu une évolution relativement contenue en deçà de l'inflation, que, d'autre part, l'effort des communes et du département n'a fait que baisser par rapport au potentiel fiscal départemental. Ces résultats accréditent l'idée d'un SDIS qui fonctionne, pour un coût réduit pour les collectivités, relativement bien. La chance n'est pas à prendre en compte dans ce domaine, alors comment ce résultat est-il possible ? Cette question qui peut apparaître provocante mérite pourtant d'être posée si on se réfère à l'étude du budget d'autres SDIS.

3) De quelques SDIS en France

À la suite d'une enquête faite par la direction de la Sécurité civile en 1972, le député André Georges Voisin présente un rapport en novembre 1974 devant l'Assemblée des présidents des Conseils Généraux de France. Déjà, des disparités étaient sensibles suivant les départements dans l'organisation des SDIS, mais dans ceux où le SDIS fonctionnait, le taux de la taxe de capitation était (à population comparable) relativement groupé dans une fourchette de 5 à 9 F per capita.

Tableau n° 19 – Taxe de capitation en francs par habitant en moyenne - 1972

Communes 1972	Taxe de Capitation en Frs par habitant en moyenne
AVEYRON	5,10
CHARENTE-MARITIME	9,45
INDRE-ET-LOIRE	6,41
LOZÈRE	8,24
DEUX-SÈVRES	7,04
VENDÉE	6,24
DORDOGNE	5,88
GIRONDE	1,90
LANDES	3,00
LOT-ET-GARONNE	2,00

Déjà en 1974, le décrochage des trois départements du Massif Gascon était notable. En 1980, la direction de la Sécurité civile fit une étude comparable à celle de 1972. La taxe de capitation s'établissait selon les départements entre 20 et 40 F par habitant tout en notant une participation accrue des départements dans le SDIS.

Tableau n° 20 – Comparaison entre quelques SDIS en 1980

Départements	Dépenses de Fonct.	Dépenses d'Invest.	Participation des communes (taxe de capitation)		Participation départementale	Habitants Recensement 1975	Coût participation communale et Départementale Hab. en F
				Hab.			
LANDES	4 076 469	1 978 376	2 886 704	10,00	878 320	288 323	13,00 (1)
GIRONDE	11 902 552	4 605 692	6 584 322	06,20	5 933 075	1 061 474	11,80 (2)
PYRÉNÉES ATLANT.	26 033 384	5 067 179	9 065 509	16,95	13 724 000	534 748	42,60
CHARENTE MARITIME	25 036 836	2 887 745	11 412 980	22,93	13 085 061	497 859	49,20
LOIR-ET-CHER	17 667 866	4 554 304	11 513 170	40,58	6 930 000	283 686	65,00
PAS DE CALAIS (3)	24 055 000	3 132 102	1 755 602	01,25	21 455 000	1 403 035	16,50
SEINE ET MARNE	70 036 719	7 811 029	8 295 060	10,97	63 618 881	755 762	95,15
YVELINES	40 643 122	5 870 709	6 573 034	06,00	40 977 200	1 082 255	43,90
DEUX-SÈVRES	16 669 675	2 918 750	8 115 005	24,16	7 587 823	335 829	46,75
VAUCLUSE	42 878 990	2 720 541	14 000 380	35,85	17 055 000	390 446	79,50
VENDÉE	19 967 411	7 171 180	10 159 554	22,54	12 808 151	450 641	51,00
ESSONNE (4)	59 568 296	6 747 999	2 329 780	02,52	56 434 500	923 051	63,70
VAL D'OISE	71 905 125	14 897 084	14 055 000	16,71	56 220 000	840 885	83,60

(1) & (2) SDIS seulement

(3) La CUB de Lille et le statut des ports expliquent la faiblesse de la part communale

(4) Prise en charge importante par la CUB de Corbeil et le département.

Pour affiner la comparaison entre l'ensemble de ces tableaux et le département des Landes, nous allons nous arrêter sur deux départements à population et à taux de départementalisation proches de ceux du SDIS des Landes. Les chiffres traduits en francs par habitant marquent le fossé entre le financement du SDIS des Landes et les deux autres :

Tableau n° 21 – SDIS Landes, Loir-et-Cher et Deux-Sèvres

ANNÉES	LOIR-ET-CHER		DEUX-SÈVRES		LANDES	
	Taxe Com/hab	Part Départ/Hab	Taxe Com/hab	Part Départ/Hab	Taxe com/hab	Part Départ/Hab
1980	22,38	24,42	24,16	22,60	10,00	03,05
1981	25,85	27,92	28,52	19,00	10,75	04,98
1982	28,61	30,72	35,21	31,95	11,30	05,15
1983	31,73	34,10	42,38	36,80	13,00	05,16
1984	31,73	34,10	45,30	13,92	13,92	05,50

L'étude des budgets des Deux-Sèvres et du Loir-et-Cher montre qu'en outre des subventions des communes et du département viennent abonder les participations initiales. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des SDIS sont passées dans les Deux-Sèvres de 20 MF en 1981 à près de 30 MF en 1984, dans le Loir-et-Cher de 20 MF à 32 MF pendant la même période, dans les Landes de 4 754 045 F à 5 783 672 F. Point n'est besoin de continuer la démonstration pour se convaincre qu'il n'est pas possible que dans les Landes, le SDIS puisse à lui seul assurer la protection des biens et des personnes dans le département d'une part, et que d'autre part, il puisse répondre au financement de 30 Centres de Secours, 3 centres de secours principaux (CSP) et de 18 centres de première intervention (CPI). Ce constat vaut d'ailleurs pour les deux autres départements de la Gironde et du Lot-et-Garonne.

La présence d'un deuxième corps, celui des Sapeurs-Pompiers professionnels forestiers, explique la « modestie » du budget du SDIS. Bien que séparées budgétairement et physiquement, certaines charges sont prises en compte sur le budget des SPF d'autant que ceux-ci ont une activité de sécurité civile classique qui dépasse largement la mission de lutte contre les feux de forêt.

Tableau n° 22 – Évolution dans le Sud-Ouest de la taxe de capitation et de la part départementale dans les SDIS + corps des Sapeurs-Pompiers professionnels forestiers de 1974 à 1983 par habitant, en francs courants

<u>Département</u>		<u>Taxe de capitation</u>		<u>Part départementale</u>	
		<u>SDIS</u>	<u>SPF</u>	<u>SDIS</u>	<u>SPF</u>
Gironde (1)	1974	1,80	00	2,05	8,92
	1983	10,27	00	9,74	40,15
Landes	1974	00	3,15	0,04	17,12
	1983	0,34	13,01	4,56	40,21
Lot-et-Garonne	1974	1,90	00	1,08	4,76
	1983	0,08	00	5,27	15,71

Gironde hors Communauté urbaine de Bordeaux (CUB)

B) Le budget du corps des Sapeurs-Pompiers professionnels forestiers des Landes

Aux dires des responsables du département des Landes, notamment du président du conseil général, le budget du corps des SPF est hors de prix pour le département et ses contribuables, d'autant que ce corps est censé assurer la défense de la « forêt privée » des Landes... ! Au-delà des discours où l'idéologie, les opportunités politico-électorales et la démagogie trônent, il est bon de prendre un peu de recul par rapport au verbe pour s'attarder un peu sur les comptes afin de situer réellement les coûts de ce service.

En retraçant l'historique du dossier incendies de forêt, un des éléments qui domine est la méconnaissance des conseillers généraux devant les aspects juridique, administratif et économique qu'impliquent le fonctionnement du SDIS, des SPF et des ASA de DFCI. À leur décharge, nous avons souligné la désinformation et/ou l'absence d'information à leur égard de la part des préfets qui s'étaient succédé depuis 1947 : attitude d'autant plus étrange qu'elle était apparemment totalement couverte et par les services extérieurs des ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur et par l'Administration centrale... ?

Quant au fonctionnement du corps des SPF en particulier, il apparaît que les conseillers généraux ne disposaient pas non plus de tous les détails, à l'exception peut-être de ceux qui

siégeaient à la commission de DFCI (équivalente à la commission administrative pour le SDIS) ; il est vrai que la matière n'est pas facile, a fortiori quand la présentation est, disons « résumée ». Détaillons-là.

1) Structure du budget des SPF

Après avoir décrit les principales masses budgétaires, nous présenterons les sources de financement de ce budget et leur évolution.

- Section de fonctionnement : le poids des frais de personnel

Les chiffres présentés ci-après sont issus non pas des budgets primitifs (BP), mais des comptes administratifs (CA) fournis par le conseil général des Landes. Il s'agit donc de chiffres réalisés en dépense et en recette. Les principaux postes budgétaires sont repris dans ce tableau n° 23 avec le pourcentage qu'ils représentent par rapport au total des dépenses.

Tableau n° 23 – Les principales masses budgétaires, comptes administratifs – budget SPF

Années	Total des dépenses	1 Matières Consommées		Frais de Personnel		Travaux & Fournitures		2 Dotation Amortissem.		3 Excédent affecté à Equipement	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
1970	5 926 375	326 000	05,50	4 717 680	79,60	142 000	02,40	222 160	03,74	182 840	03,08
1975	10 105 943	417 392	04,13	8 502 922	84,13	205 611	02,03	241 646	02,40	622 270	06,15
1976	12 100 144	574 929	04,75	9 907 557	81,88	169 187	01,40	322 176	02,66	227 268	01,87
1977	12 900 503	323 345	02,50	11 388 607	88,28	203 467	01,57	348 770	02,70	524 982	04,07
1978	13 902 450	306 880	02,20	12 623 737	90,80	238 163	01,71	381 610	02,73	252 535	01,81
1979	16 781 300	421 462	02,51	15 467 830	92,18	221 964	01,32	233 912	01,39	150 460	00,90
1980	17 743 450	537 599	03,00	15 429 914	86,96	331 320	01,86	-	-	21 200	00,11
1981	21 611 990	828 671	03,80	18 123 606	83,86	367 774	01,71	745 430	03,45	-	-
1982	24 580 929	1 193 314	04,85	20 673 915	84,10	489 042	01,99	1 128 720	04,60	-	-
1983	27 757 881	1 202 547	04,33	22 908 427	82,52	518 328	01,86	1 072 010	03,86	260 878	00,94
1984	30 655 165	1 418 915	04,62	26 034 589	84,92	578 905	01,88	1 410 382	04,60	82 000	00,26
1985	35 352 219	1 612 325	04,56	27 961 914	79,10	557 213	01,57	2 406 715	06,80	52 000	00,14

Ce tableau appelle de très nombreux commentaires, on remarquera en premier lieu que ce budget est constitué pour l'essentiel de dépenses de salaires et charges sociales à hauteur de 85 % en moyenne, ce qui est considérable, sans pour autant que l'effectif connaisse de variations notables puisque le corps des SPPF comptait 189 hommes en 1970, 178 en 1976, 193 en 1980 ; depuis 40 hommes ont été engagés, soit 233 en 1985. Il était de 180 en 1950, 184 en 1965. En fait, l'effectif a été relativement constant jusque dans les années 1980 et c'est moins

le nombre que leur salaire, compte tenu de l'évolution du temps de service de ces hommes, qui pèse sur le budget, nous y reviendrons. Les colonnes 1, 2 et 3 qui sont donc inscrites en dépenses de la section fonctionnement correspondent à des recettes de la section investissement. Notons au passage la baisse constante de « *l'excédent affecté à l'équipement* » pourtant les excédents ne manquent pas.

- Section investissement : sacrifiée pendant longtemps

Compte tenu de l'importance de la section de fonctionnement, on ne manquera pas de s'étonner de la part réduite accordée aux investissements pendant de nombreuses années. La section investissement de ce budget présente une capacité d'autofinancement inférieure à celle du SDIS jusqu'à ces toutes dernières années ce qui est un comble. Cela marque incontestablement un choix dans la gestion de la part des autorités de tutelle, choix contestable que nous examinerons ultérieurement. La brutale augmentation des dépenses à partir de 1981 est consécutive à l'acquisition de nouveaux camions-citernes feux de forêts lourds (CCFFL) suite à un plan d'équipement décennal adopté par le conseil général et à la mise en place d'un système de détection de fumées à infrarouge... Nouveaux camions dont les normes exigeaient plus de personnel opérant... Ce que les conseillers ne savaient pas lorsqu'ils ont été appelés à voter l'achat de ce nouvel équipement...

Le programme d'investissement est donc très sensible depuis 1981. Il reste que la dotation aux amortissements restait inférieure (cf. : tableau colonne 2) à celle pratiquée dans le budget du SDIS avec pourtant des investissements moindres ! Il est vrai qu'un retard considérable a été pris dans le budget des SPF à ce sujet. Le chapitre « *stock* » est aussi de plus en plus lourd dans cette section qui enregistre souvent des déficits importants. Le recours à l'emprunt pour équilibrer cette section est de plus en plus systématique, ce qui grèvera à terme encore plus l'équilibre financier si cette politique devait être poursuivie.

2) Évolution des sources de financement

La gestion du corps des SPF a tendu à privilégier les dépenses de fonctionnement, absorbées en grande partie par des frais de personnel, plutôt que la recherche d'un autofinancement au travers d'une politique d'investissement. Le court terme a pris le pas sur les moyens et longs termes. Quels ont été les financements du département pour ce faire ? Que représentent ces moyens au regard des obligations des collectivités en cette matière et de leur capacité financière ?

- Origine et évolution des sources de financement

Il faut se rappeler le contexte politique décrit dans la partie historique pour bien situer la signification du tableau présenté ci-dessous, et notamment que le décret de 1947 avait prévu exceptionnellement des financements publics nationaux au bénéfice du corps des Pompiers forestiers.

Tableau n° 24 – Section de fonctionnement

Années	Recettes totales	ÉTAT	Département	Communes	Associations
	en N.F				de DFCI
1947	203 543,00	75,00 %	16,20 %		4,90 %
1962	3 587 847,00	38,50 %	37,50 %	1,10 %	0,50 %
1970	5 926 375,00	8,20 %	69,00 %	0,06 %	0,03 %
1974	9 766 581,00	36,10 %	48,62 %	0,04 %	7,43 %
1975	10 419 611,00	34,80 %	50,80 %	0,03 %	
1978	14 058 712,00	43,26 %	33,77 %	0,07 %	10,31 %
1979	16 781 300,00	44,34 %	46,50 %	0,05 %	9,85 %
1980	17 743 450,00	41,78 %	44,48 %	0,05 %	11,00 %
1981	21 611 990,00	35,00 %	39,00 %	0,04 %	18,90 %
1982	24 580 930,00	36,23 %	40,50 %	0,04 %	20,00 %
1983	27 757 881,00	34,50 %	42,45 %	0,03 %	19,85 %
1984	29 219 259,00	29,70 %	44,40 %	0,03 %	6,84 %

(Source : Comptes administratifs)

Le retrait des financements de l'État (ministère de l'Intérieur et du FFN), l'augmentation apparente de la contribution du département se remarquent autant que la quasi-disparition de la participation des communes (forestières) et l'accroissement sensible de la subvention des ASA de DFCI

Des commentaires s'imposent :

- Des recettes en hausse

Ce qui frappe, c'est l'accroissement considérable du budget, notamment en 1970 et à partir des années 1974-1975 avec une accélération en 1980. Ces périodes correspondent d'ailleurs au

point culminant du conflit permanent entre les autorités départementales et les associations de DFCI. À noter une augmentation, entre 1970 et 1983, de 450 % du total des recettes. Nous y reviendrons.

- La part de l'État

Mises à part les premières années de constitution et d'équipement du corps, la part de l'État a été relativement stable, même si elle a baissé régulièrement en valeur absolue. Il convient de préciser que ce qui est présenté comme part de l'État dans le budget des pompiers forestiers, doit en fait, être ventilé entre deux postes : celui du ministère de l'Intérieur (Protection civile) qui relève bien du Budget de l'État et celui du Fonds forestier national qui ne relève pas du budget de l'État. Observons que cette décision d'affecter des financements du FFN au bénéfice du fonctionnement du corps des pompiers forestiers du Sud-Ouest a été prise unilatéralement par l'État. Elle constitue une forme de détournement de l'objet du FFN qui n'était pas fait pour ça !

Le FFN, créé en 1946, est un compte spécial du Trésor alimenté par une taxe sur les produits forestiers d'exploitation et de scieries. Les fonds viennent donc de la forêt pour, théoriquement, y être réaffectés pour financer des travaux d'équipement, de protection, d'amélioration forestière. Le FFN correspond en effet, par voie fiscale, à un système d'autofinancement (cf. Cour des comptes 1979). Les sylviculteurs n'ont pas manqué de revendiquer les subventions du FFN au profit du budget des pompiers forestiers, comme une participation indirecte de leur part, sachant qu'en outre, dans la « *part de l'État* », celle du FFN représente plus des 2/3 : l'argument est de poids. S'il est difficile de soutenir que l'aide du FFN correspond à une participation de tel groupe de sylviculteurs, il n'en est pas moins vrai qu'il ne s'agit en aucun cas d'une aide de l'État.

Il est incontestable que la forêt privée constitue l'assiette la plus grande de la taxe du FFN et, qu'en conséquence, il s'agit bien d'une contribution indirecte des forestiers à la lutte contre les incendies de forêts, et non pas d'une aide de l'État.

- La part de département

La part du département a progressé parallèlement au retrait de celle de l'État et du FFN ceci est incontestable. Nous verrons que cette évolution est relative lorsque nous comparerons l'évolution de ce budget à certains indices officiels. Il faut en outre se souvenir que le corps des Pompiers forestiers est un corps départemental qui a été professionnalisé en 1961 par décision du conseil général, que la gestion, la politique d'embauche et d'équipement sont décidées par

les autorités départementales. Le budget est proposé par le préfet, le conseil général¹³⁹ vote. Autrement dit, les subventions demandées à l'État et au FFN le sont a posteriori, et non pas a priori. De cette façon, il est aisé de « gonfler » certaines dépenses inscrites dans le BP pour obtenir un volume de subventions plus important. Cette procédure particulière n'est certainement pas étrangère à la réduction des participations ainsi sollicitées.

La part du département et son importance ne peuvent être appréciées non plus sans tenir compte de l'autre service d'incendie et de secours : le SDIS

- La part des communes

La participation financière des communes au budget des pompiers forestiers a toujours été pratiquement nulle. Il est vrai que dans le décret de 1947 la participation des communes aux dépenses du corps des sapeurs-pompiers forestiers n'était pas prévue autrement que par la taxe de capitation (décret 12 novembre 1938 - art. 11). Par ailleurs, on a vu que la taxe de capitation est restée pour sa part, très modeste. Force est de constater que l'effort des communes au bénéfice des services d'incendie (forestiers ou relevant du SDIS), est très faible ; le transfert de la charge s'est fait, en définitive, sur les finances départementales. Ce choix politique est au centre du problème. Il est vrai que les communes fournissent souvent les bâtiments, mais quelle commune ne serait pas volontaire pour accueillir un centre de secours : l'intérêt politico-électoral et financier est certain pour une commune, d'autant que l'apport d'un bâtiment n'est pas une charge considérable, car, le plus souvent, les bâtiments en question sont, en tout ou partie, déjà amortis. En outre, les Centres Forestiers sont pris en totalité (bâtiments compris) par le budget départemental des Pompiers forestiers.

Et pourtant, le feu parcourt aussi les forêts communales soumises ou non soumises au régime forestier ; c'est pourquoi, à l'époque, le préfet avait fixé par arrêté (en accord avec le conseil général) une taxe à l'hectare pour les communes forestières désignées dans le périmètre des Landes de Gascogne par l'ordonnance de 1945. Il reste que le taux de cette taxe est resté très modique d'autant plus qu'elle n'a pas de base légale.

- Les ASA de DFCI

La participation directe des ASA de DFCI au budget des sapeurs-pompiers forestiers dans le cadre du décret de 1947 a été modeste jusque dans les années 1973-1974 où, à la suite d'un premier conflit¹⁴⁰ les représentants des sylviculteurs acceptèrent de porter leur participation à hauteur du taux d'accroissement annuel de la masse salariale des Pompiers forestiers¹⁴¹. Les

¹³⁹ Depuis la décentralisation, l'ensemble des pouvoirs est désormais transféré au président du conseil général.

¹⁴⁰ Voir notamment le tribunal administratif de Pau – 30.07.1975, supra p. 123

¹⁴¹ Supra p. 129

groupements professionnels des sylviculteurs conduits par le Syndicat des Sylviculteurs du Sud-ouest ont accepté la discussion, la recherche d'un compromis, de préférence à tout affrontement.

Cette attitude se durcira par la suite lorsque, d'une part, la masse salariale connut une augmentation sans cesse croissante et que, d'autre part, les autorités départementales ont continué d'accuser les sylviculteurs de ne pas payer assez (cf. supra).

Mais revenons aux chiffres.

- Estimation en valeur de la part du département dans le budget des SPF

Il est, en effet, intéressant d'évaluer le montant des sommes versées par le département pour le fonctionnement du corps des SPF compte tenu de l'érosion monétaire. Il s'agit là d'un indice révélateur de l'effort financier réel consenti par le département et jugé exorbitant par les élus. Ainsi, si l'on traduit en francs constants depuis 1970 l'effort financier du département dans les dépenses du budget des Pompiers professionnels forestiers, on obtient les résultats suivants :

Tableau n° 25 – Évolution du budget des Pompiers forestiers en Francs constants 1970
(Source : Compte administratif)

Années	Part Départ.	Part Départ.	Coef	Dépenses Totales	Dépenses Totales
	En Francs courants	En Francs constants 1970		de fonctionnement En francs courants	de fonctionnement En francs constants
1970	4 089 198,00	4 089 198,00	1,00	5 926 375,00	5 926 375,00
1975	5 242 362,00	3 826 542,00	1,37	10 105 943,00	7 376 601,00
1980	7 894 000,00	3 571 946,00	2,21	17 743 450,00	8 028 710,00
1981	8 415 000,00	3 352 590,00	2,51	21 611 990,00	8 610 355,00
1982	9 950 000,00	3 491 228,00	2,85	24 580 929,00	8 624 887,00
1983	11 780 506,00	3 704 562,00	3,18	27 757 881,00	8 728 893,00
1984	12 970 000,00	3 716 332,00	3,49	30 655 165,00	8 783 715,00
1985	16 477 905,00	4 417 669,00	3,73	35 352 219,00	9 477 806,00

Il apparaît nettement que si les dépenses de fonctionnement ont connu une évolution très supérieure à celle de l'inflation (+ 48,2 % en francs constants), en revanche, l'effort financier du département est resté en deçà jusqu'en janvier 1985. En réalité, ce sont les frais de personnel qui ont augmenté bien plus rapidement que l'inflation comme nous le verrons dans un prochain paragraphe. Il reste que l'effort départemental s'est maintenu en deçà de l'inflation jusqu'à cette dernière année 1985 ; on perçoit d'ores et déjà une certaine dissonance entre les discours et les chiffres. L'effort en question n'est pas si extraordinaire et cela apparaît encore plus si on le rapporte à l'évolution du potentiel fiscal départemental.

- Effort financier du département per capita

Tableau n° 26 – La part du département dans le budget des SPF rapportée au potentiel fiscal

Années	Part départementale		Rapport potentiel fiscal	
		F/habitant		en %
1970	4 089 198,00	14,74		
1975	5 242 362,00	18,90	193,31	09,77
1980	7 894 000,00	27,37	215,50	12,70
1981	8 415 000,00	29,18	356,92	08,17
1982	9 950 000,00	33,45	404,65	08,26
1983	11 780 506,00	39,60	506,84	07,81
1984	12 970 000,00	43,60	584,00	07,46
1985	16 477 905,00	53,63	628,02	08,54

Ces chiffres, évidemment, tendent à relativiser sérieusement le « *coût exorbitant* » de la contribution du département dans le budget des SPF. Il faut se souvenir en outre de l'existence du SDIS dans les Landes et le cumul de ces deux budgets devrait montrer que les dépenses des services d'incendies et de secours dans les Landes sont bien supérieures à celles engagées dans

les autres départements ! Qu'en est-il exactement si nous les comparons par exemple à celles des départements des Deux-Sèvres et du Loir-et-Cher auxquels nous rapprocherons le coût par habitant cumulé de la participation du département et des communes des Landes pour les deux budgets (SDIS + SPF) :

Tableau n° 27 – Coût par habitant des budgets du SDIS et des SPF des LANDES comparé à celui des DEUX-SÈVRES et du LOIR-ET-CHER

		1980	1981	1982	1983	1984
LOIR-ET-CHER	T. Cap/habit.	22,38	25,85	28,61	31,73	31,73
	P Départ/hab.	24,42	27,92	30,72	34,10	34,10
	Total/habit	46,80	53,77	59,33	65,83	65,83
DEUX-SÈVRES	T. Cap/habit.	24,16	28,52	35,21	42,38	45,30
	P Départ/hab.	22,60	19,00	31,95	36,80	39,40
	Total/habit	46,76	47,52	67,16	79,18	84,70
LANDES	T. Cap/habit.	10,00	10,75	11,30	13,00	13,50
	P Départ/hab.	30,42	34,16	38,60	44,76	49,10
SDIS + SPF	Total/habit	40,42	44,91	49,90	57,76	62,60

Plusieurs remarques s'imposent :

- En premier lieu, l'effort financier par habitant consenti par le département et les communes des Landes pour leurs deux services d'incendies et de secours est inférieur à celui consacré dans les Deux-Sèvres et le Loir-et-Cher. Il en est ainsi d'ailleurs par rapport à la plupart des départements de France.
- En second lieu, le transfert de cette charge sur les finances départementales au bénéfice des finances communales est un choix qui appartient aux élus.
- Enfin, il est aussi évident que le différentiel est payé par les subventions exceptionnelles de l'État, du FFN et des associations de DFCI dont bénéficie le budget des SPF

En définitive, il ressort de l'analyse des chiffres que le coût pour les contribuables landais au budget des SPF n'est pas si considérable, au contraire, les communes semblent être les

principales bénéficiaires de ce système. On comprend mieux maintenant pourquoi les élus du département des Landes focalisent l'attention des pouvoirs publics sur le coût des budgets des SPF ; ils ont intérêt, d'une certaine manière, à ce que les deux services soient maintenus et en particulier à ce que les dépenses du corps des SPF augmentent afin d'obtenir également une augmentation des subventions... À ce point, la gestion du corps des SPF, les choix qui sont faits, les « *assouplissements* » auxquels elle donne lieu, prennent toute leur signification réelle et objective. Quelques exemples suffiront à illustrer ce propos.

II - UNE GESTION SINGULIÈRE

On se souvient du rapport Blochet, TPG des Landes qui, en 1962, avait dressé un véritable réquisitoire sur la gestion du corps. Depuis, les choses se sont grandement améliorées. Aujourd'hui, le fonctionnement de l'atelier, les comptes de stocks, les carnets de bord, etc. sont, semble-t-il, tenus régulièrement. Ce qui nous intéressera, c'est le choix fait dans la présentation du budget et son financement effectué par le conseil général.

L'intérêt politique pour les élus de conserver deux services d'incendies nous est apparu à la lumière des chiffres. Nous avons compris pourquoi, depuis les années 1950, le département a tout fait pour conserver cette organisation binaire, pourquoi n'a-t-il donné aucune suite aux courriers du ministère de l'Intérieur pas plus qu'aux remontrances de la Cour des comptes ?

Cette situation fait que, sur le plan comptable, le département a disposé pendant longtemps de deux comptes hors budget, celui du SDIS et celui du corps des SPF. Le SDIS est devenu une personne morale autonome avec son propre budget tandis que le corps des SPF est resté un compte hors budget jusque dans les années 1974 et c'est à partir de 1975 qu'il est devenu un budget annexe à celui du budget général du département sur décision du conseil général, et ceci, bien entendu, contrairement aux dispositions des décrets de 1947 de 1955 et de tous les rappels des pouvoirs publics en la matière sur lesquels nous ne reviendrons pas. Ainsi le corps des SPF dispose d'un budget annexe à celui du département et qui, en conséquence, devrait répondre aux mêmes règles comptables, à la même nomenclature que celle du département, soit celles définies par l'instruction M 51 de la direction de la comptabilité publique.

L'étude des budgets montre quelques « *dérapages* » vis-à-vis de cette instruction, mais aussi que le contenu de certains comptes mériterait des commentaires supplémentaires.

Il faut garder à l'esprit que les observations qui sont décrites ci-après doivent s'entendre compte tenu d'une part, des fonds publics nationaux et d'autre part, des subventions des sylviculteurs

du massif des Landes via les ASA de DFCI, deux « sources » appelées à fournir une partie des recettes nécessaires au financement des dépenses qui sont présentées.

A) La section de fonctionnement

Il ne sera question ici que de la présentation des chapitres comptables les plus remarquables en dépenses et en recettes.

1) Dépenses

Chapitre 60 : Matières consommées : Une évolution anachronique

Au préalable, lorsqu'il est tenu une comptabilité de stocks, les achats sont imputés à la section investissement (chapitre 32), la consommation est inscrite en dépenses de fonctionnement au chapitre 60. Il en résulte que ce chapitre ne doit traduire que la consommation du stock sans qu'il soit possible pour autant, à la lecture du budget, de connaître l'état du stock initial et surtout l'état du stock final.

Ce système a donc pour effet de faire financer le stock par des recettes de fonctionnement : plus la consommation est surestimée plus les recettes nécessaires augmentent. Le décalage entre la présentation du budget primitif (BP) et le compte administratif (CA) qui traduit les sommes effectivement engagées permet à cet égard toutes les possibilités. À l'inverse, si les dépenses sont sous-estimées, des décisions modificatives (DM) seront nécessaires pour l'adoption d'un budget supplémentaire (BS). Mais lorsqu'il y a des subventions, celles-ci sont fixées sur le BP. Après, il est très difficile d'obtenir pour un même exercice, des « rallonges » d'où la nécessité de « bien » prévoir les dépenses dans le BP.

Cette précision vaut bien entendu pour tous les chapitres du budget concerné.

- Exemples : Ce chapitre comptait 306 880 F en 1978, en 1984 plus de 1 570 000 F. Une évolution importante est enregistrée, ce chapitre décrit les dépenses de carburants et lubrifiants, mais aussi de l'outillage, pièces détachées et fournitures diverses.

Les deux comptes les plus significatifs sont les carburants pour la lutte active et l'outillage/pièces détachées ; voici leur progression sur quelques années

Tableau n ° 28 – Compte : carburants lutte active - outillage - pièces détachées – En Francs

	1978		1980		1982		1984	
	BP	CA	BP	CA	BP	CA	BP	CA
EN FRANCS								
Carburants-lubrifiants	360 000	163 040	320 000	247 097	730 000	706 630	855 000	808 718
Lutte active								
Outillage								
Pièces détachées	274 000	79 953	185 000	206 168	465 000	357 523	590 000	429 236

En premier lieu, on s'aperçoit des décalages entre les prévisions (BP) et les dépenses effectives (CA).

En second lieu, il faut noter le bondissement des dépenses de carburants qui sont multipliées par 5 en 7 exercices. Pour expliquer cette augmentation, il conviendra de rapprocher ces chiffres du nombre de feux de forêt et du nombre de sorties. En même temps, il faudra tenir compte de l'évolution des prix des carburants et puis examiner la balance des stocks, document dont il faut demander la communication, car il n'est pas fourni avec le budget alors qu'il contient en fait les informations les plus précises.

Enfin, il faut remarquer le poste outillage et pièces détachées qui représente une part appréciable des dépenses alors qu'il s'agit de matériels non amortissables.

Notons dans les autres comptes, des dépenses au titre de la lutte préventive sans que l'on sache exactement à quoi elles se rapportent ! Sauf peut-être la réalisation de quelques points d'eau au bénéfice des communes ?

Mais interrogeons-nous sur les flux de carburant... ?

Tableau n° 29 – Évolution de la balance de stocks de carburants du budget des Pompiers forestiers

En Franc	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Stock départ	154 244,03	157 113,50	224 069,95	247 432,56	225 876,79	375 903,04
Acquisition	184 947,43	316 507,20	458 879,42	711 297,46	851 517,96	739 498,77
Consommation	182 077,96	249 550,75	435 516,81	732 853,23	701 491,71	1 115 401,81
Stock final	157 113,50	224 069,95	247 432,56	225 876,79	375 903,04	303 612,37
En litres	Consommation en litres	Consommation en litres	Consommation en litres	Consommation en litres	Consommation en litres	Consommation en litres
Super	1 266	2 473	4 131	8 235	9 289	8 950
Essence	56 757	64 767	99 952	144 154	92 138	110 574
Gas-oil	7 086	4 600	12 722	12 992	13 915	13 104
Fuel	48 248	47 665	44 078	55 085	74 740	74 697
Total Consommé	113 357	119 505	160 883	220 466	190 082	207 325
Stock final	97 799	107 294	91 411	67 945	101 863	77 545

Tableau n° 30 – Augmentation du prix des carburants en francs au litre à la distribution (en moyenne)

Années	Gas-oil	Essence	Super	Fuel
1970	0,718	1,06	1,15	0,25
1975	1,160	1,69	1,83	0,61
1980	2,220	3,06	3,27	1,59
1983	3,690	4,50	4,80	2,60

(Source comité Professionnel du Pétrole)

La balance des stocks de carburants montre bien l'augmentation en volume et en valeur des différents carburants utilisés. Cependant, la nomenclature des carburants mérite une réflexion plus détaillée. On note une progression très sensible du super qui est le carburant le plus onéreux, la consommation est multipliée par plus de 7 tandis qu'en volume l'essence a presque doublé après une pointe en 1982 à 144 154 litres. Or, dans la présentation du budget primitif 1982, il était indiqué (p.10) que l'année 1981 avait été une année record avec une augmentation de 80 % du nombre des sorties, mais que l'on pouvait attendre en 1982 une légère régression du nombre des incendies ? Affirmation surprenante puisque les chiffres de 1981 ne traduisent pas l'augmentation annoncée, affirmation stupéfiante aussi, de prédire en décembre 1981 une diminution des feux pour 1982 ?!

Il reste que depuis 1980, et c'est une norme nationale, le nombre des sorties annoncées-est bien supérieur au nombre de feux de forêt. De fait, un même sinistre peut déclencher des sorties de plusieurs Centres différents : désormais selon la norme nationale les sorties desdits Centres doivent être comptabilisées. Cette nouvelle norme permet ainsi de mieux traduire l'activité des différents Centres sollicités. Jusqu'à cette date, les statistiques fournies indiquaient un nombre de sorties égal à celui des feux de forêt, le changement est donc très net dans la présentation statistique, mais il ne change rien quant à la dépense consolidée des Centres : il ne suffit donc pas à expliquer l'augmentation de la consommation ?

En outre apparaît une consommation de fuel qui a aussi augmenté de plus de 50 % et qui représente en volume le deuxième poste le plus important après l'essence. Par ailleurs, le volume de gas-oil utilisé reste modeste bien qu'ayant lui aussi augmenté d'environ 7 000 à 13 000 litres. Sur ce point, il faut s'interroger, car ce qui différencie le gas-oil du fuel c'est le

régime fiscal. En effet, il s'agit d'un même produit qui dans un cas est un carburant (le gas-oil) dans l'autre, un combustible (le fuel) ; sauf exception obtenue à la suite de détaxation fiscale, dans ce cas le fuel redevient un carburant, mais les véhicules qui sont autorisés à l'utiliser ainsi, sont munis d'une plaque d'immatriculation blanche (ex : machines agricoles).

En l'occurrence, nous savons que les camions de pompiers ne bénéficient pas de ce statut spécial, donc ils ne peuvent pas utiliser du fuel. Cette consommation importante devrait donc correspondre à une utilisation domestique, notamment le chauffage, par conséquent, il est très surprenant que le budget fuel soit comptabilisé dans cette rubrique ? Il s'agit là d'une part de frais de fonctionnement des casernes qui se traduit par un avantage en nature pour les personnels qui en bénéficient dans le cadre de ses logements de fonction. D'autre part, le volume du fuel est tellement volumineux qu'il est douteux qu'il traduise seulement la consommation domestique des Pompiers ?! Il nous semblerait normal que les CCFFL aient le statut agricole pour leurs sorties forêts. Cette « *anticipation* » n'aurait-elle pas déjà été faite ?

Dans le tableau 28, les chiffres présentés comprennent aussi la consommation de carburant pour l'activité « *travaux -lutte préventive* ». En valeur, ce poste a évolué d'environ 17 000 F en 1979 à plus de 50 000 F en 1983 avec une pointe à 56 000 F en 1982, or, nous savons que le service « *travaux* » des Pompiers forestiers ne dégagne plus de recette depuis longtemps. De quels travaux s'agit-il, au bénéfice de qui ? Si l'on déduit ces chiffres, on obtient donc la consommation de carburant qui est normalement affectée à la lutte contre le feu. Il faut savoir que la consommation d'un camion ne peut s'apprécier seulement en kilomètres parcourus, le facteur temps est en fait une donnée essentielle (x litres/heure), mais il reste que le rapprochement des quelques chiffres reste surprenant, même si on inclut la consommation de « *fuel* ».

Tableau n° 31 – Carburant consommé/sorties feux de forêt

Années	Nombre de feux de forêt	Nombre de sorties	Consommation en litres	Surface Incendiée totale (HA)
1979	161	161	106 271	163,0
1980	174	489	114 905	748,0
1981	337	715	148 161	317,7
1982	465	1 042	207 474	607,0
1983	353	838	176 167	452,0
1984	387	1 122	194 221	1383,0

Le nombre d'interventions est bien sûr une donnée à prendre en compte, mais à partir de 1980 les chiffres augmentent soudainement par rapport au nombre de feux de forêts, ce qui ajoute à la difficulté de trouver une explication cohérente. Aucune corrélation ne peut être faite apparemment entre la surface incendiée, le nombre de sorties et le volume de carburant consommé, et le budget correspondant compte tenu de l'augmentation des prix de chaque produit, chaque année. Difficultés qui s'accroissent si l'on sait que les statistiques faites sur les incendies de forêt ne sont pas d'une fiabilité absolue. Ainsi, en 1982, le nombre des feux de forêt recensés dans une publication conjointe des ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur annonçait dans les Landes, 530 sorties alors que, localement, il est fait état de 1 042 interventions. En 1983 c'est la surface incendiée qui change, de 452 ha à 603 ha ; pour 1984, on passe de 1 383 ha à 641,6 et de 1 112 sorties à 278 ?!

À n'en pas douter, un effort de collecte, d'appréciation des données et surtout de définition de la nature du feu commune à tous les donneurs devrait être entrepris pour parfaire les outils statistiques dont on dispose, et ce, sur le plan national (travail en cours à la DSC).

En conclusion donc aucune corrélation n'est possible entre les francs, les sorties, le nombre de feux de forêt et le volume de carburant ? Autrement dit, la comptabilité des SPF ne traduit pas une évaluation précise de l'activité feux de forêt.

En réalité, ces chiffres démontrent la part majoritaire des autres activités hors feux de forêt.

En fait, il faudrait pour s'y retrouver, disposer de toutes les statistiques. Ainsi, en 1984, suivant une publication faite par les Pompiers des Landes, c'est 8 194 sorties dont sont crédités les centres de SPF. Il y a donc une différence importante entre les sorties forêts (1 122) et les autres. Ceci explique sans doute cela. Nous y reviendrons.

Chapitre 61 : Frais de personnel : une courbe inflationniste

On se souvient dans le tableau 22 que les dépenses de fonctionnement ont toujours connu une évolution supérieure à l'inflation, sachant que les frais de personnel représentent en moyenne 85 % de ces dépenses, le lien de causalité est clair.

Par ailleurs, l'évolution de quelques comptes mérite quelques remarques... Notons quelques erreurs de nomenclature comptable par exemple, les comptes et sous-comptes 6132, 6174, 6181, 618. Ces comptes, soit n'existent pas, soit sont mal intitulés suivant les termes de l'instruction M 51. Ces remarques formulées, voyons les chiffres.

Si l'on s'en tient aux seules rémunérations retracées par le compte 610 on obtient une progression de 210 % en 7 exercices, de 9 789 626 F à 20 599 248 F soit une moyenne annuelle de 30 % ?! Cette augmentation peut s'expliquer par trois éléments. Le premier, c'est l'augmentation de salaire, le second c'est l'augmentation de l'effectif or, celui-ci est passé de 183 à 223 pompiers pendant cette période. Mais pourquoi augmenter l'effectif puisqu'apparemment l'efficacité de la lutte n'est pas liée au nombre de pompiers ? C'est là où le statut du corps et c'est le troisième élément, le plus important, intervient.

Tout naturellement, les syndicats de pompiers (le taux de syndicalisation est important surtout chez les permanents professionnels) cherchent à obtenir des avantages sociaux, notamment la réduction du temps de service. À ce point, il ne faut pas hésiter à le dire, on plonge dans l'incohérence totale, s'agissant des pompiers professionnels forestiers donc essentiellement ruraux. Ainsi, les syndicats vont chercher à s'aligner sur les dispositions les plus avantageuses qui sont celles évidemment des Pompiers Urbains professionnels, notamment ceux de la Communauté urbaine de Bordeaux.

Pour les sapeurs-pompiers forestiers, le temps de service a évolué de la façon suivante :

Tableau n° 32 – Évolution du temps de service des sapeurs-pompiers forestiers

Service	Repos	
72 heures	24 heures	POINT DE DÉPART
48 heures	24 heures	(LANDES)
48 heures	48 heures	(GIRONDE, LOT-ET-GARONNE)
24 heures	24 heures	COMMUNAUTÉ URBAINE DE BORDEAUX (CUB)

La finalité de la surenchère syndicale est d'obtenir l'alignement des corps de SPF les uns par rapport aux autres puis de revendiquer le temps de service de la CUB. Or, le régime de présence et de travail pour les pompiers d'une métropole régionale avec 700 000 habitants est une chose, celui de pompier rural, fût-il professionnel, en est une autre. Chez les SPF, il n'est pas exclu non plus de prendre des vacances pendant... l'été !! Sans compter que les 24 heures de service chez les pompiers urbains sont effectives alors que les 48 heures chez les SPF ne le sont pas, après leurs 8 heures, chacun rentre chez soi à la caserne ou à côté pour les non logés ; même s'ils restent quand même mobilisables de leur domicile. !

Ainsi, si un pompier urbain (CUB) effectue en moyenne 110 jours/an de service, le SPF n'en effectue réellement pas beaucoup plus en Gironde, quant aux Landais, ils ne doivent pas dépasser 130 jours. Sur ce plan, la responsabilité des élus est directe puisque ce sont eux qui votent les rémunérations et acceptent les revendications syndicales. À ce point, il ne s'agit plus de gestion, ni de finances publiques, mais de clientélisme local...

Lors de la présentation du budget des SPF devant le conseil général, il est expliqué avec une certaine audace (cf. BP 1984, P 709 n° G8 et BP 1985, p 953 n° K3) que :.... *si l'on exclut le coût de 20 embauches en cours d'année, cela ne fait que 7 % de crédits de fonctionnement supplémentaire... ?* Suivant ce raisonnement on peut en effet tout expliquer.

Accordée en 1983, par le conseil général, la réduction du temps de service à 48 h/24 h était présentée comme suit dans le BP 1983, n° G 11, P 748 :

Chapitre 61 : « Frais de personnel » 23 692 000.00

610 - Rémunération du personnel permanent 18 585 000,00

« ... Augmentation de salaire prévisible de 8 % et création de 20 postes de Sapeurs-pompier pour la réduction en deux étapes 1983 et 1984 du temps de service de 72 x 24 à 48 X 24. Pour réaliser celle-ci et assurer une sécurité minimum, 60 postes seraient nécessaires, mais du fait d'une installation d'un nouveau type de détection (système à infrarouge)¹⁴² la création de 40 postes doit être suffisante. Ce qui ferait une économie d'environ 1 376 550 Frs (y compris les articles 617 et 617-4) »

Cette présentation sommaire évite de parler de toutes les incidences financières. Curieusement, le chiffre de 18 585 000 F ne correspond pas aux explications. Si 20 postes correspondent à une dépense de 1 376 550 F (dont 25 % de charges sociales), on doit inscrire 1 032 412 F au compte 610 qui s'ajoutent à la masse salariale précédente augmentée de 8 % soit (16 470 000 F [BP 82] + 8 %) = 17 787 600 F : le total prévisible sur 1983 aurait dû être de 18 820 012 F au compte 610 ?!

Le recrutement des 40 pompiers supplémentaires se fera en fait sur trois exercices 1983, 1984 et 1985 avec des commentaires plutôt confus ?!

- Autres exemples :

Le compte 6132 (indemnités d'habillement) : il était de 110 000 F en 1980, 150 000 F en 1981, 175 000 F en 1982, 221 000 F en 1983, etc. ce qui représente une somme moyenne de plus de 3 000 F/an par Pompier pour renouveler la tenue vestimentaire des SPF ?!

Le compte 618 (autres charges sociales) : apparemment il s'agit des contrats d'assurance (accidents du travail, capital-décès, etc.). Pratiquement cette dépense n'a pas beaucoup évolué : elle était de 184 254 F en 1971, elle est de 207 000 F en 1984. (?!). Globalement, ce chapitre s'élève en 1984 à plus de 26 000 000 F, il était de 15 429 914 F en 1980, soit plus de 70 % en quatre ans, soit 17,5 %/an et non pas 5 ou 7 % comme le prétendent les commentaires présentés avec les BP.

Si une réforme n'intervient pas en profondeur, il n'y a aucune raison pour que ce chapitre ne continue pas d'augmenter très rapidement même en francs constants, comme il l'a toujours fait.

Chapitre 63 : Travaux – fournitures et services extérieurs – lesquels ?

Quelques commentaires rapides au travers de deux comptes illustreront une fois de plus le manque d'informations sur le profil de certaines dépenses qui sont, peut être justifiées, mais sur lesquelles on est en droit de s'interroger.

¹⁴² Projet qui, en fait, ne sera jamais opérationnel

Le compte 6312 (entretien cantonnements, garages, ateliers) : il passe de 12 583 F en 1978 à 64 863 F en 1980 pour atteindre en 1981, 125 973 F puis se stabiliser à 183 000 F à partir de 1983 soit une progression de 500 % en 2 ans puis encore 100 % en 1 an et enfin 45 % en 2 ans, soit une multiplication par près de 1400 % en 5 ans. Il est probable que le budget des SPF ait pris « *progressivement* » des charges qui incombait aux communes et qui ont été ainsi transférées ; par ailleurs, la construction de nouveaux casernements devrait expliquer l'augmentation vertigineuse de ce compte.

Tableau n° 33 – Le compte 634 (Électricité, eau, gaz)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
BP	83 000	180 000	160 000	170 000	185 000	270 000
CA	85 713	152 201	127 437	163 527	207 896	242 362

Les dépenses doublent en 1980 pour connaître ensuite une pente ascensionnelle régulière qui dépasse nettement les augmentations de tarifs EDF-GDF, pourquoi ? Les raisons évoquées pour le précédent compte sont peut-être l'explication. Mais dans ce cas, ne s'agirait-il pas d'avantages en nature à inscrire au chapitre 61 frais de personnel ?! À noter également une dépense relativement importante en frais de déplacement (comptes 6490-6491) dont la justification reste obscure, sans compter qu'ils devraient figurer normalement dans le chapitre suivant (66 FDG). Ce chapitre, frais de déplacement est passé de 221 964 F en 1979 à 578 905 en 1984, soit 260 % en 6 exercices !!

Chapitre 66 : Frais divers de gestion

Globalement ce chapitre est passé de 61 000 F en 1978 à 199 462 F en 1984. Le BP 1985 prévoit 280 000 F de dépenses (le CA révèle 216 653 F d'effectivement dépensés). Il mérite un commentaire :

Le compte 664 (Frais de P et T) : En sept exercices, ce poste a été multiplié par 3, dans le BP 1985 une augmentation des crédits de plus de 30 % est prévue ! Cette augmentation (en 1984 et en 1985) serait due, outre l'augmentation des tarifs aux redevances des 4 lignes avec les tours équipées des caméras infrarouges ?! Il reste que les dépenses ont augmenté de 241 %

entre 1979 (51 953 F) et 1983 (125 225 F), elles passent à 191 728 F en 1985 (+ 53 % en deux ans ?). Sur le plan comptable, le compte 664 implique un détail des dépenses par sous-compte, mais il est probable qu'il s'agit là, en quasi-totalité, des dépenses de téléphone. Y a-t-il plus de 20 000 F de téléphone par mois, cela fait beaucoup ! D'autant qu'en Gironde, pour 406 SPF les dépenses sont de 455 583 F en 1985 elles étaient d'environ 320 000 F en 1983, le BP prévoit de les réduire à 362 000 F ?! La cohérence ne règne pas, encore que proportionnellement, c'est en Lot-et-Garonne que ce compte est le plus fort, pour 38 pompiers forestiers, il était de 60 000 F en 1984 ?!

Chapitre 67 : Frais financiers

À ce chapitre figurent les remboursements en intérêt des emprunts engagés au titre de la section investissement.

Ce poste est passé de 5 600 F en 1978 pour retomber à 320 F en 1981 et il est de 1 045 900 F dans le BP 1985. À ce compte correspondent les remboursements en capital au chapitre 16 de la section investissement, nous le commenterons ultérieurement dans ce cadre. Il reste que la nomenclature devrait être plus précise et distinguer les différents emprunts selon qu'ils sont à court, moyen ou long terme, car la somme globale qui est représentée reflète le niveau de l'endettement, mais pas les termes. Par ailleurs, il faut observer que si des emprunts sont inscrits dans le BP, l'acquisition correspondante est engagée à la fin de l'année quand elle n'est pas réalisée l'exercice suivant. (Exemple : achat d'un bulldozer et transporteur pour 420 000 F inscrit dans le BP 1979, réalisé sur le budget 1980 et ce n'est pas le seul exemple. Ce système permet de financer par « *anticipation* » du crédit en obtenant des subventions correspondantes avant l'achat. Or, n'oublions pas que le budget des SPF bénéficie de subventions en fonctionnement et en investissement.

Vis-à-vis des versements des associations de DFCI, ce procédé devient très contestable, puisque cela revient à financer deux fois la même dépense.

Sachant que dans le cadre du décret de 1980, elles devaient payer 20 % des dépenses de fonctionnement, en inscrivant deux fois la même somme, cette dépense est financée à hauteur de 40 %. Mais il y a eu pire.

Chapitre 68 : Dotation aux comptes d'amortissement

La présentation qui est faite de ce compte est incompréhensible, si l'on ne dispose pas d'un tableau d'amortissements. Par ailleurs, là encore, la nomenclature comptable n'est pas respectée et il faut se contenter d'une somme présentée globalement qui doit normalement correspondre exactement aux comptes d'amortissements qui figurent en recettes de la section investissement

(chapitre 21 - Valeurs immobilisées). Pour appréhender complètement ce compte, il faut connaître la nature des investissements et la durée d'amortissement, autant de renseignements qui ne sont pas fournis et qui doivent figurer dans le tableau des amortissements. Ce que l'on peut observer, c'est que cette dotation modeste jusqu'en 1981 augmente brusquement par la suite en raison du programme de renouvellement des matériels de lutte que nous avons déjà évoqué. Qu'ensuite, certains amortissements sont pratiqués de façon erratique, nous le verrons lors de la présentation comptable de la section investissement.

Remarquons simplement qu'en 1980, il n'y a pas eu de dotation aux amortissements alors qu'en 1981 cette dotation a été doublée ?! Faut-il relier cette décision originale à la participation obligatoire des associations de DFCI fixée par le décret de 1980 et qui fait que c'est la dotation de deux années qui a été financée d'un coup à 20 % (soit 45 % de la dotation annuelle) ? Il est permis d'avancer cette hypothèse lorsqu'on se rappelle que dans le Procès-Verbal de la première réunion tripartite, le préfet a bien précisé le montant du « *service rendu* » à 20 % du budget de fonctionnement « *y compris la dotation aux amortissements* ».

Chapitre 87 : Charges exceptionnelles

Voilà un chapitre tout à fait original. Il est original parce qu'il n'existe pas dans la nomenclature officielle.

Ce que l'on sait par contre, suivant l'instruction M 51, c'est que les comptes de la classe 8 sont regroupés dans un chapitre 8 qui s'intitule résultats de fonctionnement ?! Il est vrai qu'il y a un chapitre 69 « *Charges exceptionnelles* » dans l'instruction M 51, mais il s'agit de comptes de la classe 6 qui traduisent des remboursements de trop-perçu. À ce point il est original par son fonctionnement, car il ne traduit pas des remboursements de trop-perçu, mais des excédents affectés à l'équipement, compte 879. Or, si ce classement ne correspond pas à l'instruction M 51, il correspond à celle n° 77-112-M6 relative au SDIS, à quelques nuances près dans l'intitulé. Ainsi, la présentation comptable du budget des SPF navigue entre plusieurs instructions, il est même parfois « novateur », cela démontre l'ambiguïté de son statut juridique.

Ce chapitre est en fait alimenté sans considération d'une politique définie d'investissement, il s'agit plutôt d'un compte « bouche-trou » qui sert à l'équilibre comptable des deux sections.

Chapitre 88 : Reversement Excédent

Il s'agit là d'une invention landaise qui consiste à faire transiter des excédents du budget des SPF au bénéfice du budget général du département ?! On est ici en pleine illégalité.

En premier lieu, il apparaît ou non suivant les années. En second lieu, il sert uniquement à l'affectation des certains excédents !!... Ce compte illustre, s'il le fallait encore, l'aspect très « *politique* » de ce budget, voulu par les autorités landaises.

Tableau n° 34 – Le compte 870 (Excédent ordinaire reporté – en recettes)

1978	1 000 334,55 F
1979	156 261,83 F
1980	199 761,49 F
1981	1 300 151,60 F

C'est dans le compte administratif 1981 qu'apparaît en dépenses ce chapitre 88 qui affecte 970 750 F au bénéfice du budget départemental, ce qui réduit l'excédent de clôture à reporter à 419 106,58 F. Cette « *opération* » comptable est singulière à plus d'un titre. Apparemment, les subventions étant appelées à partir du BP, cette opération peu orthodoxe sur le plan comptable pourrait paraître blanche. En fait, elle aboutit à réduire d'autant la participation du département sur 1981 qui était de 8 415 000 F.

- Elle réduit l'excédent à reporter au budget 1982 de 970 750 F, ce qui fait que le manque de financement correspondant est comblé en définitive, au prorata, par les subventions :

Ministère de l'Intérieur	: 10,00 % = 97 075 F
FFN	: 26,20 % = 254 493 F
ASA de DFCI	: 20,00 % = 194 150 F
- C'est donc 545 658 F qui viennent en déduction de la part du département sur 1982.

Dans le compte administratif 1982, la même opération se renouvelle à hauteur cette fois de 212 106,58 F :

- Cette somme vient réduire l'excédent à reporter d'autant, c'est-à-dire de 652 085,22 F à 439 978,64 F
- Cette somme vient en déduction de la part du département pour 1982 qui était de 9 950 000 F (- 545 658 F et - 212 106 F)
- Sur le budget 1983, il faudrait aussi tenir compte de la part des subventions, au prorata, sur ces 212 106 F

- Au total en 1982, le département a récupéré 757 764 F (+ 970 750 F) soit 1 728 514 F sur deux exercices.

Apparemment cette « pratique » n'a plus été renouvelée après 1982. Le contentieux lancé par le Syndicat des Sylviculteurs en serait-il la raison ? Sans insister sur les effets que cette opération entraîne quant aux statistiques montrant l'effort financier du département, il reste que cette opération montre un usage très particulier des comptes du budget annexe des SPF. La politique suivie semble axée uniquement sur la recherche des recettes de fonctionnement et non pas sur la gestion des dépenses. Ainsi dans le BP 1982, 352 000 F étaient affectés à l'équipement donc en investissement, cette somme a disparu au bénéfice du reversement de 212 106 F au département.

De surcroît, dans le compte administratif 1981, il apparaît que le département a accordé un prêt de 2 080 000 F pour financer l'achat des camions feux de forêt, prêt accordé, semble-t-il, rapidement puisque c'est dans le BP 1982 qu'on trouve les explications. Le département ne s'est-il pas finalement remboursé par anticipation puisque dès 1983, ce prêt (souscrit pour 6 ans à 9 %) disparaît du budget ?!

La réponse se trouve dans la section investissement, que nous examinerons (cf. infra).

2) Recettes

Les comptes principaux ont déjà été commentés dans le paragraphe consacré à l'évolution et l'origine des sources de financement (cf. supra), nous n'y reviendrons pas. Simplement, nous rappellerons succinctement l'existence d'une recette pour travaux (chapitre 70) pour laquelle la même somme est inscrite (41 000 F) depuis des années sans jamais être réalisée (voir historique), mais cela permet de justifier des dépenses ! Des produits accessoires figurent également au chapitre 76, il s'agit d'un remboursement ESSO-REP sur lequel nous n'avons pas d'information, si ce n'est que la somme de 38 400 F est la même depuis des années. Remarquons qu'il s'agit d'un remboursement, il est curieux de le voir comptabilisé comme un produit ? Quant à la nomenclature, elle est fantaisiste, suivant l'instruction M 51, le chapitre 76 correspond aux impôts directs ?!

À propos des autres produits accessoires, aucune information non plus.

Notons toutefois une évolution certaine de ce compte qui passe de 127 670 F en 1978 à 99 657 F en 1981 ?! Puis ils remontent à 286 360 F en 1982 pour atteindre 334 311 F en 1984, 700 000 F sont prévus dans le BP 1985, seuls 175 357 F seront réalisés. Il nous est précisé dans ce

document qu'il s'agit de remboursement d'assurance maladie, de remboursement du SDIS et des recettes tirées du nettoyage des plages... ?

B) La section investissement

Tableau n° 35 – Évolution de la section Investissement des SPF

Années	Dépenses	Recettes
1978	1 174 913	1 018 651
1979	808 236	808 236
1980	1 672 207	1 672 207
1981	1 853 788	6 045 126
1982	11 091 261	10 650 269
1983	10 348 268	8 499 380
1984	14 973 340	11 416 358
1985	12 977 634	10 180 100

(Source : Comptes administratifs)

À partir de l'année 1980, un plan de renouvellement du matériel roulant est entrepris sur 10 ans, auquel s'ajoute l'installation d'un nouveau système de détection des fumées par infrarouge, ce qui explique le bondissement des besoins de financement. Pour ce faire, le recours à l'emprunt a été systématique. Six emprunts ont été contractés pour le financement de ces investissements. Ainsi, en section de fonctionnement, le poste des intérêts financiers est passé d'environ 5 000 F en 1978 à 321 F en 1980 pour atteindre 524 821 F en 1983. Cependant qu'en remboursement de capital, en dépenses d'investissement, ce poste passe de 74 877 F en 1978 à 676 960 F en 1983. Depuis 1983, trois nouveaux emprunts ont été engagés auprès du département, du Crédit Agricole et de la Caisse des Dépôts et Consignations, portant le remboursement en intérêts à 1 45 798 F et en capital à 1 615 867 F (cf. BP 1985).

Qu'il y ait eu un nécessaire besoin de renouveler le parc des matériels roulants, cela ne fait pas de doute si l'efficacité du corps des pompiers veut être maintenue, mais pourquoi avoir attendu 1980 ? L'importance des matériels dont le corps a été doté permettait de dégager au fil des années un autofinancement certain. En étalant dans le temps le renouvellement du parc, associé à l'utilisation d'une dotation aux amortissements conséquente, cet autofinancement aurait permis une prise en charge d'annuités d'emprunts plus raisonnables.

Que sont devenues les dotations aux amortissements financées précédemment ?

Apparemment, elles ont été utilisées en fonctionnement ce qui explique le nécessaire recours à l'emprunt aujourd'hui. L'effet inflationniste sur les recettes correspondantes à trouver conduira à la souscription de nouveaux emprunts et des demandes de subvention. On ne peut s'empêcher de penser que ce budget, sur le plan investissement, a été mis en sommeil de longues années pour privilégier les dépenses de fonctionnement. À n'en pas douter, une analyse approfondie montrerait le manque de productivité du corps dans le rapport homme/matériel, et les effets financiers à en attendre (performances du matériel, équipement, ateliers, consommation, amortissements, etc.). Cette lacune est une des causes incontestables de la situation présente. Ainsi, jusqu'en 1981, la dotation aux amortissements n'a fait que baisser (en 1980, elle était nulle ?). En revanche, en 1981, l'amortissement de certains matériels a été soudainement doublé ! Le rapprochement entre les produits des amortissements (en dépenses de fonctionnement) force à s'interroger sur la réalité objective de la procédure d'amortissement suivie et de l'utilisation de ce compte qui, pourtant, est une obligation pour les collectivités locales. Pour illustrer notre propos, il suffira de comparer la dotation aux amortissements pratiquée dans le budget du SDIS (tableaux 13 et suivants) qui proportionnellement est bien supérieure à celle du budget des pompiers forestiers, démontrant ainsi une gestion plus équilibrée et la recherche d'un autofinancement pour assurer le renouvellement progressif des matériels au fur et à mesure de leur amortissement, en limitant les recours à l'emprunt.

Dans le budget des pompiers forestiers, la dotation aux amortissements connaît à partir de 1981, date de lancement du programme de renouvellement des camions, une augmentation soudaine. Dans ces conditions, le recours à l'emprunt a été nécessaire. L'erreur de gestion est ici manifeste, compte tenu du vieillissement inéluctable du parc de matériel acquis il y a plus de 30 ans. Erreur qui se traduit par un accroissement important des frais financiers. Il faut donc nous intéresser principalement à ces deux chapitres sur le plan comptable que nous trouvons en dépenses et recettes de la section investissement sous les numéros 10 pour les emprunts et subventions et 21 pour les valeurs immobilisées.

Tableau n° 36 – Évolution des principaux chapitres des dépenses et recettes de la section investissement - Budget SPF (Source comptes administratifs).

Années	DÉPENSES			RECETTES		
	Capitaux	Valeurs	Stock	Capitaux	Valeurs	Stock
	Permanents	Immobilisées		Permanents	Immobilisées	
	10	21	32	10	21	32
1978	74 877	464 516	496 232	252 534	459 237	306 880
1979	56 660	227 330	359 186	150 462	236 312	421 462
1980	21 050	1 067 243	583 913	721 200	15 000	537 598
1981	21 336	576 975	865 875	4 469 525	746 930	828 671
1982	276 872	9 535 111	1 279 277	4 110 924	1 154 692	1 193 314
1983	676 960	7 813 869	1 416 446	6 224 822	1 072 010	1 202 547
1984	3 218 870	10 349 540	1 404 930	8 547 560	1 450 382	1 418 912

1) Les dépenses

Chapitre 10 : Capitaux permanents

Cette nomenclature est complètement fantaisiste, d'ailleurs, en 1984, on voit apparaître deux chapitres, un n° 10 appelé « Dotations » et un n° 16 appelé « Remboursement » des emprunts. Si le premier est plutôt fantaisiste, le second est déjà beaucoup plus régulier.

En fait, les comptes de la classe 10 sont des comptes de recettes, ils ne peuvent être inscrits en dépenses. D'ailleurs, sous ce chapitre 10 étaient inscrits des comptes de la classe 16 décrivant des remboursements d'emprunt à long et moyen terme, mais nous y trouvons aussi les comptes 180 et 1051 sur lesquels il faut s'arrêter. Pour des raisons déjà exposées, six emprunts ont été inscrits dans le cadre de ce chapitre, les conséquences sont simples :

- Des frais financiers en hausse continue : si en intérêt les frais financiers sont passés de 0,04 % des recettes de fonctionnement en 1978 à plus de 3 % en 1985, les remboursements en capital qui représentaient environ 7 % des recettes d'investissement représentent dans le BP 1985 plus de 14 % !!
- Un endettement qui s'accroît : n'ayant pas suivi une politique d'épargne pour dégager des capacités d'autofinancement comme dans le budget du SDIS en 5 exercices, ce sont plus de 11 000 000 F qui ont été empruntés et qui coûteront plus de 14 000 000 F à terme. Or, cette tendance ne semble pas devoir s'arrêter.
- Une présentation comptable astucieuse : jusqu'en 1981, les affectations en remboursement, que ce soit en capital ou en intérêt, qui figurent dans les budgets ne semblent pas correspondre fidèlement aux emprunts souscrits d'après les documents budgétaires fournis notamment pour les années 1978-1980 ? Une certaine confusion règne sur le plan comptable.

Par ailleurs, un prêt de 414 000 F (Crédit Foncier) n'est réalisé qu'en 1981 alors qu'il figure dès le BP 1979, ce qui signifie que les remboursements sont prévus et donc financés avant la réalisation du prêt ? Même si dans les comptes administratifs les sommes prévues ne sont finalement pas réalisées, inscrites dans le BP elles sont venues « gonfler » artificiellement les dépenses et donc les recettes nécessaires.

Deux autres cas semblent encore plus intéressants :

- Le compte 180 : (Prêt du département en 1981) investissement 2 083 000 F au taux de 9 %, pendant 6 ans. Ce prêt est inscrit au compte 180 parmi les emprunts à rembourser relevant normalement des comptes de la classe 16.

Est-ce une anomalie comptable ?! En effet, suivant l'instruction M 51, les comptes de la classe 18, concernant les dettes à long et moyen terme et précisément le compte 180, correspondent, d'après la nomenclature, à une subvention d'équipement à verser en annuité ?! On se perd en conjecture. Or, nous savons aussi qu'en 1981, le budget des SPF a reversé au département 970 750 F, sur deux exercices, le département a ainsi récupéré près de 1 700 000 F ?! Le département a bénéficié là, peut-être, d'un remboursement par anticipation alors même que les remboursements en capital et en intérêts continuent d'être portés régulièrement sur le budget suivant l'échéancier fixé.

Dans tous les cas de figure, le département réalise une bonne opération, mais le budget des SPF ne gagne ni en clarté ni en rigueur. Quant aux règles de « spécialité budgétaire » dont le respect est notamment conduit par une nomenclature comptable précise, elles ne préoccupent apparemment pas les « comptables » du budget des SPF.

▪ Le compte 1051 : (Subvention d'équipement)

C'est avec une certaine surprise que l'on trouve ce compte en dépenses de la section investissement dans le BP et le CA 1984.

Sans s'attarder une fois de plus sur le caractère de la nomenclature retenue, il signifierait que le budget des SPF verserait une subvention d'équipement ? Au bénéfice de qui ? Or, il nous est expliqué, en une phrase, qu'il s'agit d'une subvention non perçue du ministère de l'Intérieur en 1981 pour 265 647 F ?! Les documents budgétaires de 1981 ne font pas apparaître cette information : cette présentation comptable est incompréhensible. Si on veut interpréter logiquement cette écriture, il faut imaginer qu'en 1981, la subvention attendue du ministère de l'Intérieur était inférieure de 265 647 F au montant attendu et donc constater un déficit à reporter dans le CA de 1981 de cette somme. Pourquoi attendre le budget de 1984 pour le faire ?! De plus, dans les CA 1981, la section investissement s'équilibre avec un excédent de clôture en dépenses de plus de 4 000 000 de F ?!

Chapitre 21 : Valeurs immobilisées

Ce chapitre traduit tous les investissements, toutes les acquisitions financées dans le courant de l'exercice. Rien de notable à signaler, si ce n'est une nomenclature encore une fois imprécise et originale. Il ne s'agit pas pour nous de contester le choix des investissements, mais d'en commenter la présentation et les implications financières, ainsi en 1983 apparaît un nouveau compte 2140/4 « *Matériels de Surveillance* » : de quoi s'agit-il ? Il est question dans le BP 1983 de la mise en place d'un système de détection des fumées par infrarouge, mais aucune information n'est donnée sur ce système, sa fiabilité, son coût, le promoteur, etc.

Les infrarouges dans le brouillard

Pas de renseignements sur ce système ; dans le BP 1983, il est dit que la décision pourra être prise au cours d'une DM 1 et par conséquent le BP 1983 est resté sans affectation de crédit.

Rien ne figurera non plus dans sur la DM1.

C'est sur le compte administratif qu'apparaît un crédit de 1 810 905,65 F réalisé contre 5 752 000 F prévu ?! Dans le BP 1984, le compte 2140/4, aucun renseignement, ni aucune affectation ne sont prévus. Ce n'est qu'au compte P et T (664) que l'on apprend que 4 caméras infrarouges sont installées et reliées à l'ordinateur central. Si les élus n'ont disposé que de ces documents, pour apprécier cet investissement, ils ne savent pratiquement rien sur cette expérience. La procédure est des plus curieuses s'agissant de fonds publics. D'autant que, quelques mois plus tard et malgré une « inauguration » en grande pompe en présence du président de la République, F. Mitterrand, les essais ont été abandonnés... ?

Chapitre 32 : Stocks

Il devrait être la réplique exacte du même chapitre en Recettes puisque les acquisitions sont normalement faites en fonction d'un financement correspondant. Toute comptabilité de stocks doit faire apparaître un stock initial et un stock final et c'est la différence entre les deux qui fait l'objet d'un financement. Il reste que seule la balance des stocks peut renseigner précisément sur les mouvements du stock. Or, elle n'est pas fournie avec le budget.

La précision ne règne pas non plus dans ce chapitre que nous étudierons avec les Recettes.

2) Les recettes

Chapitre 10 : Capitaux permanents

Ou Dotations suivant la nouvelle appellation qui figure dans le BP 1984. Dans ce chapitre sont décrits tous les subventions et emprunts souscrits versés l'année considérée. En préalable, disons tout de suite qu'une fois de plus la nomenclature utilisée n'est pas vraiment fidèle aux règles comptables, ce qui remet en cause la règle de la spécialité budgétaire.

Tableau n° 37 – Évolution des capitaux permanents en recette de la section investissement - Budget SPF

Années	Emprunts	Subventions	Subventions	TVA.	Excédent affecté
		État + FFN	EPR ⁽²⁾		Équipement
1978	-	-	-	-	252 534
1979	-	-	-	-	150 462
1980	-	-	700 000	-	21 200
1981	2 497 400	1 588 117	350 000	34 008	-
1982	2 530 000	1 421 200	-	159 724	-
1983	3 000 000	2 538 800	338 800	86 344	260 878
1984	3 000 000	1 128 400	-	1 461 160	82 000
"		2 876 000 ⁽¹⁾			

(1) Subvention venant de la CEE pour financer l'expérience du système infrarouge

(2) Établissement public régional

Nous ne reviendrons pas sur les emprunts déjà largement évoqués (cf. supra) ni sur les versements spasmodiques des subventions affectées à l'équipement. Quant aux subventions du ministère de l'Intérieur et du FFN, elles correspondent à un engagement de l'État d'aider le financement du programme de renouvellement des camions feux de forêts lourds (CCFL) à hauteur de 50 % des acquisitions (HT).

- Le compte 1421 : (Fonds de compensation de la TVA)

Cette possibilité de récupérer la TVA comme les collectivités locales apparaît dans le budget des SPF à partir de 1981 (comme pour le SDIS d'ailleurs) : il reste que le fonctionnement de ce compte est curieux, les sommes affectées ne semblent pas correspondre avec le montant des

investissements, sauf peut-être en 1984. Par exemple, dans le BP 1981, il était précisé que le montant de la TVA récupérable sur les châssis serait de 543 000 F or, les chiffres relevés à ce compte par la suite ne correspondent pas à cette prévision, loin s'en faut !

Cela dit, il faut remarquer que si les subventions de l'État et du FFN sont calculées hors taxes, il n'en va pas de même de la subvention des ASA de DFCI qui ont payé, donc indirectement, 20 % (décret 1980) sur les dépenses TTC. alors que le budget des SPF récupère la TVA : le montant ainsi récupéré est donc augmenté d'autant ! Il est douteux que ce soit totalement régulier sur le plan de « l'équité budgétaire ».

- Le compte 105 : (Subvention pour installation de matériel de prévention)

Ce compte apparaît dans le CA de 1984, il s'agit d'une subvention de la CEE de 2 876 000 F pour financer l'expérience du système de surveillance infrarouge. À ce stade il convient de souligner que ce système inauguré par le président de la République F Mitterrand ne fonctionnera jamais. Ce compte ne nous en dit pas plus sur le fond, mais comme la plupart des autres dans ce chapitre, la nomenclature retenue est complètement fantaisiste.

Ce sont les autres recettes de la section investissement ressortant des amortissements, qu'il nous faut examiner maintenant, tant leur étude est porteuse d'enseignements.

Chapitre 32 : Valeurs immobilisées

La plus grande anarchie règne dans ce chapitre. Les amortissements pratiqués ne relèvent pas d'une logique comptable encore moins d'une gestion cohérente. Nous l'avions pressenti à l'occasion dans d'autres chapitres budgétaires (cf. chap. 68 p 42) que les amortissements effectués et les dotations correspondantes étaient apparemment utilisés pour les dépenses de fonctionnement et non pas pour rechercher une capacité d'autofinancement. La présentation des comptes d'amortissements, la lecture des tableaux d'amortissements confirment ce pressentiment. D'ailleurs n'est-il pas dit dans le budget primitif 1984 qu'une partie de la dotation aux amortissements (soit 1 104 500 F sur 1 400 000 F) sera utilisée pour le remboursement des annuités d'emprunts ?! Sachant que dans une gestion budgétaire saine, c'est le compte 115 « excédent affecté à l'équipement » qui est censé financer les remboursements en capital et le compte 671 pour les remboursements en intérêt, il est clair que la politique suivie n'est pas assise sur des choix économiques. Plus grave, une telle pratique conduit à augmenter le recours à l'emprunt puisqu'elle prive le budget de son autofinancement.

Il nous faut rentrer dans les détails de plusieurs comptes pour illustrer cette politique singulière des amortissements en section investissement.

- Le compte 2128 : (Constructions et Observatoires)

Les 20 Centres de SPF sont donc à la charge du budget des SPF et non pas à la charge des communes sièges comme c'est le cas dans nombre de départements avec leur SDIS. Si on rapproche l'amortissement dégagé annuellement des investissements réalisés, aucune corrélation n'est possible. La lecture du tableau des amortissements nous explique pourquoi puisque, apparemment, la durée des amortissements n'est pas précisée, il n'est pas possible non plus de la reconstituer alors qu'en la matière, l'amortissement normalement pratiqué est linéaire.

Exemples :

Tableau n° 38 – Amortissements

Années	Investissements		Amortissements	
	BP	CA	BP	CA
1978	70 000	69 462	56 000	52 254
1979	65 000	64 420	30 800	-
1980	-	-	-	-
1981	75 000	34 904	20 900	208 468
1982	570 096	542 840	60 000	77 649
1983	197 957	176 534	83 168	-
1984	235 000	223 394	180 805	180 805

Il est évident qu'aucune règle d'amortissement cohérente (normale) ne dicte ces chiffres aberrants. Mais il y a mieux, le tableau des amortissements de l'année 1979 mentionne 227 330,48 F au titre des acquisitions de l'année, par contre, il ne prévoit aucune dotation aux amortissements de l'exercice... ? Les chiffres présentés dans le budget correspondent à quoi ?! En 1980, il n'a pas été possible de se procurer le tableau des amortissements puisqu'« aucune dotation n'a été prévue », lettre du Lieutenant-Colonel Mathieu, chef de corps des SPF du 1er juin 1984 ?

En revanche, en 1981, le tableau des amortissements fait état de 49 085,30 F en acquisition de l'année et 208 468 F d'amortissements dégagés ?! Comment ont-ils été calculés ?! Pour 1982, le tableau des amortissements révèle 528 657 F d'acquisitions et 77 649 F d'amortissements,

pour 1983 : 176 533 F d'acquisitions et pas d'amortissements, pour 1984 : 223 394 F d'acquisitions pour 180 805 F d'amortissements ?!

On est effectivement en pleine incohérence.

- Le compte 2148.2 (Matériel de lutte contre l'incendie)

Tableau n° 39 – Compte 2148.2. Matériel de lutte contre l'incendie

Années	Investissements		Amortissements	
	BP	CA	BP	CA
1978	55 647	53 140	176 000	171 599
1979	764 400	-	44 200	76 523
1980	764 400	764 400	-	-
1981	100 000	63 709	204 260	143 110
1982	249 291	246 158	212 802	199 476
1983	327 110	287 622	149 087	178 904
1984	702 100	606 130	219 045	219 045

Il s'agit du matériel d'équipement des engins de lutte (tuyaux, motopompes, citernes, réservoirs, etc.). Encore qu'on y trouve un tracteur acquis en 1980 ? La consultation des tableaux d'amortissements révèle cette fois que la durée est conforme et qu'il est donc facile d'établir la dotation annuelle. Il reste que le choix de la durée ne répond pas d'une logique apparente : certains matériels sont amortis sur 10 ans, d'autres sur 15 ans, d'autres encore sur 20 ans, quel que soit le prix du matériel. Pratiquer des amortissements de longue durée sur des sommes n'excédant pas quelques dizaines de milliers de francs, parfois bien moins, ne nous paraît pas favoriser une bonne gestion, la valeur amortie ne permettant plus d'acquérir le même matériel 10 ou 20 ans plus tard ?!! En outre, des matériels normalement amortis font l'objet encore d'une dotation, probablement pour rattraper quelques années où l'amortissement n'a pas été fait.

Mais au vu de la dotation de l'exercice 1979 et des tableaux d'amortissements, on ne voit pas comment la dotation de 1978 ait pu être de 171 599 F sauf si les amortissements annuels ont été doublés ou plus ?!

C'est ce qui s'est passé notamment en 1981 où apparaît une dotation de 143 110,04 F en ayant doublé la plupart des amortissements, ce qui confirme la difficulté en 1978 de produire la dotation annoncée. Cela signifie aussi qu'en 1982, il a été fait recours au même procédé sur certains matériels pour arriver à 199 476 F. Cela est d'autant plus visible qu'en 1983, la dotation baisse, alors qu'au contraire, le budget « matériels d'équipement » (compte 2140-2) augmente corrélativement à l'achat des camions neufs. Observation qui s'impose également en 1984, d'autant que l'on observe un raccourcissement très net de la durée qui est réduite de 20 ou 15 ans à 5 ans, ce qui augmente d'autant l'annuité. Démarche positive, bien que tardive, mais qu'il faut souligner tant elle accrédite notre raisonnement. Nous terminerons notre analyse sur le poste d'amortissement le plus important relatif à l'acquisition des matériels de transport pour la lutte.

- Compte 2158.2 : (Matériel de transport pour la lutte)

Tableau n° 40 – Compte 2158.2 - Matériel de transport pour la lutte

Années	Investissements		Amortissements	
	BP	CA	BP	CA.
1978	293 000	282 991	176 000	171 599
1979	350 750	47 345	109 100	80 999
1980	353 357	302 843	-	-
1981	3 823 490	197 740	247 182	305 683
1982	8 364 551	8 078 263	647 368	623 937
1983	5 332 038	5 292 564	714 898	721 607
1984	5 487 100	5 477 294	725 524	725 480

Ce compte décrit les amortissements pratiqués sur les camions et véhicules de lutte des SPF. Son évolution est très révélatrice de l'absence d'une politique d'amortissements rigoureuse. Le tableau d'amortissements montre combien le retard pris par une pratique des amortissements fantaisiste est important et combien il est difficile aujourd'hui de reconstituer un autofinancement. Il apparaît nettement qu'il est difficile d'expliquer logiquement comment la dotation de 1979 est deux fois moins importante que celle de 1978 et qu'elle est nulle en 1980 ?! Au 31 décembre 1979, le tableau des amortissements révèle une valeur d'acquisition de

2 426 318,71 F pour une dotation de 80 199 F soit, grossièrement, une somme qui correspond à 30 annuités alors qu'en moyenne 4 véhicules lourds sont amortis sur 15 ans et les autres sur 5 et 8 ans. Un choix lourd de conséquences, d'autant que les vieux GMC¹⁴³ ont été pris pour la valeur des équipements et aménagements. N'aurait-il pas fallu leur affecter une valeur fictive forfaitaire d'acquisition amortissable sur 10 ou 15 ans permettant ainsi, dès l'origine, de dégager un autofinancement qui fait cruellement défaut aujourd'hui, d'autant que les amortissements prévus n'ont pas toujours été pratiqués ?

Ainsi en 1979, la dotation aux amortissements retenue est très largement inférieure aux possibilités comptables. Nous avons reconstitué à partir du tableau des amortissements au 31.12.1979 les annuités qui, normalement, auraient dû être faites : elles auraient dû être de 189 977,12 F. On ne s'explique pas pourquoi près de 110 000 F ont été oubliés ?!

En 1981, la plupart des annuités ont été doublées alors que d'autres n'ont pas été comptabilisées, il s'agit d'un rattrapage sur 1980, mais il n'est pas suffisant non plus. D'ailleurs, en 1982, toutes les dotations ont été également doublées, auxquelles s'ajoutent l'amortissement de 11 châssis ALM pour 3 122 080 F soit sur 15 ans 241 472 F d'amortissements par an (n'aurait-il pas été préférable de les amortir sur 10 ans ? nous le pensons). Il reste que cette pratique du doublement des annuités n'est pas très orthodoxe, car elle entraîne des incidences financières, notamment sur la participation des ASA de DFCI en portant leur part à 40 % au lieu de 20 % (décret de 1980), par ailleurs, le même effet se produit par rapport aux subventions de l'État et du FFN.

En 1983, nous revenons à une retenue normale de l'annuité, soit 416 800 F (telle aurait dû être la dotation de 1982) à laquelle s'ajoute l'amortissement de 11 châssis BRIMONT (4 398 240 F sur 15 ans), soit 293 116 F plus une RENAULT 18 pour un total de 721 607,31 F. C'est là qu'apparaît une différence de taille avec les investissements réalisés en 1982, prétendus de 8 078 263 F, alors que le tableau des amortissements ne fait apparaître que 4 456 183 F d'achats au compte 2150.2. À l'étude, il s'agit de compenser les premiers châssis ACMAT/ALM, réalisés en 1981, bien que le CA 1981 ne mentionnait pas cette dépense, celle-ci fut régularisée sur 1982 à concurrence de 8 020 320 F...

Ce tableau nous apprend aussi que du matériel de surveillance a été acquis en 1983, nous y reviendrons.

Pour l'année 1984, encore des surprises nous forcent à nous interroger sur la gestion de ces comptes d'amortissements. Une dotation de 725 479,27 F est inscrite, les 11 nouveaux châssis BRIMONT acquis en 1983 pour 5 042 279 F ont bien été amortis pour une valeur de 336 165

¹⁴³ Des matériels américains récupérés après la Seconde Guerre mondiale réparés et reconditionnés.

F, mais l'annuité de la précédente tranche acquise en 1982 n'est pas comptabilisée, ainsi que quelques autres matériels ; il manque en fait 338 526,26 F ?! Sur le budget 1984, la dotation aux amortissements pour ce compte aurait dû être de 1 064 005, 50 F. Pourquoi se priver de cette recette ?!

- Le compte 2148.4 : (Matériel de surveillance)

C'est un nouveau compte qui est apparu dans le tableau des amortissements de 1983, mais il ne figure que dans le compte administratif 1983. Dans le BP 1984, il n'y a pas de commentaire sur ce compte alors que le CA fait apparaître une recette de 2 876 000 F (subvention de la CEE) avec un investissement de 3 797 294 F et un amortissement de 90 500 F. Dans le CA 1983, il y a un investissement de 1 810 905 F ; cet investissement, suivant le tableau des amortissements, correspond à l'achat d'un ordinateur, un système de surveillance (?) et de guetteurs automatiques (?). La durée d'amortissement choisie est de 20 ans, ce qui est à notre sens beaucoup trop long s'agissant de matériels informatiques qui évoluent très vite. L'amortissement correspondant se trouve régulièrement inscrit dans le tableau 1984 pour 90 569,45 F et figure l'investissement 1984 de 3 797 294,35 F qui sera amorti sur 20 ans dès 1985.

Dans les faits ce système sera totalement défaillant... avec celui des caméras à infrarouges

Chapitre 32 : Stock

À ce point, il n'est pas d'un grand intérêt de détailler les comptes de stock qui présentent les mêmes caractéristiques que les autres chapitres : nomenclature comptable fantaisiste, des imprécisions, manque d'information, des comptes qui ne correspondent pas entre les dépenses et recettes, etc. Autant de petites curiosités qui ne méritent pas ici qu'on s'y attarde.

Chapitre 6 - Résultats

En fait, ce chapitre, nous le trouvons aussi en dépenses dans la section investissement, nous le commenterons en Recettes pour rappeler que les comptes de résultat sont des comptes de la classe 8, les comptes de la classe 6 décrivent les charges par nature. La nomenclature est donc une fois de plus complètement farfelue. Cependant, il est destiné à inscrire les déficits ou les excédents à reporter. Ainsi, il apparaît en 1983 un déficit de 1 848 888 F en recettes d'investissement, ce qui correspond aux 1 810 905 F affectés à l'acquisition de matériels de surveillance qui seront absorbés en 1984 par un nouvel emprunt (Crédit Agricole). Choix exprimé par cette formule extraordinaire (rapport du président du conseil général G 11 p. 747 BP 1983) « *Pour ce qui concerne la détection par infrarouge, la décision pourrait être prise à la DML, permettant ainsi de présenter le plan de financement de l'opération, étant entendu qu'il*

n'y aura aucune incidence financière en 1983, la participation du département intervenant par emprunt »... !

*

*. *

Singulière la comptabilité pratiquée dans le cadre du budget des SPF, c'est le moins que l'on puisse dire ! Elle traduit en réalité des choix qui relèvent plus de considérants politiques qu'inspirés par des règles de gestion. La présentation du budget révèle une politique orientée délibérément vers la recherche de recettes pour financer des dépenses de fonctionnement en constante augmentation plutôt que la recherche d'une économie au travers d'un accroissement de l'autofinancement. Il reste qu'en la matière, les élus d'une part, le préfet d'autre part, sont directement responsables des décisions prises apportant leur caution à une gestion très contestable sur le plan budgétaire. Plus surprenante est l'attitude des services financiers du département avec à leur tête le TPG, qui semblent couvrir toutes les singularités comptables et leurs effets sur le plan de la gestion. À l'exception de M. Blochet, TPG des Landes et de la Cour des comptes dans les années 1960, depuis nous n'avons trouvé aucune trace d'une quelconque observation sur la présentation comptable du budget des SPF des Landes.

Ceci est d'autant plus surprenant, quand on sait que des fonds publics nationaux et des subventions des ASA de DFCI sont appelés à financer des dépenses qui ne couvrent pas en outre exclusivement la mission de lutte contre les feux de forêt.

C) La pluriactivité des SPF

On se souvient des commentaires que nous avons formulés à propos de la consommation de carburants (cf. supra) et de la difficulté d'établir une corrélation entre les sorties attribuées à l'activité feux de forêt et les dépenses correspondantes. Par ailleurs, dans de nombreux discours, rapports ou textes déjà cités, la part des activités des SPF pour les missions de sécurité civile est reconnue, elle serait de toute façon difficilement contestable.

1) Des statistiques révélatrices

Tableau n° 41 – Statistiques feux de forêt (Source : Union landaise)

Années	Surfaces forêts incendiées en ha (dont divers-landes)		Nombre de feux	Moyenne par feu	Nombre d'interventions SPF
1970	324,5	(270,5)	237	1ha36	237
1971	444	(23,8)	126	3ha52	126
1972	340	(8)	243	1ha4	243
1973	2 132,5	(66,75)	240	8ha9	240
1974	507,6	(83,8)	238	2ha13	238
1975	555,4	(46,3)	367	1ha5	367
1976	2 957	(210)	852	14ha	852
1977	74	(25,7)	83	0ha89	83
1978	71	(25)	168	0ha42	168
1979	163	(28)	161	1ha	161
1980	748	(26,5)	174	4ha30	489
1981	317,7	(80)	337	0ha94	715
1982	607	(65)	465	1ha36	1 042
1983	452		353	1ha28	838
1984	1 383,2	(331,42)	387	3ha67	1 122

Dans ce tableau, les statistiques portant sur le nombre des interventions sont fournies par les SPF on observe qu'à partir de 1980, le nombre d'interventions augmente. D'après les

explications fournies par le chef de corps des SPF c'est parce que tous les Centres qui interviennent pour un même foyer sont désormais comptés comme une intervention, suivant une normalisation nationale. Ainsi, si pour un même feu des véhicules de trois Centres sont mobilisés, trois interventions seront comptabilisées, alors qu'auparavant, une seule intervention était retenue. En conséquence, il s'agit d'une appréhension différente des statistiques (meilleure, nous semble-t-il), l'application d'une norme nationale qui est faite, mais qui n'a d'influence que sur la comptabilité du nombre de sorties pas sur les dépenses en carburant par exemple, puisque c'est la consommation annuelle totale qui ressort dans la balance des stocks. Aussi pouvons-nous réaffirmer qu'il n'est pas possible d'établir une corrélation entre le nombre d'incendies de forêt et la dépense en carburant, ni en volume (tableaux 29/30/31) ni en valeur :

Tableau n° 42 – Évolution des incendies de forêt et du budget carburant des SPF (chiffres arrondis) des Landes

Années	Surfaces incendiées en ha	Nombre Feux forêt	Budget en carburant	
			en francs	en litres
1973	2 132	240	108 000	
1975	555	367	162 000	
1976	2 957	852	230 000	
1978	71	168	163 000	
1980	748	174	247 000	111 521
1981	318	337	393 000	145 148
1982	607	465	676 000	203 425
1983	452	353	650 000	176 165
1984	1 383	387	760 500	194 204

Source : Compte A. et balance des stocks disponibles

Si on peut reconstituer le rapport entre le volume consommé et la valeur sachant les prix des différents carburants, il apparaît nettement qu'aucun ratio ne peut être fait entre le budget de

carburant et les feux de forêt. À l'évidence, une partie de ce budget carburant est utilisée pour d'autres missions effectuées par les SPF, autres missions qui participent encore à la lutte contre les feux de forêt (visites de points d'eau, parcours de pistes forestières, etc.), mais aussi de nombreuses missions qui relèvent du SDIS. Sur ce plan, des statistiques publiées dans la revue départementale des pompiers des Landes (mai 1985) illustrent complètement la pluriactivité des SPF- cf. tableau suivant - Pluriactivité au demeurant normale puisque la période dangereuse pour les feux de forêt est d'environ 6 mois dans l'année, il est donc normal que ce corps de pompiers professionnels soit occupé toute l'année.

Tableau n° 43 – La part des SPF dans le SDIS en 1984

CENTRES DE SECOURS	FEUX			Accidents	Opérations	TOTAL
	Divers	Cheminées	Forêts	circulation	diverses	
DFCI MT-DE-MARSAN	38	1	226	55	1 303	1 623
DFCI GABARET	6	8	10	19	238	281
DFCI LABRIT	9	7	6	12	293	327
DFCI LENCOUACQ	8	1	9	1	266	285
DFCI MORCENX	6	-	19	1	249	275
DFCI ST-JUSTIN	3	5	21	33	236	298
DFCI SABRES	10	4	17	28	485	544
DFCI YGOS	10	6	12	8	267	303
DFCI LABOUEYRE	8	12	26	78	375	499
DFCI PISSOS	7	7	20	14	452	500
DFCI PONTENX-LES-FORGES	7	2	19	3	237	268
DFCI SANGUINET	7	2	28	14	203	254
DFCI YCHOUX	4	3	31	11	297	346
DFCI LUXEY	6	2	12	5	407	432
DFCI LESPERON	5	3	19	9	206	242
DFCI MAGESCQ	5	5	17	13	174	214
DFCI PONTONX	16	3	52	18	302	391
DFCI ST-VINCENT-DE-TYROSSE	23	15	18	6	244	306
DFCI UZA	8	-	12	4	224	248
DFCI LÉON	12	6	14	52	479	563
TOTAL	198	92	588	384	6 937	8 199

Il s'agit là du total des interventions du corps des SPF dans l'année 1984 qui est à rapprocher du nombre des sorties assurées par le SDIS et ses 1000 volontaires, qui représentent 6 070

interventions, soit un total général de 14 269. À noter que les statistiques attribuent 269 interventions pour feux de forêt au SDIS : il s'agit le plus souvent des mêmes feux de forêt signalés par les SPF et pour lesquels les volontaires sont venus renforcer les pompiers forestiers. Mais l'observation la plus intéressante porte sur la nature des interventions du corps des SPF qui sont en majorité sans rapport avec les feux de forêt. Mais ces statistiques ajoutent à la confusion qui règne en la matière, car, par ailleurs, en 1984, les SPF ont recensé et transmis à l'Union landaise, 387 feux de forêt, 1 122 sorties pour 1 383 hectares brûlés, les documents des ministères font état pour leur part de 278 sorties pour 642 hectares « parcourus » par le feu. Il reste que, au total, sur 8 199 interventions, près de 7 000 ressortent des « opérations diverses », la proportion est considérable, pour qui et comment les affecter ? À noter également que le Centre des SPF de Mont-de-Marsan a assuré près de 40 % du total des feux de forêt... ?! Il y a de quoi s'interroger sur l'origine de ces feux de forêt. Aspect de l'analyse du risque feu de forêt que nous étudierons dans un autre chapitre.

Mais reprenons les données locales et supposons que les chiffres transmis en cette année 1984 à l'Union landaise soient les bons pour les feux de forêt, il y a donc eu 387 feux et 1 122 sorties. Par ailleurs, les 588 interventions figurant dans le tableau ci-dessus, nous les incluons dans les « opérations diverses » pour un total de : 7 525. Soit réellement $(7\,525 - 1\,122) = 6\,403$ sorties diverses, dans celles-ci sont probablement contenues, les visites des points d'eau, des châteaux d'eau, des visites de pistes forestières. À défaut d'une comptabilité précise de ces sorties, on peut estimer leur proportion à 30 % du total des divers, soit environ : 1 921. Par conséquent, la part de l'activité des SPF liée aux feux de forêt peut être estimée à $(1\,921 + 1\,122) = 3\,043$ interventions, ce qui représente environ 37 % de l'ensemble de leurs activités.

Sous réserve de disposer d'éléments comptables plus précis, plus analytiques, il est permis de rapprocher ce résultat du budget total des SPF qui, en 1984, s'élevait à plus de 30 500 000 F de dépenses de fonctionnement. La part « feux de forêt » représenterait dans ce budget environ 11 300 000 F à laquelle il faudrait ajouter la quote-part correspondant à la permanence du corps qui reste difficile à déterminer.

Prenons une hypothèse maximale et considérons que la moitié du budget des SPF ressort plus ou moins de l'activité feux de forêt, soit en 1984 environ 15 000 000 de F :

- Assujettir les AS de DFCI à une « taxe » représentant 20 % du budget total du corps des SPF revient à leur faire assumer en réalité 40 % de l'activité liée aux feux de forêt,
- Si on totalise les subventions de l'État et du FFN dont la justification repose uniquement sur l'activité feux de forêt, pour 1984 le résultat est le suivant : Subventions FFN +

ministère de l'Intérieur = 8 675 800 F, soit 58 % de la part du budget correspondant à l'activité feux de forêt.

- Toujours dans cette hypothèse, c'est finalement la quasi-totalité des dépenses des SPF, liées à l'activité feux de forêt, qui est prise en charge par l'État, le FFN et les ASA de DFCI, soit plus de 98 % ?!

Aussi, peut-il être avancé que la lutte contre les incendies dans les Landes ne coûte rien aux communes et presque rien au département. C'est une situation peu banale.

D'autant que la filière bois dans ce département constitue la première activité économique et donc la recette fiscale la plus importante.

2) Et des documents révélateurs

Que ce soit pour les plus récents, le rapport du Colonel Mathieu de l'Inspection générale des SDIS de 1980, le rapport de l'Inspection générale de l'Administration de 1985 ou bien de documents officiels plus anciens et déjà cités l'activité consacrée par les SPF au bénéfice du SDIS est notoirement connue malgré les tentatives des autorités départementales de « masquer » cette vérité. Aujourd'hui, elle n'est plus guère contestée, il suffit de lire le BP 1986 du SDIS présenté au conseil général ou bien le règlement opérationnel du SDIS adopté le 10 juin 1985. La qualité de ce document réside dans les « contorsions rédactionnelles » des auteurs pour dire que les sapeurs-pompiers professionnels forestiers départementaux « *participent en outre aux différentes missions qui incombent au SDIS* » (Art. 5-alinéa 4) tout en essayant de maintenir la « spécificité » du corps des SPF (subvention oblige !). À ce sujet, les dispositions tendant à l'attribution de la direction opérationnelle en cas de sinistre usent d'une savante terminologie diplomatique entre le chef de corps, l'Officier et le directeur du SDIS ?

Exemple : Extrait article 6 pour le plan ORSEC

« *Dans le cadre du Plan ORSEC, le Directeur du SDIS, qui est le Chef « du Service Secours et Sauvetage* » [précision originale qui révèle l'embarras des autorités landaises typique en la matière] *peut être chargé par le Commissaire de la République de l'ensemble des secours* [la règle devient facultative ?]

À noter que le mot - incendie - est évité ? Problème de choix entre le chef des SPF et le chef du SDIS : *Il confie alors la direction du Service « Secours et Sauvetage »* [entre guillemets dans le texte !] *à un officier de son choix.* ... la hiérarchie pourrait-elle ne pas être respectée ? Puis après, tout devient plus clair, la direction des services avec le centre opérationnel départemental d'incendies et de secours (CODIS) sont situés au quartier général du corps des SPF (article 7).

Ensuite les communes sont rattachées aux différents centres de secours, qu'ils soient forestiers ou non. À l'évidence, sur le plan opérationnel, l'intégration des deux corps est prévue, heureusement ! Les autorités landaises essaient de préserver une certaine spécificité du corps des SPF dans le but essentiel de maintenir le niveau des subventions dont ce corps est bénéficiaire en vertu du régime dérogatoire prévu par le décret de 1947. Mais sur le plan opérationnel, cette « spécificité » est de moins en moins vraie, de même sur le plan budgétaire, le département des Landes ne pourra durablement faire croire que le corps des SPF représente une dépense exorbitante pour lui, et ce, malgré toutes les « *campagnes politiques* » que le conseil général anime pour focaliser l'attention des Pouvoirs publics sur ce seul budget : les chiffres sont aussi démonstratifs.

III - LES FINANCES LOCALES PRÉSERVÉES

Pour être tout à fait objectifs dans l'analyse que nous poursuivons, il faut tenir compte des dépenses engagées par le département et les communes dans les deux services d'incendies qui coexistent dans le département, puis les rapprocher des autres départements en France en se basant sur des moyennes rationnelles et notamment des départements du Sud-Est confrontés également à des dépenses de lutte contre les incendies de forêt.

A) *Le coût du SDIS et des SPF : normal*

Tableau n° 44 – Part des collectivités dans le financement du SDIS et du corps des SPF des
Landes

Années	Part départementale		Part communale		Total par Habitant
		F/habitant		F/habitant	
1970	4 100 630	14,78	517 174	1,80	16,58
1975	5 277 732	19,02	1 079 794	3,75	22,77
1980	8 772 320	30,42	2 886 705	10,00	40,42
1981	9 850 840	34,16	3 099 277	10,75	44,91
1982	11 482 360	38,60	3 358 135	11,30	49,90
1983	13 316 506	44,77	3 871 175	13,00	57,77
1984	14 607 100	49,10	4 146 172	13,50	62,60
1985	18 261 206	59,43	4 501 048	14,65	74,08

Tableau n° 45 – Effort des collectivités des Landes dans le financement du SDIS et du corps des SPF par rapport au potentiel fiscal

Années	Potentiel fiscal F/habitant	Rapport part		Rapport Part	Total par Habitant
		départementale en %		Communale en %	
		SPF	SDIS		
1970	-	-	-	-	-
1975	193,31	09,77	00,06	01,93	11,76
1980	215,50	12,70	01,41	04,64	18,75
1981	356,92	8,17	01,39	03,00	12,56
1982	404,65	8,26	01,27	02,8	12,33
1983	506,84	7,81	01,01	02,56	11,38
1984	584,00	7,46	00,94	02,31	10,71
1985	628,02	8,54	00,92	02,33	11,79

Pour éviter de répéter des observations déjà faites précédemment, nous formulerons, dans ce cadre, trois remarques principales :

- Il faut additionner les budgets des SPF du SDIS pour retrouver de la part des collectivités landaises un niveau de financement comparable aux autres départements de France. Ce qui signifie également que, compte tenu de la surface forestière sise dans ce département, le risque feux de forêts paraît normalisé ;
- L'essentiel des dépenses est départementalisé ;
- L'essentiel des charges départementalisées est transféré sur le budget des SPF, les dépenses des collectivités dans le SDIS étant quasi nulles, au regard de leurs obligations légales.

B) Des autres SDIS confrontés aux feux de forêts

Il s'agit principalement des départements des trois régions du Sud-Est méditerranéen, impliqués dans « l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie » qui regroupe 14 départements. Une étude réalisée par la direction de la Sécurité civile portant sur l'analyse des comptes administratifs des départements de l'Entente et des trois départements du massif gascon, nous permettra de rapprocher quelques données intéressantes.

1) La part des communes

Elle est plus importante dans les départements du Sud-Est ; elle représentait par rapport aux dépenses départementalisées des 14 départements de l'Entente en moyenne 20 % sur ces dix dernières années, la moyenne pour les 4 départements du Sud-Ouest est d'environ 13 %, le département des Landes ayant la plus faible.

Tableau n° 46 – La part de la commune des Landes

Années	14 départements de l'Entente	Landes
1980	07,55 %	07,55 %
1981	20,55 %	11,75 %
1982	21,05 %	11,28 %
1983	21,04 %	11,60 %

En 1985, la part des communes dans les dépenses départementalisées retombait à 10,70 % dans les Landes : une performance !

2) La part des départements

Elle se situe en moyenne entre 49 et 60 % des dépenses d'incendies et de secours départementalisées dans les 14 départements de l'Entente. Sur ce plan, les départements du Sud-Ouest et du Sud-Est font le même effort puisque la moyenne se situe sur ces deux dernières années à 55 % dans le Sud-Est et 56 % dans le Sud-Ouest. (Budget SDIS + SPF)

Toutefois, il faut remarquer que là encore, le département des Landes se distingue puisque sur la même période, sa contribution n'excède pas 44 % en moyenne des dépenses départementalisées, talonné de près par le Lot-et-Garonne.

3) La part de l'État

L'essentiel de la participation de l'État est constitué dans le Sud-Est par des subventions pour des achats de matériels alors que dans le Sud-Ouest ces subventions interviennent aussi exceptionnellement pour les dépenses de fonctionnement. Les statistiques faites par la direction de la Sécurité civile montrent que les départements du Sud-Ouest sont largement privilégiés. Alors que la moyenne se situe aux environs de 2 F par habitant en 1982 pour les départements du Sud-Est (sauf Hautes-Alpes : 6,09 F ; Lozère : 6,44 F ; Aude : 4,69 F et la Corse-sud : 4,69 F) :

Le département des Landes bénéficie de	35,09 F par habitant
Le département de la Gironde bénéficie de	9,62 F " "
Le département du Lot-et-Garonne bénéficie de	2,76 F " "

Mais, une fois de plus, soulignons que sont qualifiées « aides de l'État » les subventions ou prêts du FFN qui ne relèvent pas du budget de l'État. Au sujet du FFN, remarquons que le ministère de l'Agriculture avait décidé qu'il ne financerait les dépenses « feux de forêt » des pompiers seulement dans le Sud-Ouest, pas un sou dans le Sud-Est. C'est dire, une fois de plus, que l'administration centrale faisait ce qu'elle voulait, quels que soient les textes.

Exemple : Département des Landes 1982 (SDIS + SPF)

Subvention FFN : 7 002 800 F } = 23,55 F/habitant

Subvention du ministère de l'Intérieur : 3 433 500 F } = 11,54 F/habitant

L'ensemble des données qui figurent dans cette étude porte en moyenne sur les 14 départements de l'Entente, il ne nous est donc pas possible de comparer les dépenses et les recettes de chaque département, lesquels ayant des caractéristiques différentes (population, surface totale, surface boisée, agglomérations urbaines, etc.). Néanmoins, les tableaux fournis permettent d'établir les chiffres suivants pour l'exercice 1983 :

Tableau n° 47 – Synthèse de la part communale et départementale en 1983

1983	Part communale	Part départementale
Moyenne des 14	5 401 949 F	14 642 038 F
Départements de L'Entente		
Département des	3 871 175 F	13 316 506 F
Landes		
SDIS + SPF		

Il ressort assez nettement que l'effort des collectivités landaises dans le financement des dépenses des services départementalisés d'incendies et de secours n'a rien d'extraordinaire : le coût pour les collectivités est normal voire un des plus faibles en France. L'étude fait même apparaître une accélération des dépenses supérieure à l'évolution du potentiel fiscal ces dernières années pour les départements de l'Entente alors qu'elle stagne pour le département des Landes avec une légère tendance à la baisse.

C) Les zones urbaines privilégiées dans les Landes

La coexistence de deux services dans les Landes avec leur budget autonome, permet sur le terrain, un certain nombre « d'arrangements », c'est ainsi que, dans ce département, il y a notamment deux centres de secours principaux situés dans « les deux plus grandes villes » du département, Mont-de-Marsan et Dax. À Dax, en face de l'autre côté de l'Adour il y a Saint-Paul-lès-Dax qui dispose aussi d'un CSP l'une est de droite, l'autre est de gauche ! À Mont-de-Marsan, il y a également le quartier général des sapeurs-pompiers forestiers ? Ce choix est surprenant en lui-même, mais il y a encore plus fort puisque les SPF de la Gironde ont leur quartier général dans la commune du Bouscat, limitrophe de Bordeaux de quelques mètres... soit en plein cœur de la Communauté urbaine de Bordeaux qui dispose de son propre corps de pompiers, et du SDIS dont le siège est aussi dans Bordeaux. ?! À Mont-de-Marsan, il y a donc un CSP, ce qui est normal, constitué du quartier général des SPF et... d'une caserne de Sapeurs-

pompiers volontaires relevant du SDIS qui ne sont pas regroupés ?! (Quoique le projet de le faire est en cours de délibération pour 1987)

Nous avons mis en exergue, dans les chapitres précédents, les transferts de certaines dépenses d'un budget à l'autre. Financièrement, le cas de ces deux villes illustre parfaitement ce propos ; voici quelques exemples à partir de statistiques fournies par quelques villes à la direction de la Sécurité civile :

Tableau n° 48 – Coût par habitant des services incendie dans quelques villes en 1984

VILLES	POPULATION	Coût MOYEN PAR HABITANT	OBSERVATIONS
MONT-DE-MARSAN (Landes)	30 894	28,90 F	Personnel : 33 volontaires et 2 permanents
DAX (Landes) Station thermale : population équivalente à 30 000 habitants en moyenne à l'année	19 636	57,56 F	Personnel : 1 professionnel 31 volontaires et 4 permanents
SAINT PAUL LES DAX (Limitrophe de Dax)	9 063	17,53 F	Personnel : 22 volontaires
MORCENX (Landes)	5 814	17,21 F	Personnel : 9 professionnels 20 volontaires
SOUSTONS (Landes)	5 113	20,23 F	Personnel : 22 volontaires <u>Station balnéaire</u>
SAINTE MAXIME (VAR)	7 551	396,83 F	<u>Station Balnéaire</u>
CANET EN ROUSSILLON (PYR. ORIENTALES)	7 551	126,49 F	
PONS (CHARENTE MARITIME)	5 364	52, 28 F	Personnel : 23 volontaires
LIBOURNE (GIRONDE)	23 212	141,56 F	
BERGERAC (GIRONDE)	28 617	160,32 F	
LAON (AISNE)	30 290	159,43 F	
ABBEVILLE (SOMME)	25 988	144,11 F	

Sans insister sur les exemples décrits dans ce tableau, la situation de Mont-de-Marsan est, soit un modèle de gestion économique soit, par chance, il n'y a pas de sinistres ? Or, les statistiques attribuent en 1984 aux Pompiers forestiers montois, 1 623 sorties et aux volontaires 630 !?

À l'évidence, les villes sièges de Centres Forestiers bénéficient des services des SPF et de leurs moyens, sans qu'elles participent à la dépense. Par ailleurs, la taxe capitation étant très faible dans les Landes on s'aperçoit que, d'une part, les finances communales sont épargnées, que, d'autre part, les villes ou zones urbaines sont celles qui profitent le plus du « système ».

* *

Cette analyse peut être l'objet d'une critique dans la méthodologie que nous avons choisie dans la mesure où finalement, le ratio qui devrait être déterminant est le rapport entre les dépenses totales des services d'incendies et le nombre d'habitants. Dans cette hypothèse, le département des Landes apparaît assumer une dépense supérieure aux chiffres annoncés soit, par exemple, en 1985, pour le total des dépenses de fonctionnement (SDIS + SPF) près de 137 F/habitant.

En premier lieu, ce chiffre reste inférieur à la moyenne nationale qui, bien que non officielle, se situait pour les dépenses des services d'incendies et de secours, selon les estimations de la direction de la Sécurité civile, à plus de 160 F/habitant en 1984.

En second lieu, une telle approche aurait masqué la situation particulière du département des Landes (de la Gironde et du Lot-et-Garonne) qui a transféré ses charges en grande partie sur le budget des SPF pour capter des financements auxquels les SDIS n'ont, normalement, pas droit. Le plus singulier, dans cette approche financière, est de montrer la responsabilité des préfets qui se sont succédé et qui ont tous organisé et cautionné un système totalement illégal, finalement condamné par le Conseil d'État, la responsabilité de l'État totalement engagée.

Enfin, il s'agissait, non pas, de minimiser les dépenses des services d'incendies dans les Landes, mais de montrer leur origine, leur affectation, leur réalité, afin :

- De situer réellement la part financière assurée effectivement par les budgets des communes et du département.
- De montrer que le budget des SPF servait d'alibi au département pour obtenir des financements en faisant pression tantôt sur les sylviculteurs, tantôt sur l'État pour augmenter les subventions des uns ou des autres. Sans implications des préfets jamais le conseil général des Landes, n'aurait obtenu autant de subventions de la part du ministère de l'Intérieur et encore moins du ministère de l'Agriculture et du FFN.

- De rappeler que le département avait décidé, seul, de fonctionnariser les SPF et de maintenir le SDIS dans une situation marginale en fixant une taxe de capitation très faible et qu'il devait donc assumer les conséquences financières de ce choix (comme ses voisins girondins et lot-et-garonnais).
- De faire valoir que la part feux de forêt dans les dépenses du corps des SPF n'était pas si importante, qu'en tous les cas, il serait nécessaire de tenir une comptabilité analytique afin de la déterminer précisément, car si subventions il y a, elles ne se justifient que pour l'activité feux de forêts, il faut donc la cerner grâce à une transparence budgétaire qui reste à mettre en place par les autorités landaises.

Ce raisonnement permet également de faire une autre constatation le coût des services d'incendies dans les Landes est, à l'évidence, normal par rapport aux autres départements, or, la présence de plus de 600 000 hectares de forêt (qui en fait, rappelons-le, le premier département forestier de France) devrait constituer effectivement un risque exceptionnel et donc des dépenses exceptionnelles ; apparemment il n'en est rien, pourquoi et comment est-ce possible ?

Dans le Sud-Ouest, la réponse se trouve dans la mise en œuvre d'une politique systématique de prévention : c'est-à-dire l'organisation de la défense des forêts contre l'incendie DFCI, objet du Chapitre 2 de la prochaine partie de cette étude.

Auparavant, poursuivons la présentation des « financeurs » des risques feux de forêt, quel est le rôle de l'UE à cet effet, y a-t-il une politique de protection des forêts à l'échelle européenne ?

CHAPITRE 2 – QUELS FINANCEMENTS DE L'UNION EUROPEENNE

En préambule rappelons qu'il n'y a pas de Politique communautaire sur la forêt, au mieux, celle-ci a toujours été traitée comme une question annexe à l'Agriculture.

Les premiers textes européens portant sur la forêt le seront, et c'est important de le souligner, au travers de sa protection laquelle, est aussi nécessaire pour la sauvegarde de l'environnement C'est bien sous couvert de protection que la forêt apparaît pour la première fois dans les textes de l'Union européenne (UE) sous forme de deux règlements en 1986, l'un à propos de la

pollution atmosphérique¹⁴⁴, l'autre contre les risques de feux de forêt¹⁴⁵, publiés le même jour. Dans les deux cas, c'est au nom du rôle de la forêt en termes d'équilibre sur les sols, le régime des eaux, le climat, la faune et la flore : dès lors, celle-ci « *contribue à la sauvegarde et au développement de l'agriculture... tributaire du bon état des forêts environnantes* ».

Et c'est donc au titre de l'agriculture (menacée) que ces deux règlements trouvent leur fondement juridique. Aujourd'hui, suivant l'évolution sémantique et donc politique, c'est au titre de l'environnement que les textes européens sur la forêt seront fondés (cf. infra). Révélatrice d'une époque, cette référence à l'agriculture pour justifier l'intervention de la CEE dans le domaine de la forêt était une première, une nouveauté, passée complètement inaperçue du côté des forestiers privés.

S'agissant du règlement n° 3529/86, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies, il est intéressant de souligner l'objectif tendant à encourager les États membres (EM) à renforcer les mesures de prévention contre les incendies de forêt afin de diminuer, en nombre et en importance, les départs de feu.

Dans l'article 1, assez court, sont décrites lesdites mesures de prévention, mais suivant une fois encore une « liste » très large du débroussaillage à la formation des personnels jusqu'à la coordination des recherches, qui permettait toutes les interprétations et notamment aux agriculteurs de s'en prévaloir, mais aussi aux collectivités.

Ce règlement, fort de 10 articles seulement, prévoit un dispositif strictement lié aux administrations centrales des EM. Les modalités d'application passent par une validation des EM suivant des procédures compliquées et remises en cause par des EM au point qu'un règlement modificatif sur lesdites modalités a été publié dès le 10 juin 1987 (règlement n° 1698/87), suivi d'un second en mai 1989 (règlement n° 1614/89).

Ce premier règlement 3529/86 sur les risques feux de forêt portait également la confirmation officielle du rôle d'un comité permanent forestier créé à cet effet, composé des fonctionnaires des administrations nationales concernées.

Mais cette première est restée confinée dans les bureaux des administrations centrales. Sans doute quelques EM ont utilisé ces nouveaux cofinancements pour leur forêt ou pour compléter quelques dossiers en agriculture, mais si peu que les chiffres affectés à des aménagements « feux de forêt » restent introuvables ou non recensés ! Ce fait, à lui seul confirme l'absence de visibilité du dossier forêt en France, a fortiori s'agissant de la prévention : déjà peu développée sur le plan local pourquoi le serait-elle sur le plan européen ?

¹⁴⁴ Règlement n° 3528/86 du 17 novembre 1986

¹⁴⁵ Règlement n° 3529/86 du 17 novembre 1986

Dans les milieux professionnels en France, personne ne semblait au courant de cette initiative de la CEE et ce texte est resté inconnu et donc inappliqué en forêt privée, mais aussi dans les forêts publiques.

SECTION 1 – PROTÉGER LES FORÊTS

I - 1992, L'ANNÉE DE LA DFCI

Le précédent règlement de 1986 venait à échéance en 1991. Le responsable de l'Unité forêt de la DG AGRI, Christian Anz, souhaitait soutenir le renouvellement de ce règlement. Par ailleurs, depuis 1989, via l'USSE (dont le Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest était le membre fondateur avec les forestiers d'Euskadi, de Galice, de Castille et Léon), les représentants des propriétaires forestiers du sud de l'Europe multipliaient les démarches vis-à-vis de cette DG pour faire valoir le dossier forêt et leurs propositions : *« je n'avais jamais vu des propriétaires forestiers, c'est la première fois depuis que j'occupe ce poste »* leur avait déclaré Christian Anz (allemand) accompagné de Madame Lemasson (belge). Des négociations s'en suivirent sur un nouveau projet de règlement.

A) Un texte dédié à la prévention

Le titre du règlement 2158/92 portait le même nom que celui de 1986, mais contenait des dispositions nouvelles démontrant une volonté de voir se développer des actions concrètes de prévention sur le terrain, notamment :

- L'identification des causes des feux et leur localisation, mais dans « le cadre d'une stratégie globale de protection de massifs forestiers contre l'incendie ».
- La classification de zone à bas, moyen et haut risque. Et pour la France, cette fois, dans les zones à haut risque, l'Aquitaine n'a pas été oubliée.
- La présentation d'un plan régional de protection des forêts comportant les actions et objectifs suivant les classements précédemment retenus.
- L'indication des partenaires associés à la protection des forêts contre l'incendie et les modalités de coordination entre ces partenaires.

Ce dispositif était vraiment nouveau en ce qu'il obligeait les EM à régionaliser l'approche feu de forêt suivant une logique de massif et donc à identifier les acteurs opérationnels sur le terrain. Bien sûr, d'autres mesures « politiquement correctes », la formation, la recherche l'information, etc., figuraient aussi dans ce texte.

Rappelons que juridiquement un règlement européen s'impose à la législation nationale, il est automatiquement intégré dans le corpus juridique de l'EM, alors qu'une Directive doit être adoptée par le législateur de chaque EM avant d'être applicable, et ce, parfois au prix de quelques adaptations du texte de ladite Directive au droit national.

B) Un règlement connu

À l'évidence la présence des forestiers lors de la préparation de ce règlement va lui conférer un réel impact contrairement à celui de 1986. Dès sa publication, en juillet 1992, ce nouveau règlement circule dans le milieu des associations et groupements de propriétaires forestiers, notamment du sud de l'Europe. Des initiatives sont prises, des projets sont présentés aux autorités locales et régionales obligeant les services des EM à répondre, à réagir.

En Aquitaine, l'ARDFCI organise et coordonne les programmes présentés par tranche annuelle suivant le plan régional DFCI validé dès février 1993 (cf. infra). Par ailleurs, ce programme était transmis directement à l'Unité forêt de la DG AGRI qui pouvait ainsi, le cas échéant, « questionner » les services de l'EM pour savoir s'ils participaient ou non à ce programme. Diversement appréciée, cette procédure originale a dû être abandonnée après discussion avec les services concernés des EM, surtout ceux de la France qui, au nom du principe de subsidiarité, ont obtenu une « certaine recentralisation » de la procédure. Il n'empêche, ce règlement faisait l'unanimité et le dossier forêt en général, la protection en particulier, a objectivement progressé pendant près de 10 ans jusqu'à son annulation.

C) Avec un financement autonome

Il présentait également une autre singularité : dans le budget de l'UE, discuté et voté par le Parlement européen (PE), il bénéficiait d'une ligne budgétaire propre (B2 – 515). Dotée d'un budget de 70 M d'Écus sur 5 ans, cette autonomie conférait à ce règlement une grande souplesse dans son fonctionnement et donnait au service de la DG AGRI compétent une capacité d'action assez rapide. Sans doute, la raison de son succès dans les milieux professionnels forestiers, ils avaient en quelque sorte un accès direct à cette ligne budgétaire sans autre arbitrage que celui

de l'EM et de la DG AGRI. Un avantage non négligeable, car ces fonds n'étaient pas « vampirisés » par l'agriculture (cf. fonctionnement actuel du FEADER).

Selon un document de travail 2003 n° 61, direction générale des Études, sur les 10 ans d'activité du règlement 2158/92, plus de 114 M d'euros ont été engagés sur des mesures DFCI, soit plus ou moins 12 M d'euros par an de cofinancement ; du jamais vu en forêt !

Par ailleurs observons qu'à l'échelle de l'EU des 15, ce budget était très raisonnable.

D) La pollution des forestiers du nord

On se souvient qu'en 1986 deux règlements avaient été publiés le même jour, l'un contre les incendies de forêt remplacé par le règlement 2158/92, l'autre sur la pollution atmosphérique menaçant les forêts n° 3528/86 ; ce dernier a été prolongé et renouvelé en 1992 dans les mêmes termes. Apparemment, ce dernier règlement avait pour origine le débat sur les pluies acides. Sujet sur lequel les pays nordiques, bien que non encore membres de la CEE, entretenaient une pression certaine sur les instances européennes via la division Europe de la FAO.

Par ailleurs, ils reprochaient à la CEE son intervention dans le domaine forestier considérant que les aides pour les feux de forêt étaient des subventions déguisées qui faussaient en réalité la concurrence sur les marchés des bois, position relayée par les Allemands. À l'époque, dans les années 1980, la campagne sur les pluies acides était très vive et il était question de « la mort des forêts » ; la presse en rajoutait évidemment dans la « dramaturgie »... !

Selon Ch. Anz, le chef de l'unité forêt de la DG AGRI, la publication corrélative du règlement sur la pollution atmosphérique relevait du compromis politique pour faire accepter les mesures DFCI, et ce, avant même que ces pays ne rentrent dans l'UE, mais le personnel de la commission comptait déjà une majorité d'Anglo-saxons et notamment des Finlandais et des Suédois

En 1995, l'UE accueille trois nouveaux pays passant de 12 à 15 membres. Trois pays forestiers et non des moindres, la Suède, la Finlande et l'Autriche. Premier pays forestier, sans le savoir et encore moins le faire valoir dans l'Europe des 12, la France recule, sur le seul critère de la surface, à la troisième place. Trois pays forestiers fermement opposés à toute politique forestière communautaire même si l'Autriche, une fois les postes pourvus, se montrera plus nuancée.

De fait, les forestiers du sud de l'Europe qui avaient réussi leur « percée » à Bruxelles vont se trouver face à la puissante organisation des forestiers du Nord.

II - LA FIN DU RÈGLEMENT 2158/92

Dès l'entrée de la Suède et de la Finlande, les députés finlandais et suédois membres de la commission Environnement du Parlement européen (PE) contestent le fondement juridique du règlement 2158/92. En cela, ils sont soutenus (et pilotés) par la DG Environnement (DG ENV) qui cherche à reprendre la forêt à la DG AGRI¹⁴⁶. Ils parviendront à convaincre la commission environnement du PE (qui comptait une députée française, Madame Grossetete) de l'importance de ce sujet. Celle-ci saisit la commission juridique du Parlement qui suivra la position de la DG ENVI et, dans un courrier 14 janvier 1997 adressé au président de la commission environnement monsieur Ken Collins, affirme : *« le rapporteur a soutenu, en conséquence, que les dispositions en matière de protection de l'environnement constituaient une lex specialis et qu'elles devaient prévaloir, en tant que telles, sur celles relevant de l'agriculture..... Leur caractère spécifique justifierait en l'occurrence de fonder les deux propositions sur le seul article 130S paragraphe 1 du traité CE... »* Forte de cette position, la commission environnement décide à l'unanimité de demander au président du PE de saisir la Cour de Justice de la Communauté européenne (CJCE). Ce qui fut fait par courrier du 24 avril 1997 par le président du PE, José maria Gil-Roblès à l'adresse du président la commission juridique monsieur W de Clercq (annexe13). On appréciera à sa juste mesure la rapidité exceptionnelle avec laquelle cette procédure a été conduite et la décision prise... !

Or, cette décision a été prise sans aucune concertation ni consultation ; les membres du PE n'ont même pas été informés de cette initiative contrairement à la procédure prévue à cet effet : aucune trace d'une décision officielle ou d'une délibération... ? On est resté entre spécialistes ! Côté CE, ni le comité permanent forestier (SFC) composé des services forestiers des EM, ni le comité consultatif Forêt-Liège composé des organisations professionnelles et autres ONGE, n'ont été seulement avisés : aucune trace d'une décision officielle ou d'une délibération... ? Même le COPA-COGECA, la puissante organisation des agriculteurs, est passé à côté de cette initiative et pourtant l'agriculture venait de perdre la forêt !

Dans cette affaire menée en catimini, la DG AGRI¹⁴⁷ avait tout à perdre et de ce point de vue son silence, sa passivité et la faiblesse de son argumentaire devant la CJCE ne laissent pas de surprendre.

¹⁴⁶ Ces conflits de compétence ne sont pas une spécialité française et se retrouvent dans nombre de pays et même dans la Commission européenne : l'environnement est incontestablement devenu un enjeu de pouvoir stratégique.

¹⁴⁷ Dans cette affaire, les pressions des « Nordiques » ont été fortes et Ch. Anz a été remercié dès 1997 et l'unité forêt a perdu de sa force pour finalement disparaître.

Le 25 février 1999, la CJCE rend un arrêt portant annulation du règlement 2158/92 aux motifs que :

- La forêt relève d'une politique de l'environnement, article 130 S du traité
- Ce faisant, elle relève de la procédure de codécision¹⁴⁸
- Mais considérant son importance, il est prolongé jusqu'au 31 décembre 2001, date à laquelle il devra être remplacé par un règlement ayant le même objet

Par suite, l'Unité forêt a été transférée de la DG AGRI à la DG ENV.

A) Un nouveau règlement

La DG ENVI devait en application de cet arrêt présenter un nouveau texte susceptible de remplacer le R 2158/92 avant la fin de l'année 2001. Mais, dès le début des discussions entre le DG ENVI et le PE, il apparaissait que le nouveau projet de règlement appelé Forest Focus n'avait pas « le même objet » que le règlement 2158/92, qu'il était contraire à l'arrêt de la CJCE et donc, toute la politique de soutien à la prévention allait disparaître. L'objet de Forest Focus était trop large et trop vague, toujours ce fameux défaut. Son but essentiel, sous couvert de « monitoring », était d'assurer la continuité du fonctionnement d'EFFIS (un système de suivi statistique des feux de forêt, sur le modèle du système français Prométhée) et du JRC (le Centre commun de recherche SIG de l'UE).

La députée espagnole, madame Jiménez Redondo, rapporteure au PE, était consciente de tout cela, mais elle soulignait que Forest Focus était un projet transitoire 2003-2006, et elle assurait que la DG ENVI préparerait, pendant ce temps, un nouveau règlement plus conforme à la décision de la CJCE et donc aux besoins de prévention des feux de forêt d'autant qu'il était établi et reconnu, que les risques ne cessaient d'augmenter. Mais déjà le délai ne serait pas tenu et le R2158/92 a dû être prolongé au 31 décembre 2002.

Dès le vote de Forest Focus, il apparut que celui-ci ne permettait pas de financer notamment les travaux de prévention (les seules actions vraiment utiles). En effet, au contraire de son prédécesseur ce règlement ne disposait d'aucune enveloppe financière autonome et la question de son fonctionnement se posait ; le dossier forêt allait retomber dans une impasse juridico-financière.

¹⁴⁸ Argument auquel le Parlement européen a dû être sensible, car il n'était consulté que sur les domaines de l'agriculture et donc de la forêt.

En guise de compromis, il a été, finalement et paradoxalement, décidé de basculer cette mesure dans le FEADER (qui était en cours de négociation) qui, lui, disposait d'un budget affecté. Ce qui fut fait dès 2005 dans un règlement modificatif ad hoc¹⁴⁹. Autrement dit, aucun des attendus de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes n'était respecté.

B) DFCI et FEADER

En effet, cette décision, acceptée par le Parlement européen, avait pour conséquence :

- D'une part de le priver de la codécision puisque le dispositif du FEADER ne le prévoyait pas à l'époque. Or, c'était une des revendications que le PE défendait pour l'annulation du règlement 2158/92 et un des motifs officiels pour lesquels il avait saisi la CJCE.
- D'autre part, le fonctionnement du FEADER ne permet pas une vision financièrement sectorisée des mesures forestières et particulièrement celles se rapportant à la DFCI.

En définitive, par ce recours devant la CJCE, le Parlement européen a cassé la dynamique des investissements dans la prévention des feux de forêt, développée dans le cadre du règlement 2158/92. Le règlement Forest Focus ne l'a pas remplacé, ses financements n'étant pas accessibles pour les organisations de propriétaires forestiers. Quant aux cofinancements proposés par le FEADER, ils servent essentiellement aux États membres pour « compléter » leur budget national agricole : là encore, les organisations de propriétaires forestiers n'y ont pas accès ou difficilement, faute de capacité d'autofinancement notamment pour les actions de DFCI.

D'ailleurs, cette position est confirmée dans le compte-rendu du SFC – comité permanent forestier -- des 2 et 3 octobre 2008 à Nice (France) dont ci-après un extrait :

« Les fonds communautaires mis à disposition des États membres pour prévenir les incendies ne sont parfois pas utilisés de façon adéquate et effective, notamment en ce qui concerne la répartition des fonds entre les propriétaires forestiers et les autorités locales et régionales, les budgets alloués à la forêt étant parfois victimes d'arbitrages antérieurs au profit de l'agriculture... »

Tout est dit.

¹⁴⁹ cf. article de A. Angelidis conseiller aux affaires budgétaires, direction générale des commissions et délégations du Parlement européen, Conférence internationale sur les stratégies de prévention des feux de forêt, Bordeaux, 31/01 au 2/02/2002, p. 345 et suivantes

Enfin, observons que ni les avis, résolutions, votes du comité permanent forestier (SFC) ni ceux du comité consultatif Forêt-Liège ne sont entendus, ni pris en compte par la DG ENV qui, pourtant, se pose en exemple de transparence et de « démocratie participative ».

III - DES RAPPORTS POUR RIEN

Le règlement Forest Focus a fait l'objet de vives réactions de la part des forestiers du sud de l'Europe notamment par l'USSE qui avait trouvé l'appui du COPA-COGECA. Et c'est une des raisons du basculement des actions et travaux de DFCI dans le FEADER qui disposait des financements pour ce faire. Les autres raisons étaient qu'un certain nombre de parlementaires découvraient la responsabilité du Parlement européen dans cette affaire. D'autant que des feux de forêt dévastateurs se sont succédé, notamment en 2003 et 2005 au Portugal en Espagne, en Italie, en Grèce et en France notamment.

Devant ces réactions, la DG ENV s'engage à lancer une étude pour faire le point de la situation sur les risques en forêt confiée à deux Instituts de Recherche (EFI -Finlande- et BFH-Allemagne – cf. infra).

A) Au Parlement européen

À la suite de quelques catastrophes naturelles, le Parlement européen a décidé d'envoyer en 2006 des missions d'études sur le terrain à propos des incendies de forêt dévastateurs et tragiques qui avaient eu lieu pendant les étés de 2003 à 2005 notamment au Portugal. Consécutivement, deux résolutions furent adoptées le 18 mai 2006 et le 7 septembre 2006. Elles soulignaient clairement l'inadéquation des instruments de financement de l'Union européenne (FEADER, FOREST FOCUS, LIFE+) avec les besoins, en particulier, dans le domaine de la prévention des incendies de forêt.

Dès mars 2007 (JOUE du 16/03/2007), dans le cadre du budget, sur proposition de la DG ENV, il fut décidé d'affecter 3 millions d'euros à un projet pilote sur la protection et préservation des forêts. Décision prise au titre de la commission environnement du PE, chapitre 07.03 : mise en œuvre de la politique et de la législation communautaire en matière d'environnement (cf. annexe 16 – Exposé des motifs – amendement n° 816). Financement accordé pour développer le système de surveillance et de relevé des feux de forêt dans l'UE (EFFIS)¹⁵⁰ géré par le JRC (centre de recherche européen). Même si le projet en question concerne les dommages aux

¹⁵⁰ Système européen d'informations sur les incendies de forêts -EFFIS

forêts en général, le sujet visé portait sur les risques feux de forêt et les moyens de prévention, alors que la décision porte sur le système de détection et de suivi cartographique des feux de forêt à l'échelle de l'UE ! Il faut admirer, en l'espèce, la prouesse de la DG ENV : à partir d'une résolution du PE sur l'inadéquation des financements et les besoins en matière de DFCI, elle obtient des crédits supplémentaires pour ses propres services tandis qu'il n'y aura pas un centime de plus pour la DFCI... Que faut-il penser des parlementaires qui ont adopté ce tour de passe-passe... ?

B) À la DG Environnement

Parallèlement, le 19 avril 2005, de son côté, la DG ENV avait lancé un avis sur une étude d'évaluation des moyens de lutte contre les dommages causés aux forêts (JOUE 2006 S75), suivi d'un appel d'offres (restreint) du 6 mai 2005 portant la date de clôture du 14 juin 2005. Cette étude offrait 300 000 €, mais devait être réalisée et rendue en 10 mois maximum.

Autant dire que la tâche était difficile de répondre en si peu de temps à un objet aussi vaste même si les mesures de prévention des feux de forêt constituaient le sujet dominant.

La précipitation de la DG ENV, les délais très courts imposés ne s'expliquaient que par l'urgence de la réponse à apporter à cette question. Fin 2006, le règlement Forest Focus arrivait à échéance : par quoi fallait-il le remplacer ?

Cet appel d'offres a fait l'objet seulement de deux candidatures des Laboratoires Universitaires de Hollande et d'Allemagne dont les compétences notamment dans les domaines des feux de forêt étaient, sans doute, très connues (?!). Au point que, finalement, c'est le laboratoire allemand BFH de Hambourg associé à l'EFI qui réalisa l'étude : elle fut rendue en décembre 2007¹⁵¹. Observons que la CE a une réelle préférence pour l'EFI qui est souvent retenu pour les études, rapports et autres audits sur la forêt. Créé par les Finlandais dans la perspective de leur entrée dans l'UE, cet European Forest Institut a rapidement réussi à s'imposer auprès de l'UE dans les domaines de la Recherche !

Mais comment cet appel d'offres présenté en 2006 fut-il bénéficiaire d'une partie des 3 millions d'euros voté en mars 2007 (300 000 €) par le Parlement européen ? « *Par un arrangement administratif justifié entre les services de la Commission* » a répondu Madame C. Day, secrétaire générale de la Commission européenne (cf. annexe 16).

C'est dire que la CE fait ce qu'elle veut et le PE fait là où on lui dit de faire !

¹⁵¹ « Étude de faisabilité sur les moyens de lutte contre le dépérissement forestier – décembre 2007 – DG ENV. – Contrat d'étude n° 0701 0211 0004/2006/449050/MAR/B1GWH et EFI »

1) Une synthèse de cette étude

Elle a le mérite de faire l'inventaire des différentes menaces auxquelles peuvent être confrontées les forêts : de l'agriculture à l'urbanisation des sols, du pâturage jusqu'à la pression sociale, des dégâts de gibier jusqu'aux risques phytosanitaires, sans oublier le risque feu de forêt, le plus redouté avec les tempêtes. Mais surtout, elle met en exergue le décalage total qu'il y a entre les instruments financiers proposés par l'UE et les besoins réels.

Les réponses au questionnaire, envoyé à l'appui de l'étude, témoignent majoritairement en ce sens. Observons toutefois la relativité de la pertinence de ce questionnaire qui aurait été largement diffusé auprès des services forestiers des EM, mais aussi près de secteurs professionnels concernés et autres experts sur le plan national et qui compte seulement 31 réponses !

2) Une consultation partielle

En effet sur 31 réponses reçues, signalons que 9 seulement sont complètes entre 70 et 100 %, 22 sont renseignées entre 0 et 50 % !

Manifestement, ce sont des administrations forestières nationales qui ont répondu. À leur décharge, il faut reconnaître que ce questionnaire était compliqué, long et lourd à remplir ? Selon les auteurs, les 31 réponses viendraient de 22 pays de l'UE.

Il reste qu'apparemment aucune organisation professionnelle n'a été consultée ou n'a répondu ? Le comité consultatif forêt liège (AGFC) n'a pas été non plus associé ni avant le lancement de l'étude ni pendant ? Alors même que le sujet des feux de forêt a été évoqué de nombreuses fois, qu'il fait partie des priorités et validé, à cette date, par la Commission (Key 9 du PAFE - plan d'action des forêts européennes). Alors que, pour la première fois, ce comité consultatif avait adopté, sur ce sujet, une résolution à l'unanimité le 12 juillet 2007 (cf. Annexe n° 15) : c'est-à-dire pendant la durée de cette étude. Et c'est tout juste si un bref compte-rendu de l'étude a été présenté, huit mois plus tard à l'AGFC le 03/07/2008, sur lequel personne n'a pu s'exprimer.

De même, est évoqué un groupe de travail et/ou un groupe d'expert qui aurait participé à cette étude : nous n'en avons jamais trouvé la trace. À titre d'exemple, l'USSE avait proposé d'apporter son expérience dans ces domaines : sans suite !

3) Un ton embarrassé

Commandités par la Commission européenne (CE) dans le cadre de la DG ENV, les auteurs de l'étude ont eu souvent recours à des formules rédactionnelles diplomatiques pour éviter de mettre en cause les autorités européennes et mêmes nationales (l'EFI est par ailleurs largement

financé par l'UE... !). En effet, le propos de cette étude démontre bien l'échec des mesures de prévention préconisées par l'UE depuis 2000. Qu'il s'agisse de Forest Focus, de FEADER, de LIFE+, etc. concernant les EM, les auteurs n'hésitent pas à écrire : « *Les États membres n'ont pas de stratégie explicite de protection de la forêt* ». Et c'est vrai.

« À titre d'exemple, deux États membres seulement pratiquent l'assurance : la Suède et le Danemark. Quelques assurances privées existent ici ou là, mais elles sont en train d'abandonner ce « marché » comme en France après les deux tempêtes.

D'ailleurs, dans les réponses, il faut le souligner, la plupart des services des administrations forestières nationales se plaignent de cette situation ; la place de la forêt dans les budgets nationaux est toujours marginale. À l'instar de la place qu'elle occupe dans l'UE (cf. infra).

4) Pour annoncer un échec

Suivant la réponse officielle de la CE, la plupart des menaces contre les forêts peuvent bénéficier de financements prévus à cet effet au travers des différents instruments (les fonds structurels, Forest Focus, Life +, etc.) jusqu'au Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) qui intervient en cas de catastrophe majeure. Si la musique est belle, la réalité est tout autre.

Quelques États membres utilisent les fonds européens, mais les acteurs sur le terrain, les organisations de propriétaires forestiers ne le peuvent pas et sont rarement bénéficiaires de ces mesures. Et ceci est particulièrement vrai pour la prévention des feux de forêt alors que, a priori, c'est le risque le « plus couvert » par les règlements européens.

5) Des impasses

Même si le champ de cette étude portait entre 2000 et 2006, elle confirme l'échec de Forest Focus et du FEADER pour les mesures de prévention des feux de forêt, mais elle fait étrangement l'impasse sur l'histoire. Celle du règlement 2158/92, spécialement dédié à la DFCI et aussi à tous les rapports, analyses, études qui avaient conduit (à l'époque) la CE à adopter ledit règlement 2158/92. Jusqu'au rapport d'évaluation du STOA (Scientific Technology Options Assessment) du Parlement européen de décembre 1993 sur les incendies de forêts en Europe du Sud ! Ou encore les études préparatoires à l'installation de EFFIS 1989-1993 et les bilans du règlement 2158/92 notamment celui de janvier 2002 sur la période 1992-2001 (Environnement et forêt AGRIF 1). Un bilan très positif grâce à une politique de prévention encadrée par ce règlement.

Soulignons également que la mise en œuvre des financements du règlement 2158/92 était conditionnée à la présentation d'un Plan régional de DFCI, lequel précisait localement la

politique de prévention à développer et les équipements nécessaires à cet effet (pistes, fossés, points d'eau, zones à risque, etc.). Tout était déjà dit, écrit, démontré sur les feux de forêt, les causes, les conséquences, etc., suivant les types de forêts, leur géostation, etc.

C'était aussi le cas déjà avec le règlement n° 3529/86, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies... Il suffit de voir les projets financés à l'époque pour s'apercevoir qu'on ne fait que répéter les mêmes choses et l'UE de financer les mêmes études sans tenir aucun compte des résultats... !

Sur toute cette histoire, cette étude 2007 fait l'impasse

Pas un mot non plus sur la constitution, à la demande de l'USSE, d'un groupe expert près de la DG ENV chargé de faire des propositions sur l'après Forest Focus. Créé en février 2004, il était présidé par Monsieur Ricardo Velez Munoz, du ministère de l'Environnement de l'Espagne et Christian Pinaudeau de l'USSE, vice-président au titre des organisations de propriétaires forestiers. Les conclusions sont rendues en février 2005. Pas un mot dans cette étude, ni même dans sa bibliographie aussi partielle que partielle, car elle ne cite, en dehors des rapports officiels et institutionnels, que des articles ou études de scientifiques lesquels se citent les uns les autres formant ainsi une étrange « communauté... d'esprit » sur les feux de forêt.

Et pourtant, il y eut bien d'autres publications, sans oublier les conférences internationales sur les stratégies de prévention des feux de forêt, en 2002, 2005, 2006 et 2013, organisées à Bordeaux et Barcelone par l'USSE. Et puis les positions plusieurs fois exprimées et la résolution, votée le 12 juillet 2007 dans le cadre de l'AGFC : pourquoi, comment, pas un mot ? Ainsi, 20 ans d'histoire d'une politique de prévention des risques feux de forêt, dans le cadre de l'UE, sont occultés... Aucune leçon n'en a été tirée ni par la Commission, ni par le Parlement européen.

Et c'est cette étude qui devait être le socle du nouveau règlement à la demande de la DG ENV.

IV - ÉCHEC A LA PRÉVENTION

Un des indicateurs pour illustrer la situation sera le bilan des cofinancements accordés au travers des règlements Forest Focus et FEADER.

A) Les chiffres de Forest Focus

Pour prendre la gravité de la situation actuelle, il faut se rappeler que le règlement 2158/92 proposait des mesures précises faisant une large place aux actions concrètes : travaux de prévention et surveillance (y compris prévision). Soit dans le cadre de 15 pays de l'UE entre

1992 et 2002, en moyenne 12 millions d'euros par an de cofinancement ont été payés. Entre 60 et 70 % étaient consacrés aux mesures de prévention effectives et environ 3 % aux études ; le reste à la formation et l'information.

Pour ce qui concerne Forest Focus (2003-2006), il semblerait qu'au 31 décembre 2006, environ 56 millions d'euros de cofinancement aient été alloués soit dans le cadre d'une UE à 25 pays environ 14 millions d'euros/an. Observons que selon une information de la DG ENV d'août 2008, seulement 38 millions seraient payés soit moins de 10 millions/an. Mais au-delà, le plus intéressant est de constater que sur ce total, seulement 9,3 millions d'euros seraient attribués à des mesures de prévention (soit seulement 16 %), le reste serait affecté à des opérations de surveillance (monitoring) notamment pour plus de 6 millions d'euros au JRC et à des études...¹⁵² ! Remarquons de surcroît la difficulté de savoir exactement à quoi (à qui) est destiné le cofinancement de l'UE, les rapports d'EM établis à cet effet ne sont pas d'une grande précision (cf. infra FEADER).

Les grands gagnants de Forest Focus sont à l'évidence les laboratoires scientifiques. Remarquons également que les experts, auxquels il est souvent fait référence, viennent des mêmes laboratoires (cf. Titre II, Section 3). Et depuis une quinzaine d'années, le feu, les conditions de reboisement après les feux, les sautes de feux, l'étude des causes, les interfaces urbaines, etc., font l'objet de multiples études. Les scientifiques ont trouvé dans les feux de forêt un fonds de commerce inépuisable, semble-t-il. A cet effet, une plus grande coordination et collaboration entre la DG Recherche et la DG Environnement gagnerait en efficacité et éviterait de financer toujours les mêmes choses... (cf. infra). Par conséquent, il est permis d'affirmer que, à la suite de l'arrêt de la CJCE attribuant les compétences forestières à la DG ENV, celle-ci, avec le programme Forest Focus n'a pas fait progresser le dossier prévention des feux de forêt, au contraire l'action de l'UE dans ce domaine a perdu en visibilité et depuis le 31 décembre 2006 Forest Focus n'existe plus et n'a pas été remplacé !

Quant aux 2 700 000 euros votés par le Parlement européen et versés au profit du JRC, ils l'ont été pour un projet pilote de 40 mois, qui en réalité correspondait à une aide en fonctionnement du JRC dont le financement n'était pas encore stabilisé et qui était, à l'époque, l'objectif prioritaire de la CE.

¹⁵² Voir article de R. Flies chef du service forêt DG ENVI, 3e conférence sur les stratégies de prévention des feux de forêt –Bordeaux, février 2006

B) Les chiffres du FEADER

Les 3 axes du FEADER compteraient 8 mesures spécifiques à la forêt et sur les 90,8 milliards d'euros, 12 seraient affectés aux mesures forestières de 2007-2013, chiffres impressionnants¹⁵³. Mais à l'examen et de l'aveu même des services de la DG AGRI, il n'est pas possible de savoir précisément pour la forêt, à quelles actions les fonds ont été employés (cf. Report On Implémentation of Forestry Measures – mars 2009- AGRI 44). En effet, les États membres font valoir que les mesures forestières correspondent à leur Plan national forestier (PNF) validé par la CE. Dans ces PNF, tout est prévu, sans définition précise. En restant vagues, ils peuvent être « complétés/modifiés » à tout moment. Les chiffres annoncés à mi-parcours le démontrent : 6 184 milliards auraient cofinancé des actions forestières dans l'axe 2, dont 2,5 pour le reboisement des terres agricoles ? Et il y aurait 1,5 milliard pour la reforestation et la prévention : ces chiffres ne nous paraissent en aucun cas réalistes et sérieux.

D'autant plus, sachant que la plupart des budgets nationaux pour les investissements sylvicoles ont baissé et particulièrement ceux dédiés à la DFCI., aucun des documents mis à notre disposition ne permet de distinguer précisément de quelles mesures de prévention il s'agit ! Ni dans quelles conditions le reboisement a été fait, les équipements de prévention ont-ils été prévus et réalisés ? La Cour des comptes européenne a d'ailleurs dénoncé plusieurs fois cette situation dans ses rapports spéciaux (cf. n° 14/2000 JO C353 du 08/12/2000 ou encore le n° 9/2004 JO C674 du 18/03/2005) relatifs aux mesures forestières dans le cadre de la politique de Développement rural. Elle a ainsi révélé quelques opérations douteuses de la part des EM quant à la notion de boisement de terres dites agricoles ou encore quant à la définition d'exploitants agricoles « à géométrie variable » suivant les États, notamment en Espagne, en Italie ou en Irlande où selon lesdits rapports de la CCE précités, des « *terres boisées servaient de pâturages à des ovins* »... !

En fait, les chiffres présentés sont déduits des justifications apportées dans le cadre des PNF ; seules des moyennes et des affectations globales peuvent être faites.

En conséquence, il est impossible de discerner une politique claire et de la sectoriser. Par exemple, il n'est pas possible de connaître précisément les dépenses de DFCI, quels moyens, quels objectifs, pendant combien de temps ? De même, les services de la DG AGRI ne peuvent

¹⁵³ Pour bien comprendre le fonctionnement de la CE, il faut savoir que l'UE adopte un budget « à long terme » soit sur 7 ans. Ainsi le FEADER se voit attribué près de 91 Mds € de 2007 à 2013, d'ores et déjà se discute le budget de 2014/2020. Pendant cette période de 7 ans, la commission est chargée d'exécuter ce budget, ce qui lui donne à la fois de la visibilité et de la souplesse, suivant les années, en termes d'exécution.

pas savoir quels sont les bénéficiaires des aides. Nous savons qu'en Espagne, ou au Portugal, les organisations de propriétaires forestiers ne sont pas destinataires des cofinancements DFCI, elles n'ont pas la capacité d'autofinancement nécessaire : alors qui ?

Les travaux de DFCI doivent, dans le cadre de plans régionaux, équiper et quadriller des massifs forestiers et être planifiés sur plusieurs années (pistes, fossés, points d'eau, etc.) et leur entretien programmé. À quoi servent les cofinancements du FEADER : à reboiser des terrains qui vont rebrûler dans quelques années ?

Par exemple, dans le cadre du règlement 2158/92, les financements affectés à la DFCI entre 1992 et 2002 s'élevaient à 96 millions d'euros. Pendant le même temps, selon la Commission, 1,5 milliard a été affecté au boisement des terres agricoles abandonnées, chiffre qui bondit à 2 387 milliards entre 2002/2006 (cf. rapports Cour des comptes européenne précités) ! Des sommes considérables qui sont vraisemblablement allées aux bénéficiaires des agriculteurs, jamais de tels financements n'ont été investis en forêt ! On sait que l'essentiel des crédits destinés à la politique de boisements des terres agricoles « abandonnées » a été consommé au titre de la compensation de la perte des revenus accordée aux exploitants agricoles pendant 20 ans. (Durée réduite à 10 ans à la suite des rapports de la Cour des comptes)

En principe dans chaque PNF, parmi les bénéficiaires, devraient être expressément désignés les engagements des propriétaires forestiers et/ou de leurs associations ou groupements afin qu'ils confirment si oui ou non ils ont bénéficié des aides et pourquoi faire. Sinon, qui reboise, où, comment, qui aménage, investit ? À l'évidence, une réforme du FEADER s'impose quant aux mesures forestières et à leur dispositif. La conditionnalité de ces financements devrait dépendre d'un plan de DFCI localisé sur le terrain avec des opérateurs forestiers identifiés impliquant les associations de propriétaires forestiers concernées et surtout une ligne budgétaire réservée à la forêt, autonome, devrait être identifiée dans le cadre du FEADER.

Au contraire, nous assistons à une régression totale du dossier forêt et de l'efficacité des aides de l'UE et cette étude de 2007 ne dit pas autre chose en soulignant « *les déficiences concernant la disponibilité des données* » (p.44 et surtout p.51-52) et d'ajouter p. 55 et 56 « *Les États Membres n'ont pas de stratégie explicite de protection de la forêt* ». En un mot, le bilan est grave : le FEADER est illisible (la forêt est complètement noyée dans l'agriculture). Forest Focus n'existe plus et LIFE + est inaccessible aux organisations des forestiers privés !

Cette situation a fait l'objet d'une position exprimée très clairement lors de la réunion des directeurs généraux des services de forêts membres du comité forestier permanent lors du Standing Forestry Committee (SFC) à Nice, en France les 2 et 3 octobre 2008 (cf. supra p 281).

Répetons-le, la DG ENV n'a tenu aucun compte à ce jour ni des positions du SFC, ni de celles de l'Advisory Group Forest and Cork (AGFC), ni de celles de son propre Groupe d'Experts.

SECTION 2 – BRUXELLES PRÉFÈRE LE FEU

Parallèlement à la remise en cause de la politique de prévention des feux de forêt, c'est bien à un recul du dossier forêt, dans son ensemble, que l'on observe dans ces années-là, conformément à la politique soutenue par les pays du nord : Suède, Finlande et Allemagne, en particulier. La bataille que ces pays conduisent aussi contre un accord légalement contraignant sur les forêts (LBA) dans le cadre du processus interministériel FOREST- EUROP en est une autre illustration, mais c'est un autre sujet.

Sur le plan des incendies de forêt, en mai 1996¹⁵⁴, une étude préparatoire à l'installation du système communautaire d'information sur les feux de forêt (EFFIS) dans le sud de l'UE était publiée : fait remarquable et stupéfiant, les forêts d'Aquitaine, le sud-ouest de la France, pourtant classées à haut risque par la CE, ne figuraient pas sur cette cartographie... ? Cette étude est issue des consultations des EM et, en France, la sous-direction de la forêt du ministère de l'Agriculture, n'avait pensé qu'au bassin méditerranéen, une fois de plus ! (Cf supra)

I – PRIME A LA CATASTROPHE

Le 11 novembre 2002, le Conseil de l'Europe institue la création du Fonds de Solidarité de l'Union européenne (FSUE) publié au JO-CE du 14 novembre ; un signal révélateur des choix politiques.

A) Solidaire après

Discours unanimiste que celui d'exprimer sa compassion, d'être solidaire des populations victimes de graves sinistres, personne ne peut s'y opposer et le règlement instituant un FSUE est adopté rapidement. Depuis, il est renouvelé régulièrement et dernièrement pour la période 2014-2020.

Quant à ses modalités de fonctionnement, il convient d'apporter les précisions suivantes :

- Il est doté d'un budget de 500 millions d'euros par an

¹⁵⁴ DG AGRI VI FII.2 – Étude sur les feux de forêt de 1989 - 1993

- Il complète les interventions de l'EM
- Il finance la réparation, la remise en état des infrastructures (routes, lignes EDF, voies ferrées, etc.), la mise en œuvre d'hébergements provisoires, le nettoyage et l'aménagement des zones sinistrées, hors secteur privé déjà assuré à cet effet.

Seules les catastrophes majeures sont éligibles, soit :

- Pour un EM, plus de 3 milliards d'euros de dégâts correspondant à plus ou moins 0,6 % de son PIB
- Pour une région de 1 à 1,5 % de son PIB

Cette décision de la Commission a été prise à la suite des graves inondations de l'été 2002 et des demandes pressantes des EM concernés. Son projet a été étendu aux tremblements de terre, tempêtes, incendies de forêt. Observons que dans le point 7 de l'exposé des motifs, il est bien précisé que « *l'action de la communauté ne devrait pas [...] décourager les actions de prévention* »... !

B) Mais pas avant

Pour prendre la mesure de l'impact de cette décision, il faut se rappeler qu'elle intervient, en effet, l'année de la disparition, le 30 décembre 2002, du règlement 2158/92, dédié à la prévention des feux de forêt... drôle de coïncidence !

Sans remettre en cause la pertinence de ce FSUE, il est néanmoins surprenant de voir le consensus politique réuni en un délai record derrière ce texte alors que s'agissant de la prévention, le seul budget autonome dédié à la DFCI est supprimé. Comment ne pas déduire de cette décision un recul des politiques DFCI sur le plan de l'UE qui se répercute mécaniquement sur les EM. Il est même permis d'affirmer qu'elle traduit un changement radical d'approche de l'UE dans le domaine de la prévention des feux de forêt qui s'aligne sur la position des pays du Nord depuis leur entrée dans l'UE.

Rappelons qu'en 2002, l'UE supprime (et ne le remplace pas contrairement à l'arrêt de la CJCE du 25 février 1999) le seul règlement dédié aux actions de prévention des feux de forêt (règlement 2158/92) et sa ligne budgétaire autonome B2-515 (plus ou moins 12 M d'euros par an) pour créer la même année le FSUE doté de 500 millions d'euros par an. Cela signifie que l'UE a décidé de réagir (après les catastrophes) et de ne plus agir (avant les catastrophes), de ne plus prévenir, prévoir, gérer les risques... ? Compétences qui, au nom du principe de subsidiarité, appartiendraient aux seuls EM.

Une direction générale est même réaménagée à cet effet, la DG ECHO, dont la mission première portait sur les opérations d'aide humanitaire et qui intervient dans le monde entier offrant ainsi la meilleure visibilité possible de l'UE. À l'origine dédiée à l'aide humanitaire, elle se voit complétée en 2009 par une direction de la Protection civile ; par suite la DG ENV perd une partie de ses compétences qui sont ainsi transférées à la DG ECHO notamment le domaine des risques feux de forêt... L'arrêt de la CJCE est loin et les revendications de la DG ENVI à propos de ses compétences dans le domaine de la forêt aussi.

Et cette position, la Commission la maintiendra malgré toutes les propositions, avis et résolutions du Conseil de l'Europe et du Parlement européen sur la prévention des feux de forêt.

II – RÉACTIONS POUR LA PRÉVENTION

La tactique de la Commission dans ces cas (comme dans les EM) est de créer un groupe de travail, en l'espèce un groupe expert, qualificatif encore plus gratifiant pour ses membres.

A) Un groupe expert

L'annulation du R2158/92, la revendication de compétence de la DG ENV sur le domaine forestier et enfin le règlement Forest Focus ont provoqué de nombreuses réactions auxquelles la DG ENV répond en réunissant un groupe expert en mai 2004 comme nous l'avons déjà évoqué.

Pour la première fois, des représentants des professionnels forestiers¹⁵⁵ siégeront dans ce Groupe Expert présidé par Ricardo Velez Munoz au titre du ministère de l'Environnement espagnol (cf. supra) et ils occuperont le poste de coprésident.

Après une ultime réunion sous forme de conférence sur les feux de forêt du sud de l'Europe à Bruxelles les 24 et 25 janvier 2005, les conclusions finales sont remises à la DG ENV en février 2005. L'essentiel dans ce document est la réaffirmation de la nécessité d'un dispositif financier spécifique pour la DFCI sur le modèle du règlement 2158/92.

Le reste des propositions est rédigé dans un style pseudo-diplomatique qui révèle finalement les positions des administrations forestières des EM qui cherchent beaucoup plus à protéger leur pouvoir vis-à-vis de la DG ENV au nom du principe de subsidiarité tout en dénonçant la

¹⁵⁵Notamment de l'USSE qui en était le principal demandeur et de retrouver le représentant des sylviculteurs (de la DFCI) du Sud-Ouest... (cf. supra)

limitation des moyens financiers consacrés aux feux de forêt dans chacun des EM et donc des cofinancements européens... !

D'où l'efficacité relative de ces multiples groupes de travail et/ou groupes experts composés majoritairement de fonctionnaires qui sont en l'espèce, souvent juges et parties.

En effet, contrairement aux autres domaines d'activité, souvent les États sont aussi propriétaires forestiers, auxquels il faut ajouter, selon les EM, les forêts des communes ; en surface, les forêts publiques sont importantes dans l'UE, notamment dans les ex-pays de l'Est, ex-URSS.

Les États sont donc intéressés dans tous les sens du terme, en tous cas, certainement pas neutres ! Et cette singularité du secteur forestier en Europe n'est pas assez intégrée dans le cadre juridique et politique ni de la Commission, ni du PE, ni du Conseil de l'UE...

B) Un consensus politique

Les graves incendies des années 2003 à 2010 ont probablement contribué à provoquer un certain consensus politique sur la nécessité de consacrer un outil financier dédié à la prévention. Faut-il voir une corrélation entre l'importance dramatique des feux de forêt et les prises de position ? Hélas oui, comme dans tous les EM.

Tableau n° 49 – Feux de forêt – Europe du Sud – Moyenne annuelle de surface brûlée

Ha/an	Portugal	Espagne	France	Italie	Grèce
1986 – 2005	131 516	172 000	27 519	100 440	42 713
2009	48 729	80 717	7 731	51 923	42 123

NB : En 2003 au Portugal 410700ha ont été brûlés, 2005 135 000 ha, en 2016 175 000 ha
En 2017, 224 000 ha – 64 morts

1) La Commission

À la suite d'une précédente communication sur la révision de la stratégie forestière européenne du 10 mars 2005¹⁵⁶, le 15 juin 2006, la CE publie une communication sur un plan d'action de l'UE en faveur des forêts, à l'attention du Conseil de l'UE¹⁵⁷ et du Parlement européen. Mais il

¹⁵⁶ Com (2005) 84 final 10 mars 2005

¹⁵⁷ Com (2006) 302 final 15 décembre 2006 ; observons que le Conseil européen désigne la formation d'une réunion particulière, trimestrielle, des chefs d'État ou des Gouvernements qui a la fonction de proposer les orientations politiques à la CE. Au contraire, dans sa formation classique, le Conseil de l'UE réuni les ministres compétents, prend des décisions et co-légifère avec le PE suivant des pouvoirs redéfinis par le Traité de Lisbonne en 2007.

faut attendre le point 9 pour trouver une action sur la protection qui reste très en retrait sur le sujet des feux de forêt et qui renvoie (une fois de plus) à un groupe de travail entre les EM et à une étude (cf. supra). Malgré l'insistance des représentants des forestiers dans le cadre du comité consultatif (AGDC), à l'évidence la CE et particulièrement la DG ENV ne souhaite pas aller plus loin dans le domaine forestier, attitude d'autant plus étrange après avoir revendiqué toutes les compétences en la matière dans le contentieux devant la CJCE contre le R2158/92 ? La DG ENV préfère, en l'espèce, déléguer au comité permanent forestier (SFC) représentant les administrations forestières des EM, majoritairement « accroc » au principe de subsidiarité donc contre toute extension de l'intervention de l'UE en forêt : suivant en cela la position des pays nordiques. Subtile opération derrière laquelle la CE peut se réfugier en déclarant respecter ainsi l'avis des EM.

En 2008, une nouvelle communication du 5 mars 2008 sur le renforcement de la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophe est publiée : nous sommes là dans les domaines de gestion de crise, protection civile et aide humanitaire. Cependant, il y a une annexe « feux de forêt », la position de la Commission y est réaffirmée : la prévention relève de la responsabilité des EM et l'UE est prête à soutenir toutes les actions de prévention engagées par les États. Le dispositif du règlement 2158/92, qui reposait sur le fait que l'UE apportait une valeur ajoutée en incitant lesdits États à s'engager dans une politique de DFCI, est donc clairement abandonné. Sous la pression, un an après la Commission, le 4 mars 2009, présente une nouvelle communication sur la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine¹⁵⁸. Mais elle reste sur ses positions et concède néanmoins qu'il faille « *améliorer l'efficacité des instruments existants en ce qui concerne la prévention des catastrophes* ». En 2010, la Commission présente un livre vert¹⁵⁹ sur la protection et l'information sur les forêts dans l'UE, intitulé : préparer les forêts au changement climatique. Livre vert dans lequel elle se livre, via des questions, à une belle description de toutes les vertus de la forêt et de ses rôles dans le changement climatique : une démonstration de langue de bois exemplaire dont nous publions, ci-après, un extrait de l'exposé des motifs :

¹⁵⁸ Com (2009) 0082 final du 4 mars 2009

¹⁵⁹ Com (2010) 66 final 1^{er} mars 2010 le livre vert est un premier document qui pour devenir une position plus officielle doit être suivi d'un livre blanc... observons que cette hiérarchisation dans les écrits des DG n'existe plus.

La Commission européenne lance un débat public sur la protection des forêts d'Europe contre le changement climatique

La Commission européenne a adopté ce jour un livre vert présentant différentes approches possibles pour l'UE en ce qui concerne la protection des forêts et l'information relative aux ressources forestières et à l'état de ces ressources. La Commission se fondera sur les réponses reçues du public, des États membres, des institutions de l'UE et des autres parties intéressées à la consultation sur le Livre vert pour décider si des mesures supplémentaires s'imposent au niveau européen.

« Les forêts européennes sont une précieuse ressource, qu'il faut protéger contre les effets néfastes du changement climatique et la perte de biodiversité. Les risques encourus sont à la hauteur des nombreuses fonctions sociales, économiques et environnementales que les forêts remplissent. Nous devons définir quelle valeur ajoutée l'Union européenne peut apporter aux efforts déployés par les États membres pour préserver les forêts et pour garantir la fiabilité, la cohérence et la mise à jour des informations en la matière » a déclaré M. Janez Potočnik, membre de la commission, chargé de l'environnement.

« Les forêts sont des puits de carbone gigantesques, et c'est en cela qu'elles contribueront de manière essentielle aux efforts déployés pour limiter le réchauffement de la planète à moins de 2 °C. Assurer la continuité de l'ensemble des services rendus par les forêts européennes est l'un des principaux objectifs de la stratégie de l'UE en matière de climat. Le débat sur le Livre vert vient à propos, et je m'en réjouis. Les contributions ainsi recueillies nous aideront à définir des mesures efficaces au niveau de l'UE en ce qui concerne le changement climatique et les forêts » a affirmé Mme Connie Hedegaard, membre de la Commission européenne, chargée de l'action pour le climat.

[...]»

Mais, après ces belles déclarations, très prometteuses pour la forêt, il est aussi rappelé que l'UE n'a pas de compétence en forêt, elle ne peut qu'inciter, aider les EM, voire compléter leurs actions. Quant à l'approche prévention, elle renvoie ses « lecteurs » aux conclusions du Conseil de l'UE du 30 novembre 2009 sur les catastrophes naturelles ou d'origine humaine... alors qu'elle-même ne suivra pas lesdites conclusions ! (Cf infra)

Cette remarque prend toute sa dimension sachant qu'en mars 2009, la Commission avait présenté, cette fois, un livre blanc sur l'adaptation au changement climatique¹⁶⁰ dans lequel elle évite le sujet de la prévention et de la gestion des risques liés au changement climatique. Quant au cadre financier, tout en évoquant le rapport STERN qui a identifié lesdites contraintes financières, la CE se déclare plutôt favorable et attend une décision politique qu'elle refusera ensuite (cf. infra).

2) Le Conseil de l'UE, européen et de l'Europe

Les communications de la Commission sont adressées pour avis au Conseil de l'UE, au Parlement européen qui ont un réel pouvoir juridique sur la CE et parfois au comité économique

¹⁶⁰ Com 2009/0147 final 1er avril 2009

et social européen. Le Conseil de l'UE est composé des ministres nationaux compétents suivant les sujets traités considérant l'ordre du jour des réunions.

Pour sa part, le Conseil européen (qui se réunit tous les trois mois) adopte des conclusions et/ou des résolutions qui n'ont pas vocation à produire des effets juridiques, ils traduisent des positions politiques. Quant au Conseil de l'Europe qui réunit les chefs d'État et des gouvernements, ses conclusions sont censées influencer aussi les décisions de la Commission. Précisons que cette dernière formation ne fait pas partie des institutions de l'UE, elle est l'expression solennelle des chefs des États membres de l'UE et parfois des pays voisins.

Déjà, dès le 15 décembre 1998, le Conseil de l'UE prend une résolution¹⁶¹ relative à la mise en œuvre d'une stratégie forestière dans laquelle (point 6) il préconise la poursuite d'une « éventuelle » amélioration de l'action communautaire pour la protection des forêts introduite par le règlement 2158/92 (rappelons que la procédure d'annulation est en cours à ce moment-là et que le sujet n'était donc pas passé inaperçu), tout en rappelant le principe de subsidiarité dans le domaine forestier. Mais ce n'est qu'une résolution, en langage codé intraeuropéen cela veut dire que la CE n'est pas « obligée » !

Le 12 novembre 2009, le Conseil de l'UE, en réponse à la communication de la Commission, adopte des conclusions¹⁶² relatives à un cadre communautaire en matière de prévention des catastrophes de l'UE : mais si la prévention relève bien d'une priorité, elle n'est pas clairement définie, elle est noyée dans un concept de protection civile, très large, qui ne peut qu'entraîner une adhésion unanime.

Le 11 juin 2010¹⁶³, le Conseil de l'UE produit des conclusions sur la protection des forêts suite au livre vert de la Commission et précise en son point 14 « ... *d'identifier et d'évaluer les possibilités de mieux intégrer la prévention des incendies de forêts dans les instruments de financement, d'une disposition imposant d'intégrer des mesures de prévention dans les programmes financés...* ». Cette dernière demande correspond à celle récurrente des sylviculteurs du sud de l'Europe, et qui s'étonnent de voir la conditionnalité des aides retenues au titre de l'environnement, mais pas au titre de la protection, position, de leur point de vue, contradictoire.

¹⁶¹ Résolution du Conseil du 15 décembre 1998 (JO C 56 du 26.2.1999, p. 1). La résolution du Conseil établit que la responsabilité de la politique forestière incombe aux États membres et que les mesures communautaires doivent être fondées sur le principe de subsidiarité : « [...] souligne [...] le principe de subsidiarité, compte tenu du fait que le traité instituant la Communauté européenne ne prévoit pas de politique commune spécifique en matière de sylviculture et que la responsabilité de la politique forestière incombe aux États membres, étant donné toutefois que, conformément au principe de subsidiarité et au principe de la responsabilité partagée, la Communauté peut contribuer positivement à la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts et de leur rôle multifonctionnel. »

¹⁶² Conseil 15394/09

¹⁶³ Conseil 11037/10

Ces conclusions de 2009 et 2010 font une très large place à une politique de protection civile prônant une capacité de réaction de l'UE en cas de sinistre en encourageant une meilleure coordination des moyens entre les EM. Il n'empêche, cette référence expresse aux instruments financiers et à la place de la prévention des feux de forêt, n'est pas neutre dans le contexte du renouvellement du FEADER. Le message était réel et il allait être relayé par le Parlement européen.

3) Le Parlement européen

On se souvient que le Parlement européen (PE) est à l'origine de l'annulation en 1999, devant la CJCE, du règlement 2158/92 relatif à la prévention des feux de forêt. Et l'adoption, en suivant, 2003-2006, du règlement Forest Focus n'a fait que démontrer l'erreur de positionnement du PE en s'alignant derrière la DG ENV, sans autre explication, sans chercher à connaître le sujet, ni demander à faire le bilan de ce fameux règlement. Une bataille « d'influence » va alors s'engager vis-à-vis des députés européens entre les forestiers du sud de l'Europe et les opposants (du nord) à toute intervention en forêt et qui vont grossir les rangs de la logique de protection civile et d'aide humanitaire en cas de catastrophe.

Le rapport du député Kindermman,¹⁶⁴ du 16 février 2006 sur la mise en œuvre d'une stratégie forestière européenne, illustre assez bien les difficultés de positionnement du sujet : la rédaction de l'élément stratégique n° 5¹⁶⁵ dudit rapport sur la protection des forêts révèle, une fois de plus, une confusion totale dans le choix entre les mesures de prévention et de lutte. Ce rapport est un catalogue de banalités sur les forêts en Europe renvoyant les décisions aux EM et aux régions... ? (Position finalement conforme à celle de la Commission)

Sans effet, ce rapport sera aussitôt oublié.

Faisant suite aux graves feux de forêt au cours de l'été 2009, le Parlement européen adopte une résolution le 16 septembre 2009. Résolution convenue qui appelle à une plus grande coordination des moyens de lutte entre les EM, une stratégie européenne de protection civile, elle évoque même la proposition de Michel Barnier de créer une force aérienne européenne, etc. Nous sommes loin d'une politique de prévention. Les forestiers de sud continuent leur pression auprès du président du PE. (cf. annexe 17)

Le 21 septembre 2010, le Parlement européen produit une résolution sur la communication de la Commission concernant « *une approche communautaire de la prévention des catastrophes...* » (cf. supra). Ce texte est largement dominé par des considérants agricoles

¹⁶⁴ Député allemand

¹⁶⁵ Points K, L, M, N, O et points 13 à 18

évoquant les moyens nationaux, régionaux en termes de protection et d'aménagement rural, etc. Un point mérite d'être souligné cependant, en ce qu'il fait écho à la position du Conseil de l'UE sur les instruments financiers existants qui *devraient intégrer la prévention des feux de forêt*. Plus intéressant, le rapport du député grec Kriton Arsenis devant le Parlement européen, le 1^{er} avril 2011, en réponse au livre vert de la Commission (cf. supra). S'agissant de la prévention des incendies de forêt, il est précisé :

«

Point 34 :.... la nécessité de renforcer le financement des mesures de protection des forêts...

Point 36 :... invite instamment la Commission à présenter une proposition législative pour la protection des forêts prévoyant un financement pour les plans de prévention...

Point 64 :... est convaincu que la prévention des incendies de forêt est bien plus rentable que la lutte contre les incendies.

... »

Même si ce rapport est, sur le plan forestier, plutôt de qualité, il illustre bien les limites politiques de l'exercice entre le poids de l'agriculture (la politique agricole commune - PAC - et le 2^e pilier du FEADER sur le développement rural) et l'appel à plus de moyens de lutte (protection civile et aide humanitaire). Sans oublier les pressions environnementales des écologistes qui veulent distinguer les «vieilles forêts», évidemment vertueuses, des monocultures, évidemment «mauvaises» et de déconsidérer un peu plus le dossier forêt dans son ensemble ce faisant ainsi les alliés objectifs des forestiers du nord opposés à toute intervention de l'UE dans les domaines de la forêt ; avec ce résultat étrange d'une forêt chasse gardée économique pour les uns (au nord) et d'une forêt chasse gardée « naturelle et paysagère » pour les autres (au sud)... !

Finalement, ce rapport a été adopté et a fait l'objet d'une résolution du 11 mai 2011 qui invitait la CE à présenter un livre blanc sur la protection des forêts : invitation restée lettre morte.

Il faut observer que cette résolution fait suite à celle du 6 mai 2010 (publiée au JOUE du 15 mars 2011) sur le livre blanc de la Commission intitulé «*Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*». Texte dans lequel nous trouvons des positions concernant la protection des forêts. Déjà, la Commission était «*invitée instamment à lancer dès que possible un débat sur la protection des forêts*» (Point 28). Après avoir dénoncé les ravages des feux de forêt et une situation allant de mal en pis (Point 30), le Parlement européen «*exhorte la Commission... à donner la priorité à la prévention des sécheresses et des incendies de forêt*

et à la lutte contre ces phénomènes, en particulier dans le sud de l'Europe, comme le Parlement le suggérait dans sa résolution sur les incendies de forêt de l'été 2009... » (Point 31).

Mais une fois encore, de quoi parle-t-on à propos de la prévention des feux de forêt, chacun ayant sa définition ? Néanmoins, cette résolution a le mérite de souligner que le « *budget de l'Union ne reflète pas les priorités politiques de l'UE en matière d'adaptation au changement climatique... » (Point 92). Et, dans les considérants suivants, le système européen des crédits carbone et leur affectation (SCEQE) font l'objet d'une sévère critique et le PE de regretter que les fonds ainsi générés ne soient pas alloués, pour l'atténuation du changement climatique, aux EM qui en ont le plus besoin (point 102 à 104).*

Que de bonnes résolutions, mais qui n'ont aucun impact juridique et la CE n'en a cure !

III - LA FORÊT DISPARAÎT

À l'appui de toutes ces conclusions et résolutions des instances européennes, les séminaires, colloques, conférences de presse, organisés par les organisations professionnelles n'ont pas manqué suivant les grands incendies¹⁶⁶ dans les pays du sud de l'Europe.

A) Noyée dans le FEADER

Les négociations, dans la perspective du renouvellement du FEADER pour la période 2014/2020, ont commencé dès 2010, mais à chaque fois, propositions, amendements concernant le financement des mesures de prévention étaient rejetés ou noyés dans le « milieu rural ». Sur le plan forestier, les députés européens du nord exercent toujours une certaine « autorité » sur leurs homologues du Sud, qui de surcroît devaient faire d'abord plaisir à leur électorat agricole pour que les agriculteurs récupèrent dans le FEADER (2^o pilier), une partie de ce qu'ils avaient perdu dans le cadre de la PAC.

Par exemple, dans les négociations, il avait été demandé, par les sylviculteurs du sud, d'étendre le système de cofinancement des assurances de l'agriculture à la sylviculture. La réponse de la Commission qui plus est, relayée par le COPA-COGECA, a été de refuser ce dispositif au motif que les forêts bénéficiaient du FSUE... ? Réponse stupéfiante et inique puisqu'elle suppose plus de 3 milliards de dégâts c'est-à-dire après la catastrophe : la preuve, s'il en était besoin, que l'UE préfère le feu à la DFCI. Mais c'est dire aussi qu'en deçà de ce plafond le secteur forestier sera exclu, soit dans la quasi-totalité des cas d'incendies de forêt.

¹⁶⁶ Par l'USSE, notamment, séminaire international et régional sur les Forêts – BILBAO 2006

D'où cette tendance, avec l'appui politique unanime, à privilégier, une politique de protection civile à l'échelle européenne, projet pertinent et utile, mais qui devrait imposer, dans les domaines rural et forestier comme dans les autres domaines urbains ou de l'entreprise, les mesures de prévention.

Le député Michel Barnier, dès 2006, a repris « une vieille antienne » et proposé à nouveau la création d'une « *force européenne de protection civile* » intégrant l'achat d'une flotte de canadiens susceptible d'intervenir en renfort à la demande des États sur n'importe quel feu...¹⁶⁷ Ce projet, heureusement, n'aboutira pas et sera transformé en une sorte de force de coordination des moyens des EM, géré par la DG ECHO, sur le modèle de ce qu'elle fait dans le domaine de l'aide et des secours humanitaires.

La gestion des risques, l'anticipation des catastrophes et la réduction de leur impact, des dégâts par une prévention systématique en termes d'aménagement et d'équipement est bien loin de cette « logique du spectacle du feu ».

Or, la forêt dans l'UE ne peut pas être considérée comme un secteur d'activités comme un autre ; les forêts dans l'UE remplissent de multiples fonctions et la CE devrait apporter une valeur ajoutée pour inciter les EM à développer une véritable politique de protection des forêts et des territoires qu'elles occupent, ne serait-ce par exemple qu'en matière d'assurance, ou encore de stockage de carbone, en tant que régulateur de climat, de production d'oxygène, d'eau, d'énergie, de biodiversité, etc.. Cette position est d'autant plus étrange alors que pour n'importe quelle entreprise, a fortiori les grandes industries stratégiques à haut risque, c'est bien une politique de prévention des risques qui est la règle avec force contraintes, normes et obligations... imposées par les États et l'UE de plus en plus.

B) La forêt effacée

Mais pire encore, la DG ENV qui avait fait annuler le R 2158/92 au motif que la forêt relevait de l'article 130 S du Traité c'est-à-dire de l'environnement et qui, par conséquent, avait récupéré l'unité forêt de la DG AGRI (avec son directeur) n'a pas défendu ce dossier, bien au contraire. À la suite de l'échec du règlement Forest Focus, le discours de la Commission évolue et nous explique que l'importance de la forêt dans l'UE intéresse toutes les DG et que, désormais ce sujet, stratégique, devient un dossier interservices. En réalité, à l'intérieur de la DG ENV le courant de pensée dominant (très nordique, anglo-saxon) s'opposait à ce que la

¹⁶⁷ Cette idée date de la fin des années 1980, elle vient du Sud-Est de la France, d'un colonel des pompiers en poste au CIRCOSC/Entente interdépartementale

forêt apparaisse en tant que telle, elle devait être traitée au titre des espaces naturels, de la biodiversité et du climat. Côté agriculture, un certain embarras régnait, les forestiers du nord menaient une « coalition » dont l'objectif était d'éviter que la forêt ne devienne comme l'agriculture, un sujet communautaire.

La faiblesse des organisations de propriétaires forestiers du sud de l'Europe, de surcroît divisé entre eux, n'a pas pesé lourd devant le COPA-COGECA et la Nordic-Family-Forestry.

In fine, la forêt n'existe plus dans l'organigramme de la DG ENV, elle a disparu !

Dans la DG AGRI, on la trouve à nouveau mentionnée dans un bureau D4 Environnement, changement climatique, forêt et bioéconomie. (Les rivalités de compétence sont toujours là !)

Mais, autre antienne, dans les positions entendues dans les instances européennes pour ne rien faire et/ou gagner du temps : où en sont les recherches, que fait la science... ? Référence est faite au titre d'un « recueil » d'articles sur les feux de forêt présentés par les experts de l'UE et/ou du comité forêt de la FAO (COFOR) à Rome, publié par l'EFI en 2009 : what science can tell us ? (cf. infra p 347).

TITRE II - ANTICIPATION ET ÉVOLUTION DES RISQUES

FEUX DE FORÊT

Les incendies de forêt ont toujours été un moyen d'expression de la présence de l'État et tout particulièrement dans le Sud-Est méditerranéen. À chaque grand feu de forêt, dès que des hélicoptères et/ou autres canadiens apparaissent, avec force caméras les commentaires parlent des moyens nationaux au point que, pour les spectateurs, tout est « moyens nationaux » : avions, pompiers, camions, etc., d'autant que sur le plan opérationnel, c'est le préfet qui parle donc l'État. Dans ce contexte les représentants locaux qui financent les SDIS, les maires, le président du Conseil départemental ont peu de place, encore moins vis-à-vis des populations et ils le vivent assez mal d'où, des relations très ambiguës, quant à l'exercice des responsabilités (je t'aime, moi non plus... !). L'État est donc exposé en permanence dans son rôle de tutelle dont il ne joue pas toujours de façon très claire !

CHAPITRE 1 - LUTTE ACTIVE ET PRÉVENTION DANS LE SUD-EST

SECTION 1 - L'ENTENTE DES SDIS DANS LE SUD-EST

À ce stade de nos travaux, il faut tracer le contexte historique dans lequel les SDIS, les départements doivent faire face à une évolution régulière des risques et avec eux l'Entente.

I - SON OBJET : TROP OU TROP PEU

Forte de l'adhésion de 14 départements¹⁶⁸ l'Entente interdépartementale est une entité politico-administrative incontournable aujourd'hui pour qui veut s'intéresser aux incendies de forêt dans le circum méditerranéen.

¹⁶⁸ Les départements des régions Languedoc Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, de l'Ardèche et de la Drôme de la région Rhône- Alpes

Créée le 3 juillet 1963, l'Entente est un établissement public régi par les lois du 10 août 1871 et 9 janvier 1930. À l'époque, sept départements avaient adhéré à cette initiative dont l'instigateur était le député Pierre Gaudin, conseiller général et maire de Luc-en-Provence. Cet homme d'action avait senti la nécessité de rapprocher les moyens et les responsables des départements concernés par les feux de forêt pour traiter ce problème globalement et de manière coordonnée. La conviction de Pierre Gaudin, son sens des contacts et sa force de persuasion, lui ont permis la réalisation de cette idée qui était soutenue aussi par l'État. Edgard Pisani ministre de l'Agriculture dès 1962 avait organisé une réunion à ce sujet ; initiative curieuse, car en fait c'est le ministre de l'Intérieur qui en était l'instigateur. Mais les services de l'État devaient rester discrets sur leur volonté de créer l'Entente interdépartementale pour avoir l'espoir de la voir fonctionner : elle devait rester l'affaire des élus. Car cette Entente n'était-elle pas également pour les services de l'État, notamment pour l'Intérieur, un moyen de rationaliser, d'organiser les services d'incendies des départements dont l'efficacité était bien mauvaise ?

Ainsi selon les versions, pour les uns il s'agit bien d'une initiative locale, pour les autres c'est l'État qui en est à l'origine. La vérité est sans doute dans une espèce de compromis, dont le député, maire, Pierre Gaudin s'est fait le catalyseur. Dans un éditorial de la revue éditée par l'Entente, F ARRIGHI (ancien secrétaire général de l'Entente – sous-préfet honoraire-) résumait assez bien l'ambiguïté de la situation :

« ... Cependant déjà le Député Pierre Gaudin était bien décidé à tenter cette expérience, il fut appuyé, il faut le rappeler, par les préfets du Var et des Bouches-du-Rhône. Il se montra à la fois audacieux et prudent afin de ne pas majorer de manière trop importante les budgets départementaux... »

Le nœud du problème est situé : quel sera l'effet de la création de l'Entente sur les dépenses communales et départementales ? Nous replongeons dans la problématique longuement évoquée dans l'exemple du sud-ouest, et des financements des SDIS. L'origine de cette initiative, aux confins de la déconcentration et de la décentralisation, était donc moins nette qu'il n'y paraissait et si personne ne pouvait refuser de participer à la protection de la forêt contre l'incendie, les moyens à dégager pour ce faire provoquaient des réactions moins unanimes.

Il était nécessaire de rappeler ces quelques considérants, car l'origine ambiguë de l'Entente révélera rapidement un fonctionnement dyarchique d'où peut-être des résultats un peu décevants qui ont contribué sûrement aux décisions conduisant, par exemple, à la création du Conservatoire des forêts méditerranéennes... sans l'Entente.

Il reste que l'Entente était une grande idée, très novatrice à l'époque.

L'objet de l'Entente apparaît bien trop ambitieux compte tenu de ses moyens ; pas moins de cinq missions lui sont confiées :

- Information du public
- Essais et Expérimentations
- Formation « stages feux de forêts »
- Équipements en moyens de lutte contre les incendies des forêts
- La prévention

À l'évidence, la plupart de ces missions nécessitent, si l'on veut les remplir, d'importants financements. Les seuls budgets départementaux n'y suffiront pas sauf une politique des départements volontariste et unanime. De fait, le budget de l'Entente sera alimenté en grande partie (de 70 à 80 %) par l'État que ce soit en investissement ou en fonctionnement, la part des départements est restée très longtemps ridicule (cf. supra), quant aux conseils régionaux certains d'entre eux participent ponctuellement, depuis récemment, bien qu'ils n'aient aucune compétence légale dans le domaine de la lutte et de la sécurité civile. De ce point de vue, l'Entente interdépartementale reste à faire, au-delà d'un consensus général sur son existence comme le montre la décision unanime des 14 conseils généraux qui ont approuvé la poursuite de son activité pour 18 ans le 18 octobre 1980.

Son mode de fonctionnement présenté, il sera temps d'essayer de tirer un bilan de l'action de l'Entente à partir duquel des conclusions seront tirées quant à son évolution, sachant qu'une redéfinition de ses missions s'impose.

II - SON FONCTIONNEMENT : UNE DYARCHIE

Le conseil d'administration est constitué des présidents des conseils généraux¹⁶⁹ des départements adhérents avec trois ou quatre conseillers généraux suivant l'importance du département, soit 59 administrateurs, la plupart d'entre eux étant également parlementaires et/ou maires. Ce conseil a désigné un bureau de 14 membres élus (un par département adhérent) et un bureau technique composé cette fois de fonctionnaires,¹⁷⁰ assiste les élus ; le secrétariat général étant assuré par un chargé de mission le plus souvent le sous-préfet près du préfet de région chargé de la sécurité civile.

¹⁶⁹ Devenus depuis la loi Nôtre en 2016, Conseils départementaux

¹⁷⁰ S'y trouvent des représentants des SDIS, des SERFOB, un DDAF, un directeur de CRPF, l'INRA et le directeur du CIRCOSC

À noter que toutes les tendances politiques sont représentées au sein du Conseil d'Administration.

Cet organigramme est complété par un comité scientifique et technique qui rassemble neuf groupes de travail sur les thèmes suivants :

- Groupe Prométhée : traite les statistiques réunies sur chaque feu de forêts déclaré
- Groupe Inflammabilité, combustion : étudie les essais pratiqués sur les petits feux préventifs ou tactiques, les contre-feux, etc.
- Groupe documentation et information : favorise les échanges d'informations entre les organismes intéressés, français et étrangers.
- Groupe matériel de débroussaillage : recherche des techniques appropriées et teste des matériels.
- Groupe cartographie : est chargé de la mise à jour permanente des cartes.
- Groupe retardant : a pour missions de tester les divers produits.
- Groupe renseignement et répression : recherche et traite les informations sur les causes des incendies.
- Groupe aménagement et équipement du terrain : vérifie l'efficacité des équipements (pare- feu, pistes, citernes, tours de guet) en effectuant des tournées.

En définitive, l'ensemble des missions semble être traité peu ou prou au travers de ces groupes de travail, le comité scientifique qui anime ces groupes est un organe consultatif auprès du conseil d'administration. Ce comité scientifique a été créé en 1973 (soit dix ans après la mise en place de l'entente) sous l'impulsion de la direction de la Sécurité civile. Là encore, le ministère de l'Intérieur est à l'origine de l'initiative. En première lecture, l'Entente apparaît être l'affaire des élus. Or, l'État et ses services au travers des préfets, influent directement sur le rôle et le fonctionnement de cet établissement public. À l'analyse, l'Entente fonctionne comme une collectivité locale recevant l'essentiel de son budget de l'État, sous le contrôle a priori des préfets et en l'espèce du préfet de la région chargé de la sécurité civile. Les lois sur la décentralisation ont quelque peu modifié ce fonctionnement, et l'État semble avoir, comme nous le verrons, tiré des conclusions.

Il reste qu'il s'agissait à l'époque de la seule procédure possible pour sensibiliser les départements aux réalités des problèmes de la sécurité civile via les incendies de forêts.

Or, nous l'avons vu, pour ne pas bloquer le processus, le choix d'un objet très vaste et donc vague a été effectué afin d'inciter les départements à suivre l'opération sans que ceux-ci aient

l'impression que l'État (le ministère de l'Intérieur et plus précisément encore la DSC) cherche à leur imposer quoi que ce soit. L'Entente devait coordonner des actions, rationaliser des comportements, tendre vers une harmonisation des politiques départementales sur les feux de forêt et donc sur le plan de la sécurité civile et non pas se substituer aux départements, refaire des études ou des recherches ou encore copier des travaux déjà assurés dans des services extérieurs de l'État (DDAF, Préfecture, INRA, CEMAGREF, SERFOB, ONF).

Un exemple pour illustrer notre propos : en matière de cartographie la mise à jour est fondamentale encore faut-il que cette cartographie existe d'abord au niveau de chaque commune. C'était loin d'être le cas dans les années 1980. Le rapport du député J.-C. Gaudin¹⁷¹ était à cet égard très sévère.

Certes, le bilan de l'Entente est loin d'être négatif, mais on a le sentiment d'une action qui se cherche encore, un goût d'inachevé. Il semble que l'Entente entre les départements adhérents reste à faire. L'étude des budgets est assez éclairante de ce point de vue, indiscutablement l'origine des moyens marque le fonctionnement de l'Entente et son poids tout relatif vis-à-vis des départements : si dans l'esprit, l'Entente constituait un premier pas vers la décentralisation, sur le plan des moyens, son budget relève plus de la procédure de déconcentration.

III - DES MISSIONS À REDÉFINIR

L'Entente présente l'avantage de réunir les élus responsables de toutes les collectivités concernées et les principaux chefs de service de l'État responsables de la lutte et de la forêt à divers titres : c'est donc un lieu privilégié de rencontre, de dialogue, d'échanges. Le comité scientifique qui y est associé complète opportunément les échanges sur le plan technique. Ne conviendrait-il pas dans ce cadre de cibler plus précisément l'action de l'Entente vers les départements membres : nous le pensons. On se souvient des 5 missions initiales conférées à l'Entente. Le Bilan tiré de la revue de l'Entente (n° 4 – 1986) n'est pas très optimiste ; il est décrit en ses termes :

- **Information du public :** *«Le rôle d'information de l'Entente a été relativement modeste jusqu'à maintenant... Ce rôle pourrait être certainement développé si des crédits d'origine ministérielle lui étaient attribués, la nécessité de coordonner l'action des instruments de tout horizon se faisant de plus en plus sentir.»*

¹⁷¹ JO Rapport Assemblée nationale n° 1740, annexe séance 28 mai 1980 par Jean-Claude Gaudin, député, au nom de la commission d'enquête sur les incendies de forêt de la région méditerranéenne.

- **Essais et expérimentations** : «... *Le Centre d'Essais pourrait toutefois être mieux exploité si un ingénieur qualité pouvait y être affecté* » (le précédent étant décédé dans un accident).
- **Les stages feux de forêts** : «*Après la création du CIRCOSC et l'action des subventions du Ministère de l'Intérieur, l'organisation des stages destinés aux pompiers des départements de l'Entente a été vigoureusement relancée...* »
- **Équipement en moyens de lutte** : « ... *Il apparaît que l'Entente pourrait jouer un rôle dans le domaine de la standardisation du matériel et des achats groupés favorisant ainsi de substantielles économies. C'est un domaine qui reste à explorer...* » Ce constat est fait malgré la réussite du programme des bases Pélican et d'une seule opération d'achat de camions CCFM en 1982.
- **La prévention** : «*C'est un domaine dans lequel l'Entente a un rôle primordial à jouer : c'est le cas notamment de l'incitation aux opérations de débroussaillage...* » Il est regrettable qu'elle n'ait pu continuer son action dans ce domaine. Seuls les crédits relatifs à l'étude des plans d'aménagement lui sont dévolus.

Si l'on ajoute à ces considérants, qui ont le mérite d'être réalistes, ceux du rapport du député J-C Gaudin cinq ans auparavant, la cause n'est pas entendue, quelques exemples suffiront pour s'en convaincre :

Page 17 : Après avoir constaté le nombre de statistiques contradictoires, il est écrit : « *Avant 1973 : Dans ces conditions, aucune comparaison interdépartementale sérieuse et, a fortiori, aucune analyse solide des incendies de forêts portant sur le long terme ne sont possibles... et ne retenir que les résultats issus de l'opération Prométhée¹⁷²* ».

Page 167 : Le rapport constate : « *L'absence de véritable politique d'acquisition et de gestion des véhicules au niveau départemental* »

Les remarques s'inscrivent après qu'il ait été souligné un certain désengagement des communes à l'égard du problème des feux de forêts, leur contribution aux services départementaux restant limitée.

Page 172 : « *Outre les limites qui affectent certains instruments de lutte, leur examen d'ensemble fait ressortir trois défauts que l'existence de l'Entente interdépartementale n'a*

¹⁷² Base de données sur les feux de forêts en zone méditerranéenne lancée dès 1973, outil statistique aujourd'hui fiable permettant un rapprochement et un suivi des feux de forêt sur les plans spatial et causal notamment. Géré à l'origine par la préfecture des Bouches-du-Rhône ce service a été délégué en 2012 à l'IGN (forêt). Ce sont les SDIS, les DDTM et autres services qui assurent la collecte des données.

que partiellement corrigés : une certaine dispersion des efforts, un manque assez général d'homogénéité, une répartition assez inégale selon les départements »

Le rapport poursuit son analyse dans ce sens à l'égard de l'Entente, page 204, en soulignant qu'elle « *n'a pas poussé suffisamment loin sa mission de coordination des politiques départementales* ».

En conséquence, à la suite de ces positions la nécessité de cibler plus précisément le rôle de l'Entente apparaît nettement notamment :

- Dans le domaine de la lutte :

- Coordonner l'achat de matériels, leur standardisation et la répartition des moyens entre les départements.
- Poursuivre la formation de l'encadrement des services d'incendies départementaux et communaux.
- Continuer et améliorer les expériences du Centre d'Essais.
- Poursuivre la rationalisation, des moyens en matière de produits retardants et l'implantation des bases d'approvisionnement fixes ou mobiles.

- Dans le domaine de la prévention :

- Susciter les départements dans une véritable politique de prévention particulièrement dans le domaine des infrastructures (pistes, points d'eau, pare-feu aménagés) en insistant sur l'entretien desdites infrastructures.
- Tenir à jour l'inventaire des réalisations anciennes et nouvelles.
- Faciliter les procédures des financements dont peuvent bénéficier les collectivités et les particuliers dans le domaine de la prévention.

L'actuel comité scientifique devrait pouvoir réunir et traiter les informations et études nécessaires pour la réalisation de ces missions. Remarquons que ces objectifs nécessiteront des moyens financiers autres que ceux dont dispose actuellement l'Entente de la part des départements membres ; mais ceux-ci en ont-ils les capacités et surtout la volonté ? En réalité, l'avenir de l'Entente dépend de la décision de chaque département à lui reconnaître ce rôle et donc lui accorder des financements issus d'une pression accrue de la fiscalité locale : décision éminemment politique et difficile sur le plan électoral. Quant à l'État, si son emprise sur les moyens nationaux va sans doute se recentraliser au détriment du rôle de l'Entente, n'aurait-il

pas intérêt à conserver l'Entente et la reconnaître représentative des départements au risque d'y voir, sinon, se développer des politiques départementales, contradictoires ?! D'autant plus que, à l'époque, la loi du 22 juillet 1987 a singulièrement renforcé le rôle du représentant de l'État dans les départements, siège de la zone de défense, amorçant le recul du principe de la décentralisation.

On peut donc penser que l'Entente aura le rôle que les départements lui confieront ; l'État, pour sa part, a déjà pris en apparence, du moins, ses distances comme le soulignait déjà l'instruction ministérielle du 22 janvier 1987 signé de François Guillaume, ministre de l'Agriculture dans laquelle on peut lire :

« Ainsi, le conservatoire soutiendra de manière prioritaire toutes les propositions que cette institution (l'Entente) lui présentera au titre des compétences que lui ont données, en matière de prévention, les départements qui la composent... »

Le message est clair, chacun chez soi, les forestiers d'un côté, les pompiers de l'autre ! Le ministère de l'Agriculture n'a pas de compte à rendre à la DSC (ministère de l'Intérieur) ni à l'Entente. Et de retrouver cette belle logique administrative de travail en silo à chaque échelon, de la commune aux ministères.

Mais depuis la publication de la loi du 13 août 2004, l'avenir de l'Entente semble assuré. En lui conférant un statut d'établissement public ouvert à l'adhésion directe des SDIS, des régions et autres EPCI, son rôle est confirmé et ses missions semblent avoir été resserrées autour de 4 axes :

- La communication/information sur les risques « feu de forêt »
- L'école d'application de la Sécurité civile proposant aux pompiers une formation spécialisée sur les feux de forêt. (2500 stagiaires/an environ, une école unique en son genre en Europe)
- Le Pônt : un pôle de recherche sur les nouvelles technologies type informatique, géomatique, SIG, etc.
- Le CEREN centre d'essais et d'expérimentations sur le feu, doté d'un tunnel du feu.

C'est le préfet de la région PACA qui par arrêté du 5 juin 2008 (4 ans plus tard !) officialisera la création de l'Entente pour la protection de la forêt méditerranéenne.

Mais revenons, dans le contexte de l'époque, aux événements de l'année 1986.

SECTION 2 - L'ÉTAT MÉCONTENT

I – 1986 DES MESURES EXCEPTIONNELLES

Ce n'est pas la première fois qu'à la suite de grands incendies le Gouvernement décide des « mesures exceptionnelles »¹⁷³. Cet été 1986 apporta son cortège d'incendies dramatiques, plusieurs ministres se déplacèrent dont le Premier et même le président de la République (cf. supra), les retombées médiatiques furent à la hauteur des personnalités « en pèlerinage » et l'annonce que des mesures allaient être prises fut instantanée. Ce scénario est rythmé depuis une vingtaine d'années, par les grands incendies et avec un peu de patience les surfaces réellement forestières ayant disparu les « nouvelles » mesures prises répondront enfin aux besoins ! Restons sérieux.

Il serait injuste de faire porter l'entière responsabilité sur le dos de l'État alors que les collectivités locales de ces régions sont, historiquement, tout aussi responsables, voire plus.¹⁷⁴ En cela, les mesures prises dans le cadre du Conseil des ministres du 11 décembre 1986 apporteront une nouveauté. Sinon dans la lettre au moins dans l'esprit des dispositions qui ont été décidées, les carences des collectivités locales apparaissent nettement, il ressort même de ces décisions un certain mécontentement de la part de l'État vis-à-vis des élus locaux. Le fait d'avoir écarté l'Entente interdépartementale comme interlocuteur privilégié est symptomatique de cet « agacement ». Il faut se rappeler qu'au regard du droit commun c'est aux collectivités communale et départementale d'assumer les dépenses de la lutte, l'État conservant la tutelle opérationnelle et le pouvoir de fixer les normes de fonctionnement des corps de pompiers et sur le plan des matériels. Au fond, la décentralisation n'a en rien modifié cette organisation si ce n'est le transfert du vote des budgets correspondant et leur exécution aux présidents des conseils généraux : ce qui consacre l'obligation légale de financer les dépenses liées aux services d'incendie et de secours.

Quant aux mesures de prévention, elles sont aussi de la responsabilité des communes et départements, nous y reviendrons.

Aussi, l'État se trouve-t-il devant une alternative simple, mais rude, soit il oblige les collectivités à débloquer les crédits nécessaires, soit il incite les collectivités à le faire. La première hypothèse étant politiquement (et juridiquement) impraticable c'est la seconde qui a été choisie. Or, depuis fort longtemps, le problème des incendies de forêt dans le Sud

¹⁷³ Voir le rapport de mission remis le 12 décembre 1979 à la suite des grands feux de 1976 à 1979 : un plan très complet est présenté dans la Revue technique du Feu n° 198, juin juillet 1980, p.39 et suivantes

¹⁷⁴ cf. Rapport de H AMOURIC – « Les incendies de forêt autrefois » - mars 1984 – CEMAGREF/CERFISE

méditerranéen est une affaire nationale : « *C'est donc à l'État de payer, de « montrer l'exemple* ». Faut-il ajouter qu'un des rares domaines qui est resté de la compétence exclusive de l'État est, justement, la forêt (domaine exclu du champ de la décentralisation) : le pouvoir central est donc dans une position difficile et les élus locaux pourront toujours trouver des bonnes raisons pour que l'État paie (cf. le cas du Sud-Ouest).

L'État choisit la voie de l'incitation afin d'impliquer, petit à petit, les collectivités dans un processus irréversible pour elles. Depuis une quinzaine d'années, l'État s'est engagé en ce sens et nous rappellerons les principales étapes jusqu'à celle issue du Conseil des ministres du 11 décembre 1986.

A) Le conservatoire de la forêt méditerranéenne

Après les durs incendies de l'été 1970, il avait été confié une mission au préfet des Bouches-du-Rhône, Raphaël Petit, pour le compte du Premier ministre (rapport du groupe d'étude pour la protection de la forêt méditerranéenne).¹⁷⁵ Mission qui a eu pour effet la création d'unités de forestiers-sapeurs qui devaient être financées par l'État (60 %), mais aussi par les départements (40 %). Cette création faisait partie intégrante du II^e plan (1971-1976).

À l'époque les initiatives et les crédits d'État étaient le plus souvent relayés par l'Entente interdépartementale qu'il s'agisse de formation des cadres des corps de pompiers, de l'opération Prométhée, du comité scientifique. Le VII^e plan (1976-1980) prévoyait lui aussi des mesures et des crédits pour réduire le nombre des feux, diminuer l'importance moyenne des surfaces brûlées, etc. M. Raphaël Petit fut à nouveau chargé en 1976 d'une étude RCB¹⁷⁶ dans le cadre de l'inspection générale de l'administration. Étude qui finalement ne traite que très accessoirement des problèmes budgétaires ? Figure dans cette étude, notamment, une analyse des coûts des unités de forestiers-sapeurs plutôt favorable (le préfet R. Petit en fut l'initiateur en 1971 !) alors que la qualité du travail et le rendement de ces unités faisaient l'objet de critiques assez vives.

1979 fut marquée par de très vastes incendies, le Conseil des ministres du 9 janvier 1980 fut consacré aux mesures à prendre. Pour l'aider dans cette tâche, une mission d'étude pour la réorganisation des dispositifs de surveillance, d'alerte et de lutte contre les feux de forêts, créée à la demande du ministre de l'Intérieur, s'est réunie sous la conduite de la DSC dès le mois

¹⁷⁵ Le nombre de rapports d'études sur ce sujet écrit par une multitude de groupes de travail, d'organismes avec à leur tête des personnalités, le plus souvent des hauts fonctionnaires, est impressionnant : nous avons dû renoncer à en dresser la liste.

¹⁷⁶ Rationalisation des choix budgétaires, comme dans le sud-ouest : Méthode inspirée des USA, complètement abandonnée aujourd'hui

d'octobre 1979 ; après avoir siégé jusqu'au 12 décembre 1979 (moins de trois mois), elle remit ses conclusions. Le Conseil des ministres s'en inspira largement et le programme figure dans le VIII^e plan également, mais il nous faut d'abord rappeler les lacunes constatées et répertoriées par le groupe de travail et auxquelles il fallait mettre fin en 1980 :

1) Toujours les mêmes lacunes

- Dans le domaine de la prévention : Absence ou inefficacité des pare-feu, points d'eau insuffisants en quantité ou mal répertoriés, un développement des friches (départ des agriculteurs), une politique de l'habitat anarchique, un débroussaillage insuffisant des forêts et des périmètres d'habitations, une réglementation inappliquée, etc. Remarquons que curieusement il n'est pas fait mention du réseau très incomplet de pistes DFCI ni de l'équipement insuffisant des reboisements à cet effet.
- Dans le domaine de la préparation de la lutte : Il est fait état d'une détection encore insuffisante en termes de tours de guet ou de quadrillage mobile terrestre et aérien. De même, la structure d'observation météorologique apparaît encore trop sommaire. Par ailleurs, aucune planification des moyens d'intervention n'existe réellement, un tel document n'est même pas encore établi dans quelques départements ; de même en matière de cartographie des zones d'interventions, dont chaque responsable de lutte devrait disposer, elle est le plus souvent inexistante ou mal renseignée. Enfin et malgré les apports dus à la présence du CIRCOSC, la mise en œuvre des moyens laisse une large part à l'improvisation à laquelle s'ajoutent des insuffisances importantes au niveau de la conduite des secours.
- Dans le domaine de la lutte : Aux manques de moyens terrestres et aériens constatés, il est signalé que l'organisation du commandement sur le terrain ne répond pas toujours aux exigences des grands sinistres, les moyens de transmission ne sont pas fiables, les gardes du feu ne sont pas toujours bien assurées, une compétence des commandants au feu trop inégale et enfin une politique financière d'aide aux services départementaux d'incendies et de secours insuffisamment incitatrice.

Le Conseil des ministres du 9 janvier 1980 devait donc prendre des mesures capables de répondre à toutes ces lacunes constatées et qui sont les mêmes, rappelons-le, depuis toujours.

2) Des mesures pour la lutte

Force est de constater que l'essentiel des décisions porte sur le renforcement des moyens de lutte et modalités d'aides aux collectivités locales pour acquérir des matériels. À noter la mise

en place des détachements d'intervention préventifs (D.I.P.) qui correspondent aux patrouilles forestières engagées par le ministère de l'Agriculture et gérées par l'ONF, l'État prend en charge 40 % des vacations des pompiers affectés à ces missions.

Sur le plan financier, si l'on en croit les annonces, au total, les crédits mis à disposition du ministère de l'Intérieur pour lutter contre les feux de forêt dans le midi passent de 75,4 MF en 1979 à 135,5 en 1980, soit une augmentation de 80 %. Ceux de l'Agriculture passent de 41,7 MF à 64,8, soit plus 55 % auxquels il faut ajouter les financements des Harkis (ONF). Au total en 1980, 258.9MF sont affectés au titre de la prévention, de la prévision et de la lutte contre les feux de forêt, par l'État.

Quant à la prévention, aucune disposition nouvelle n'est proposée, mais il est vrai qu'un programme de reconstitution de la forêt méditerranéenne a été décidé entre l'État et la Communauté européenne au travers du FEOGA par un règlement du 6 février 1979 dont l'application débutera dès 1980. Rappelons simplement (cf. supra) qu'un programme de travaux, évalués à 900 millions, financé à hauteur de 50 % par le FEOGA, 40 % par l'État français, 10 % par les collectivités locales et les particuliers et sur cinq ans jusqu'en 1985 a été adopté.

Cette même année 1980, l'Assemblée nationale avait désigné J.-C. Gaudin, député des Bouches-du-Rhône, rapporteur d'une commission d'enquête sur les incendies de forêts dans la région méditerranéenne qui dépose son rapport lors de la séance du 28 mai 1980 (cf. supra). Ce rapport a repris les mêmes constats effectués précédemment, mais les analyses et les observations faites sont encore plus sévères notamment à l'égard du laxisme des collectivités locales, le désengagement des maires trop laissés à l'écart des décisions, sur le cloisonnement des services de l'État et ceux des départements aggravés par des rivalités corporatives entre les pompiers volontaires et professionnels. C'est à la lumière de ces « derniers » rapports et mesures que nous commenterons les développements qui suivront notamment sur la prévention. Le Conseil des ministres du 11 décembre 1986, à la suite des graves incendies de l'été 1986, décida une série de « nouvelles » mesures qui se distinguent surtout par un changement de ton.

B) De l'incitation à l'obligation : les collectivités locales au pied du mur

Le Premier ministre, J. Chirac a présenté le plan d'action suivant :

- Augmentation de 50 % des crédits d'État destinés à la prévention soit environ 100 millions de Francs supplémentaires financés en partie par une taxe sur les briquets et allumettes,

- Création du Conservatoire de la forêt méditerranéenne qui sera chargé de gérer ce programme de prévention et les budgets correspondants,
- Augmentation de 50 % des moyens de lutte,
- Mise en place d'un ensemble plus efficace de mesures à caractère juridique pour l'application des textes civils et pénaux. Notamment, les compagnies d'assurances ont été invitées à participer au plan de prévention et de lutte en contribuant aux campagnes d'information en introduisant une clause de réduction de 20 % de l'indemnité due après un sinistre si l'obligation de débroussailler n'a pas été respectée,
- Réorganisation du commandement : le préfet des Bouches-du-Rhône aura la maîtrise de l'ensemble du dispositif de lutte dans le Sud-Est, un haut fonctionnaire l'assistera en permanence pour la coordination des actions de prévention de lutte contre les incendies de forêt,
- Création d'un Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne qui devra proposer et évaluer les actions engagées au titre de la prévention et de la lutte et établira chaque année un rapport public.

Il s'agit là d'une présentation résumée des mesures décidées dont il nous faut souligner maintenant en quoi elles sont originales. Citons auparavant une phrase ambiguë du Premier ministre J. Chirac lors de la communication de ce programme où il s'était déclaré « *convaincu de la nécessité de reprendre une initiative d'ampleur pour limiter les dévastations catastrophiques après une longue période d'indifférence* »...

Indiscutablement, ces mesures révèlent une reprise en main du commandement des moyens destinés à la lutte comme à la prévention par l'État, les Collectivités locales sont mises en cause presque clairement et elles sont priées, en quelque sorte, de mettre leurs discours en accord avec leurs actes. Mais cette recentralisation de l'autorité va-t-elle être plus efficace que la procédure de déconcentration qui avait prévalu jusqu'alors ? Va-t-elle encourager les collectivités locales à remettre de l'ordre dans la direction et le niveau de commandement des SDIS, à s'impliquer réellement dans la lutte contre les incendies de forêt et surtout dans la prévention ?

L'État est apparemment mécontent, il met d'une certaine manière les Collectivités locales au pied du mur : est-ce le bon moyen ?! Les décisions prises sont, de ce point de vue, originales principalement sur deux points.

1) L'unicité du commandement

C'est le préfet des Bouches-du-Rhône, commissaire de la République de la région PACA qui se voit chargé de toute la responsabilité du commandement de l'ensemble des moyens de lutte de chaque SDIS ou corps communal, avec le CIRCOSC, la base aérienne de Marignane, etc. Cela signifie que, répétons-le, sur le plan opérationnel, chaque officier commandant un corps de pompiers qu'il soit communal ou départemental est placé sous les ordres directs de ce préfet, c'est-à-dire de l'État. Même si ces officiers ont été choisis et nommés par tel président du conseil général ou tel maire.

C'est une décision lourde de conséquences pour les collectivités locales surtout en termes de coût et d'autorité dans le contexte des lois sur la décentralisation. Mais, ainsi que nous l'avons vu, ces dispositions sont confirmées intégralement par la loi récente du 22 juillet 1987 sur l'organisation de la Sécurité civile qui confirme le rôle du directeur des SDIS sous le contrôle du maire et/ou du préfet.

Il est vrai qu'en la matière, la compétence des officiers de certains corps a été mise en cause d'abord d'une manière vague (mesures des années 1976 et ensuite 1980) puis un peu plus précise (rapport J.-C. Gaudin), puis directe (rapports H. Tazieff au président de la République)¹⁷⁷ enfin confidentielle. C'est sous cette forme qu'a été rendu le rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection technique de la Sécurité civile en octobre 1986 à propos des incendies dramatiques du Tanneron et de l'Eze en août 1986. Ce rapport, qui a fait l'objet d'une fuite dans le "Canard Enchaîné", a été rédigé par Messieurs H. Le Corno et Ph. Melchior de l'IGA et les lieutenants colonels Le Tog (de l'ITSC) et Navarro du centre opérationnel national de la Sécurité civile (CODISC) ; il met en cause directement la compétence de quelques officiers dont les erreurs de commandement relèvent des fautes professionnelles. Le corporatisme des pompiers soutenus par les élus locaux est aussi décrit, les actions de prévention peu ou pas faites même en forêts domaniales sont signalées (p.20 notamment). Les décisions du Conseil des ministres du 11 décembre 1986 s'en inspirent clairement.

Par ailleurs, toutes les lacunes, précédemment décrites en 1980 et avant, sont largement reprises sur la cartographie, l'établissement de plan d'interventions, les transmissions, l'alerte, etc. Sur ces questions, les observations sévères écrites dans le rapport du député J.-C. Gaudin sont encore dépassées. C'est tout dire de la gravité de la situation.

M. H. Tazieff, délégué aux risques majeurs, dénonçait également l'incohérence du commandement et prônait une militarisation dudit commandement. Il n'est pas douteux que

¹⁷⁷ JO 1^{er} septembre 1983 n ° 94 pages 41-43 et 47-49 et JO 17 juillet 1984

cette décision de recentrer le commandement de moyens s'inscrit dans le sens proposé par H. Tazieff.

Mais là où la nouveauté est la plus surprenante, c'est lorsqu'auprès du préfet des Bouches-du-Rhône et de la région PACA, chef absolu des moyens de lutte des 14 départements concernés, est rattaché en permanence, pour l'assister, un haut fonctionnaire chargé de la coordination des actions de lutte, mais aussi de prévention.

En fait se sont les mesures consacrées à la prévention qui constituent la seconde originalité décidée le 11 décembre 1986.

2) La prévention imposée

Comme nous le verrons, la prévention, dans le Sud-Est, a toujours été considérée comme prioritaire dans les discours, mais sur le terrain elle a donné lieu à très peu de réalisations concrètes¹⁷⁸. L'essentiel des moyens financiers étant consacré à la lutte active, les fonds destinés à la prévention sont en réalité restés très modestes. Néanmoins, c'est la première fois que des décisions portant sur la prévention avec un financement défini sont prises à ce niveau. Ce qui nous paraît original tient en trois points :

- L'État crée une taxe (c'est courant certes) spéciale sur les allumettes dont les recettes viendront s'ajouter aux crédits classiques, mais pour en bénéficier les collectivités locales territoriales devront dégager une somme équivalente à la subvention sollicitée (c'est moins courant).
- Un Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) est mis en place pour gérer l'ensemble des crédits de l'État affectés à cet effet.
- Un Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne est créé avec une mission d'évaluation assortie de la publication d'un rapport public annuel.

Cette dernière procédure dite d'évaluation est relativement nouvelle dans le système administratif français, son intérêt est donc grand. Il nous faudra attendre le premier rapport public pour vérifier la volonté réelle des pouvoirs publics sur l'action d'évaluation de l'emploi des crédits publics par ses propres services. Car la composition de ce conseil d'orientation risque d'obérer l'objectivité du rapport s'il est rédigé par ceux-là mêmes qui affectent et emploient les crédits : la nomination d'une ou deux personnalités extérieures offrirait une garantie plus importante quant à l'impartialité de ladite procédure d'évaluation.

Il reste que ces décisions sont singulières dans le contexte de la décentralisation.

¹⁷⁸ Rapports J.-C. Gaudin, H. Tazieff

N'aboutissent-elles pas à remettre en cause la liberté de décider et de se gérer des collectivités ? La prévention est-elle de la compétence des collectivités ou de l'État : la réponse n'est pas aisée sachant, comme nous l'avons déjà indiqué, que la politique forestière ne fait pas partie des domaines décentralisés dans le cadre de la loi du 2 mars 1982¹⁷⁹ : la prévention contre les incendies de forêt ressort-elle de la politique forestière de l'État ou non ?

Dans le rapport précité de H Tazieff, il est conclu (p. 43) : « *Mais il appartient, maintenant, aux collectivités concernées par les incendies de forêt de prendre en main l'avenir de la forêt méditerranéenne comme l'a voulu la politique de décentralisation menée par le gouvernement* ». Or la loi sur la forêt du 4 octobre 1985 affirme sans équivoque que la politique forestière reste de la compétence exclusive de l'État. Pour sa part, l'instruction ministérielle de F Guillaume, ministre de l'Agriculture, prise le 22 janvier 1987 à la suite du Conseil des ministres du 11 décembre 1986, indique :

« Le gouvernement attend des régions et des collectivités territoriales responsables de la prévention des feux de forêts et notamment des départements, qu'elles acceptent un effort financier globalement équivalent à celui de l'État ».

La question n'est donc pas tranchée : suivant les positions, il suffira d'attribuer la prévention aux obligations de sécurité relevant des collectivités ou bien de prétendre qu'elle fait partie de l'ensemble de la politique forestière pour donner raison à tout le monde et finalement ne rien faire.

Toutefois si l'on s'en tient à la pratique, force est de reconnaître, que l'État a toujours cherché à faire participer le plus possible les communes, les départements (et même les régions) aux dépenses de prévention tout comme en matière de sécurité civile, il est en effet indispensable que les collectivités locales soient responsables donc mobilisées pour ce type de problème. Il faut donc que les initiatives partent (ou fassent en sorte que) de la base, de la commune et du département pour atteindre un tel objectif et escompter quelques résultats. C'était bien l'esprit et la lettre de la loi de 1884. Or, dans le domaine de la prévention, l'organigramme du ministère de l'Agriculture est tel que chaque direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt dispose d'un service forestier qui décide seul et de tout. Seule la direction des Forêts, à Paris, a un rôle de tutelle hiérarchique sur les DDAF¹⁸⁰. En effet, ce sont les services de la DDAF qui agréent les travaux ou non. Autrement dit, le plus souvent ce sont les services forestiers qui proposent, conçoivent et réalisent tout projet relevant de la prévention : ce faisant, ni les maires,

¹⁷⁹ Loi n° 82213 – 2 mars 1982 – Droits et libertés des communes, départements et régions (et textes subséquents)

¹⁸⁰ Appelée aujourd'hui direction départementale des territoires (DDT) ou direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), s'il y a un littoral.

ni les conseillers généraux n'ont l'impression de prendre l'initiative, « c'est l'État » donc c'est à lui de payer.

Nous reviendrons sur cet aspect sclérosant des services forestiers de l'État qui portent une responsabilité certaine pour ne pas avoir su ou voulu réellement confier la responsabilité de la prévention aux collectivités. Qu'on se rappelle le cas du Sud-Ouest où ce travail est pris en charge complètement par les propriétaires forestiers via les associations syndicales communales autorisées : quelques responsables de ces associations ne se cachant pas de dire que les services des DDAF cherchent toujours à « reprendre en mains » les associations au travers des dossiers de financement, dans ce cas disent ces mêmes responsables « *le volume des travaux baissera de moitié, les propriétaires ne voudront pas suivre les DDAF proposant des travaux plus coûteux* ».

Si l'État peut prendre certaines décisions, le poids de ses services administratifs peut influencer sur le sens desdites décisions. Ainsi le contenu de l'instruction du ministre F Guillaume comporte des éléments intéressants notamment sur la priorité à donner à la création des comités communaux feux de forêts (dont le principe existait avant 1980), mais quels pouvoirs ont-ils ? Par ailleurs, la procédure de financement nous paraît typique du centralisme des services forestiers de l'État : ainsi qu'il est écrit, le CFM, via le préfet de zone, prend la forme d'un chapitre budgétaire. S'il faut en conclure que le Conservatoire en question aboutit en définitive aux bureaux de la direction de l'Espace rural et de la Forêt au ministère et des DDAF, il est peu probable que le seul doublement des crédits suffise à déclencher des opérations de prévention dans tous les départements. On peut émettre de sérieux doutes quant à l'efficacité de cette procédure qui n'apportent finalement rien de nouveau, on ne voit pas en quoi ce système va susciter les initiatives locales puisque ces dernières se retrouveront dans la situation ante. On sait que l'obtention de crédits supplémentaires n'est pas en soi une mesure suffisamment mobilisatrice, les blocages sont ailleurs.

Obliger les Collectivités à mettre 1 franc quand l'État met 1 franc est-il un bon moyen ? Sur le principe oui, mais tout dépend des modalités, des conditions d'application.

Ces mesures nouvelles, disions-nous, traduisent un certain mécontentement de l'État, un certain agacement.

Mais en multipliant les organismes, les structures, les instances de consultation, l'État n'a-t-il pas favorisé un processus conduisant à repousser les décisions ou plus exactement à les diluer autant que les responsabilités ? Si bien que les services techniques devant cette multiplicité ont continué à fonctionner sans partager une parcelle de leur pouvoir ; ils (DDAF, ONF, SDIS, etc.) ont poursuivi leurs actions en direct auprès de leurs interlocuteurs habituels (essentiellement

les maires). N'est-ce pas dans ces pratiques administratives, dans ce caporalisme ajouté au clientélisme des élus qu'il faille chercher l'échec de tous les efforts entrepris pour développer la prévention : ce ne sont pourtant pas les crédits qui ont manqué, que sont-ils devenus ?

II - PRÉVENTION OU CONFUSION

En conclusion du rapport précité du délégué aux risques majeurs H. Tazieff affirme (p. 54), en 1983 :

« La prévention par contre a été négligée à l'extrême et les crédits modestes qui lui étaient en principe alloués, détournés ».

J.-C. Gaudin pour sa part écrivait déjà, en 1980 p. 51 et p.100 de son rapport :

« Votre rapporteur a en effet été frappé tout au long de son enquête par le caractère très parcellaire, lacunaire et pour tout dire très insuffisant, des connaissances de tous ordres relatives à la forêt méditerranéenne...

Ce manque d'information est en lui-même révélateur du peu d'intérêt que suscite cette forêt... »

Faut-il rappeler les termes de l'exposé des motifs de la loi de 1966 qui faisait des incendies de forêt de la région méditerranéenne un problème d'ampleur nationale permettant à « l'État d'agir vite et efficacement » ?

Ou encore : « Dès 1868, la création d'un corps de sapeurs forestiers était à l'ordre du jour, mais le coût de l'opération fit reculer les communes, qui en réclamèrent les moyens à l'État dans un vote émis en 1913 ». Cette dernière citation est tirée de la thèse d'Henri Amouric sur « les incendies de forêt autrefois dans la région méditerranéenne »¹⁸¹, document dont le contenu est remarquable quant à l'éclairage qu'il apporte sur les discours ou rapports officiels d'aujourd'hui. C'est en lisant cet ouvrage que l'on pourra mesurer toutes les allégations et observations que nous allons formuler. H. Amouric établit clairement la fausse idée « d'un âge d'or, d'un autrefois qui aurait connu un harmonieux équilibre entre l'homme et la forêt ». Au contraire, ajoute-t-il, « on ne soulignera jamais assez à quel point le couvert forestier avait été dégradé sous l'ancien régime, dans l'indifférence générale ». Il conclut sur cette remarque qui confirme tout le sens de notre recherche :

... « il est symptomatique que ce travail porte en définitive autant sur le discours produit que sur les réalités auxquelles il s'applique.

¹⁸¹ Décembre 1985 : CEMAGREF et CERFISE Aix en Provence à la demande de la DATAR/Mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen.

... qu'il ne s'agit pas seulement d'analyses objectives d'un problème concernant les écosystèmes forestiers, mais aussi de propos révélant nombre d'enjeux sociaux sous-jacents ». En effet en ce domaine, les discours sur la prévention l'emportent très largement, et ce, depuis des décennies. Comme le souligne le rapport Gaudin (p.100) « *après les grandes catastrophes, l'État et les Collectivités locales, brutalement sensibilisés à l'ampleur du problème, sont toujours momentanément portés à consentir un effort vigoureux ».*

La réalité est pire puisque cette sensiblerie est proportionnelle à la surface brûlée et surtout au nombre de maisons brûlées et plus encore, aux victimes : la forêt en définitive ne suscite qu'un intérêt très secondaire. Elle est même considérée, selon les circonstances « locales », comme une gêne, voire comme une menace pour la sécurité des habitations.

Cette situation vis-à-vis de la forêt, de la prévention des incendies a toujours existé, elle est d'autant plus curieuse que ce ne sont pas les crédits qui manquent. Ce sont donc certains « enjeux sociaux » qui peuvent fournir quelques éléments d'explication et s'ils ont évolué avec leur époque ils restent relativement permanents au regard des témoignages historiques.

A) La prévention : un alibi

Le bassin méditerranéen, la « Riviera » française a toujours fait l'objet d'une attention privilégiée, d'un intérêt soutenu sur les plans économique, touristique, social et donc politique. Les forêts provençales font partie intégrante des paysages méditerranéens : les cigales et les pinèdes constituent un environnement typique que de nombreux peintres, écrivains, chanteurs ont, chacun à leur façon, abondamment encensé.

Les forêts constituent un écosystème complexe et, à ce sujet, il n'est pas sûr que chacun parle de la même chose suivant les circonstances ou les intérêts en cause. Entre le forestier, le chasseur, le touriste, l'agriculteur, le promoteur, l'automobiliste, le promeneur, l' élu local, le résident, le citadin plus ou moins « écolo », chacun voit dans l'environnement forestier un paysage, un usage différent, un espace « naturel » particulier, un enjeu ou un intérêt propre.

En définitive, les forêts du Sud méditerranéen sont assez peu connues et, en 1980, le député J.-C. Gaudin dans son rapport s'étonne de cette situation. Ce fait est d'autant plus saillant dans le domaine de la prévention.

Dans la lutte contre les incendies de forêt dans ces régions, la prévention a toujours été reconnue comme une priorité absolue, un investissement préalable indispensable. Tous les discours qu'ils soient politique, technique et même scientifique sont unanimes pour l'affirmer. Si ce qu'il faut

faire en matière de prévention est abondamment décrit, et ce depuis le XIX^e siècle¹⁸², les réalisations concrètes sur le terrain restent aujourd’hui encore difficiles à inventorier.

En fait, il semble que le terme de prévention a fait et fait encore l’objet d’interprétations diverses qui ont abouti à donner à cette notion un sens très large, trop large sans doute au point qu’on a finalement peu fait de prévention dans la forêt pour préférer des actions plus spectaculaires, plus médiatiques hors de la forêt.

1) L’espace forestier méditerranéen cantonné

On se rappelle nos commentaires sur la loi de 1966 (cf. Partie I). Des choix ont été faits à l’époque et même avant pour donner à cette région une orientation dans l’aménagement du territoire qui a favorisé l’urbanisation et le développement touristique. Urbanisation le plus souvent anarchique provoquant un « mitage du territoire » à l’origine de l’aggravation des risques et qui ajoute à la difficulté de la lutte contre les feux. Il s’ensuit sur le plan forestier, un recul de la sylviculture, une dégradation des sols, des peuplements affaiblis, difficiles à valoriser et à entretenir, situation similaire en agriculture où les terrains qui n’ont pas été bâtis sont restés à l’abandon. Dans ce contexte les équipements forestiers sont eux aussi difficiles à entretenir et les travaux neufs à effectuer d’autant plus coûteux. Cet ensemble constitue un terrain propice pour la propagation du feu surtout lorsque le Mistral s’en mêle.

Ce constat pessimiste tranche avec les discours sur la forêt, mais il explique en partie la permanence du phénomène « feux de forêt ».

Il convient tout de même de préciser que l’on qualifie chaque été « feux de forêt » des incendies qui se développent en réalité sur des garrigues ou des maquis. Les chiffres ci-dessous situeront d’une manière plus exacte la répartition des surfaces suivant les formations végétales.

¹⁸² Enquête FARÉ relative aux forêts des Maures et de l’Esterel, 1868

Tableau n° 50 – Protection de la forêt méditerranéenne contre l’incendie, dossier de presse du 5 juin 1986

Régions Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d’Azur et département de l’Ardèche (+)	
Superficie totale	7.410.231 ha
Superficie boisée (1) dont feuillus 54 %, résineux 46 %	2.250.785 ha
Taux de boisement (superficie boisée/superficie totale)	30 %
Superficie des garrigues, landes et maquis (2)	2.016.130 ha
Superficie des espaces naturels non agricoles (1) + (2)	4.266.915 ha
Dont soumis au régime forestier	973.542 ha
▪ Domaniaux	418.755 ha
▪ D’autres collectivités	554.787 ha
Appartenant à des particuliers	3.293.373 ha

(+) Les départements de la Drôme et de l’Ardèche (région Rhône-Alpes), quoique non comptés dans ces chiffres, sont eux aussi intéressés par certaines actions concernant la forêt méditerranéenne.

Notons que c’est la région PACA qui a le plus fort taux de boisement soit près de 50 % (surface boisée réelle). Il reste que, les surfaces réputées subforestières (landes, garrigue, maquis) le sont, pour une part, devenues. Elles n’ont pas toujours été dans cet état et sont les conséquences d’incendies répétés, de maladies ou plus simplement d’abandon. Les surfaces gagnées par les friches sont aussi un symptôme d’une situation économique et sociale qu’il ne faut pas oublier. Globalement, ces surfaces sont très importantes et plus ou moins équivalentes à celles des forêts. Tout a été dit et écrit sur ce phénomène, de l’exode rural à la spéculation foncière, point n’est besoin d’y revenir¹⁸³ ; sans oublier les multiples rapports, études, documents de l’INRA, du CEMAGREF, de l’ONF, de l’Entente, etc.

Néanmoins, ils ne suffisent pas à expliquer, par exemple, pourquoi encore aujourd’hui et malgré les crédits abondants, les forêts méditerranéennes ne sont pas ou peu équipées contre le risque

¹⁸³ H. Amouric et aussi Seguret ou encore Vincent Clément dans « Espace géographique », 2005/4 : les feux de forêt en méditerranée, un faux procès contre nature... voir bibliographie

d'incendie. Or, si on veut réellement défendre les forêts contre le feu, il faut les aménager pour ce faire, les compartimenter et finalement les cantonner. Pour réellement revaloriser les massifs forestiers méditerranéens, il faut, en effet, les cantonner suivant leur affectation, le rôle que l'on veut leur faire (ou qu'ils peuvent) assumer : protection, production, loisir. Il ne faudra pas hésiter à interdire l'accès au public de certaines zones forestières en attendant que les peuplements choisis atteignent une certaine maturité, une certaine résistance au feu grâce à un aménagement ad hoc qu'il sera possible d'entretenir (et donc de surveiller) régulièrement. De même, il ne faudra pas hésiter à isoler définitivement d'autres zones trop fragiles ou trop dégradées ou de protection. C'est une étape incontournable si l'objectif est, non seulement la reforestation de cette région, mais surtout la gestion durable des forêts.

Le recours au cantonnement des massifs est une technique (et une solution) connue, mais coûteuse. Elle n'est pas non plus très populaire, surtout auprès des indigènes : c'est donc une décision politique¹⁸⁴.

Depuis quelques décennies finalement aucune politique forestière d'ensemble n'a été conduite dans ces régions sauf quelques grands reboisements faits à grands frais sans précautions particulières en matière d'équipements contre l'incendie alors qu'ils s'inscrivent dans des zones particulièrement exposées et déjà sinistrées, d'ailleurs ce sont souvent les mêmes zones forestières qui brûlent ! Les services forestiers devaient reboiser, ils ont reboisé, suivant une bonne logique d'ingénieur, quitte à recommencer dans quelques années et pour les mêmes raisons.

Cette absence de politique est-elle en définitive une forme de décision politique qui s'appuie sur l'idée que les forêts provençales ne seront jamais de vraies forêts ? Il faut certes limiter les risques pour les pinèdes, mais seulement sauvegarder le paysage (ce qui est très différent de la conduite d'une forêt) : que ce soit à Paris ou dans le bassin méditerranéen n'est-on pas peu ou prou convaincu au fond de « cette réalité » ?

Si cette hypothèse devait être retenue, alors la situation actuelle n'aurait rien de vraiment surprenant. Le fait de consacrer beaucoup d'attention aux moyens de lutte et à l'information sur la forêt suffit à démontrer tout l'intérêt que portent les élus, les autorités, au paysage en l'occurrence « ... *aux espaces naturels méditerranéens* », comme il est de plus en plus souvent écrit et décrit !

Rien n'apparaît, à ce moment, pour contredire cette hypothèse, nous sommes loin du cantonnement des massifs forestiers. Mais l'État, en voulant obliger les collectivités à investir

¹⁸⁴ Depuis les années 2000, chaque été, les préfets, en PACA notamment, interdisent des zones forestières à la circulation pendant les périodes à risque. Mesure qui semble, maintenant, plutôt bien acceptée par les populations locales.

dans la prévention, peut-il rompre cette indifférence que suscite la forêt et amorcer une véritable politique forestière en passant par la prévention ? Peut-être, mais à condition, comme pour la forêt, que la prévention soit bien définie en termes de travaux et non de discours ou de campagne d'information.

2) La prévention reste à faire

Ainsi que nous l'avons vu dans le Sud-Ouest, la prévention des incendies de forêt consiste essentiellement à équiper les massifs forestiers pour éviter que le feu qui s'y déclare ne se propage trop vite. Pour ce faire, un certain nombre de travaux doivent être entrepris pour compartimenter les peuplements, éviter leur trop grande combustibilité – entretiens réguliers, débroussaillage - favoriser leur développement par un bon assainissement – fossés, ponts, et enfin maintenir et faciliter un accès rapide pour les moyens de lutte : pistes, routes forestières assorties de points d'eau. En définitive, les forêts doivent faire l'objet d'une gestion régulière si l'on veut vraiment les protéger.

En fait, le maillage des peuplements forestiers par un bon réseau de pistes (appelées pistes de DFCI) assorti de points d'eau constitue le choix prioritaire en matière de prévention en milieu forestier. Ces investissements effectués pour la mise en défens de la forêt contre les risques de feu, il est alors temps de parfaire le système pour défendre la forêt contre l'incendie – DFCI.

Le quadrillage d'un massif participe à son compartimentage et le rend très accessible. C'est cette condition d'accessibilité qui prévaut, car elle augmente les chances de la lutte contre le feu déclaré et elle rend enfin efficace tout ce qui relève de l'alerte, de la surveillance et de la prévision : patrouille forestière, tour de guet, indice météo, observation aérienne. Cette dernière, expérimentée dans le Sud-Ouest dès la fin de la première guerre dans les années 1920-30, a été rapidement abandonnée, car à défaut d'un carroyage suffisant au sol, la détection d'une fumée d'un avion prouvait simplement que le pilote avait une bonne vue ; les moyens de lutte ne pouvant se rendre sur le lieu de l'éclosion du foyer : la forêt brûlait... Aujourd'hui, le téléphone portable et la géolocalisation changent totalement la donne et conduit déjà à reconsidérer les techniques de surveillance et d'alerte. Il n'empêche, dans l'organisation de la défense des forêts contre les risques de feu, il y a une chronologie à respecter dans les opérations à mener : prévention, prévision, lutte.

Il en va de même dans le Sud-Est, même les canadiens ne pourront jamais compenser le manque d'infrastructures au sol, car ces moyens de lutte, au demeurant utiles, ont rarement pour effet d'éteindre un feu définitivement : ils le contiennent, ils ralentissent sa propagation, ils l'arrêtent (quand les conditions météorologiques le permettent), mais le risque demeure et il faut toujours des moyens au sol, ne serait-ce que pour éviter les reprises, c'est-à-dire faire la garde du feu.

Sans ces équipements au sol la défense de forêts contre l'incendie dans le Sud-Est est vouée à l'échec, de plus ils contribuent à une meilleure sylviculture. Des peuplements accessibles facilitent les conditions de travail en forêt, son exploitation est rendue plus aisée, donc plus intéressante économiquement et partant ils incitent à une valorisation sylvicole des massifs ainsi protégés. Et conséquemment, les peuplements sont plus faciles à entretenir et à surveiller par le même personnel forestier.

À l'évidence, la prévention attachée au milieu forestier s'inscrit en réalité dans un choix de sylviculture, dans une politique forestière réelle et 60 ans de DFCI systématique dans le Sud-Ouest sont là pour le démontrer. Or, de ce point de vue, ce qui se passe dans le Sud-Est est tout à fait surprenant ; malgré des crédits abondants et du personnel forestier compétent, il est très difficile de disposer d'un inventaire précis des équipements de DFCI.

- Les équipements de DFCI : un inventaire défaillant

Il s'agit de recenser les travaux de défense de la forêt contre l'incendie, c'est-à-dire les supports d'une véritable prévention en milieu forestier. À ce propos, force est de constater, malgré une littérature monumentale sur la forêt méditerranéenne¹⁸⁵, l'absence d'un inventaire précis des équipements de DFCI.

Cependant, dans le rapport de la Mission interministérielle de 1979 pour la protection et l'aménagement naturel méditerranéen (intitulé assez révélateur), il était précisé que :

*« Jusqu'à présent les équipements de forêt ont été développés selon un rythme annuel de :
1500 à 2000 ha de débroussaillage
600 km de pistes de pénétration
100 points d'eau de 60 m3... »*

Or, dans le dossier de presse des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture en juin 1986, les chiffres suivants apparaissent (Les seuls chiffres disponibles à l'époque dans un document public sont de 1985¹⁸⁶).

¹⁸⁵ Voir notamment numéro spécial RFF 1975

¹⁸⁶ Dossier de presse juin 1986 ministères agriculture et intérieur

Tableau n° 51 – Équipements forestiers en 1985

1985	PRÉVENTION			PRÉVISION		
	Pistes (km)	Points d'eau (nombre)	Pare-feu (ha) débroussaillage	Postes de guet	Patrouilles surveillance	Unités de forestiers-sapeurs
PACA	3 150	1 844	(1) 19 900	40	(3) 45	(2) 8
Languedoc Roussillon	2 587	336	1 735	36	24	5
Corse	636	127	1 843	2	10	7
TOTAL	6 373	2 307	23 478	78	79	20

- (1) Assimilation statistique des pare-feu et des surfaces débroussaillées
- (2) Soit 804 hommes gérés par l'ONF auxquels il faut ajouter 564 anciens Harkis (FSIRAN).
- (3) Créée plus récemment : composées d'un pompier et d'un forestier avec un VLI (véhicule léger d'intervention type Dangel).

Comment ne pas rester perplexe devant ces chiffres ? Si ce sont les équipements réalisés et les actions menées en 1985, c'est remarquable, mais il est permis d'en douter, au contraire nous pensons qu'ils traduisent des travaux faits depuis ces dernières années, la lecture des tableaux qui suivent nous le confirmera.

Si, en ce qui concerne la surveillance des forêts qui ressort de la prévision, les données ne manquent pas depuis des années ce qui autorise une certaine appréciation, par contre, en matière d'équipements de DFCI, c'est-à-dire de prévention en milieu forestier, on reste stupéfait.

Si nous rapprochons ces chiffres avec ceux publiés dans le dossier de presse de 1990, nous avons même l'impression que des efforts ont été accomplis, ce qui est vrai, mais là encore nous évoluons entre l'effet d'annonce et la magie statistique.

Tableau n° 52 – Équipements forestiers en 1990

1990	PRÉVENTION			PRÉVISION		
	Pistes (km)	Points d'eau (nombre)	Pare-feu (ha) débroussaillage	Postes de guet	Patrouilles surveillance	Unités de forestiers-sapeurs
PACA	4 634	3 047	25 618	57	47	123
Languedoc Roussillon	2 465	412	3 493	58	58	82
Corse	1 075	66	3 014	31	22	87
Rhône Alpes	1 510	102	257	2	17	9
TOTAL	9 684	3 627	32 382	148	144	301

Au regard de la surface concernée, on remarque tout de suite les dramatiques insuffisances du carroyage, du compartimentage et du manque de points d'eau notamment en Languedoc-Roussillon et en Corse. De surcroît à propos des points d'eau, il conviendrait de connaître leur localisation, de savoir si ce chiffre englobe aussi les points naturels et aménagés et pas seulement les réserves artificielles.

Bref, il est quasi impossible d'avoir une idée précise sur le niveau d'équipement réel en matière de DFCI sur l'ensemble des départements concernés ni sur les progrès réalisés depuis ces vingt ou dix dernières années¹⁸⁷. Il y a de quoi s'interroger sur ce que font tous les organismes de recherche, les services forestiers et les innombrables structures qui prétendent se préoccuper de ce problème dans le Sud-Est. Même les publications restent muettes sur l'inventaire de l'existant alors qu'elles évoquent de nombreux projets¹⁸⁸. Il faut constater que ni les VI^e, VII^e et VIII^e plans ne peuvent non plus nous renseigner ?!

Faut-il en conclure que tout reste à faire ?

¹⁸⁷ Revue technique du feu n° 198 juillet 1980 de Montgolfier

¹⁸⁸ cf. Revue Forêts méditerranéennes

Même le programme financé conjointement avec le FEOGA suivant la décision du règlement communautaire de 1979¹⁸⁹ reste introuvable.

- FEOGA : des crédits pour quoi faire

La CEE n'est pas restée insensible aux problèmes des incendies de forêt et dès 1980 via le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles) des crédits étaient votés au bénéfice de l'État, des collectivités et des particuliers. Ainsi, les régions PACA, Languedoc-Roussillon, Corse et les départements de l'Ardèche et de la Drôme pouvaient en bénéficier et pour ce faire, bien entendu, les services forestiers de l'État ont établi un « programme national cadre » précisant le volume des travaux et leur coût et les aires géographiques concernées.

Le montant, exprimé en franc, dudit programme s'établissait ainsi qu'il suit :

– FEOGA : 510 millions

– Crédits publics : 432 millions entre les budgets de l'État, du FFN, des établissements publics régionaux et de l'ONF

– Collectivités locales : 108 millions

Soit un total de 1080 millions de francs en 1980 à utiliser pour les opérations suivantes : reboisements, améliorations des peuplements et travaux qui y sont connexes, c'est-à-dire les travaux de prévention : une somme considérable sur 5 ans, du jamais vu en forêt !

Déjà, on pressent une curiosité dans cet objectif puisque le reboisement et la reconstitution sont prioritaires sans qu'au préalable ne soient exigés les équipements indispensables pour permettre de protéger ces reboisements (pistes, pare-feu, points d'eau).

Et dès 1982 le programme FEOGA était présenté en ces termes¹⁹⁰ :

« En 5 ans les réalisations suivantes sont attendues :

- 36 000 ha de reboisement
- 40 000 ha d'amélioration des forêts dégradées et de débroussaillage
- Protection et équipement de 83 000 ha, création de 990 km de pistes, 26 000 ha de banquettes pour plantations en montagne.

Le règlement devrait permettre plus que le doublement annuel des superficies boisées ou améliorées (soit plus de 10 000 ha/an) »

En juin 1986, un nouveau dossier de presse¹⁹¹ est publié, voici comment le même programme FEOGA est présenté :

¹⁸⁹ Règlement CEE n° 269/79, expiration 31 décembre 1985

¹⁹⁰ BIMA n° 992 suppléments forêt méditerranéenne p. 42

¹⁹¹ Ibid.

« Les réalisations attendues sont, en 6 ans :

- 43 000 ha de reboisement
- 48 000 ha d'amélioration de forêts dégradées
- Les travaux annexes correspondent à 1 190 km de routes forestières
- 31 740 ha équipés contre l'érosion, 99 600 ha protégés contre l'incendie

.... »

Force est de s'interroger quant à cette présentation : les travaux décrits sont-ils effectués ou restent-ils à effectuer ? En 1982, le programme des réalisations était sur 5 ans, en 1986 en 6 ans (de plus ?). Les chiffres interpellent, y a-t-il le personnel disponible pour réaliser ce programme pharaonien ?

Que signifie exactement l'expression « sont attendus » ? Là encore, le manque d'informations précises est étonnant s'agissant de crédits européens et nationaux.

Un rapport du conseil régional PACA,¹⁹² publié en octobre 1986, contient des remarques intéressantes à ce sujet puisqu'il souligne qu'en définitive (cf. : p 31-32) seulement près de 28 % des crédits du programme FEOGA ont été effectivement utilisés dans la région PACA. Si ce chiffre est le même pour les autres régions ou départements concernés, la rédaction des publications précédemment décrite s'explique déjà mieux : l'effet d'annonce domine.

Mais que sont ces crédits devenus, ces engagements (cf. rapport de la Cour des comptes, 1982, JO n° 41, p. 135-136) ?

Encore une opération manquée qui révèle, une fois de plus, les pesanteurs permanentes entre les services de l'État et ceux des collectivités régionales et locales.

Mais pourquoi depuis toutes ces années n'est-il toujours pas possible de s'appuyer sur un inventaire précis des équipements de DFCI alors que chacun se prévaut de cette indispensable priorité : prévenir ? De notre point de vue, c'est la notion de prévention qui a connu une dérive ; n'a-t-on pas préféré là encore sacrifier au spectacle ?

- De la prévention à l'information

Suivant les documents les plus récents comme exemple à l'époque, en fait, ils illustrent une situation qui dure depuis plus de 30 ans. S'il l'on en croit le dossier de presse précité¹⁹³ la prévention des incendies, après avoir souligné bien entendu son « rôle primordial », c'est d'abord :

¹⁹² F AGOSTINI, conseiller régional chargé de la forêt – Rapport sur les incendies de forêt de l'été 1986

¹⁹³ Ibid. dossier de presse 05.06.86 ministères de l'Agriculture et Intérieur « protection de la forêt méditerranéenne contre l'incendie »

- Sensibiliser la population et les élus par l’information
- Surveiller
- Rendre la forêt moins combustible
- Rendre les massifs forestiers accessibles aux pompiers

Logiquement et selon les commentaires qui figurent dans ce dossier, c’est le dernier point qui devrait être prioritaire et qui relève bien de la prévention avec l’avant-dernier point.

Mais depuis longtemps, les services des ministères de l’Agriculture et de l’Intérieur et ceux des collectivités départementales notamment, lorsqu’ils parlent de prévention, désignent en fait les campagnes d’information sur la surveillance des massifs. C’est pour nous une curiosité dans le raisonnement que nous nous expliquons mal. Pourtant là aussi il existait un précédent : le sud-ouest. Dans cette région, des campagnes d’information avaient été diffusées dans les années 1950 avec film à l’appui, dépliants, création d’une mascotte : Sylvain le hérisson ?! Très vite, les forestiers du Sud-Ouest ont abandonné ces opérations qui n’avaient finalement que très peu d’impact et surtout se révéleraient totalement inefficaces. C’est ce que dit également le rapport Gaudin (p. 196). *Or, l’État et les collectivités continuent à dépenser des sommes importantes dans ces opérations qui, hors milieu scolaire, n’ont que peu d’effets*¹⁹⁴. Ces actions d’information, si elles relèvent d’une forme de prévention (la confusion avec éducation est souvent faite), n’ont rien à voir avec la prévention en milieu forestier, seule capable de contribuer à une certaine maîtrise du risque feu de forêt. De même, la surveillance d’un massif qu’elle soit terrestre, armée ou non, ou aérienne reste inefficace sans une bonne densité d’équipements au sol de DFCI, régulièrement entretenus.

Alors pourquoi cette assimilation qui conduit en fait à une démobilisation de la part des élus et des collectivités qui, parce qu’ils financent en tout ou partie un stand, un audiovisuel, des dépliants croient avoir œuvré pour la protection de la forêt. Il est vrai qu’une caravane publicitaire est plus voyante et électoralement plus visible qu’un point d’eau « caché » dans un massif. Le dossier de presse précité consacre plus de deux pages à l’action d’information du public et une demi-page aux équipements de DFCI.

Dans la région PACA, une revue est éditée pour témoigner de l’action régionale d’information sur la forêt (ARIF) financée à 40 % par le ministère de l’Agriculture.

Dans ce domaine, on ne peut s’empêcher de penser à une forme de « gadgétisation »¹⁹⁵ devant cette profusion « communicante » qui finalement ne participe en rien ou presque à la prévention des incendies en forêt.

¹⁹⁴ Ibid. rapport AGOSTINI 1986, rapport Antonin 1923, RFF 1974 n° spécial, tome 1

¹⁹⁵ Rapport Gaudin p197 Ibid.

Cette agitation publicitaire, plus ou moins médiatisée, contribue à notre sens à cette dérive du concept de prévention que nous avons précédemment dénoncée ; les crédits affectés à ces opérations ne peuvent être inscrits au crédit d'une action prioritaire et constructive pour la protection des forêts méditerranéennes, pas plus que certaines opérations dites « pilotes » qui faute d'impliquer les acteurs locaux sont à refaire quelques années plus tard (cf. les PIDAF et autres PAFI).

- L'État centralisateur

On se souvient qu'à la suite de grands incendies des années 1962 -1964, la loi de 1966 avait été votée prévoyant des mesures « originales » notamment en rendant obligatoire des travaux pour la protection des forêts contre l'incendie dans le cadre de périmètre pilote. L'État comptait ainsi (dé) montrer ce qu'il fallait faire en aménageant de façon exemplaire ces quelques secteurs ainsi désignés. De fait sont nés les périmètres pilotes (du massif de Maures Calanques – Sainte Baume, etc.).

Ces zones furent effectivement aménagées à l'initiative et par les services forestiers, de l'État¹⁹⁶ ; investissements, équipements, coût d'entretien étaient prévus, calculés, évalués. Ces réalisations exemplaires faites, que sont-elles devenues ? Et le délégué aux risques majeurs d'apporter une réponse dans un de ces rapports au président de la République : « *Mais ces périmètres, dont l'équipement a été financé entièrement par le ministère de l'Agriculture, ne sont pas correctement entretenus par les collectivités bénéficiaires qui n'ont pas participé financièrement à leur création et se sentent désresponsabilisées. Ils sont donc inopérants et on constate qu'ils brûlent... Il est donc nécessaire que les travaux de prévention ne soient pas payés et réalisés par Paris, mais décidés et payés partiellement par les collectivités locales...* »¹⁹⁷

Ce phénomène est pourtant connu depuis longtemps, les élus locaux n'aiment pas les décisions venues directement de Paris, encore moins lorsqu'elles donnent lieu à exécution sans eux. Ce rejet pour tout ce qui « viendrait de Paris » est un des arguments qui ont rassemblé pour la décentralisation. Les exemples sont multiples pour tout ce qui touche le milieu rural allant de l'équipement des communes en passant par la chasse, les lignes électriques, etc. Le talent d'un préfet, d'un DDAF (directeur départemental de l'Agriculture et de la Forêt) ou d'un DDE (directeur départemental de l'Équipement) s'apprécie justement par sa capacité à permettre aux autochtones de s'approprier un projet établi par l'Administration.

¹⁹⁶ RFF n° spécial 1974 T2

¹⁹⁷ Rapport H. Tazieff au président de la République p 41 JO 1^{er} septembre 1983

Dans le domaine des incendies de forêt, le Sud-ouest offre d'innombrables illustrations.

Par exemple, dans les années 1945/50 de grandes pistes intercommunales ont été tracées et réalisées par les services de l'État, les communes devaient en assurer par la suite l'entretien. Elles ont refusé pendant longtemps de le faire et ce sont les forestiers privés, via les ASA de DFCI, qui ont pris le relais¹⁹⁸. Faut-il rappeler que, dans cette zone forestière du Sud-Ouest, les travaux neufs et l'entretien des ouvrages de DFCI sont assurés et localement décidés dans le cadre d'associations syndicales communales autorisées qui regroupent toutes les propriétés privées et publiques, leur propriétaire y compris le maire, et sont donc réalisés ?

Il est frappant de voir combien dans les régions du Sud-Est, et sauf exception, le cadre communal est écarté dans l'élaboration des projets assurés par ailleurs par des ingénieurs compétents. Le résultat est garanti, et dans les décennies 1980, et même 1990, nous observons les mêmes phénomènes de blocage décrits déjà au XIXe siècle¹⁹⁹.

L'échec du programme FEOGA est une des conséquences de ce processus ou l'élu local, habitué à ce que les services extérieurs de l'État répondent à tout, ne se sent pas concerné, il est en quelque sorte déresponsabilisé. Alors qu'au contraire la lutte contre les incendies et les secours des pompiers engagent la responsabilité du maire de la plus petite commune rurale.

En outre, et toujours relativement au programme quinquennal, il semblerait que, selon certains témoignages notamment du CRPF de la Région PACA, de nombreux projets seraient restés en panne faute d'obtenir, dans les délais, la part des crédits de l'État ?!

Lourdeur administrative, ou qualité technique des projets insuffisante : quelles sont les véritables raisons de l'échec de ce programme ambitieux ? La réponse est difficile à obtenir puisqu'en la matière l'État est juge et partie avec ses services.

Depuis les années 1980, et encore plus récemment, les discours et rapports rappellent l'importance des comités communaux feux de forêt. Il est démontré qu'en effet le rôle de la commune - l'intervention dans les initiatives, dans la conception des projets - est fondamental. Sur le plan politique, il semble que les mesures tendent à inciter, à encourager la mise en place de ces comités communaux : seront-elles suivies d'effet ?!

On est frappé, à ce stade, d'observer combien une mesure décidée par le ministre peut être vidée de son sens et ne jamais être appliquée. Il s'agit là de décrire une fois de plus la rivalité profonde qui existe souvent entre le ministre, son cabinet et les directions techniques chargées d'appliquer ou de faire appliquer des décisions. À ce sujet, la direction des forêts (absorbée

¹⁹⁸ L'entretien était assuré par les ASA de DFCI sur les financements issus de la Caisse de prévoyance

¹⁹⁹ cf. Martine Chalvet, « La vulnérabilité de la forêt provençale face aux incendies : naissance d'une notion fin XIXe », décembre 2016 - voir bibliographie

dans la direction de l'Espace rural et de la Forêt... devenue ensuite une sous-direction) a toujours été jalouse de sa compétence et de son expérience, en un mot de sa permanence, face à des ministres (qui étaient) de l'Agriculture (et donc pas forestier). Lorsqu'un membre de l'administration centrale des forêts était nommé dans un cabinet (c'est arrivé plusieurs fois), il se trouvait aussitôt marginalisé, sans aucun pouvoir sur ses anciens collègues (trahison ?).

De fait, une mesure annoncée par le ministre ou proposée par son cabinet, qui n'est pas une idée de la direction technique ou qui n'a pas au préalable reçu son aval, a finalement peu de chance d'être appliquée sur le terrain. Un libellé abscons ou très vague du règlement administratif et la direction départementale attendra des nouvelles directives pour l'appliquer... qui ne viendront pas. Ou encore, la mesure se trouve assortie de normes techniques et de délais tels que les destinataires sont « dissuadés ».

Il est stupéfiant de constater à quel point ce processus fonctionne au sein des services extérieurs de l'État. Avant que le blocage ne soit identifiable, le ministre aura changé, tout comme le préfet dans le département. Et le tour est joué ! Et on recommence !

Autre illustration de cette attitude de l'État pilote dans un circuit balisé par ses services : les instances consultatives. Après avoir été créé dès le 17 avril 1972 la mission interministérielle pour la protection et l'aménagement de l'espace naturel méditerranéen²⁰⁰, est tombée en « désuétude » à partir des années 1980, et ce, malgré le nouveau Plan de 1979. En 1986, de nouvelles décisions sont prises²⁰¹.

- La mission interministérielle

Conçue sur un modèle centralisateur cette mission réunissait tous les ministres intéressés, de la Défense en passant par l'Équipement et l'Agriculture, le Tourisme et les Transports, l'Urbanisme, etc., et les préfets concernés. L'article G prévoyait en son sein une commission spéciale « feux de forêt » habilitée à associer toutes les autorités compétentes dans les régions de l'espace méditerranéen. Dans la Revue forestière française²⁰², elle confiait quelques-unes de ses observations :

- On ne peut parler de lutte contre les incendies de forêt sans évoquer le rôle de cette forêt.
- On ne peut recruter des hommes et les charger de l'entretien de la forêt sans s'occuper aussi de ceux qui pourraient vivre de la production du sol dans la mesure où l'outil mis à leur disposition serait réadapté.

²⁰⁰ Décret du 17.04.1972 n ° 72289

²⁰¹ Comité interministériel du 11 décembre 1986

²⁰² N° spécial RFF de 1975 p 534 et suivantes

- On ne peut à la fois vouloir protéger la forêt contre le feu et la laisser se démanteler sous le coup de l'urbanisation.
- On ne peut laisser construire en forêt sans avoir présent à l'esprit le danger qui peut en résulter pour les habitants et sans avoir au préalable adapté les bâtiments et les voiries et réseaux aux conditions particulières du milieu.

« Il faudra donc dans l'avenir si on désire voire subsister sur les bords de la méditerranée son manteau végétal qui est un des tout premiers atouts de la région, veiller à restituer à la forêt, au sens large, le rôle économique et social qu'elle doit jouer et à confirmer l'agriculture comme moyen de compartimentage du territoire et de coupure verte des agglomérations... »

Ces conclusions, ou constats, étaient déjà connus et entendus, la mission les a confirmés soulignant en même temps son incapacité à les régler faute de pouvoirs réels. Ils seront, ainsi que nous l'avons vu, repris à l'identique dans les autres rapports, missions et conseils des ministres des années plus tard, toujours et encore.

- Le Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne

L'État (et son administration) dit on « n'a pas de mémoire, mais il a des archives ». Faut-il en conclure que cette nouvelle instance consultative va accroître le volume des rapports sur la question des feux de forêts sans tenir compte des précédents puis les verser aux archives ? Tout porte à le croire. En effet, cette initiative « repose sur une coopération et une concertation plus forte entre l'État, les collectivités locales et les associations compétentes » (Refrain déjà entendu). Il est l'organe de conseil du Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) qui est, rappelons-le, un chapitre budgétaire dédié, a priori, aux actions de DFCI et mis à disposition du préfet de zone. Tel est l'objectif sur le papier. Il est ajouté, ensuite, ce Conseil d'orientation : *« ... réunira les représentants de toutes les parties en cause. Ses avis et suggestions constitueront progressivement une sorte de jurisprudence pour la prévention et la lutte contre les incendies de forêts... »*

Autrement dit, ce conseil n'aura pas le pouvoir, son autorité repose sur le consensualisme et la bonne volonté, chemin que personne n'a voulu suivre jusqu'à ce jour, pourquoi serait-il suivi demain ?

À ce propos, il est même conclu sur une note lyrique dans le dossier de presse qui renforce nos doutes quant aux pouvoirs de cette nouvelle structure : *« Aussi le Conseil d'Orientation de la forêt méditerranéenne deviendra-t-il à la fois l'imagination et la raison de la collectivité nationale en matière d'incendies de forêts ».*

Reste dans cet ensemble, dans cet interventionnisme tous azimuts, un sentiment d'échec considérable : si la prévention est bien là dans le discours, sur le terrain elle n'a apparemment pas progressé. Il est extraordinaire de constater par exemple que l'État - ses services, ses préfets - depuis 40 ans, continue d'organiser la reconstitution des massifs incendiés et à les financer sans exiger au préalable que les équipements de DFCI soient effectués, ni référencés, ni objet d'engagement de leur propriétaire (privé ou public) à cet effet.

B) La Cour des comptes dénonce

En 1986, à la suite d'un Conseil Interministériel exceptionnel, rappelons-le, des mesures sont prises notamment dans le domaine de la prévention pour la zone Sud-Est. Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) est créé sous la forme d'un chapitre budgétaire censé organiser et affecter tous les crédits destinés à la prévention. Une taxe sur les allumettes et briquets est décidée et son rendement est estimé à 50 millions de francs en 1987. Une dotation supplémentaire de 100 MF est ouverte pour le CMF sur le budget du Ministère de l'Agriculture. Du jamais vu !

Or, 15 ans plus tard, en 2001, la Cour des comptes, dans son rapport public²⁰³, consacre quelques pages, au vitriol, sur le bilan du CFM. En voici quelques extraits :

« [...] Le contrôle par la Cour du fonctionnement du conservatoire a montré que l'État, malgré les enjeux en cause, n'avait pas maintenu son effort financier initial ni assuré les conditions d'un bon emploi des crédits. Dès lors, une partie des équipements créés est devenue inutilisable. Cette imprévoyance est d'autant plus critiquable qu'elle affecte un secteur géographique où l'évolution mal maîtrisée de l'occupation du territoire multiplie les risques de sinistres. », p. 586.

« [...] Le Préfet de zone estime que le tiers du réseau d'environ 20 000 kilomètres de pistes de défense contre d'incendie (DFCI) créé depuis 1987 grâce au CFM est d'ores et déjà impraticable, qu'un autre tiers ne peut être utilisé qu'après reconnaissance, et que seul un tiers est maintenu en état correct. Selon une évaluation toute récente, 75 % des pistes ne sont pas entretenues ou sont en cours de disparition sous l'effet des intempéries. », p.589.

« [...] Surtout, l'urbanisation et le « mitage » du territoire boisé ont multiplié les zones à risque. [...] Or, selon la direction chargée de l'urbanisme du ministère de l'Équipement, l'urbanisation diffuse en forêt est à l'origine de 90 % des départs de feux. C'est pourquoi le décret du 23 mars 1992 a prescrit l'établissement de plans de zones sensibles aux incendies de

²⁰³ Rapport de la Cour des comptes, 8 juin 2001

forêt (PZSIF). Cependant, aucun PZSIF, aucun plan de prévention des risques d'incendies de forêts (le PPRIF ayant remplacé le PZSIF) n'était approuvé à la fin de 1999 dans les quinze départements du Sud-Est bien que la cartographie règlementaire du risque « feux de forêt » ait bien été instituée par la loi du 22 juillet 1987. Cette pression de l'urbanisation ne pourra que s'accroître puisque, selon les prévisions établies en 1997 par la direction de la population et des migrations du ministère chargé des affaires sociales, la façade méditerranéenne accueillerait quelque deux millions de personnes supplémentaires d'ici 2020, la population de Languedoc-Roussillon devant augmenter de 37 %, celle de la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur de 30 %, celles de Rhône-Alpes et de Corse de 22 %. », p. 591.

« Aucune véritable évaluation n'a été faite de l'efficacité des actions financées par le conservatoire. [...]... faute d'analyse suffisamment fine, il n'est pas possible, pour apprécier ce résultat, de faire la part des facteurs imputables respectivement aux conditions climatiques et aux actions du conservatoire. », p.592

Plus encore, le Conseil d'orientation du CFM ne devait-il pas produire un rapport annuel d'évaluation sur les financements et les réalisations des DFCI... ? Que sont devenus ces rapports annuels ? Pour notre part, nous n'en avons pas eu connaissance à cette époque ni aujourd'hui.

À l'évidence, les équipements de DFCI, de prévention sont, non seulement, difficiles à recenser, mais connaissent un taux « d'évaporation » important. Plusieurs raisons peuvent être évoquées. D'une part, la complexité des procédures dissuade les porteurs de projet et à l'évidence les relations entre les services de l'État et ceux des départements et régions ne témoignent pas d'une grande volonté de coopérer ni de travailler en bonne intelligence.

D'autre part, et c'est une donnée incontournable, qui sont les responsables de la gestion et de l'entretien de ces équipements lorsqu'ils existent ? Juridiquement, ce sont les maires et les propriétaires des terrains. Or, ces deux catégories ne sont pas ou peu impliquées dans ces procédures, le plus souvent faute de moyens, mais pas seulement. Par exemple, l'initiative de créer des comités communaux feux de forêt paraît intéressante, mais elle repose beaucoup sur le bénévolat, sur la bonne volonté, est-ce suffisant ? Le ministre de l'Intérieur, M. G. Defferre, adresse le 16 avril 1984, une circulaire aux préfets, comme ses prédécesseurs, afin qu'ils incitent les maires à développer des comités communaux feux de forêt. Mais ceux-ci voient leur objet limité aux relations avec la population, à fournir des informations. De surcroît, c'est aux services forestiers de l'État (DDAF, SERFOB, ONF, et Sapeurs-pompiers) qu'il revient d'animer, de faire fonctionner ces comités ! Alors que le maire est le représentant de l'État dans sa commune, il n'est pas désigné responsable direct de cette opération, au mieux, il préside.

Plus encore, dans cette circulaire, ni les propriétaires forestiers (ni même le CRPF) ou les agriculteurs, c'est-à-dire ceux qui sont sur le terrain, responsables, ne sont mentionnés. C'est une erreur fondamentale (cf. le cas du Sud-Ouest) et elle est historique. D'où la non-application de tous les textes (et ils ne manquent pas) depuis le XIXe siècle concernant la protection des forêts.

Enfin, là aussi, la prévention tant désirée fait l'objet de définition à « géométrie variable », bien loin de ce qu'elle devrait être, c'est-à-dire une politique d'aménagements et d'équipements par massif, et sachant que « le feu suit l'homme », par zone à risque devant conduire à une gestion durable des forêts.

Mais ne faut-il pas comprendre une fois de plus que tel n'est pas l'objectif : ne s'agit-il pas, plutôt, de « conserver » les espaces naturels, le paysage méditerranéen ?

Il convient de formuler trois autres remarques sur ce rapport de la Cour des comptes qui situent bien le fonctionnement des administrations centrales :

- La Cour des comptes ne fait aucun commentaire sur l'usage de la taxe sur les briquets et allumettes créée par la loi de Finances 1986 pour conforter les moyens du CFM : tel était pourtant l'objectif fixé par le gouvernement et son Premier ministre, J. Chirac.

Or, si la loi a bien été adoptée, c'est bien le ministère des Finances qui en garde la maîtrise. À ce propos la réponse du Budget au sénateur R. Courrière est pleine de sous-entendus : « ... *cette dotation a dû être inscrite sur un chapitre global au sens de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et sera répartie par arrêté du ministre des Finances à partir des propositions du ministre de l'Agriculture* » (cf. JO Sénat du 18/06/1987 p. 965)... Chronique d'un enterrement annoncé !

Ou bien, il faut croire que le ministre n'a pas fait de propositions pour la prévention ce qui confirme d'une certaine manière les constats que nous faisons dans cette région ; et la Cour des comptes se contente de constater la baisse régulière des crédits alloués au CFM, sans mentionner un quelconque lien avec la disparition de cette taxe « votée » dans la loi de Finances de 1999... sans bruit... !²⁰⁴

- Dans la loi relative à la forêt de juillet 2001 comme dans les textes qui suivirent sur la protection de la forêt méditerranéenne, ce rapport de la Cour des comptes fût pieusement ignoré et les services de l'État ont continué comme avant.

²⁰⁴ Dans cette même loi de Finances, le FFN est aussi supprimé pour de fausses raisons, mais les tempêtes de décembre 1999 ont balayé et emporté toutes discussions et oppositions... (À noter que M. J. CHIRAC était, à ce moment-là, le président de la République... !)

- Le financement de la prévention est donc amputé d'une recette spécifique sans aucun commentaire, silence dans les rangs des services de l'État, au contraire le ministère de l'Agriculture explique les bons résultats de la politique de protection conduite par ses services et le CFM, considérant les surfaces incendiées en diminution, donc tout va bien !

Nous retrouverons cet argumentaire singulier de plus en plus dans les différents rapports et missions qui vont suivre.

La Cour des comptes dénonce aussi dans ce rapport (p. 587 et suivantes) les annulations de crédits importants au regard du budget du CFM, fréquentes même en plein été, provoquant des difficultés pour les collectivités tenues d'apporter des cofinancements, avec pour conséquences, report des projets et des budgets, décisions modificatives et finalement, abandon des projets. À l'évidence, les relations entre les services s'en ressentent et l'image de l'État centralisateur n'en sort pas grandie. Dans ce contexte, il est permis de s'interroger sur l'avenir du CFM et des financements dédiés à la prévention, cette tendance traduirait elle un désengagement de l'État ? Et la Cour de conclure (p. 593).

« Le bilan problématique des actions du Conservatoire conduit la Cour à demander que les défauts constatés soient enfin analysés afin que l'ampleur des dangers encourus amène les pouvoirs publics à définir une politique cohérente qui repose sur une coopération de l'État et des collectivités territoriales intéressées ».

Quelques années plus tard, en 2009, dans un nouveau rapport, la Cour des comptes s'agissant de « la gestion des risques naturels » dénonçait une fois de plus l'absence de politique de prévention. Elle soulignait notamment à propos des risques d'inondation et des feux de forêt :

inondations en Languedoc-Roussillon en 2002, 2003 et 2005. Bien que ces deux risques soient différents, la Cour a décidé d'examiner ensemble les actions publiques visant à les prévenir, lutter quand ils adviennent, indemniser et réparer leurs dégâts.

L'efficacité des actions visant à protéger les personnes et les biens est une question d'importance croissante. La sécurité civile est une compétence partagée entre, d'une part, l'Etat, représenté dans les régions et les départements par le préfet, et, d'autre part, les collectivités territoriales, surtout départements et communes. Face à des événements de grande ampleur, le rôle de l'Etat demeure primordial pour édicter des normes de prévention, conformément à sa mission de garant du long terme et de l'intérêt général, organiser le système de lutte et de secours, enfin garantir l'intervention d'un mécanisme d'assurance.

La volonté du législateur d'améliorer le système de sécurité civile et de gestion des risques (lois du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile) doit donc s'accompagner d'un souci constant de veiller à l'efficacité et à la maîtrise des dépenses qui atteignent près de 800 M€ par an pour l'ensemble des risques, dont près de 300 M€ pour les feux de forêt et les inondations.

I - Les moyens budgétaires et administratifs

Plusieurs acteurs publics interviennent vis-à-vis de ces risques naturels. Les communes, responsables de l'urbanisme, informent et protègent les populations. De nombreuses structures intercommunales interviennent pour financer des équipements ou des travaux. Les conseils généraux financent et gèrent les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les régions interviennent au titre du développement économique et de l'aménagement du territoire.

D'autres acteurs s'y ajoutent :

- l'Union européenne qui a par exemple fortement contribué au financement des dépenses de réparation des dégâts des inondations de 2002 et de 2003 en Languedoc-Roussillon ;

C) Des Recherches en méditerranée

En l'absence d'inventaire, il n'est pas permis d'apprécier l'importance de l'équipement de DFCI, il serait excessif d'en conclure que la prévention n'existe pas dans l'espace méditerranéen, car de nombreuses recherches sont effectuées dans ce domaine, dans ces régions. Les services de l'ONF, des DDAF, des CRPF sont en relation constante avec l'INRA, le CEMAGREF, l'Université, et l'Entente interdépartementale, lieux de rencontre, carrefour entre tous ceux qui s'intéressent à la prévention des incendies de forêt.

Ainsi l'Institut national de la recherche agronomique consacre une partie de ses moyens à la recherche fondamentale en matière d'incendies de forêt.

- L'INRA et l'arbre pompier

Si les recherches conduites sur la propagation du feu nous paraissent d'un intérêt incontestable, l'ordre des priorités accordées à certaines questions semble ne pas correspondre aux besoins les plus urgents. Les stations de sylviculture de l'INRA à Avignon consacrent une attention toute particulière à la recherche des arbres qui résistent au feu ? S'interrogent sur leur degré d'inflammabilité, ou encore enquêtent sur l'écobuage et les techniques de contre-feu ; sans oublier bien sûr l'analyse des causes : recherches dont on retrouve les premiers écrits dès le XIXe siècle !

Mais qui se souvient des apports de l'INRA, dans le domaine de la prévention, utilisables concrètement sur le terrain ?

- Le CEMAGREF

Pour sa part, il est chargé de conduire la recherche appliquée. Il doit donc proposer dans ses études et expérimentations les solutions les plus pratiques qui vont des essais de matériel, aux analyses économiques en passant par l'évaluation des coûts de tel investissement. Les publications de la section du CEMAGREF d'Aix-en-Provence dans le domaine des incendies de forêt sont impressionnantes en volume : tout a été étudié sur les pistes, points d'eau, pare-feu, etc. À tel point que nombreuses sont les études dont le contenu est proche voir identique, à l'exception de la page de couverture !

Dans cette masse, une étude en 1984, établissant une cartographie sur la localisation des feux de forêt dans la région du Languedoc-Roussillon²⁰⁵ est des plus intéressantes. Elle reprend en l'adaptant la doctrine engagée dans le Sud-Ouest par les ASA de DFCI. Il est curieux qu'un tel travail n'ait pas été effectué avant et sur tout le bassin méditerranéen. Il nous paraît en effet que c'est à partir de la localisation des feux de forêt qu'il est possible, d'une part de déterminer les

²⁰⁵ Daniel Alexandrian - CEMAGREF- devenu récemment IRSTEA

zones sensibles, d'autre part d'analyser les causes des incendies de forêt dans ces zones identifiées. Conséquemment, c'est à partir de ces données que devrait s'organiser la répartition des moyens de lutte directe contre le feu, c'est aussi à partir de ces données que devraient s'effectuer les choix dans le domaine de la prévention en milieu forestier et des équipements ad hoc. Or, il apparaît que cette étude est restée relativement confidentielle, qu'aucune exploitation de cette cartographie n'était envisagée, qu'enfin, à l'époque, ni dans la région PACA, ni en Corse il était prévu d'en faire une ?!

Ces remarques prennent toute leur dimension lorsque nous lisons l'enquête FARÉ réalisée en 1868 sur l'Esterel et les Maures. Tout y était déjà. Tout comme dans la thèse d'histoire d'un chercheur du CEMAGREF sur les feux de forêt dans le Sud-Est en 1985, H. Amouric (précitée). Ces observations nous ramènent à celles précédemment faites sur l'intérêt réel porté à la forêt. On ne peut pas soupçonner un instant ces institutions de ne pas s'intéresser à la forêt, mais comment expliquer alors que depuis si longtemps aucun de ces chercheurs ne s'étonne de l'absence de suivi sur le terrain : par solidarité de corps, par renoncement, pensent-ils ou savent-ils qu'il n'y a « rien à faire » ? Mais il faut comprendre aussi la nécessité de maintenir avec l'État un flux financier attaché à ces sujets : un vrai fonds de commerce qui assure une grande part du coût de fonctionnement de ces instituts de recherche (voir programmes européens ci-après).

En quelques mots, si nous devons nous interroger sur l'apport de la recherche à la cause des feux de forêt, force serait de constater le décalage total avec les besoins sur le terrain. Il est à la hauteur du cloisonnement qui règne entre les stations de Recherche et les départements entre eux et du splendide isolement des chercheurs d'Avignon ou d'Aix-en-Provence avec les collectivités, avec les services de l'administration et les milieux professionnels. Lesquels, il faut le constater, sont (hors Office national des forêts) totalement absents à tous les points de vue. Or, sans les propriétaires forestiers privés et publics, rien n'est vraiment possible. C'est une évidence (cf. le cas du Sud-Ouest) et pourtant, ils ne sont presque jamais associés ni mentionnés à l'exception des établissements publics sous tutelle comme l'ONF ou le CRPF (centre régional de la propriété forestière). Et ce « phénomène » étrange nous le retrouvons à l'échelle européenne pratiquement avec les mêmes acteurs côté français... !

SECTION 3 – DES RECHERCHES À BRUXELLES

Si nous devons résumer la situation dans le domaine de la Recherche liée à la problématique des incendies de forêt, nous pourrions dire qu'après « les pluies acides », la thématique des feux de forêt assure une véritable rente pour le fonctionnement de quelques laboratoires. En effet, s'agissant de la prévention des feux, les sciences fondamentales ne peuvent pas apporter grand-chose, au contraire des sciences économiques et sociales. Tout au plus, pourraient-elles participer à la diffusion des expériences, ce qu'elles ne font pas. Le cas du Sud-Ouest de la France (forêt de Gascogne en Aquitaine) et la coopération via l'USSE entre les associations de propriétaires forestiers d'Espagne et du Portugal n'existent pas dans les programmes de recherche. C'est particulièrement vrai à Bruxelles dans le cadre de l'UE.

De ce point de vue, la DG recherche innovation (DGRI), depuis longtemps, entretient, dans ce domaine des feux de forêt, une relation avec des groupes de laboratoires, experts dans la prévention des feux de forêt, dont personne, dans les milieux professionnels, ne connaît les résultats ni leur « caractère opérationnel. »

Nous avons personnellement conduit une enquête sur les programmes de recherche sur ce sujet entre les années 2000 et 2012 bénéficiant des cofinancements de la DG recherche ou de la DG région et parfois du FEDER. Ces programmes représentent sur 10 ans près de **31 millions d'euros** une somme assez considérable qui a attiré notre attention. Nous proposons de publier quelques extraits de cette enquête avec le nom des laboratoires ayant participé à ces programmes.

Les espaces forestiers de l'UE sont de plus en plus menacés par les feux de forêt qui dévastent des centaines de milliers d'hectares chaque année. Des études scientifiques ont révélé, « à la surprise générale ! » que le réchauffement climatique engendrait une augmentation des risques liés à une pression sociale de plus en plus forte du fait de l'accroissement démographique.

Face à cet enjeu, l'Union européenne, à travers la DGRI et la direction générale pour la politique régionale (DG REGIO), participe au financement de projets visant l'amélioration des techniques de prévention, de prévision et de lutte contre les feux de forêt qui, tous se ressemblent, produits pratiquement toujours par les mêmes équipes de scientifiques : que nous disent les scientifiques : bilan des recherches sur les feux de forêt dans l'Union européenne de 2000 à 2012 :

« I - ÉTUDE DES PROGRAMMES SOUTENUS PAR LA DGRI

1.1) La redondance des thématiques

Après une analyse des rapports réalisés depuis l'an 2000 soutenus financièrement par la DGRI, il semblerait que la problématique du risque feu de forêt et de ses enjeux soit toujours envisagée sous le même angle.

En effet, sur une dizaine de projets recensés, un tiers est concentré sur le thème des enjeux autour des interfaces habitat-forêt. Il est vrai que les interfaces habitat-forêt sont des zones particulièrement sensibles, car elles constituent à la fois la cause de nombreux départs de feu, mais aussi l'élément à protéger. De plus, leur nombre tend de plus en plus à augmenter avec l'étalement urbain auquel on assiste. Face à un tel enjeu, il paraît justifié que différents programmes de recherche s'y consacrent plus précisément.

Parmi l'ensemble des projets, on retient le cas de deux études FIRESTAR et WARM, qui font partie du cinquième programme-cadre de la DGRI, qui ont été réalisées en même temps, entre 2001 et 2005. Toutes deux portent sur le même sujet et proposent la même solution qui consiste en un système de modélisation de l'évolution du feu.

Par ailleurs, à la lecture des différents rapports, la prévention, que les partenaires disent soutenir, n'est jamais clairement définie ni mise en place. Par définition, la prévention est un dispositif qui précède le feu et/ou qui tend à limiter son extension une fois déclaré. Il s'agit donc principalement d'organiser la mise en défense de la forêt avec des aménagements tels que les points d'eau, les fossés, les voies d'accès...

La plupart des projets s'inscrivent, en réalité, davantage dans une démarche de prévision et de lutte contre les incendies, comme FIRESTAR qui a mis au point des systèmes de modélisation des combustibles et de comportement du feu.

Le projet FIRE PARADOX s'inscrit en partie dans cette vision de la gestion du risque avec sa promotion du feu tactique qui permet de réduire la probabilité qu'un feu de forêt se développe en brûlant les combustibles pendant la hors-saison. À noter qu'il a reçu pas moins de 12M d'euros à lui seul... ?

Le projet FIREGUARD traite également de la prévention par la diffusion sous forme de cartes et de graphiques de données concernant l'état des combustibles ainsi que sur les aménagements tels que les points d'eau, pare-feu, zone tampon, etc.

Il existe aussi des projets qui ne s'inscrivent ni dans une démarche de prévention ni de prévision ou encore de lutte, mais plutôt dans l'information voire la formation. Leur objectif réside uniquement dans le partage et la diffusion des connaissances autour des différentes méthodes de lutte et de prévention dans l'Union européenne. On recense FIRESMART parmi ces projets. La redondance présente dans le choix des thèmes d'études se retrouve aussi dans les solutions développées. Sur dix projets étudiés, seuls deux ne proposent pas de systèmes d'aide à la décision avec, d'un côté les modèles de simulation et de l'autre les systèmes de détection des feux. Les systèmes de simulation concernant la plupart du temps la modélisation du comportement du feu. Les projets dans leur présentation mettent toujours en avant le caractère innovant de leurs procédés qui se retrouve finalement d'un projet à l'autre.

1.2) Des partenaires choisis

La plupart du temps, ces procédés sont inadaptés à la réalité de terrain ? Ils sont souvent très coûteux et surtout difficiles à mettre en place. Ce choix de procédés de la part des universités, et laboratoires de recherches traduit la rupture qui existe entre ces organismes et les professionnels tant de la lutte incendie que de la filière sylvicole ? Il est en effet très rare de voir des organisations forestières participer à ces programmes de recherches et il en va de même pour les équipes de lutte incendie, avec des pompiers notamment.

L'examen des équipes de projet révèle que les partenaires sont le plus souvent des laboratoires d'universités ou des bureaux d'études plus ou moins liés à ces laboratoires. C'est le cas, par exemple, du projet EU-FIRE qui a mis en place un système de détection des incendies qui se déclenche grâce à un système de reconnaissance sonore du bruit émis par le feu au moment de son déclenchement. Ce système prétend offrir un suivi précis et continu qui, de ce fait, diminuerait la fréquence des opérations de lutte. Cependant, si l'on examine la composition de l'équipe du projet, alors que celle-ci travaille sur les questions de la lutte et de la prévention, aucun service de pompiers n'en fait partie.

À l'exception du projet FIRESMART soutenu par la Confédération européenne de la propriété forestière à Bruxelles et Forestis (une association de forestiers du centre et nord du Portugal), il n'y a jamais de gestionnaires, de propriétaires ou encore de services de lutte intégrés dans ces projets. Or, rien ne se fera sans eux sur le terrain alors que les solutions proposées leur sont, en théorie, destinées.

Le plus souvent, les partenaires se retrouvent d'un programme à l'autre, ils forment entre eux des sortes de consortiums. Ce phénomène est flagrant entre les programmes FIRE PARADOX

et FIRE STAR et entre SPREAD et FUME qui ont respectivement sept et six membres en commun. Tous ces programmes s'étalent sur la période 2002/2013.

Le cas FIRE PARADOX à ce sujet est particulièrement intéressant. Pas moins de trente-quatre acteurs ont participé à la construction de ce projet. Parmi eux, deux avaient également participé à FUME, un à FIRESMART, sept à FIRE STAR, un à FORFIRE, quatre à SPREAD, un à FORFAIT et enfin, deux à FIREGUARD. Leur expérience pourrait servir le projet si toutefois ils ne travaillaient pas systématiquement sur les mêmes procédés que sont les systèmes d'aide à la décision. Il est permis de se demander si pour les universités, les instituts et autres laboratoires, il ne s'agit pas plutôt de financements du fonctionnement et non pas de recherche.

1.3) Défaillance des suivis des programmes et faible exploitation

Au-delà de ces similitudes entre les sujets et les partenaires, si l'on considère l'ensemble des projets qui ont été réalisés depuis 2000, l'idée qui revient le plus fréquemment est celle du partage des connaissances. Pour ce faire, un grand nombre de programmes ont développé des plates-formes rassemblant les techniques de prévention traditionnelles ou non, des systèmes de prévision ou encore des modèles de simulation mis en place à travers le monde. C'est le cas, par exemple, de FIRE PARADOX, FIREGUARD, etc. Ces plates-formes de concertation et de partage pourraient être développées, mais pour cela, il faudrait qu'elles aient une visibilité afin de permettre une exploitation réelle.

Malheureusement, ces bases de données sont très peu connues dans le milieu sylvicole et des services de lutte incendie, on note un important manque de communication en ce sens. Finalement, même si ce problème n'en était pas un, ces bases de données auraient-elles vraiment un impact sur les méthodes de prévention en cours dans la mesure où, la plupart d'entre elles ne sont même plus actives sur Internet ?

On ne relève aucun effort de coopération ni de diffusion. C'est du moins ce que l'on constate lorsque l'on veut consulter les techniques de prévention et de lutte proposées par SPREAD ou FIRE STAR.

Par exemple, si l'on regarde plus attentivement le cas de FIRE STAR, son site propose un accès à 59 publications téléchargeables, organisées selon les étapes du projet. Or, il est impossible d'avoir accès à une seule d'entre elles. C'est aussi le cas des autres fonctionnalités du site telles que la galerie d'images, la boîte à outils ou encore la liste des cas. Finalement, sur le site du projet ne sont disponibles que les postulats de base et non les résultats atteints.

Les mêmes écueils sont observés pour le programme FIRE PARADOX. Alors qu'il bénéficie de moyens considérables, trente-quatre membres et 15 646 736 euros, dont 12 639 794 euros

financés par l'Union européenne, aucun des liens permettant d'accéder à leurs résultats n'est actif, qu'il s'agisse de la base de données ou des logiciels de simulation.

Cette situation est fréquente, on constate sur de nombreux projets que l'arrêt des financements marque la fin de la tenue des sites ainsi que l'actualisation des bases de données. On regrette qu'il n'y ait jamais d'opérateur final chargé du suivi du programme au-delà de la période de financement.

Autrement dit, il n'y a aucun suivi de programme ni de ses résultats. Ne faudrait-il pas exiger des partenaires (et le prévoir dans le projet) un engagement quant à la diffusion des résultats et/ou les conditions de leur mise en œuvre opérationnelle sur le terrain avec les professionnels ?

II - ÉTUDE DES PROGRAMMES SOUTENUS PAR LA DG REGIO

2.1) Des thématiques plus diverses

La situation semble être quelque peu différente en ce qui concerne les projets financés par la Direction Générale pour la Politique régionale (DG REGIO) sur les thèmes abordés. Alors que les thèmes des interfaces habitat-forêt et du traitement des combustibles reviennent fréquemment dans les projets soutenus par la DGRI, sur les six projets de la DG REGIO, pas un n'a le même angle d'approche entre eux.

Toutefois, on observe des thématiques communes entre les projets soutenus par les deux directions. Parmi ces thèmes, on retrouve toujours celui des interfaces habitat-forêt.

PYROSUDOE s'est intéressé à l'enjeu que constituaient ces zones et à cartographier celles présentes dans l'espace concerné par le programme de coopération transnational SUDOE pour ensuite développer de nouvelles méthodes de prévention du risque feu de forêt dans ces espaces.

Outre le fait que PYROSUDOE insiste peut-être davantage sur la communication vers le grand public et la sensibilisation, les techniques employées ne diffèrent pas de ce qui a déjà été fait. On retrouve la cartographie des interfaces habitat-forêt, la constitution d'une base de données, la concertation entre les différents opérateurs et la sensibilisation de la population au risque. Quant aux systèmes d'aide à la décision très utilisés dans les programmes de la DGRI, ils le sont également dans les projets cofinancés par la DG REGIO, mais en moindre proportion, seule la moitié des projets y a recours. Il s'agit des projets SATFOR, PROTECT et ALP FFIRS. Pendant la période 2009/2011, SATFOR a développé un logiciel de modélisation des incendies et de l'action des services de lutte au feu afin d'obtenir une gestion optimale du risque et d'assurer au mieux la sécurité des équipes de pompiers.

En ce qui concerne PROTECT et ALP FFIRS, le système d'aide à la décision a pour but d'aider à la surveillance et à l'évaluation du niveau de risque pour ensuite intervenir sur le feu de la façon la plus efficace possible.

On constate, une fois encore, d'importantes similitudes et redondances entre les projets soutenus par les deux Directions Générales.

2.2) La question des opérateurs

La nature des acteurs semble plus large que celle des projets de la DGRI, les collectivités territoriales sont plus présentes.

Toutefois, il arrive encore que les partenaires se retrouvent dans deux projets, comme la région d'Istrie qui participe à MED FORET MODELE et PROTECT. Mais il y a aussi des structures qui participent à des projets cofinancés par les deux directions. C'est le cas de l'ONF qui a participé à PYROSUDOE, CYPFIRE (DG REGIO) et à FIRESTAR (DGRI). Il est d'ailleurs intéressant de noter que PYROSUDOE et FIRESTAR portent tous les deux sur le thème des interfaces habitat-forêt.

Cependant, dans la mesure où les projets sont davantage montés en fonction d'un territoire spécifique, les acteurs sont plus locaux et se recoupent moins d'un projet à un autre.

Toutefois, on observe toujours le manque d'implication des services de lutte et des propriétaires forestiers alors que leur rôle reste essentiel pour l'application des procédés développés à l'exception de l'ONF, l'ARDFCI (une fois) et l'Entente interdépartementale.

Il est important de relever un autre élément. Alors que l'on vient de noter que les acteurs se recoupaient moins dans les projets de la DG REGIO, il y a malgré tout, des groupes qui arrivent à participer deux fois à un même projet.

En effet, le projet SATFOR ne compte que quatre partenaires et parmi eux, on trouve le groupe TRAGSA et TRAGSATEC, filiale du groupe TRAGSA. Il serait intéressant de connaître la totalité des financements que le groupe a perçue et surtout le détail de leur contribution scientifique.

2.3) La difficile poursuite des projets

Comme il a déjà été dit, ce sont davantage des collectivités territoriales ou des acteurs locaux, comme la DFCI Aquitaine pour PYROSUDOE, qui participent aux projets.

De ce fait, connaissant mieux les problématiques locales et les réels besoins sur le terrain, il semblerait qu'ils soient plus intéressés et plus impliqués à la réussite des projets.

Ainsi, certaines équipes, comme celle de PYROSUDOE, souhaiteraient voir poursuivre leur projet pour la période 2014-2020 face au succès constaté. Cependant, aucun projet ne réussit à se développer suffisamment pour s'affranchir des aides de l'Union européenne.

De ce fait, sans les aides du FEDER, le projet ne pourra être reconduit. Finalement comme la plupart de ces projets, aucun opérateur n'est désigné pour assurer le suivi du projet, les subventions des différentes Directions Générales ne constituent pas des investissements à long terme. Les projets meurent le jour où les subventions prennent fin.

Toutefois, le cas de CYPFIRE montre que la DG REGIO est prête à reconduire certains projets. L'objectif du projet CYPFIRE est de planter des barrières de cyprès pour freiner la propagation des incendies, le cyprès ayant un temps de combustion plus long.

Les recherches de CYPFIRE s'inscrivent en continuité d'autres projets comme MEDCYPRE, CYPMED ou encore CUPRESSUS qui font également partie du programme de coopération transnationale « Programme Med » et qui ont travaillé sur le rôle des cyprès dans la prévention des incendies. Il est à présent très difficile de trouver des informations concernant ces projets, mais il semblerait qu'il y ait quand même quelques différences entre eux.

Néanmoins, la question demeure sur le plan opérationnel : qui, parmi les partenaires, s'engage à assurer le suivi des programmes ?

Une fois encore, comme pour les projets de la DGRI, il manque des opérateurs de suivi ?

Par exemple, pour PROTECT, sur leur site officiel on a connaissance des résultats attendus, mais il est impossible de savoir s'ils ont été atteints ou si leurs applications sur le terrain sont réussies, et même si elles ont été utilisées ?

C'est le cas aussi de SATFOR et de CYPFIRE. On n'est informé d'aucune retombée.

Il y a un réel hiatus entre l'aspect théorique des recherches et la réalité de terrain.

ANNEXE 1 : CONCOURS FINANCIERS/UNION EUROPEENNE

(Annexe extraite de l'enquête sus-mentionnée)

Nom Projet	Thèmes	Année	Programme	Coût	Financement européen	Nombre de participants	Site Internet
EU-FIRE	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'aide à la décision (système permettant la détection d'incendie grâce au bruit émis au moment du déclenchement) 	01.09.2006 31.08.2009	FP 6	2 468 727 €	1 433 974 €	5	http://www.eufire.org/
FIRE PARADOX	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorisation du contre-feu, brûlage dirigé, feu tactique • Plate-forme de partage de savoir et techniques traditionnelles de gestion des feux de forêt • Plate-forme de documentation et de démonstration • Système d'aide à la décision (logiciels de simulation) • Méthode d'évaluation du risque dans interface habitat-forêt 	01.03.2006 28.02.2010	FP 6	15 646 736 €	12 639 794 €	34	http://www.fireparadox.org/
FIRESTAR	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'aide à la décision (logiciel 3D de simulation du comportement du feu) • Standardisation de la gestion des interfaces habitat-forêt • Travail sur le combustible 	01.01.2002 31.03.2005	FP5	2 859 375 €	1 463 878 €	15	http://www.eufirestar.org/
FIREGUARD	<ul style="list-style-type: none"> • Étude, description et traitement des combustibles 	01.02.2002 31.10.2005	FP5	1 534 596 €	1 223 161 €	7	http://dib.joanneum.at/fireguard/

	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'aide à la décision (logiciel de simulation des incendies) 						
FIRESMART	<ul style="list-style-type: none"> • Plate-forme de partage de savoir et techniques de gestion des feux de forêt (constitué suite à l'envoi de 1200 questionnaires) 	01.02.2010 30.04.2012	FP7	1 093 895 €	920 000 €	8	http://www.firesmart-project.eu/
FORFAIT A + B	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'aide à la décision • Analyse coût-bénéfice des mesures visant à la diminution des nuisances subies par l'homme et l'environnement 	01.01.2000 31.10.2002	FP5	2 691 202 €	1 706 801 €	10	Pas de site Internet
FORFIRE	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'aide à la décision (détection des feux grâce aux vacuums ultraviolets émis par les flammes) 	01.01.2009 30.11.2011	FP7	1 447 235 €	1 099 560 €	7	Pas de site Internet
FUME	<ul style="list-style-type: none"> • Études des incendies passés et de l'évolution des facteurs afin d'estimer la tendance des futurs en prenant en compte les changements climatiques • Plate-forme de partage de savoir et techniques traditionnelles de gestion des feux de forêt et de restauration des paysages • Cartographie des feux à travers l'Europe • Système d'aide à la décision (logiciel de simulation des incendies) 	01.01.2010 31.12.2013	FP7	8 228 226 €	6 178 152 €	33	http://www.fumeproject.eu/

SPREAD	<ul style="list-style-type: none"> • Système de gestion intégré des feux de forêt • Système d'aide à la décision (télé-détection permettant expertise 3D du terrain) • Base de données et de discussion en ligne 	01.01.2002 31.12.2004	FP5	4 136 042 €	2 404 982 €	25	http://www.algosystems.gr/spread/
WARM	<ul style="list-style-type: none"> • Interface habitat-forêt • Système d'aide à la décision (logiciel de modélisation du comportement du feu) • Étude et description des combustibles 	01.12.2001 31.05.2004	FP5	2 038 266 €	1 416 590 €	9	http://www.euwarm.org/
ALP FFIRS	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'aide à la décision (système d'alerte commun à l'espace alpin : base de données, analyse de l'état des facteurs incendies, cartographie, indice de risque incendie) 	01.09.2009 31.10.2012	INTERREG IV B Alpine Space Programme	2 868 160 €	2 074 161 €	13	http://www.alpine-space.eu/projects/projects/detail/ALP%20FFIRS/show/
CYPFIRE	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation de barrière de cyprès pour freiner propagation de l'incendie et comme moyen de valorisation du territoire. • Étude des recherches déjà réalisées dans le domaine de la lutte et de la prévention des territoires. 		INTERREG IV B Programme MED	1 330 000 €	1 012 000 €	11	http://cupressus.ipp.cnr.it/cypfire/cypfire_presentazione.htm
MED FORET MODELE	<ul style="list-style-type: none"> • Instrument de gouvernance territoriale • Création d'une forêt modèle dans chacune des régions partenaires (gestion durable des ressources, protection des paysages forestiers, prévention des risques naturels...) 	01.03.2009 28.02.2012	INTERREG IV B Programme MED	1 302 000 €	976 500 €	8	http://www.medforetmodele.mmf.fr/info/

PROTECT	<ul style="list-style-type: none"> • Modèle intégré commun contribuant à la prévention des feux de forêts. • Action de la prévention à la restauration du milieu post-incendie (cartographie, suivi du risque, valorisation de l'énergie-bois, sensibilisation de la population au risque incendie) 		INTERREG IV B Programme MED	1 535 540 €	1 171 105 €	9	http://www.protect-med.eu/?lang=fr
PYROSUDOE	<ul style="list-style-type: none"> • La culture du risque • Gestion et cartographie des interfaces habitat-forêt • Méthodologie pour le retour d'expérience après incendie • Concertation et communication autour du risque 	01.04.2009 31.03.2012	SUDOE INTERREG IV B	1 436 000 €	1 077 000 €	7	http://pyrosudoe.dpfm.fr/fr/
SATFOR	<ul style="list-style-type: none"> • Système d'aide à la décision (logiciel de modélisation du comportement des incendies) • Exercice de terrain • Séminaire-concertation 	01.01.2011 31.05.2013	SUDOE INTERREG IV B	821 579,29 €	616 184,47 €	4	http://www.satfor.com/

ANNEXE 2 : LISTE DES PARTENAIRES PAR PROJET

(Annexe extraite de l'enquête sus-mentionnée)

Associaçao para desenvolvimento da aerodinamica industrial (Portugal)	EU-FIRE SPREAD
Max Planck gesellschaft zur forderung der Wissenschaften E.V. (Allemagne)	FIRE PARADOX SPREAD
Institucionacional de investigacion y tecnologia agraria y alimentaria (Espagne)	FIRE PARADOX FIRE STAR FIRESMART
Universidad Carlos III de Madrid (Espagne)	FIRE PARADOX FIRE STAR
Technical Research Centre of Finland (Finlande)	FIRE PARADOX FIRE STAR FORFAIT A+B
AGENCE MTDA SARL (France)	FIRE PARADOX FIRE STAR
Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêt (France)	FIRE PARADOX FUME SPREAD
INRA (France)	FIRE PARADOX FIRE STAR
Mediterranean Agronomic Insitute of Chania (Grèce)	FIRE PARADOX FIREGUARD SPREAD
Instytut Badawczy Leśnictwa (Pologne)	FIRE PARADOX FORFIRE
Instituto Superior Tecnico (Portugal)	FIRE PARADOX FIRE STAR
Universidad de Tras-os-Montes e alto Duro (Portugal)	FIRE PARADOX FIRE STAR FIREGUARD
Universitaet Zuerich (Suisse)	FIRE PARADOX SPREAD
Institut national de recherches en génie rural, eaux et forêts (Tunisie)	FIRE PARADOX FUME CYPFIRE
Association pour la recherche et le développement des méthodes et processus industriels (France)	FIRE STAR SPREAD
École nationale supérieure des mines de Paris (France)	FIRE STAR SPREAD
Instituto Superior de Agronomia (Portugal)	FIREGUARD FUME
IRSTEA (France)	FIRESMART FUME
National and Kapodistrian university of Athens (Grèce)	FORFIRE FUME SPREAD
Centro de Estudios Ambientales del Mediterraneo (Espagne)	FUME SPREAD
Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones (Espagne)	FUME SPREAD

Universidad de Castilla La Mancha (Espagne)	FUME SPREAD
CNRS-CEFE (France)	FUME SPREAD
Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt contre l'incendie (France)	SPREAD WARM ALP FFIRS
Algosystem SA (Grèce)	SPREAD WARM
University of Torino (Italie)	SPREAD WARM
Région Sardaigne (Italie)	MED FORET MODELE FIRE PARADOX
Tragsatec (Espagne)	FUME SATFOR
Office national des forêts (France)	PYROSUDOUE CYP FIRE FIRESTAR
Région d'Istrie (Croatie)	MED FORET MODELE PROTECT

- Remarques et propositions

Pratiquement, aucune de ces études n'est connue des milieux professionnels et par cas, si elles le sont, elles n'ont reçu aucune application concrète une fois achevée. Une exception pour le programme PYROSUDOUE dont l'une des actions portait sur la réalisation d'une signalétique normalisée sur les feux de forêt et effectivement nombre de panneaux ont été produits et installés le long des routes.

C'est en faisant cette enquête que nous avons découvert cette abondance d'études.

Redondance des sujets, partenariats entre habitués, aucune diffusion, aucune application concrète, sur le terrain de ces programmes : l'UE assure, en quelque sorte, un cofinancement du fonctionnement de ces laboratoires avec les États membres suivant sans doute « *un arrangement administratif* » pour reprendre une expression des services de la CE.

Pour être plus efficace, la DGRI devrait s'entourer dans le domaine des risques en forêt non pas seulement de quelques universitaires, mais s'inspirer des modèles opérationnels qui « marchent » sur le terrain avec des résultats et inviter les professionnels de ces secteurs pour qu'ils apportent leur expérience. Démarches faites depuis plus de 10 ans encore une fois par l'USSE auprès de la DG Recherche, notamment ; sans succès (cf. annexe 18, lettre de 2016 au commissaire européen, M. Carlos Meodas). Les propositions des professionnels forestiers faites à l'issue de cette enquête peuvent se résumer dans les termes suivants :

En définitive, considérant la connaissance que nous avons de ces dossiers et des milieux professionnels concernés (les propriétaires forestiers et les pompiers), les réflexions suivantes, portant sur leurs besoins objectifs, peuvent être faites :

- *S'agissant de la prévention, au sens strict, la demande porte plutôt sur la valorisation des expériences et des techniques existantes pratiquées effectivement sur le terrain.*
- *Dans les domaines de la prévision et de la prédiction, il y a là place pour de la Recherche Développement. Et des résultats exemplaires sont déjà obtenus notamment dans les modèles de prédiction et/ou prévision météo²⁰⁶, de gestion des feux également²⁰⁷.*
- *Dans les secteurs de la surveillance et de l'alerte également, les nouvelles technologies sont utilisées (cf. le système PRODALIS par exemple en Aquitaine : système de détection par caméra des fumées issues de feux de forêt). Les besoins scientifiques relèvent plus de ce type de technologies.*

Pour conclure cette partie, ce qui apparaît également aujourd'hui nettement en termes de gestion des risques feux de forêt sur le terrain de la part des praticiens passe de plus en plus par une approche multirisque à l'échelle d'un massif forestier (pression sociale, infrastructures, zones à risque, changement climatique, risques phytosanitaires, etc.)

La solution, la réponse réside donc beaucoup plus dans l'organisation et le regroupement des acteurs, leur capacité de réaction avec des moyens financiers adaptés au secteur forestier (assurances, mutualisation, fonds de garantie, fonds de prévoyance et de gestion des risques, etc.) et le cadre juridique ad hoc qui relève de la compétence des EM avec l'appui de l'UE.

²⁰⁶ Le Québec a été un précurseur concernant les feux de forêt

²⁰⁷ Beaucoup de laboratoires ont sorti, chacun le sien, des simulateurs sur les feux de forêt, mais la plupart ont été conçus sans répondre à une demande. Finalement, ils ressemblent plus à des jeux vidéo.

CHAPITRE 2 - UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DANS LE SUD-OUEST

Dans cette région, il a été démontré combien l'activité des sapeurs-pompiers forestiers SPF s'était diversifiée, le risque des feux de forêt étant en quelque sorte normalisé par rapport aux différentes missions assumées par les services d'incendie de secours (cf. supra). Cette constatation soulève une autre observation qui va faire l'objet des développements suivants : avec un effectif pratiquement constant, un matériel peu renouvelé (jusqu'en 1981-1985), le corps des SPF des Landes et c'est vrai aussi en Gironde et en Lot-et-Garonne, a réussi à limiter la progression des surfaces de forêts incendiées malgré un nombre de foyers en augmentation et ce depuis les années 1950 à nos jours. Le rôle des ASA de DFCI et les travaux de prévention qu'elles ont réalisés pendant toute cette période prennent, ici, toute leur importance. L'action capitale de la prévention dans le renforcement de l'efficacité de la lutte contre les incendies de forêts apparaît incontestable. Elle démontre concrètement la nécessaire complémentarité entre la prévention et la lutte active : c'est cette double action indissociable qui assure l'efficacité de la lutte contre les incendies de forêt.

Or, curieusement, l'action de prévention engagée depuis 40 ans dans la forêt de Gascogne est passée pratiquement sous silence, dans les Landes tout particulièrement (cf. supra Partie I, Titre II, Chapitre1). On désigne celle-ci également par l'expression « lutte préventive » pour souligner son efficacité. Alors que la prévention est présentée dans tous les discours et rapports officiels, justement, comme la priorité des priorités elle est, en général, peu suivie d'effets sur le terrain (cf. : supra forêts méditerranéennes), au contraire dans le Sud-ouest où la généralisation des ASA de DFCI a été effective, avec des réalisations concrètes considérables, il en est question pratiquement nulle part ?!...

Pourtant la prévention a fait ses preuves, les ASA de DFCI ont effectué un travail important, l'organisation de la lutte préventive est structurée. Les études faites notamment par le Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, dès les années 1980, montrent une évolution du risque « feux de forêt » intéressante : l'analyse des causes des incendies de forêt, leur fréquence, leur localisation tend à démontrer une certaine marginalisation de ce risque ou plutôt, un changement de nature, une socialisation du risque « feux de forêt ». Par ailleurs, un lien de causalité assez net apparaît avec et entre les zones de pression urbaines (villes et banlieues, axes routiers et ferrés, zones estivales)... En résumé, le feu suit l'homme ! Une véritable technologie

de la prévention des risques de feu était en train de se développer avec une doctrine, une stratégie : c'est-à-dire une politique de prévention.

Autant d'éléments qui ne participent pas aux discours entretenus par le conseil général des Landes qui réclamait toujours plus de subventions pour couvrir les dépenses croissantes du corps des SPF. L'organisation de la lutte contre les feux de forêt, présentée par les autorités landaises, occulte l'action des ASA de DFCI pourtant fondamentale, les parlementaires chargés de missions sur ce sujet qui viennent dans le Sud-ouest en repartent sans qu'ils aient rencontré les responsables des ASA de DFCI, ignorent leur existence et celle des sylviculteurs²⁰⁸. Quant aux services de l'État, ils restent encore très discrets sur cette organisation unique en France et en Europe

Attitude d'autant plus surprenante que cette action de prévention a pour résultat, entre autres, de faire faire des économies et pour les communes, les départements et pour les ministères compétents.

SECTION 1 - L'EFFICACITÉ DE LA PRÉVENTION

L'efficacité du corps des sapeurs-pompiers des Landes est incontestable et incontestée, la courbe ci-après atteste des résultats obtenus. De plusieurs centaines d'hectares brûlés lors de chaque incendie jusque dans les années 1960, les résultats n'indiquent plus que quelques hectares par feu, parfois moins. Cette courbe présente d'ailleurs le même profil tant en Gironde qu'en Lot-et-Garonne.

Il faut approfondir cependant ces chiffres, car on remarque un arrêt brutal de la moyenne des surfaces incendiées à partir des années 1950 (tableau 51). L'action du corps des SPF suffit-elle à expliquer ce phénomène ? Cet arrêt brutal des conséquences des feux de forêt est-il dû à une baisse du nombre des foyers ou bien à un accroissement des effectifs des corps des SPF ou de leur moyen en matériels ?

²⁰⁸ Exemples : rapport Jean Claude Gaudin, JO 28 mai 1980 AN, n° 1740 ou celui du sénateur Marcel Vidal en 1984 ou encore les rapports de M. H. Tazieff

I - LA PRÉVENTION FAIT LA DIFFÉRENCE

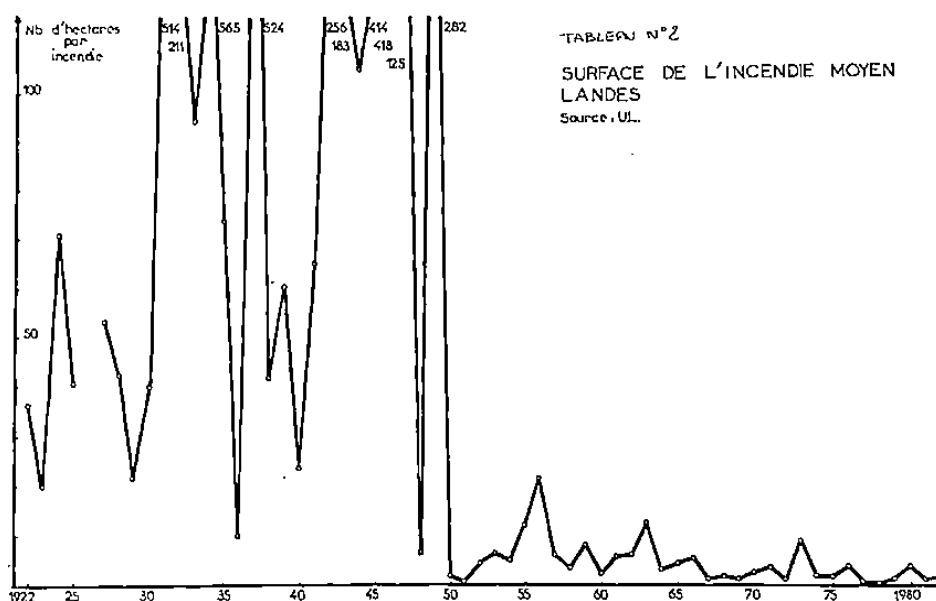
Tableau n° 53 – Évolution du nombre des feux de forêt et des effectifs des SPF des Landes

Années	Nombre de Feux de forêt	Surface moyenne brûlée en HA	Effectif des SPF des Landes
1947	104	125,00	158
1950	75	2,60	180
1965	120	4,10	184
1970	237	1,36	189
1975	367	1,50	178
1980	174	4,30	193
1985	461	1,54	232

Source : corps des pompiers des Landes

Sachant par ailleurs que les SPF ont longtemps disposé des mêmes matériels d'intervention, jusque dans les années 1980, souvent récupérés après la guerre, notamment des GMC réparés ou reconstruits, l'efficacité de la lutte contre les feux de forêt ne peut pas être le seul fait de l'action des corps des SPF. L'action de compartimentage et de travaux préventifs est donc à prendre aussi en compte.

Tableau n° 54 – Surface de l'incendie moyen – Landes



Source : Union landaise

Tout au long des chapitres précédents, nous avons décrit l'importance de l'action des ASA de DFCI qui, jusque dans les années 1946-1947, représentaient la seule organisation de lutte contre les incendies de forêt. Se substituant aux obligations des collectivités locales elles avaient même négligé leurs missions originelles pour se consacrer essentiellement à la lutte contre le feu déclaré. L'inspecteur général Gatheron en organisant la création des corps des SPF départementaux leur avait redonné leur statut juridique : des associations foncières autorisées, chargées en premier lieu de la réalisation des travaux de prévention suivant la loi de 1865.

L'ordonnance de 1945 qui avait prévu un vaste programme de travaux d'intérêt général et d'intérêt privé confiait aux ASA de DFCI la responsabilité de l'entretien de ces derniers (Art 10), les autres travaux étant confiés aux services de l'État et à des associations intercommunales. Or, très vite, ce sont les ASA de DFCI qui furent amenées à prendre en charge la création et l'entretien des pistes, pare-feu, points d'eau, fossés, etc. qu'ils fussent classés d'intérêt général ou privé, auxquels s'ajoutera l'entretien des pistes intercommunales puisque les communes ont refusé longtemps de les réceptionner et donc de les entretenir. Et les services de l'État ont été incapables de les y obliger. Considérant les risques subséquents de cette absence d'entretien, les forestiers membres des ASA ont décidé de les prendre en compte avec l'aide de la CPLG.

En effet, il faut se souvenir qu'avec l'appui de la Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne (CPLG) et du FFN ce sont les ASA de DFCI qui ont réalisé la quasi-totalité du compartimentage de la forêt avec ses équipements (fossés, points d'eau, pare-feu, etc.). Autrement dit, ce sont les propriétaires forestiers, les sylviculteurs, qui en ont pris la charge.

Parallèlement, rappelons que cette action de prévention, d'aménagements de la forêt qui (re) commença réellement à partir de 1948 fut occultée par les autorités du département des Landes, mais aussi, dans une moindre « démesure », par celles de la Gironde et du Lot-et-Garonne, sous couvert d'une neutralité douteuse de la part de l'État, jusqu'à nos jours. Il est donc nécessaire d'en faire état et de rendre à César ce qui appartient à César et de souligner l'aspect unique de cette organisation et les économies qu'elle entraîne pour les collectivités locales et le budget de l'État.

A) *Rendre à César*

Le bilan de l'action de prévention et des travaux réalisés par les ASA de DFCI dans les landes est impressionnant. Nous en dresserons un résumé à partir d'un rapport conduit par le Syndicat des sylviculteurs, effectué par Alain Billand, ingénieur des techniques forestières en 1985

intitulé : « *Bilan des AS de DFCI de 1948 à 1985* » et, réalisé au nom de l'Union landaise des ASA de DFCI.

Contentons-nous d'indiquer rapidement qu'en 36 ans environ, ce sont plus de 5700 nouveaux km de pistes assortis de leur fossé qui ont été réalisés et entretenus par les ASA de DFCI dans le département des Landes, réseau qui vient s'ajouter à celui déjà existant. Par ailleurs, de nombreux points d'eau mis en place par les communes étaient et sont encore entretenus par les ASA de DFCI. Il y avait 231 points d'eau artificiels ou aménagés dans la zone forestière soit un point d'eau pour 3 000 hectares, cette densité était d'ailleurs insuffisante et c'était un des objectifs de l'Union landaise que de développer la création de nombreux points d'eau aménagés suivant les recommandations de ce rapport afin d'atteindre une densité d'un point d'eau par 500 ha. Par ailleurs, les ASA de DFCI ont participé et participent encore à l'entretien des pare-feu créés à la suite de l'ordonnance de 1945 et des travaux menés par la Commission régionale des Landes de Gascogne.

Il reste également à prendre en compte les travaux conduits par la CPLG financée essentiellement par les propriétaires forestiers (la part des industriels du bois ne cessant de décroître au fil des années). Elle cessera ses activités en 1970.

L'Union landaise disposait aussi d'une section travaux qui agissait en tant que prestataire auprès des ASA de DFCI qui souhaitaient confier l'exécution des travaux à l'Union. Ainsi dès 1949, l'Union landaise proposera un plan de cloisonnement du massif landais selon le tableau suivant : (initiative passée sous silence).

Tableau n° 55 - Résumé du Plan de cloisonnement du massif landais de 1949

<u>Entretien</u>		
Pistes 8 m	1 647,35 km	68 138 500 Anciens francs
Chemins 3 – 4 m	863, 4 km	
<u>Pistes neuves</u>	1 753,88 km	120 532 900 AF
<u>Points d'eau</u>		
Puits	83	2 070 000 AF
Barrages	95	950 000 AF
Réserves latérales	43	650 000 AF
TOTAL		192 341 400 AF
Total actualisé (1 ^{er} janvier 1985)		20 465 124 NF

Source : Rapport Alain BILLAND « L'efficacité de la défense des forêts contre l'incendie dans le département des Landes » -

31 décembre 1985- Union landaise

Ce programme fut non seulement réalisé, mais largement dépassé. Selon A. Billand :

« Il est certain que le retour de l'activité des ASA de DFCI aux seuls travaux de prévention, depuis que le décret de 1947 a confié la lutte active contre l'incendie à un Corps de pompiers Forestiers, a une influence essentielle dont on peut mesurer la portée aujourd'hui sur l'efficacité du système de lutte contre les feux de forêts ».

Il est indéniable en effet que le démarrage des actions de prévention en 1949 correspond exactement à la chute brutale du nombre d'hectares brûlés par incendie relevé dans les statistiques des SPF des Landes (tableau 53). Entre 1949 et 1950, ce sont plus de 600 km de voiries neuves qui seront entrepris et qui s'ajouteront à celles existantes. Cet ensemble d'action représente finalement un investissement considérable tant par le montant des sommes investies, mais aussi par l'effet bénéfique incontestable dans l'efficacité de la lutte contre les incendies de forêt et par conséquent pour l'économie locale tout entière.

B) Unique en France

168 associations syndicales communales autorisées de défense de la forêt contre l'incendie existent aujourd'hui, en 2017 dans le département des Landes, rendues obligatoires en 1941 dans des conditions sur lesquelles nous ne reviendrons pas (cf. supra) ; à l'échelle du massif il y en a environ 250. Ces établissements publics prennent en charge le financement et la réalisation des travaux qui, dans tous les autres départements de France, grèvent les budgets des communes et départements. Les communes et le département des Landes (idem en Gironde et Lot et Garonne) ont vu leur budget soulagé d'autant, c'est un élément à verser dans le débat alors qu'il est systématiquement occulté, encore actuellement.

Que représente financièrement le coût des travaux de prévention réalisés par les ASA de DFCI et les dépenses totales qu'elles ont engagées pour ce faire :

Suivant le rapport de l'Union landaise précitée, l'estimation faite révèle un montant (en francs 1984) de 165 millions de francs de 1947 à 1984 qui se décomposent comme suit :

▪ Prévention et actions des ASA de DFCI	=	81 462 794 F
▪ Fonctionnement de l'Union landaise	=	29 675 341 F
▪ Travaux estimés faits par ASA de DFCI avant 1947	=	22 440 000 F
▪ Subventions au corps des SPF	=	31 377 073 F

NB : La part du fonctionnement qui peut paraître élevée incluait le personnel de la section travaux, l'Union landaise ayant acheté des matériels pour faire des travaux.

Ces chiffres méritent quelques commentaires :

- Depuis 1947, ce sont environ 111,2 MF qui ont été consacrés à la prévention jusqu'en 1984 soit environ 3 MF par an c'est un chiffre qui reste modeste comparé aux sommes englouties dans les moyens de lutte dans le sud-est par l'État et les collectivités et même dans les Landes : 700 MF [1984] depuis 1947.
- Dans les 81,5 MF consacrés à la prévention directement par les ASA de DFCI l'aide du FFN représente 28 % et celle de la Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne 15,5 %. Cela signifie que les ASA de DFCI ont autofinancés 56,5 % des travaux soit plus de 46 MF. Or, elles ont versé également près de 31,4 MF au budget des SPF pour la lutte soit l'équivalent de 68 % de leur budget prévention. Cette part affectée en totalité à la prévention n'aurait-elle pas apporté plus d'effets que dans le budget des pompiers dits forestiers ?!

- Cette somme est supérieure au budget de la CRLG, 120 MF, engagée de 1950 à 1973 d'autant que les financements n'étaient pas tous d'État. Le FFN a fourni sa part et les propriétaires forestiers aussi qui étaient assujettis, à l'époque, à un prélèvement de 30F/ha pendant 10 ans (cf. supra), soit environ encore 30 MF.
- Par ailleurs, les dépenses d'entretien de tous ces équipements de terrains (pistes, fossés, points d'eau, etc.) engagées par chaque ASA de DFCI au quotidien ne sont pas prises en compte dans ce bilan qui devrait être augmenté d'autant, en fait elles correspondent à leur capacité d'autofinancement.
- L'économie pour les collectivités landaises dans de la zone forestière est donc d'autant plus importante. De surcroît, les forestiers qui financent les ASA de DFCI contribuent fortement aux recettes du FFN, ils assumaient également par un prélèvement sur le prix de la gemme la plus grande part des recettes de la Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne (CPLG). Cette dernière d'ailleurs a apporté un soutien financier aussi aux collectivités qui s'ajoutait aux subventions accordées par la CRLG, le tableau suivant et ses commentaires en donnent une illustration :

Tableau n° 56 – Dépenses de la CPLG en 1000 NF (francs courants) entre 1947-1966 pour les 3 départements des Landes de Gascogne

Année	SUBVENTIONS DE BASE					SUBVENTIONS DE				Complément						TOTAL	
	Mutuelle Forestière du S.O.	MISSO	Fédérations de DFCI			Matériel de lutte contre l'incendie	Entr. trav. Pistes Pare-feu	Destr. sylvois	Aide à l'Agr.	Campagnes de Prévention	Centres de Recherches Forestières	Dépenses Immeubles	Frais Généraux	Dotation réserve	Amortissement		
			Grande	Landes	Lot-et-Garonne												
1947	573,9	289,8	42,2	61,7	5,2			1,6				26,5	125,1		1,126		
1948	306	259,4	87,4	128	10,9		1,4	8,4				26,6	191,9		1,020		
1949	192,2	253,6	67,8	98,4	8,3		3,6	29,3				1,1	32,9	123,5	810,7		
1950	167,6	285,7	93,7	135,9	11,5		19,8	40,6				23,7	30,9	24	833,4		
1951	104,8	301,3	117,6	188,5	14,3		1,1	78,8	1,6			2	35,6	72,5	898,1		
1952	134,8	238,8	135,5	194	16,5		8,9	29	59,5			1,9	41,1	173,4	1,032,4		
1953	99,4	163,7	113,4	150,8	13,7		17,7	56,1	120,7			3,8	38,6	49,2	837,1		
1954	65	260,7	122,2	162,5	14,8		8,3	19,5	97,3			5,4	43,4	—	799,1 (1)		
1955	42,5	157,7	108,3	143,1	13		75,6 (3)	30,2	102,4			8,2	42,1	121,2	844,3		
1956	12	135,7	104,5	138,1	12,5		106,9 (3)	24,4	61,8			2,9	41,1	109,7	801,4		
1957	16,8	181,4	120,7	159,6	14,5		130,5 (3)	28,1	23,9			4,6	48,3	—	736,3		
1958	15,4	197,7	131,6	174	15,8		79,6 (3)	24,5	10,6			7,1	45,7	87,8	797,8		
1959	8,2	205,9	131,6	174	15,8		28,2	33,1	38,1			7,5	37,2	147,2	834,2		
1960	11,4	218,3	142,4	188,2	17,1		55,3	33,4	63,4			6,3	38,4	130,9	813,1		
1961	10,6	182	129,4	157,9	14,3		47,5	18,1	68,3		30	11,3	39,9	137,7	855		
1962	10,8	88	88,1	116,4	10,6	4,2	24,4	28,1	62			8,5	45,7	125	614,2		
1963	12,3	110,6	101,3	131,8	12,8	59,2	42,8	27	44,5	12,6	50	9,5	47,5	19,2	687,5		
1964	0	108	98,9	128,6	12,5	62,6	65,4	19,2	35,2	6		6,9	73,3 (2)	—	623,3 (1)		
1965	0	108	98,9	128,6	12,5	30,9	31,4	14,1	78,7	16,8		45,7	44,1	—	616,5 (1)		
1966	0	54	98,9	128,6	12,5	78	43,4	18,8	98,9	30,9		45,1	—	1,6	608,7 (1)		
Total	1,783,7	3,798,3	2,134,4	2,858,7	259,1	234,9	791,8	558,3	976,9	66,3	80	156,4	824	1,638,3	119	16,290,1	
			TOTAL DFCI 5.262,2														

Source : « Au secours de la forêt Landaise » Gabriel Dubourg- cf. bibliographie

1- En 1954, et d'une manière continue depuis 1964, les dépenses ont été supérieures aux recettes. Il en résulte qu'à ce jour environ 400 000 francs ont été prélevés sur les réserves.

2- En 1964, l'augmentation sensible des frais généraux est due aux frais d'inscription d'une créance hypothécaire judiciaire sur la Société en liquidation « La Mutuelle du Sud-Ouest » (1 515 000 francs).

3- De 1946 à 1952, conformément à l'Ordonnance de 45-852 du 28 avril 1945, des pistes intercommunales à sable blanc avaient été établies par le Génie rural, aux frais exclusifs de l'État, mais personne n'avait voulu s'occuper par la suite de leur entretien, si bien que les investissements considérables affectés à cet effet risquaient de l'avoir été en pure perte. Certaines pistes étaient, quatre ans après, couvertes de broussailles et de « pignots » constituant un danger d'incendie plus grave qu'auparavant. Des municipalités chargées par l'État de cet entretien étaient financièrement hors d'état de l'assumer, d'autres refusaient, sous prétexte que ces pistes avaient été créées sans leur avis.²⁰⁹

4- Soucieuse de la protection de la Forêt, la Caisse de prévoyance a fait un effort exceptionnel pour aider les collectivités locales à remettre en état toutes ces pistes, dont certaines étaient totalement dégradées. Elle a pris en à son compte 87,50 % du montant des travaux nécessaires et a consacré, à cet effet, de 1955 à 1958 : 326 360 francs. »

- Il ne faut pas non plus oublier de signaler que ces associations sont gérées par des propriétaires forestiers, syndics, **bénévolement**. Qu'au surplus les forestiers ont cédé gracieusement le foncier nécessaire à la réalisation du programme de travaux. L'ensemble de ces actions faites gracieusement représente, lui aussi, un coût certain. Imaginons un instant ces mêmes prestations assurées par les services de l'État, les communes et/ou les départements et à quel prix !

À l'échelle du massif les investissements des ASA de DFCI réalisés de 1948/49 à 1985 dans la prévention peuvent être estimés à près de 500 M de francs ; soit 14/15 millions par an, somme considérable qui reflète le volume de travail accompli à l'initiative des sylviculteurs au lieu et place des collectivités, et ce, dans l'intérêt général, auxquels il faudrait ajouter les dépenses d'entretien assumées par les ASA et sans lesquels ces investissements ne seraient pas durables.

²⁰⁹ Commentaires à l'époque à rapprocher de ceux tenus, encore aujourd'hui, à propos des « aides de l'État pour la prévention », notamment dans la zone méditerranéenne...

II – LA PRÉVENTION UN INVESTISSEMENT RENTABLE

Dans la mesure où la prévention contribue fortement à l'efficacité de la lutte contre les incendies de forêt, sa rentabilité est évidente d'une part parce qu'elle tend à réduire les pertes économique et écologique en limitant la surface incendiée par feu, d'autre part parce qu'elle accroît la sécurité des peuplements exposés à ce risque et par conséquent la valeur économique, sociale et environnementale ainsi épargnée est d'autant plus importante. La prévention qui constitue le préalable à toute action de lutte contre les feux de forêt est l'investissement le plus rentable sur les plans de la sécurité, de la protection et donc de la valorisation d'un territoire. Dans les Landes, cet aspect est d'autant moins discutable que les activités économiques liées à la forêt et au bois représentent, et de très loin, le premier secteur économique du département que ce soit, en termes d'emplois, de chiffre d'affaires ou de valeur ajoutée.

Nous avons pu observer dans les précédents chapitres que le coût de la lutte contre les incendies dans les Landes était en quelque sorte normalisé, le poids de la prévention dans ce résultat est déterminant, en ce qu'elle réduit le coût des interventions des pompiers qui sont devenues rapides et efficaces, le massif étant accessible partout toute l'année. Par ailleurs, le fait que les forestiers assument la responsabilité de la conduite des travaux de prévention a sans doute fortement contribué au respect des règles élémentaires de sécurité dans le milieu forestier. Les matériels qui évoluent en forêt tout au long de l'année sont entretenus et répondent aux normes de sécurité. Les hommes qui travaillent en forêt respectent les règles de prudence, la sylviculture qui est pratiquée inclut presque systématiquement des aménagements ou l'entretien de structures qui participent à la prévention des risques incendie (piste, fossé, assainissement, etc.). Autant de facteurs qui témoignent de l'attention permanente des forestiers (sylviculteurs, ouvriers forestiers, bûcherons, exploitants, etc.) face à ce risque. Cette prévention et les précautions prises tous les jours font que les conséquences des incendies ont évolué notablement et il apparaît assez nettement une certaine « marginalisation » du risque incendie du fait des activités forestières dans le Massif des Landes de Gascogne.

A) Marginalisation du risque incendie en forêt

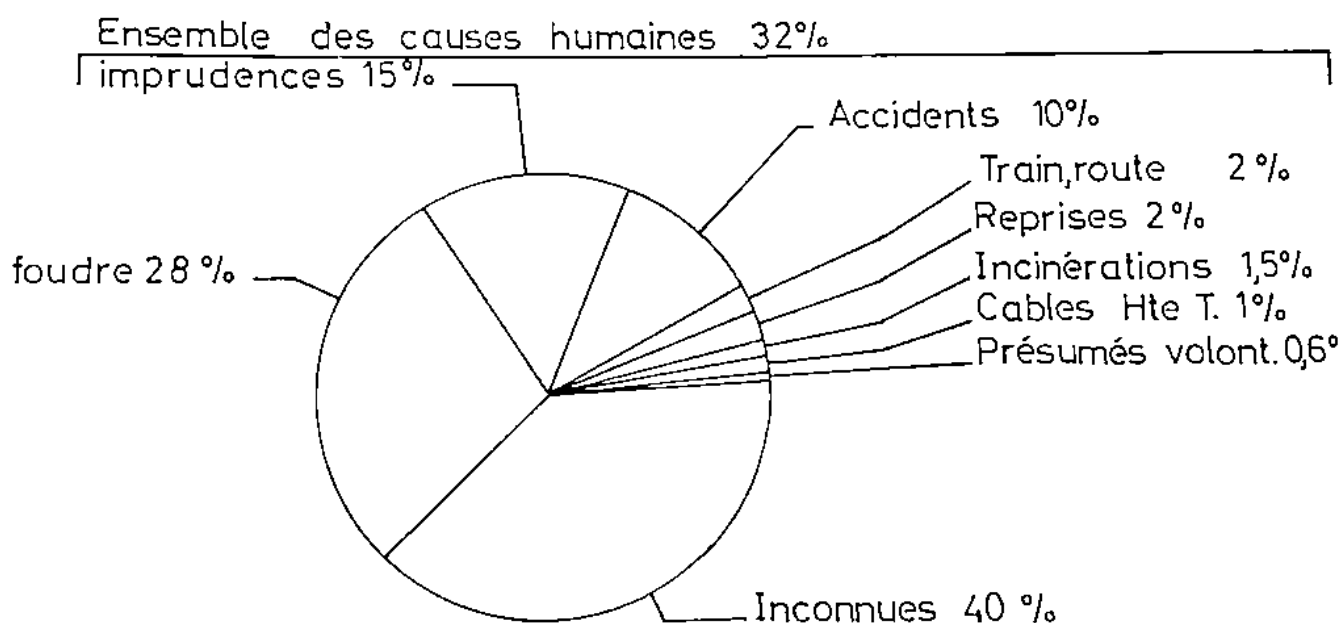
Il convient de préciser que le terme de marginalisation employé ici, ne signifie pas que le risque n'existe plus ou peu (au contraire, il est même permanent) : il veut simplement révéler que le risque est de moins en moins le fait de l'activité forestière. La nuance pourrait peut-être paraître audacieuse ou finalement dérisoire, elle prend cependant toute son importance en matière de

coûts, de responsabilités, et de politique. Le cas landais, à l'échelle du massif de la forêt de Gascogne, soit sur plus d'un million d'hectares, nous venons de le voir, en fournit la démonstration la plus complète.

1) Évolution des causes des incendies de forêt dans les Landes

Selon le rapport précité, entre 1947 et 1984, l'évolution des causes d'incendies était traduite au travers du tableau suivant :

Tableau n° 57 - Causes des incendies de forêt – Département des Landes – 1950-1983



(Source : SPF des LANDES)

Le classement par catégories telles qu'elles sont représentées était effectué par les SPF depuis leur création. Trois grandes causes se dégagent nettement : inconnue pour 40 %, climatique pour 30 % (la foudre essentiellement), humaine pour 30 % (dans lesquelles se comptent les imprudences, la malveillance, les accidents). Un commentaire est toutefois nécessaire sur la forme et le fond ainsi qu'une actualisation.

Il est regrettable que les causes humaines ne soient pas triées entre celles qui par accident, malveillance, reprise, imprudence sont le fait des actifs en milieu forestier, des autres individus (promeneurs, touristes, automobiles, militaires en manœuvre, etc.)²¹⁰.

²¹⁰ Depuis la fin des années 1990, la distinction des causes est plus précise, un effort d'harmonisation des statistiques a été fait sur le plan national entre les SDIS.

Par ailleurs, il est évident que la totalité des causes inconnues a une origine humaine, ce que nul ne conteste en fait, par suite lesdites causes humaines sont proches de 70 % dans les Landes. L'appréhension des causes d'incendies ne semble pas avoir répondu à un classement constant, par exemple, les incendies consécutifs au passage des trains ont été comptabilisés avec les accidents ou les imprudences, pour finalement se trouver en « autres causes ». Nombre d'incendies volontaires restent en « causes inconnues » les SPF, pour éviter leur mise en cause en termes de responsabilité (ce qui est vrai juridiquement pour tous les corps de pompiers) ne veulent pas se prononcer en l'absence du rapport de gendarmerie, lequel n'arrive parfois jamais. À ce propos, compte tenu de l'augmentation du nombre de départs de feu d'une part, d'une réticence des enquêteurs d'autre part dans ce type « d'incidents » les rapports de gendarmerie ne sont pas toujours très circonstanciés ?! ²¹¹

La foudre est une cause constante et représente près de 30 % des foyers qui se déclarent chaque année ce qui est considérable. Sur le massif ont été identifiées les zones les plus sensibles à ce phénomène et le système « Météorage » a été installé dès 1992 pour suivre et localiser les impacts de foudre. Initiative prise par le Syndicat des sylviculteurs, réalisée par les ASA de DFCI avec un cofinancement de l'UE²¹² et cogéré par les corps de pompiers et l'Association régionale de DFCI. Grâce à cette technologie, les pompiers sont en alerte et peuvent se rendre rapidement sur le lieu de l'impact, et même prépositionner des unités dans le couloir des orages annoncés dont le parcours est suivi en temps réel et cartographié. (Les orages « secs » sont très craints des forestiers).

Les causes inconnues restent, elles aussi, constantes avec 40 % des incendies, c'est énorme. Il est dommage qu'une étude de la surface incendiée par origine de feux ne soit pas faite dans le Sud-ouest (elle n'existait pas à l'époque, dans les années 1980) suivant le fichier Prométhée qui révèle dans le Sud-est que près de 60 % des causes restent inconnues, tout en représentant 55 % de la surface brûlée.

Il faut noter une régression des causes accidentelles et des imprudences qui de 28,2 % reculent à 21,6 %. Ce phénomène est d'autant plus marqué vis-à-vis des professionnels forestiers puisque le taux des accidents ou imprudences imputables à l'activité des forestiers est devenu marginal, de l'ordre de 2 à 3 % selon les SPF, d'autant que les conséquences de ces incendies sont encore plus marginales, car les forestiers réagissent immédiatement et souvent le feu est circonscrit lorsque les SPF arrivent.

²¹¹ Cette situation n'est plus la même depuis les années 2000, les enquêtes de la gendarmerie sont plus systématiques et nombre de pyromanes et autres individus ont été arrêtés.

²¹² Un des tout premiers projets financés dans le cadre du fameux règlement 2158/92.

Il est finalement peu aisé de tirer des conclusions plus claires des statistiques des causes des incendies en l'absence d'un tableau détaillé comme celui établi par Prométhée qui démontre clairement que les travaux en forêt dans le Sud-Est représentent 6 % des causes d'incendies et moins de 3 % en surface (cette statistique existe aussi dans le Sud-Ouest depuis la fin des années 1990). Un autre paramètre dans le massif gascon et notamment dans les Landes, illustre cependant ce phénomène de marginalisation du risque feu de forêt : c'est la localisation des incendies. Paramètre qui constituait la priorité pour établir les zones à risque.

2) La localisation géographique des feux de forêts²¹³ : une innovation

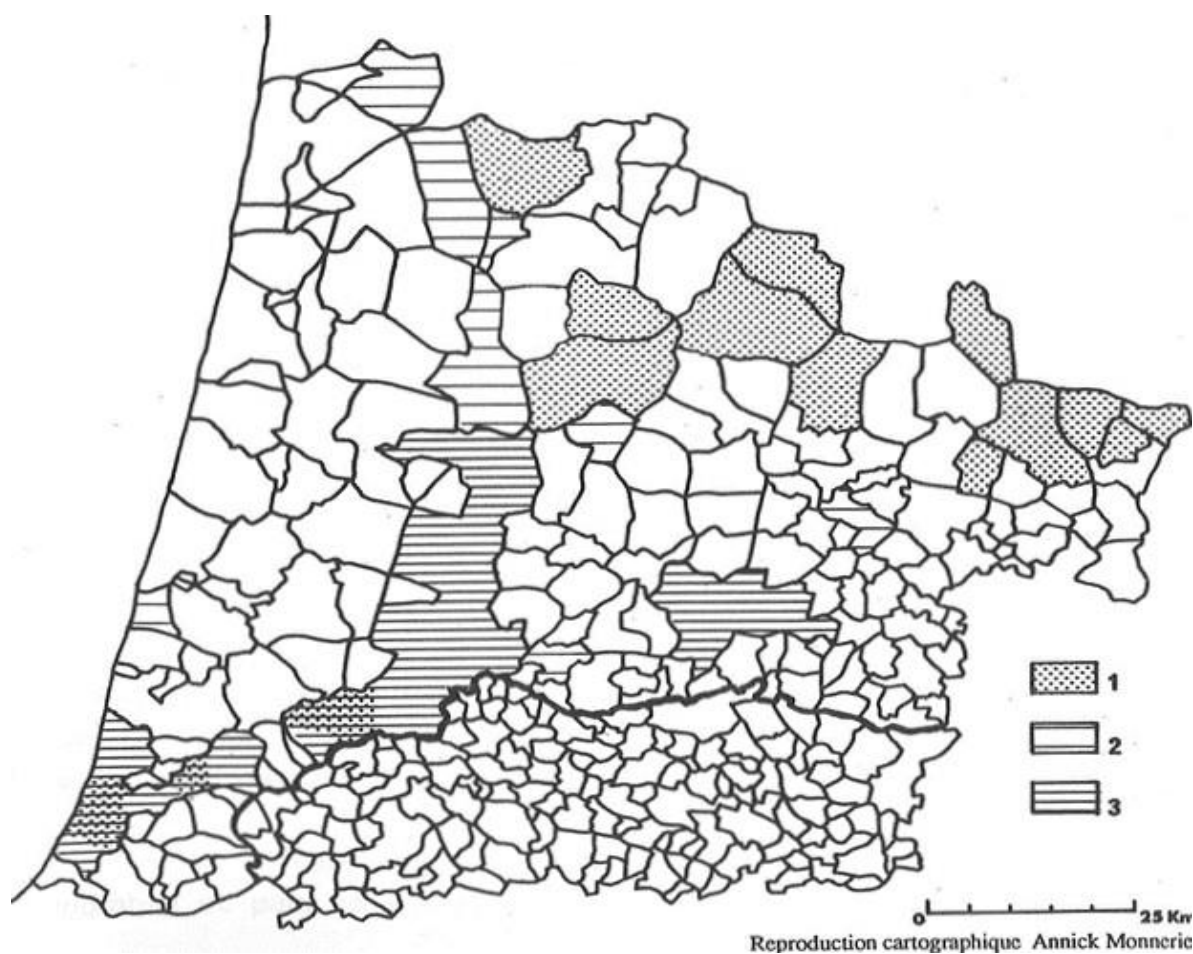
On connaît la densité importante du boisement du massif landais dont nombre de communes sont forestières à plus de 90 %. Les communes recensées sont celles sises dans le périmètre des Landes de Gascogne en 1945 qui couvre 743 525 ha. Ce taux de boisement exceptionnel devrait entraîner un taux de risque élevé dans toutes les communes. Or, là aussi, la nuance s'impose, car si le risque « feu » semble important dans quelques communes forestières pour la surface parcourue par un incendie, il l'est encore plus dans d'autres communes quant à la fréquence des départs de feux, mais dans ces cas l'environnement forestier n'apparaît pas être l'élément causal.

Toujours à partir du rapport précité, nous présenterons une carte qui illustre parfaitement cette constatation.

Elle a été établie, dans le rapport Billand précité, d'après le fichier des sapeurs-pompiers forestiers et le traitement statistique des données dans 180 communes afin de situer la localisation et la fréquence des incendies recensés entre 1949 et 1984. Dans toutes ces communes, le nombre d'incendies a été rapproché entre elles par tranche de 1000 hectares boisés et reporté sur la carte suivante. Ce faisant, cette approche de l'analyse du risque par la localisation était nouvelle (à l'époque). Elle constitue, depuis cette recherche, la base de la stratégie de prévention des feux de forêt dans le massif des Landes de Gascogne, elle révélera également une typologie des causes liée au terrain, au contexte local et postulera une réponse plus adaptée suivant, justement, leur localisation.

²¹³ Rapport Billand – Chapitre I – P. 7 à 50

Carte n° 2 - Zones sensibles aux feux de forêt dans les Landes de 1949 à 1984



- 1) Zones sensibles par la surface
- 2) Zones sensibles par le nombre
- 3) Zones très sensibles par le nombre

Déjà apparaissent quelques zones dans lesquelles la fréquence des incendies a été plus forte sur ces 35 ans. Mais si la visualisation de cette carte, à l'époque, permet de situer les communes où le risque semblait le plus élevé, en outre elle renseignait sur la nature du risque : il faut en effet distinguer si le risque est plus fort par le nombre d'incendies déclarés ou par la surface parcourue par le feu²¹⁴. Le traitement de ces statistiques permettra de situer les zones sensibles dans la zone forestière du département par le nombre et/ou par la surface ; il permettra aussi de localiser des « sous-zones » qui ont tendance à brûler plus souvent que d'autres...

²¹⁴ Il sera notamment constaté dans des communes fortement boisées que les rares feux qui se déclaraient parcouraient des surfaces importantes : l'examen sur le terrain a révélé une trop faible densité de points d'eau cause d'un délai de ravitaillement des camions de pompiers trop long. Un plan d'équipements en point d'eau fut entrepris depuis par l'Union landaise avec les ASA concernées. Le réseau des points d'eau a été, dans certaines zones, complété par des forages et, à cet effet, l'Union landaise a acheté et fourni aux Centres des Pompiers concernés des motopompes mobiles sur remorques.

Nous avons pu observer sur la carte une fréquence plus forte des incendies localisés dans un couloir partant du nord-ouest du département jusqu'au sud-ouest du département formant un arc de cercle. Quelques communes du littoral au sud se distinguent également. Elle fait apparaître ainsi les zones les plus sensibles et cette observation prend tout son relief lorsque l'on superpose sur cette carte les grands axes routiers et ferrés et les deux principales zones urbaines Mont-de-Marsan et Dax.

La corrélation est nette.

3) Analyse des feux de forêt

En premier lieu, il ressort que le principal facteur du nombre d'incendies n'est pas lié à la forte densité du boisement de telle ou telle commune ou zone géographique.

En second lieu, le nombre d'incendies de petite surface est en augmentation très nette.

En troisième lieu dans les zones fortement boisées, le principal risque est dû à la foudre avec une surface brûlée par incendie plus forte qu'ailleurs ; celles où il a été constaté un déficit de points d'eau. (Supra)

Enfin, la densité de population apparaît comme le facteur principal de l'augmentation du risque incendie.²¹⁵

Si on relie la localisation des incendies aux trois principales causes (inconnues, foudre, humaines avec les accidents, etc.), plusieurs observations confirment les affirmations précédentes.

- La foudre : Les communes les plus au sud du département sont relativement peu marquées par la foudre, ce sont celles aussi qui ont le taux de boisement le plus faible. Au contraire, les communes de la Haute Lande (nord-est et centre-est) ont leurs feux de forêt causés parfois à plus de 50 % par la foudre, elles ont aussi les taux de boisement les plus élevés (entre 70 et 95 %).
- Les causes inconnues : La cartographie de ces causes montre que les deux tiers d'entre elles se situent dans les zones urbaines ou périurbaines ou à forte fréquentation humaine.
- Les causes connues : Dans leur majorité, elles présentent la même localisation que les précédentes ; ce qui n'a rien d'étonnant dans la mesure où il est certain que la quasi-totalité des causes inconnues est d'origine humaine.

²¹⁵ Ne pas oublier que pendant les périodes estivales la population double en Aquitaine, particulièrement le long du littoral, certaines communes voient leur population multipliée par 6 voir par 10...

Il apparaît donc nettement que les zones où les incendies sont les plus fréquents sont les parties du département à la fois les moins boisées et où la présence et la circulation humaines par voies routières ou ferrées sont les plus denses. Il y a bien sûr quelques exceptions à cette tendance, des « tâches » figurent dans la zone forestière : le manque d'équipements de prévention peut être une des raisons, le pyromane une autre.

En conclusion, la répartition des feux de forêt par le nombre de foyers recensés est corrélée par trois facteurs : le taux de boisement, la densité de population (zone urbanisée), les axes routiers et ferrés. L'activité forestière est devenue une cause marginale, alors que celle-ci dominait jusqu'après la Seconde Guerre mondiale notamment avec les feux de bergers et le charbon de bois fabriqués le plus souvent en forêt. Il est vrai que la sylviculture, la mécanisation forestière, les conditions d'exploitation forestière et de débardage ont connu une évolution importante.

À l'analyse, cette recherche a fait émerger une réalité : la **socialisation du risque « feu de forêt »** dans les Landes de Gascogne. C'est cette « révélation » qui a transformé la vision des risques en forêt et entraîné une nouvelle stratégie de prévention et de prévision des feux de forêt dans le massif.

Les forestiers eux-mêmes ont été surpris par les résultats de cette étude, persuadés qu'ils étaient les principaux responsables des risques du fait de la vastitude du couvert forestier, ce qui expliquerait aussi leur attitude pendant le conflit, victimes en quelque sorte du discours dominant les montrant « riches et coupables » à la charge de pauvres contribuables... !

B) La socialisation du risque « Feu de forêt »

Le développement d'une économie forestière moderne conjuguée avec des travaux de prévention considérables ont d'une part diminué les risques incendies en milieu forestier, d'autre part accrue l'efficacité des interventions des SPF. Dans ce contexte, la foudre reste le seul risque naturel en zone forestière dans ce département comme d'ailleurs partout en France. Parallèlement, le nombre de foyers a très sensiblement augmenté suivant une localisation précise qui révèle le facteur humain comme cause principale de cet accroissement notamment à proximité des zones urbaines et estivales et des grands axes de circulation. Trois zones se distinguent nettement dans les Landes :

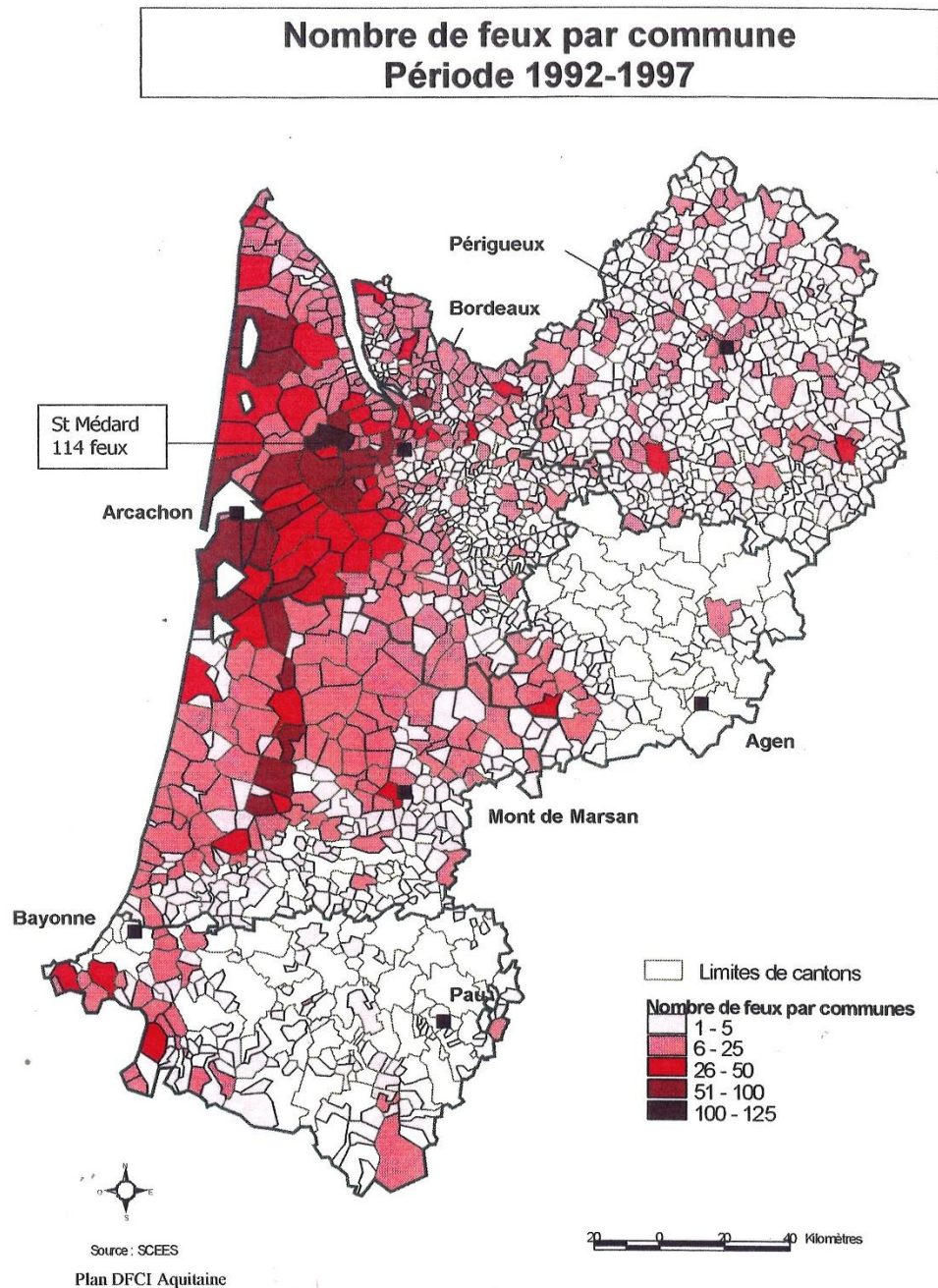
- Un axe nord-ouest, Sud-ouest d'Ychoux à Saint-Vincent-de-Paul et Dax pour revenir sur la côte à Capbreton, Soorts-Hossegor par le carrefour de Saint-Geours-de-Marennes

et Saint-Vincent-de-Tyrosse, direction Bayonne ; axe qui correspond au tracé de l'autoroute et de la voie ferrée Bordeaux-Bayonne.

- La commune de Mont-de-Marsan, sa périphérie et celle de Dax notamment.
- Quelques communes du littoral : Biscarosse, Mimizan, Moliets-et-Maa et de l'intérieur : Dax, Morcenx, Tartas, Roquefort, Gabarret qui se trouvent sur un nombre d'axes routiers important.

Les communes citées correspondent exactement aux zones urbaines et aux axes routiers et ferrés figurant sur la carte²¹⁶. Mais cette observation est encore plus démonstrative à l'échelle du massif de la forêt de Gascogne et la carte suivante révèle les contours des villes, des principaux axes routiers (les plus fréquentés) et ferrés. On distingue nettement le tracé de l'autoroute (ex-nationale 20) et la ligne SNCF (de Bordeaux, le détour vers le Bassin et la droite ligne via Dax jusqu'à Bayonne-Biarritz).

²¹⁶ À noter que, cette même étude est encore plus démonstrative en Gironde notamment entre Bordeaux, la côte médocaine et le bassin d'Arcachon



Cette distinction peut paraître artificielle dans la mesure où le fait principal est que la forêt brûle dans tous les cas. Certes, mais il ne faut pas oublier le problème posé par le financement du corps des SPF dans les Landes et son caractère politique puisqu'il est reproché aux forestiers de ne pas « payer assez ». Dans ce contexte singulier, faire apparaître la socialisation du risque incendie ou plus exactement démontrer que l'activité forestière n'est plus la cause essentielle du risque incendie prend toute sa dimension. Dans ces conditions, que les collectivités prennent

en charge le financement de la protection incendie est normal d'abord parce que c'est la loi ensuite parce que les dépenses entraînées par cette augmentation du nombre de foyers et donc du nombre de sorties des SPF ne sont pas spécifiquement liées aux activités forestières.

Si dans tous les cas les forestiers sont victimes des incendies, ils ne sont pas ou peu à l'origine des feux : il serait, en conséquence, tout à fait extraordinaire de leur faire supporter en outre une partie des dépenses de toutes les interventions leur appliquant en quelque sorte le principe inique de victime/payeur... D'autant plus qu'ils assurent, il faut le répéter, la charge de toute la prévention, quelle que soit la zone considérée à l'intérieur du périmètre défini des Landes de Gascogne : fait unique en France.

Dans un Titre précédent, il a été démontré que le coût de fonctionnement des services d'incendies et de secours dans les Landes était « normal » par rapport à d'autres départements. Nous avons montré que les subventions de source nationale et celles des ASA de DFCI permettaient aux collectivités landaises de supporter une charge réduite d'où la nécessité pour le département « d'agiter » en permanence la spécificité du risque forestier pour obtenir au moins le maintien desdites subventions et la taxation des ASA de DFCI. Or l'analyse des feux de forêt à laquelle on vient de procéder montre que cette spécificité forestière n'est plus la cause essentielle des incendies. La prévention organisée et effectuée systématiquement, disons depuis 1950, a permis une atténuation, une limitation, substantielle de ce risque, ce que démontre le rapport Billand. Et ce malgré une augmentation régulière des départs de feux et donc du risque, tendance qui ne fait que se confirmer depuis les années 2000, c'est dire l'impact de la prévention. En cela, elle a contribué aussi à une certaine normalisation des coûts d'intervention des SPF à tel point que l'on peut se demander si le choix des matériels lourds retenu (en 1985) n'est pas à reconsidérer, ce qui induirait là aussi des économies.

Il faut, en outre, ajouter que l'affectation obligatoire des travaux de prévention aux ASA de DFCI constitue d'autant une économie pour les communes et le département des Landes, mais aussi pour l'État par voie de conséquence. Or, le département des Landes n'a jamais accordé de financement pour la prévention de feux de forêt alors qu'il est le principal bénéficiaire de l'économie forestière landaise, laquelle lui fournit en outre un produit touristique gratuit !! Curieux comportement vis-à-vis d'un secteur d'activité sur lequel s'est bâtie la richesse de ce département. Plutôt que de tirer des conclusions permettant d'orienter une politique d'investissement à moyen et long terme dans la prévention et l'organisation de la lutte, le conseil général a préféré, en occultant complètement la prévention, animer un conflit politique, mais il est vrai qu'il n'a pas été le seul à suivre cette attitude démagogique à l'époque.

Dans le contexte du conflit historique avec le conseil général, les rapports Billand et du syndicat des sylviculteurs ont fourni aux différents services des ministères un argumentaire technique et juridique incontestable. Il a pesé, au-delà du contentieux, sur les arbitrages finaux quant à la normalisation du fonctionnement des corps de pompiers landais (mais aussi girondins et lot-et-garonnais) et la réalité des coûts. Enfin et surtout, il a démontré que les risques étaient dus majoritairement à la pression sociale sur les milieux forestiers et non pas à l'activité des sylviculteurs. Démonstration qui prendra toute sa dimension à l'échelle de l'ensemble du massif.

SECTION 2 – LA PRÉVENTION UNE BATAILLE PERMANENTE

Si techniquement et au regard des résultats, la démonstration de l'efficacité de la prévention des feux de forêt avait été faite à l'échelle du massif dans les Landes de Gascogne, politiquement elle n'était toujours pas reconnue. Il n'est pas inutile de décrire après cette longue bataille, la stratégie conduite par les sylviculteurs du Sud-Ouest pour imposer la prévention comme la clé de la protection du massif sur les plans économique, environnemental et social constituant une véritable technologie. D'autant qu'il s'agit d'un domaine où le triomphalisme est interdit parce que les risques sont permanents et le travail de prévention jamais fini.

I – VALORISATION DES CONNAISSANCES

A) Bordeaux – Paris – Québec

Au cours du contentieux précédemment exposé, nous avons observé le revirement de position des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture à partir des années 1986. Néanmoins, à part quelques entretiens téléphoniques, en définitive les relations avec la sphère nationale ont été pratiquement inexistantes ; à notre connaissance, pendant toute la durée du contentieux et à la demande des forestiers, il y eut une réunion au ministère de l'Intérieur et une au ministère de l'Agriculture. Jugeant que c'était une erreur de positionnement et considérant le faible intérêt de la Fédération nationale des propriétaires forestiers pour ce sujet, le Syndicat des sylviculteurs entreprit de développer les contacts à ce niveau et même sur le plan européen dans les années 1988/1989. Les arrêts du Conseil d'État et les négociations en 1990-1991 pour la signature de la convention avec le conseil général et l'État ont évidemment contribué à ce que

les instances nationales accordent quelque attention aux positions du Syndicat des Sylviculteurs. Une nouvelle équipe à la direction des forêts dirigée par André Grammond contribua à l'installation d'un climat de compréhension.

L'État soldait ses comptes sur ce dossier et il s'agissait pour les sylviculteurs de veiller au maintien des financements de la prévention par le FFN. Il convenait de s'assurer que l'État ne profiterait pas de la conclusion de cet accord (cf. supra) pour réduire ses cofinancements dans les équipements de prévention. Il rentrait bien dans l'objet du FFN de soutenir les investissements des ASA de DFCI et les garanties furent données à cet effet dans le fameux compromis. Et dès l'année 1992, dans le cadre d'une coopération franco-québécoise, une mission sur les feux de forêt fut organisée à laquelle un représentant de la forêt privée, précisément du Syndicat des Sylviculteurs, fut invité (une première !). Mission d'autant plus intéressante qu'elle donna lieu, dans le cadre de l'Association régionale de DFCI (ARDFCI) qui venait d'être créée²¹⁷ au lancement du SIG DFCI à l'échelle de tout le massif, conçu sur le modèle québécois. En effet, considérant la vastitude des forêts du Québec, les ingénieurs s'étaient spécialisés dans les techniques et modèles de prévision et de prédiction des risques d'incendie. Le SIG-DFCI qui ne cessera de faire l'objet de développements est devenu aujourd'hui sous la forme d'un groupement d'intérêt public, le GIP-ATGERI : une plateforme numérique unique en France, à ce jour. Structure qui réunit dans son conseil d'administration aussi bien le préfet de région, les SDIS, les départements, le conseil régional, les communes forestières, l'ONF, et les forestiers privés via l'ARDFCI. ARDFCI qui désormais allait conduire la politique de prévention sur le plan régional et la coordination des actions entre les 3 Unions départementales des ASA de DFCI du massif (Gironde-Landes et Lot-et-Garonne) et l'Union des syndicats communaux de DFCI de Dordogne qui avait adhéré en suivant à cette entreprise.

B) Bilbao-Bruxelles- Bordeaux

Parallèlement, le Syndicat des Sylviculteurs attentif à l'émergence de l'Union européenne avait créé en 1988/89 avec des associations de propriétaires forestiers d'Espagne et du Portugal, l'Union des Sylviculteurs du sud de l'Europe²¹⁸ (USSE). Les feux de forêt étaient, évidemment, une préoccupation commune et un premier programme de coopération sur cette thématique a

²¹⁷ Rappelons que cette association régionale résultait de l'accord de 1991, issu du contentieux, entre l'État, le conseil général et les sylviculteurs. Mise en place par le Syndicat des sylviculteurs sous la forme d'une association 1901, il s'était réservé deux postes au conseil d'administration, le président représentant le Syndicat, Bruno Lafon occupe, à ce titre, cette fonction depuis sa création.

²¹⁸ Sous forme de Groupement européen d'Intérêt Économique (GEIE)

été financé dès 1990/1991 par le centre d'étude des régions de l'Europe (CEDRE) tandis que des relations étaient nouées avec l'unité forêt de la DG Agriculture (DG AGRI). Et de tous ces contacts est né le règlement 2158 dédié à la prévention des feux, publié dès 1992 (cf. supra) avec un objet précis lié aux équipements de DFCI, à la surveillance et à l'analyse des risques suivant les zones à risque. On retrouvait là, la doctrine du syndicat des sylviculteurs du sud-ouest de la France.

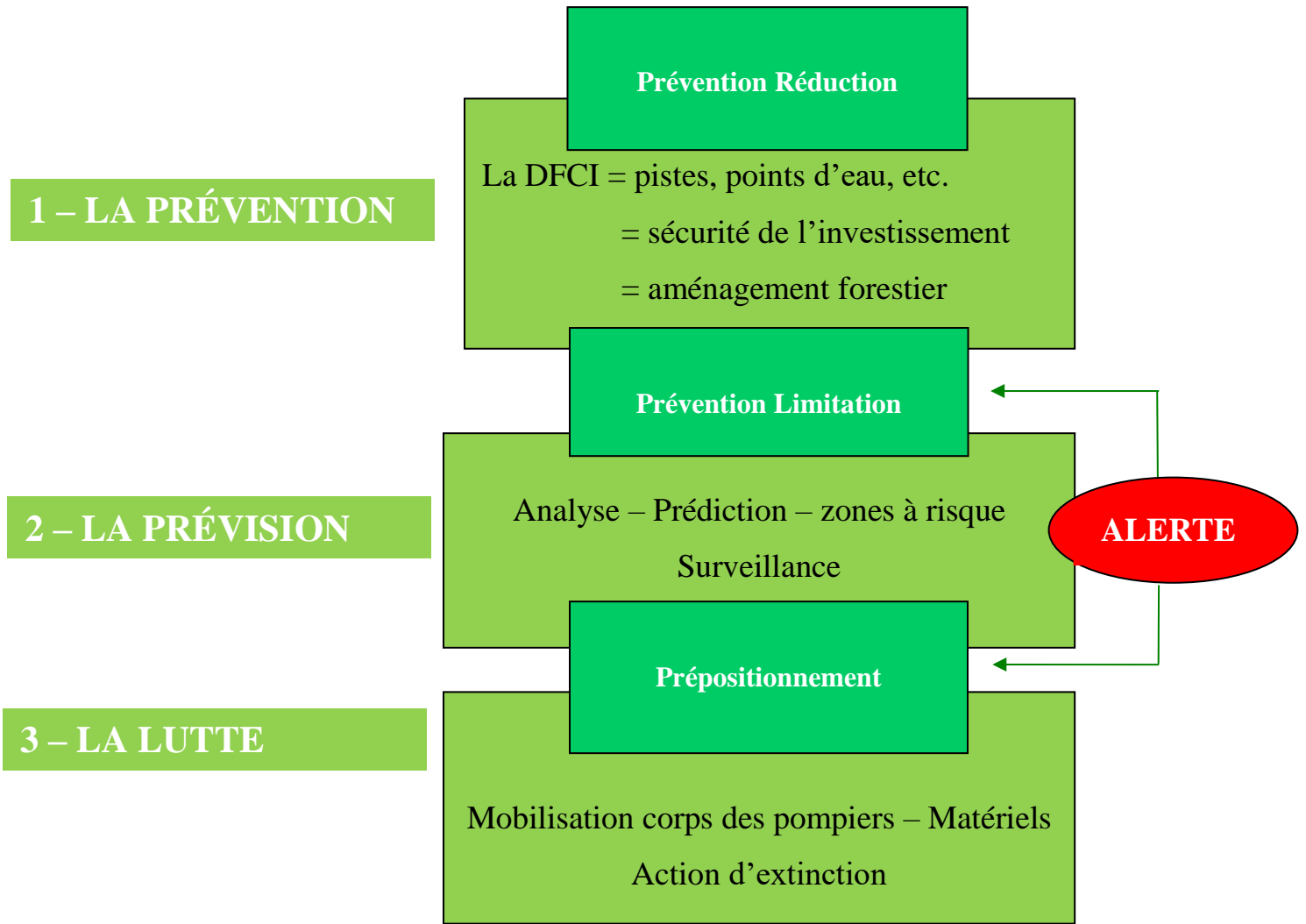
Dans le massif des Landes de Gascogne, la conception et les premiers tests du SIG feux de forêt²¹⁹ ont été réalisés par l'ARDFCI, en grande partie, financés dans le cadre d'un programme de coopération interrégional transnational nommé composte-la-forêt (de 1992 à 1996) entre l'USSE, la DG Région et les régions Aquitaine, Poitou-Charentes, Centre, Euskadi, Castille y León, Asturies, Cantabrie, Galice, Centre et Nord Portugal. Programme présenté et validé dans un délai record évitant les procédures de l'administration nationale bien trop longues et lourdes. Une séquence de temps très dense pour les sylviculteurs du Sud-Ouest qui s'activaient aussi à faire valider un plan régional DFCI pour pouvoir rapidement chercher, et pour la première fois, des cofinancements européens (50 %) via le règlement 2158/92 pour les programmes de travaux des ASA de DFCI présentés par l'ARDFCI.

Par ailleurs dans le cadre de l'USSE, ils ont cherché, avec leurs collègues de la péninsule Ibérique, à promouvoir un modèle de politique de prévention basé sur ce qu'ils ont appelé : la chaîne d'efficacité présentée suivant l'organigramme ci-contre et proposée dans de multiples réunions.

²¹⁹ SIG DFCI qui, compte tenu de ses performances, a été transformé en 2005, avec l'appui du Syndicat et des contributions des Unions départementales de DFCI, en groupement d'intérêt public d'aménagement du territoire et gestion des risques : GIP-ATGeRi (cf. supra)

**FAVORISER UNE POLITIQUE DE PROTECTION
DES FORÊTS CONTRE LES FEUX**

CHAÎNE D'EFFICACITÉ



Le sens de l'interaction

1 + 2 + 3 = EFFICACITÉ

3 - 2 - 1 = FEUX

Source : CP/USSE

C) Des plans régionaux DFCI

En effet, une des conditions posées par le règlement 2158/92 pour accéder à ses financements exigeait la présentation d'un Plan régional DFCI définissant des zones bas, moyen et haut risque dont dépendaient des taux de financement différents. Et dès janvier 1993, l'Association régionale de DFCI (ARDFCI) sortait son plan régional. Mais le ministère de l'Agriculture refuse ce document ! Désireux de reprendre la main vis-à-vis de Bruxelles, c'est la version rédigée en accord avec la DRAAF de février 1993 qui fut déposée officiellement ; le délai était néanmoins tenu et les fonds européens ont pu être mobilisés dès cette même année.

Suivant une négociation avec la DG AGRI-Unité forêt, classé à haut risque, le massif des Landes de Gascogne pouvait donc bénéficier d'un financement à 50 % pour des programmes DFCI présentés par l'ARDFCI. Le ministère de l'Agriculture fit pression sur la DG AGRI pour que les services de l'État valident les projets alors que le règlement 2158/92 prévoyait au contraire un accès direct pour obliger les États membres à accompagner les initiatives locales et non pas à « les freiner ». Arguant du principe de subsidiarité, l'État français obtint gain de cause et pour faciliter l'usage du règlement dans le bassin méditerranéen, il obtint également le classement des zones à risque suivant des plans départementaux. (Réaction typique de l'administration vis-à-vis de Bruxelles plus préoccupée par le protocole que par l'efficacité de cette procédure).

En France, du fait de la capacité d'autofinancement des ASA de DFCI, c'est le Sud-Ouest qui utilise le plus les cofinancements européens. Devant cette initiative, ne voulant pas « être en reste » le conseil régional d'Aquitaine acceptera, pour la première fois, d'apporter un cofinancement à l'ARDFCI sur les équipements de prévention de DFCI et sur le SIG complétant ainsi la capacité d'investissement dans ce domaine de la protection des forêts ; il est devenu un partenaire fidèle dans le domaine de la DFCI. Cependant que, dans ce contexte nouveau, la part de l'État baissera en conséquence dans le cadre du plafond qu'il s'était fixé de limiter à 80 % la part des fonds publics. ²²⁰

II - TOUJOURS DÉFENDRE LA PRÉVENTION

Néanmoins, la mise en œuvre de cette stratégie de défense des forêts contre les risques de feux, la prévention telle que définie et conçue dans le massif des Landes de Gascogne a toujours du

²²⁰ Décision franco-française, le règlement européen permettant de financer à 100 % s'agissant de protection contre les feux de forêt... Sous la pression permanente du syndicat des sylviculteurs, il semblerait que l'administration centrale du ministère de l'Agriculture revoit sa position considérant le domaine de la protection des forêts.

mal à exister dans le cadre d'une politique nationale même si dans la LF 2006 les sylviculteurs avaient obtenu la défiscalisation de la cotisation DFCI (cf. p37). Plus précisément, 50 % de la cotisation due à l'ASA de DFCI bénéficie d'une réduction de l'IRPP plafonnée à 1000 € par foyer fiscal. Il s'agit là du seul geste sur le plan national pour la poursuite d'une politique de prévention qu'il faut souligner, mais qui n'est pas suffisamment incitatif (rappelons que son « coût » annuel est inférieur à 500 000 €). Ce dispositif, pour être efficace, devrait proposer un taux de réduction dégressif suivant des tranches de cotisation pour tenir compte des petites cotisations. Mais le ministère des Finances reste pour l'instant hostile à toute modification, alors qu'il ne s'agit pas d'un cadeau, mais d'une contrepartie pour ceux qui investissent dans la prévention d'un risque, répétons-le, qui n'est pas de leur fait, mais dont ils sont les premières victimes : cet effort, unique en France, devrait être montré en exemple, encouragé.

De fait, dans les documents et rapports officiels du ministère de l'Agriculture, le cas du Sud-Ouest n'est pas ou peu valorisé. De ce point de vue, les dossiers de presse diffusés chaque printemps en vue des campagnes feux de forêt sont significatifs, ils font peu de place au système de prévention pratiqué dans les Landes. Il est même parfois complètement occulté, par exemple une seule phrase dans celui de 2003 et presque une page dans celui de 2010... ! Alors que le dossier est consacré en quasi-totalité aux feux dans le bassin méditerranéen et aux actions des services de l'État, il y a, au mieux, une demi-page concernant le Sud-Ouest !

Et la mobilité des personnels dans les directions centrales ne facilite pas la permanence de la connaissance et donc du suivi des dossiers. Le plus souvent, comme nous l'avons démontré tout au long de cette étude, ce sont les situations de crise qui « gouvernent » les actions et les réactions des services de l'État.

Par exemple, en juillet 2015, un incendie de forêt ravage près de 600 ha aux portes de Bordeaux. Le président du conseil régional Alain Rousset, comme beaucoup d'autres riverains, avait même dû quitter sa maison de Pessac sise dans un secteur menacé ; scène largement reprise par la presse. Aussitôt, le préfet de région, Pierre Dartout, décide d'imposer un règlement interdépartemental de protection de la forêt contre l'incendie,²²¹ car évidemment chaque département avait le sien ! Publié le 20 avril 2016, il a été établi dans un délai record : cela faisait plus de 20 ans que les professionnels de la forêt le réclamaient... !

²²¹ L'objet est de coordonner le fonctionnement des trois SDIS de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne dans les périodes à fort risque feux de forêt, appliquer les mêmes règles, respecter les mêmes normes techniques entre les matériels, les équipements, etc.

Autre exemple, il fallut attendre une ordonnance de 2012 pour que les quelques dispositions de l'ordonnance de 1945 sur les missions des ASA de DFCI soient enfin codifiées (cf. article L 133-7 du code forestier) !

Pire, « victimes de leur succès », considérant la faiblesse des surfaces brûlées, les sylviculteurs du Sud-Ouest doivent, tous les ans, plaider la cause de la prévention, de la DFCI, à Paris et à Bruxelles. En ce début du XXI^e siècle, le système DFCI du Sud-Ouest n'est toujours pas reconnu en France comme un modèle. Les milieux politiques préfèrent le feu, la catastrophe, plus visibles au regard des médias et donc des populations.

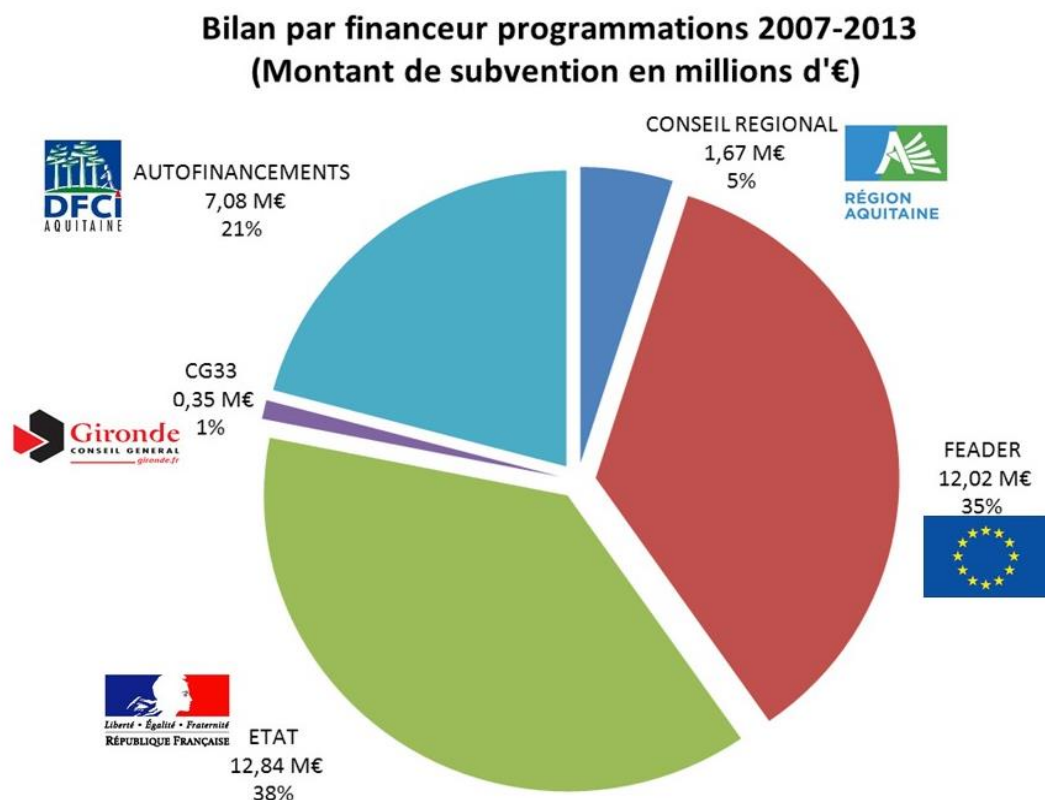
III - LA PRÉVENTION, UNE POLITIQUE RENTABLE

La démonstration est faite à l'échelle du massif des Landes.

Grâce à 50 ans d'efforts, à l'appui des budgets publiés par l'ARDFCI depuis sa création en 1991, en moyenne jusqu'à aujourd'hui, la protection du massif des Landes de Gascogne coûterait 4 €/ha/an. Cette performance, en termes de protection du plus grand massif forestier de France, non seulement n'est pas valorisée, mais elle n'est tout simplement pas connue ! Aucune analyse économique, environnementale ou touristique n'est faite régulièrement : l'impact de la protection du massif n'a jamais été mesuré selon une approche systémique. Travail qui reste à faire.

Or, ce résultat fruit d'une politique de prévention conduite depuis des décennies a fortement contribué à fixer le territoire géographiquement et économiquement, mais aussi sur les plans, culturel, paysager, environnemental, etc. Cette immense forêt des Landes de Gascogne n'est-elle pas devenue le patrimoine de tous les Aquitains ? (cf. publication de la DREAL d'Aquitaine sur : *Valeurs du massif forestier des Landes de Gascogne, 2013, cf. bibliographie*)

Tableau n° 58 – Bilan par financeur programmations 2007 à 2013



Il s'agit du bilan des investissements par financeur, en réalité les propriétaires forestiers du Sud-Ouest apportent plus de 60 % du financement : ils assurent pratiquement la totalité des dépenses d'entretien des équipements et de fonctionnement des ASA de DFCI ; dépenses rarement valorisées et cependant indispensables à la durabilité desdits investissements, de même le bénévolat des syndicats, propriétaires forestiers, n'est jamais comptabilisé dans les coûts de fonctionnement. Et bien sûr, les ASA cofinancent les investissements et ce sont ces chiffres qui figurent dans ce tableau, avec l'État (ministère de l'Agriculture), l'Union européenne et la région Aquitaine, via l'AR DFCI.

Le résultat de ces investissements est assez extraordinaire, car ils génèrent bien d'autres richesses.

Comme le chiffre d'affaires de la filière bois-Papier, soit, suivant les années près de 4 milliards d'euros par an auxquels il conviendrait d'ajouter une grande partie du chiffre d'affaires du tourisme dû à la « carte postale » offerte par cette immense forêt, toujours verte, qui valorise l'océan et son littoral, mais pas seulement. Il faut aussi ajouter la valeur de la forêt sur pied et pas seulement la valeur des bois récoltés qui fait partie du chiffre d'affaires précité : soit à l'échelle du massif gascon, sur le seul prix des bois sur pied, en moyenne, au minimum 3

milliards d'euros. Estimation à laquelle il faudrait, pour avoir une approche du capital que représente cette forêt, ajouter le prix du foncier et toutes les valeurs écologiques (érosion, production d'oxygène, stockage de carbone, filtre de l'air, de l'eau- quid de la qualité des eaux du bassin d'Arcachon sans la forêt ? - etc.). Et son rôle de protection, en effet, où serait la dune du Pyla sans le massif derrière pour la fixer ?

** ** **
 **

Imagine-t-on les coûts des grands incendies et leur impact sur les plans économique, écologique et social ? Des dizaines, des centaines de millions, voire des milliards d'euros comme au Portugal en 2003/2005 et plus récemment en juin 2017 avec 62 morts. Le Portugal est un des pays dans lequel les feux de forêt font le plus de dégâts ces dernières années (plus de 150 000 ha/an), suivi par la Grèce, notamment en 2006/2007, sans oublier les pertes humaines. En juillet 2017, en Grèce, dans l'incendie de Mati qui a ravagé la station balnéaire on a compté 79 morts et des milliers de personnes déplacées... Comment ne pas évoquer « le syndrome de Los Angeles » et ses milieux forestiers qui brûlent quasiment en permanence, faute de gestion ?

La mise en défens des forêts contre l'incendie est rentable, les moyens existent pour ce faire, encore faut-il la volonté politique de le faire.

Si volonté il y a, les solutions en termes de financement existent, par exemple nous proposons qu'une partie de la taxe de séjour perçue par les départements et les communes et demain un préciput perçu sur la taxe carbone devraient alimenter un Fonds de garantie dont l'objet serait de cofinancer la mise en défens de la forêt contre les risques de feux (mais aussi phytosanitaires) et ses conséquences auquel les régions, l'État et l'UE participeraient. La valorisation économique et environnementale de la protection de la forêt, son rôle sur le climat, démontrent la pertinence d'un tel fonds. Le recours à la défiscalisation des investissements dans les équipements de prévention est une autre voie complémentaire.

La Défense des forêts contre l'incendie c'est-à-dire, rappelons-le encore, une politique de prévention des risques en forêt devrait être **une cause nationale**, faire l'objet d'une stratégie nationale, mais pour cela il faut que les départements les plus concernés et les régions le souhaitent et soutiennent ce projet : cet objectif.

*
* * *

CONCLUSION – « APOLOGUE CRITIQUE SUR LA PRÉVENTION DES FEUX DE FORÊT »²²²

Il est certainement superficiel d'exalter le sens communautaire des sociétés traditionnelles, de rendre hommage à leur sens du service et du devoir et d'y opposer l'individualisme égoïste des sociétés modernes.

Cette distinction porte une connotation péjorative dont certainement nous forçons le trait, sans doute portés par un passéisme inconscient.

Il semble plutôt que la distinction séparative des fonctions, analysée par Max WEBER, soit plus à même d'expliquer le phénomène que le recours à une décadence de la morale et du civisme. Tout d'abord, dans les sociétés traditionnelles, les groupes sont isolés et ne peuvent compter que sur leurs propres forces pour lutter contre les périls communs. Lorsque le tocsin retentit, tous sont menacés, physiquement et moralement et tous, donc, répondent à l'appel. La nécessité impose sa loi avant même que la conscience d'un devoir ne l'exigeât. Sans aucun doute cependant, la proximité sociale jouait en faveur de la cohésion du groupe et explique bien, par exemple, l'attachement des villes d'Italie à leurs libertés municipales du Moyen-âge.

Par la suite, la société technicienne vit le jour, donnant grâce à la surenchère constante des moyens, une vision du monde dans laquelle la solution des problèmes était liée au progrès scientifique. Il se passe, en quelque sorte, une délégation de compétences à ce monde parallèle de l'innovation et de la recherche. Cette illusion scientifique, commencée au XIXe siècle, dure encore, toujours sous-tendue par l'idée que la Science a hérité des attributs de Dieu, résumés dans son universalité et sa vérité objective. L'individualisme, tant décrié par les moralistes contemporains, n'est pas fondamentalement différent de l'esprit de prière qui en appelait à Dieu ou à des saints, spécialisés dans certaines tâches, afin de mettre fin aux crises et aux catastrophes.

En appeler à Sainte-Barbe pour éteindre les incendies n'est pas loin de l'adoration dévote portée aux pompiers, héros actuels de la foi populaire. Symbole de virilité, porteurs de la vertu, ils suscitent l'attente de l'apparition curative qui mettra fin au désastre.

Il y a, à la base, toujours la même idée occidentale du dédoublement du monde entre son apparence physique et une réalité métaphysique qui la transcende. Le mythe du pompier

²²² « Apologue critique sur la prévention des feux de forêt » par le Professeur Jean-Louis MARTRES, alors président du Syndicat des Sylviculteurs du sud-ouest, lors de la Journée d'étude présidée par Andrée Corvol-Dessert – Forêts et Incendies, à Paris le 27 janvier 2007 - Groupe d'Histoire des Forêts Françaises

salvateur, champion des temps modernes, porte en lui le souvenir des divinités bienveillantes, capables d'intercéder auprès de Dieu pour orienter les lois de la nature dans un sens favorable à l'homme.

Si nous quittons l'univers des représentations pour nous attacher uniquement à celui des normes positives et au pouvoir qui en est l'auteur, l'accusation d'immoralité portée contre les dirigeants – réductibles d'ailleurs à l'indifférence pour l'efficacité des moyens mis en œuvre – le même type de réflexion peut être envisagé.

Ce regard oppose, d'une certaine façon, les mauvais dirigeants incapables, aux hommes de terrain, bons, parce que plus proches de la réalité et plus soucieux de mettre fin aux désordres. C'est tout l'objet du reproche fait, tant aux autorités nationales que communautaires, de la négligence à l'égard de la prévention des feux de forêt. Un soupçon machiavélien pousse même à les mettre en accusation quand ils usent d'un discours élogieux tout en se gardant d'apporter les ressources nécessaires pour la développer. Il y a probablement du vrai dans cette contradiction, mais reste à savoir quelles en sont les causes véritables. Ici encore l'inscription au fer rouge du crime de démagogie à l'encontre du pouvoir n'est pas acquise et relève d'une vision trop manichéenne. « *Il vaut mieux prévenir que guérir* », l'adage populaire ne semble pas, en effet, avoir pénétré dans la culture de nos dirigeants.

En fait, ils participent à la même culture que nous, même s'ils sont « en haut » et nous « en bas ». La verticalité hiérarchique de cette vision n'est pas concluante et rappelle trop les oppositions dualistes entre les « gros » et les « petits » et autres clivages réducteurs.

Pourquoi, en effet, la prévention est-elle délaissée ?

On ne peut faire, face à cette question, l'économie d'une approche critique. En quelque sorte, les dirigeants participent à la culture du pyromane qui voit dans les moyens de lutte un spectacle qu'il a provoqué pour son seul plaisir, plaisir de pur voyeurisme ou de vengeance. L'accumulation des moyens de lutte, le vol étrange des canadairs, unissant l'eau, l'air et le feu, dans une trilogie imposante, rassure l'ordonnateur des lois et satisfait sa conscience en lui faisant croire qu'il a réglé le problème. Il se voit en chef d'orchestre répondant à l'attente des musiciens (les techniciens) et du public (ses électeurs). Un soupçon du souvenir des rois thaumaturges flotte dans son sourire de contentement. Et il réussit puisqu'il a éteint le feu !

Pourquoi aller plus loin ou ailleurs ?

En fait, l'ironie n'est pas de saison, car ce sentiment de victoire recherchée dans l'extinction du feu traduit un des traits fondamentaux de la culture occidentale relatif à son sens du combat. La polémologie exige chez nous l'affrontement, le choc brutal de deux armées, permettant de

désigner clairement le vainqueur et le vaincu. Là où la Chine cherche à empêcher le conflit de naître, l'Occident l'attend comme le jugement de Dieu. La guerre du feu des pompiers relève de cette même culture et reproduit de façon homologique les lois de la stratégie militaire. Comme nos généraux sont malhabiles dans la diplomatie culturelle ou la subversion, les soldats du feu en forêt ne peuvent saisir le temps de la prévention.

En fait, l'ignorent-ils ? Sans doute pas. Mais il faut envisager le facteur économique qui pousse à constituer un véritable « marché » du feu. Les enjeux en matériel sont considérables et poussent les lobbies à pratiquer la surenchère. Dès qu'il est question d'argent, des circuits et des réseaux d'influence se mettent en place, laissant soupçonner un manque de transparence, voire un usage « collatéral » des fonds obtenus. La politique rencontre l'économique pour déterminer l'emplacement des casernes, la répartition des crédits, tous faits dont il n'est pas sûr qu'ils soient compatibles avec une efficacité maximale. Mais ces démarches peuvent entraîner l'important groupe de pression des pompiers dans des directions assez loin de leur objectif primitif.

L'opinion ne s'en émeut guère, mais pour des raisons spécifiques.

Par ailleurs, prévenir est contraire à toute la vision du monde moderne. C'est un phénomène lent alors que la vitesse est exaltée, il est invisible alors que les médias veulent donner à voir, il est indéfini alors que l'opinion est sensibilisée à l'évènement, il est collectif alors que seuls les héros intéressent.

La preuve concrète de l'efficacité de la prévention apportée par les sylviculteurs du Sud-Ouest s'inscrit dans cette vision générale du monde qui ne peut donc céder devant un argument rationnel. Ce serait, en effet, trop faire confiance à la catégorie légale-rationnelle utilisée pour caractériser nos sociétés, et négliger la survie d'un univers magique, encore ancré dans les consciences. Conviction renforcée par l'idée que le feu est naturel : « let it burn » disent les écologistes. Du rappel de la vieille image de la purification par le feu, héritée des temps les plus reculés, ils attendent la renaissance, en plus brillante et plus forte, de la nature.

Cette survivance des forces occultes et d'un symbolisme archaïque suffisent-ils à expliquer le comportement de dignes parlementaires, censés pétris d'intérêt général et de bien commun ?

Probablement pas, d'autres causes, autres que culturelles, doivent être appelées en renfort.

L'excellente explication fournie par Ch. Pinaudeau relative aux conflits d'influence complexes entre les directions générales et le Parlement, rendent compte, jusqu'à un certain point, de la volonté de s'accaparer de blocs de compétence. La science politique s'en contenterait dans une vision immédiate et linéaire du problème. Car il n'est pas indifférent de savoir si l'attribution normative revient à l'agriculture ou à l'environnement, tellement leurs philosophies de l'action

sont différentes. Pour autant, la question n'est pas entendue. Certains traits de psychologie peuvent également jouer, même si le recours à ce type d'explication est délicat. Il peut y avoir en effet des émotions qui commandent aux stratégies, et autant la volonté de puissance des bureaucraties « désirantes » que le remords de s'être trompé, peuvent jouer un rôle. L'erreur aussi existe, elle n'est pas le propre de l'individu, elle peut aussi concerner des groupes ou des assemblées. Mais en politique et en histoire, il est difficile de l'identifier et de la reconnaître, car cela suppose un choix fautif qui, dans l'idéologie démocratique, est impossible à accepter. Les représentants incarnent la souveraineté du peuple, qui, comme l'a dit ROUSSEAU, ne peut se tromper !!! Il n'y a en effet aucun étalon extérieur à la volonté populaire qui autoriserait d'en juger ! Si correction d'une mesure il y a, c'est parce que les circonstances ont changé. Ainsi le mythe de l'infaillibilité populaire est sauvegardé.

Toujours est-il que la contradiction subsiste entre un discours favorable à la prévention et une action qui, elle, reste largement aux dispositifs utiles.

Peut-être est-il trop tôt pour se prononcer, car un fait nouveau vient perturber les habitudes, et qui risque à terme, de rendre inacceptable ce comportement. Un mot magique, la durabilité, accompagne la révolution écologiste, bizarre avatar millénariste qui vient frapper la béatitude des sociétés de consommation. Sans doute s'ennuient-elles de ne plus avoir peur, à moins qu'elles n'aient besoin d'un stimulant masochiste pour relancer la machine du plaisir.

L'annonce d'une catastrophe planétaire, prêchée par les Savonaroles en mal de prophéties, fait frémir dans les chaumières et on se met à vanter les mérites de la parcimonie. Le « peu » est en train de devenir à la mode, au détriment du « beaucoup ». Sans doute s'agit-il d'une inflexion en direction d'une autre économie de la jouissance.

Alors le travail des fourmis landaises, occupées à tracer des pistes, à aménager des points d'eau, à s'intéresser à la micro-hydraulique des retenues, a peut-être une chance d'intéresser par sa modestie efficace. Peut-être même son invisibilité médiatique lui donnera-t-elle la chance d'être reconnue, précisément parce que l'on ne la verra pas !

Appartenant au monde de l'antithèse, à la modernité, la redécouverte du moralisme – illusoire – du passé nous servira-t-elle de viatique pour entrer dans un siècle, admirateur des travaux obscurs et sans panache ! Restons lucides. Avons-nous forcément renoncé au libertinage au XXe siècle ? Sans doute pas, mais nous tentons, comme nos ancêtres, de faire de nécessité, une vertu. Ce texte est ainsi non conforme à son titre puisqu'il n'est qu'une fable amoral.

CONCLUSION DÉFINITIVE

Est-ce encore un signal négatif... ? Il n'y a pas si longtemps dans la loi de Finances, dans le budget de l'agriculture figurait un programme 149 dédié à la forêt et dans celui-ci il y avait un objectif 4 « prévention des risques- amélioration de la protection de la forêt », assorti d'un indicateur de résultats portant sur le taux d'extinction des feux de forêt. Depuis le PLF 2017 la forêt est noyée dans un programme 149 élargi aux actions en agriculture : l'objectif 4 a disparu et avec lui l'indicateur 4.1 sur les feux de forêt... ! Au contraire dans le PLF 2017 du ministère de l'Intérieur, l'objectif 1 de la Sécurité civile porte sur l'efficacité du dispositif de lutte contre les incendies de forêt avec un taux d'extinction... mais il s'agit du dispositif limité à la zone méditerranéenne, aux membres de l'Entente !

Un nouvel épisode de la « guerre du feu » entre les ministères, au détriment du choix d'une politique de prévention des feux de forêt ? Il y aurait de quoi désespérer...

Lors d'une conférence, à propos de la prévention des feux de forêt,²²³ j'avais repris une des citations favorites du professeur J.-L. Martres, tirée de Sun Tzu (l'Art de la Guerre) qui résume toute la difficulté politique du sujet : *la prévention, c'est vaincre sans bataille.*

Il faut donc rendre visible, plus bruyante la prévention des risques et ne pas hésiter à utiliser « les feux et la fumée » pour obliger les forestiers (de nature discrète), à devoir communiquer à cet effet, faire plus de bruit et montrer l'impérieuse nécessité de leur travail.

Voilà la raison majeure qui doit conduire à ne jamais renoncer, mais au contraire à poursuivre cette « bataille » et, a fortiori au titre du Principe de Précaution, obtenir d'imposer comme la priorité la définition d'une politique de prévention des risques dans les forêts, si on veut objectivement les préserver, les protéger.

Quant au financement d'une politique de DFCI, nous avons déjà évoqué des solutions dans les chapitres précédents, rappelons les principales :

1°) En priorité il faut fixer une définition de la prévention des feux de forêt pour éviter toute dérive dans son interprétation et par suite dans son application. L'objet de la prévention est d'abord de réduire le risque, c'est la prévention-réduction et ensuite en cas de départ d'un feu d'en limiter la propagation, c'est la prévention-limitation. C'est pourquoi il faut définir la prévention à la mise en défens de la forêt contre l'incendie (la DFCI) par des équipements ad hoc sur le terrain : point d'eau, piste, fossé, débroussaillage, pare-feu, relevé des zones à

²²³ 2^e conférence internationale sur les stratégies de prévention des feux de forêt, 2005 – Barcelone

risque, cartographie des risques par massif forestier avec ses équipements à la disposition des propriétaires forestiers impliqués dans la direction des ASA de DFCI, des maires et des pompiers (cf. le modèle ARDFCI Aquitaine et le GIP ATGERI).

2°) Nous croyons indispensable de maintenir le lien entre la localisation des risques, les massifs forestiers et la responsabilité de la décision prise elle aussi localement, c'est pourquoi il faut trouver, en priorité, une recette locale supplémentaire dédiée, affectée, à la protection des forêts. Sachant que la taxe de capitation est censée représenter la contribution des populations locales, il nous semble qu'un « mixte » avec la taxe de séjour peut être une réponse. Dans la mesure où il est établi que le risque feu de forêt est socialisé, il n'est pas aberrant de faire payer les personnes en vacances ou de passage dans les régions forestières. Par conséquent, dans les communes forestières classées au titre des zones à risque feux de forêt (art L 132-1 et L 133- 1 du code forestier) nous suggérons d'augmenter la taxe de séjour d'un euro par personne et par séjour, dédiée à la prévention des feux de forêt c'est-à-dire des équipements sur le terrain et clairement identifiée à cet effet en figurant sur le reçu du règlement de ladite taxe afin que la population soit responsabilisée (comme la taxe sur les ordures ménagères figurant sur la feuille d'impôt foncier). La taxe additionnelle prélevée par le département sur cette partie de la taxe de séjour devra elle aussi être affectée obligatoirement à des mesures de DFCI concrètes sur le terrain. Ces financements devront être cogérés et utilisés en accord avec les propriétaires des forêts via des associations syndicales communales (ou intercommunales) autorisées.

Cette nouvelle recette affectée viendra augmenter la part d'autofinancement et donc des cofinancements national et européen.

3°) A cet effet un fonds de garanties national pour la protection des forêts -incendies et phytosanitaire- devrait être créé afin d'intervenir en permanence en cofinancement des initiatives locales dans les domaines de la DFCI et de la protection phytosanitaire. Ce Fonds forestier national sera financé par l'État et les régions intéressées et par un préciput sur la taxe carbone considérant le rôle de photosynthèse des forêts, facteur de climat et l'importance de leur apport dans le stockage dudit carbone.

Ce fonds devra également soutenir le développement de couvertures mutuelles et/ou assurancielles dans le domaine forestier afin d'inciter les propriétaires forestiers publics et privés à s'organiser collectivement à cet effet.

La fiscalité est une autre voie qui viendrait inciter au développement d'une politique de protection notamment via les cotisations des propriétaires forestiers au travers des ASA de DFCI.

4°) On ne protège que ce qui a de la valeur c'est pourquoi il conviendra de retenir une méthodologie de valorisation des fonctions des forêts et des produits qui y sont rattachés, c'est-à-dire de la biodiversité jusqu'à la valeur des bois en passant par le stockage de carbone... etc. Ce travail est essentiel, il reste à faire intégralement, le rapport de M. Chevassus au Louis peut être un point de départ pour les pertes environnementales (cf. p 206). Il existe par ailleurs des méthodologies d'évaluation de pertes de valeur des bois sinistrés sur pied et la valeur ajoutée perdue en usine de sciage, notamment au Québec et dans d'autres pays étrangers.

Cette valorisation des fonctions des forêts constituerait le socle d'une capitalisation des forêts sur laquelle le fonds de garantie national pourrait fonder ses contreparties et prestations financières et susciter le développement de mutuelles ou d'assurances des risques en forêt.

De surcroît, cette valorisation permettrait une estimation financière de l'apport des forêts dans le stockage de carbone et de son rôle de facteur de climat.

5°) Il conviendrait enfin de développer les échanges d'expériences qui, bien que préconisés presque dans tous les rapports, sont pratiquement quasi inexistantes entre tous les responsables des questions de sécurité au niveau local, départemental, régional, national. C'est-à-dire entre les maires, les propriétaires sinistrés, les responsables de DFCI, les pompiers et les administrations concernées afin de mettre un terme aux « audits en silo » qui ne sont connus que de leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Les monographies

AMOURIC, Henri. *Le feu à l'épreuve du temps*. Aix-en-Provence : Narration, 1992 (Témoins et Arguments).

BORDES, Maurice. *Les incendies de forêt dans les Landes au XVIIIe*. S.l. : F Cocharaux-Auch, 1948.

CHOAY Françoise. *L'allégorie du patrimoine*. Paris : Le Seuil, 1992.

CORVOL-DESSERT Andrée. *L'homme aux bois*. Paris : Fayard, 1987.

DESCOMBES, Paul. *Éléments de sylvonomie ; économie et politique forestière*. Bordeaux : ACAM, 1913.

DUBOURG, Gabriel. *Étude sur les incendies de forêt dans la région Landaise*. S.n. s.l., 1929

GUYON, Jean Raymond. *Défense et remise en valeur des Landes de Gascogne*. Paris : Delmas, 1950.

LAGARDE Michel. *Code de l'incendie et du débroussaillage*. Autoédition 2015

MANCIET, Bernard. *Les landes en feu*. S.l. : Sud-Ouest, 1989.

MARTRES, Jean Louis. *Mélanges Professeur J.-M. Auby*, université droit Bordeaux IV. In Introduction à la Politique Forestière, Dalloz, décembre 1997.

MORGERA, Élisabeth, **CIRELLI**, Maria Thérèse. *Forest Fires and the Law*. FAO legislative study 99 -2009, S.d. s.l.

RIBBE, Charles de. *Des incendies de forêt des Maures et de l'Esterel, leur cause, histoire, moyens d'y remédier*. Paris : Librairie Agricole, 1865.

RIBBE, Charles de. *Des incendies de forêts dans la région des Maures et de l'Esterel*. 2^e ed. S.l. : Société des Maures et de l'Esterel-Hyères, 1869

SARGOS, Roger. *L'évolution économique de la forêt Landaise*. Bordeaux : Fredaux, 1938.

SARGOS, Roger. *Histoire du boisement des Landes de Gascogne*. S.l. : Delmas, 1949.

VIRET Jean, **QUEYLA** Jean Luc, *La Sécurité Civile en France* Ed : Pompiers de France 2013

Les articles de périodiques

ANGELIDIS Angel. L'UE et les incendies de forêt. In Risques Environnementaux, sommes-nous prêts ? Les feux de forêt. *Cahier de la Sécurité INHES*. Janvier/mars 2008. p 43 à 54.

BOUISSET, Christine. Valeur patrimoniale des paysages d'Aquitaine. *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*. 2010.

CHAPUISAT, Jérôme. Des responsabilités consécutives aux incendies de forêt. *Recueil Dalloz Sirey*. 1981, p. 286 à 294.

CHAPUISAT Jérôme. Le Préjudice écologique dans le contentieux des incendies de forêts 1981 *revue Forêt Méditerranéenne* 1981.

CLÉMENT, Vincent. Les feux de forêt en Méditerranée, un faux procès contre nature. *Revue Espace Géographique*. N° 2005/4.

CORVOL-DESSERT, Andrée. Forêt et incendies. *Cahier d'études forêt, environnement et société XVI-XXe GHFF-CNRS*. 2008, n° 18.

EWALD, François. La Société Assurancielle et son Avenir. *Le Débat*. 2009/5, n° 187.

GOULAZE, Henri. Les incendies de la Grande Lande suite à la loi de 1857 sur l'assainissement des Landes. *Bulletin Société de Borda*. Dax, 2004.

MARTRES Jean Louis, Journée d'étude Forêts et Incendies GHFF 27 janvier 2007

MARTRES Jean Louis et **PINAUDEAU** Christian : *Sud-Ouest les leçons d'un échec*. Revue La Recherche, Juillet-août 1991, n° 234.

PINAUDEAU, Christian. La prévention défaite dans le Sud-Ouest. *Politique Forestière Comparée*. Publication MSH, 1987.

Les thèses et mémoires

AMOURIC, Henri. *Les incendies de forêt autrefois dans la région méditerranéenne*. Thèse de doctorat : Histoire. Aix-en-Provence : Université, 1990

ANGELIDIS, Angel. *EUROFOR 1994 et 1996*. Direction générale des études au Parlement européen. S.n. : S.d. s.l.

BOUISSET, Christine. *Incendies de forêts méditerranéens*. Thèse de doctorat : Géographie : Avignon : Université, 1998.

BUTTOUD, Gérard. *L'État Forestier*. Thèse de doctorat : Droit et Sciences Économiques : Nancy : Université, 1983

DUMONTET, Éric, *La maîtrise des eaux et forêts de Poitiers, de la Réformation à la Révolution 1661-1790*. Thèse de doctorat : Droit : Poitiers : Université, 2000

FESQUET, Frédéric. *La Défense de la Forêt Méditerranéenne au XIXe (conflits forestiers-paysans)*. Thèse de doctorat : Sciences Humaines : Montpellier : Université Paul Valéry, 1988

GAMEL, Pierre. *La Préservation du Principe de Gratuité*, Mémoire Master II : Droit et Management Public des Collectivités Territoriales : Aix-Marseille : Université : 2015.

GIZARD Marc Thèse de doctorat en droit : *La fiscalité forestière* Université Bordeaux IV 1983.

MAESTRACCI Bruno. *La Protection Civile, acteurs majeurs de la gestion des crises.* Thèse de Droit – Université de Corse Pascal Paoli 3 décembre 2011.

Les rapports

AMOURIC, Henri. *Les incendies de forêt autrefois dans la région méditerranéenne.* CEMAGREF - CERFISE, décembre 1985.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE. *Le risque feux de forêts en France.* Études et Documents n° 45, août 2011.

CORVOL-DESSERT Andrée. *Du feu à l'incendie, mentalités et comportements.* 3^e Conférence Internationale sur les stratégies de prévention, Bordeaux, 2006.

DREAL Aquitaine. *Valeurs et objectifs du massif forestier des Landes de Gascogne,* vol. 1 et 2, 2013.

FAO - COFOR Rome. *Réunion sur les politiques nationales ayant une incidence sur les incendies de forêt.* Étude 138, 28-30 octobre 1998.

PINAUDEAU, Christian. *La guerre du feu de forêt.* Contribution à la 4^e Conférence Internationale sur les incendies de forêt – USSE. Séville, 2007.

PINAUDEAU Christian. *La politique de prévention des incendies de forêt en Europe.* Actes du colloque national de la Société Française pour le droit de l'Environnement Biarritz sur « La prévention des risques naturels : bilan et nouvelles perspectives en droit national et en droit comparé ». MEEDD/DGPR, 8-9 novembre 2007.

PINAUDEAU, Christian. *Analyse critique et historique, propositions de l'étude de faisabilité sur les moyens de lutte contre le dépérissement forestier de EFI et GWH.* USSE, décembre 2007, 2009.

USSE - Maison de la forêt (Bordeaux). *Conférences Internationales sur les stratégies de prévention des feux de forêt,* 2002, 2005, 2006, 2013.

Les documents électroniques

BOUISSET, Christine, VANNEUFVILLE, Simon. Pourquoi être résilient quand on est efficace ? La gestion du risque incendie de forêt dans les Landes de Gascogne au défi des changements territoriaux. *VertigO* [en ligne]. Mai 2018, HS. 30. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/vertigo/19152>

CHALVET, Martine. La vulnérabilité de la forêt provençale face aux incendies : naissance d'une notion (fin XIX^e siècle). *VertigO* [en ligne]. Décembre 2016, vol. 16/3. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/vertigo/18012>

Les documents d'archives

ARCHIVES DÉPARTEMENTALES DES LANDES. *Débats du Conseil général des landes de 1945.à 1985*, Mont de Marsan

ARCHIVES PREFECTURE RHÔNE-ALPES : *Marseille DPFM*

FARÉ Henri. *Enquêtes de l'inspecteur principal Directeur général des Eaux et forêts. Rapports au ministre des Finances sur les incendies de forêts :*

Maures et Esterel 1868,

Landes de Gascogne, 1872.

MINISTÈRE DE LA GUERRE – CCAE. 18^e RÉGION. *Enquête sur la reprise et le développement de la vie industrielle dans la région landaise.* G. Delmas Bordeaux 1917

INDEX

A

ASA DFCI, *p. 15, 40, 70, 112, 149, 184, 229, 340*
Accord, *p. 135, 159*
Association foncière, *p. 30, 133, 367*

B

Budget primitif (BP), *p. 100, 140, 191, 214, 260*
Bruxelles (Commission), *p. 286, 350*

C

Conservatoire forêt méditerranéenne, *p. 173, 203, 322*
Convention, *p. 135*
Classement des forêts, *p. 32, 283, 387*
Cotisation, *p. 31, 62, 108, 161, 193*
Comptes administratifs (CA), *p. 119, 191, 230, 256*
Commission européenne, *p. 291, 302*
Commission régionale des Landes de Gascogne (CRLG), *p. 75, 86, 100, 110, 371*
Caisse de prévoyance des Landes de Gascogne (CPLG), *p. 77, 80, 151, 367, 371*
Circum méditerranéen, *p. 52, 211, 310*

D

Direction Sécurité civile, *p. 17, 21, 196, 204, 225*
Décentralisation, *p. 202, 220, 311, 318, 325*

F

Forêt privée, *p. 47, 80, 229, 233*
FEADER, *p. 180, 288*
FEOGA, *p. 165, 321, 336*
Fonds forestier national, *p. 77, 137, 233*
Fonctions de la forêt, *p. 52, 211*
Fiscalité, *p. 32, 128, 397*
Foncier, *p. 30, 59, 67*

G

Grève, *p. 153*
Gestion, *p. 37, 49, 179, 331, 346*
Guérilla, *p. 153*

M

Morcellement, *p. 47, 55*
Mitage, *p. 52, 169, 176, 329, 344*

N

Négociation, *p. 89, 133, 160, 283, 307, 384*
Nordic Family Forestry, *p. 308*

O

Organisation, *p. 15, 51, 58, 83, 172, 201, 212, 332, 364*

R

Règlement européen, *p. 282, 294, 301*
Règlement interdépartemental, *p. 389*
Recherches feux de forêt, *p. 348, 352*

S

Syndicat de défense, *p. 60*
Sapeur-pompier forestier, *p. 15, 33, 90, 109, 134, 153, 213, 234, 364, 376*
Section de :
 Fonctionnement, *p. 120, 191, 223, 231*
 Investissement, *p. 120, 191, 223, 231*
Sécurité civile, *p. 18, 39, 122, 145, 163, 172, 176, 200, 323, 396*
SDIS règlement interdépartemental, *p. 389*

T

Taxe, *p. 22, 74, 97, 113, 157, 199, 206, 225, 234, 281, 397*
Taxe de capitation, *p. 19, 20, 70, 94, 104, 116, 195, 202, 390, 397*
Taxe de défrichage, *p. 123*
Taxe sur les briquets et allumettes, *p. 174, 322, 345*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	13
PARTIE I – GOUVERNANCE FORESTIÈRE ET GESTION INSTITUTIONNELLE DES RISQUES INCENDIE.....	15
TITRE I – ORGANISATION ET ACTEURS DE LA PROTECTION DES BIENS ET DES PERSONNES	15
CHAPITRE 1 - ORGANISATION DES SERVICES ET GESTION DES RISQUES	16
SECTION 1 - DU MAIRE AU DÉPARTEMENT	16
I - DE LA LOI DE 1884 AU DÉCRET DE 1955	16
A) Évolution de la notion de Sécurité civile	16
B) Le cadre juridique des Services d’Incendie et de Secours	20
II - TUTELLE OPÉRATIONNELLE DE L’ÉTAT.....	21
SECTION 2 - FEUX DE FORÊT, UN RISQUE COMME LES AUTRES	24
I - DANS LE CADRE OPÉRATIONNEL GÉNÉRAL.....	24
II - QUELLE LOI POUR PROTÉGER LA FORÊT	25
A) La loi du 26 mars 1924 sur la défense des forêts contre l’incendie	25
B) La loi nationale du 12 juillet 1966 relative aux incendies de forêt... du Sud- Est	32
C) Des lois pour protéger les forêts en 1985, 2001 et 2014.....	33
D) La prévention constitutionnelle.....	36
E) L’ordonnance de 2012	39
F) 2016 et la loi Notre	39
CHAPITRE 2 - RISQUES FEUX DE FORÊT ET RESPONSABILITÉS	41
SECTION 1 - LE CADRE FORESTIER.....	41
I – DES FORÊTS	41
A) La géographie commande	42
B) Des structures juridiques différentes.....	46

II – ET DES HOMMES	47
A) Des gestionnaires	47
B) Des métiers.....	48
SECTION 2 – ACTEURS ET RESPONSABILITÉ.....	49
I - LES FORÊTS DU SUD MENACÉES	49
II - ÉCONOMIE FORESTIÈRE ET GESTION DES RISQUES.....	52
A) Chantiers forestiers et entreprises	52
B) Quid de la protection des forêts	52
 TITRE II - ACTIONS EN MILIEU FORESTIER OU L'EXERCICE DE LA TUTELLE DE L'ÉTAT.....	 55
CHAPITRE 1 - DES CONFLITS DANS LE SUD-OUEST	55
SECTION 1 - L'ÉTAT ORDONNANCE LA FORÊT DE GASCOGNE.....	55
I - APPROCHE HISTORIQUE DU CONFLIT AVEC LES SYLVICULTEURS .	55
A) La prévention un objectif jamais fini	57
B) L'État ordonnance le massif	63
II - 1946 L'ANNÉE DE TOUS LES PROJETS	66
A) L'arrêté régional du 26 mars 1946.....	66
B) La Fédération landaise des associations de DFCI : tous azimuts	69
C) L'État revient avec le printemps	71
III - LE DÉCRET DU 25 MARS 1947 ET LE RETOUR À LA LÉGALITÉ.....	88
A) Le décret de 1947 détourné.....	90
B) Le choc des incendies de 1949.....	95
C) Un débat national : feu sur les sylviculteurs	99
D) Après la catastrophe, rien ne change.....	102
IV – UN CONFLIT POLITIQUE	114
A) Une instruction partielle pour un faux procès	115
B) Le jugement du tribunal administratif de Pau : à qui perd, gagne ?.....	127

SECTION 2 - DU CONTENTIEUX AU COMPROMIS	133
I - LE PRÉFET ET LE CONSEIL GÉNÉRAL SE COALISENT.....	133
A) La lettre et l'esprit de l'accord	133
B) Sa conclusion : une erreur tactique	136
C) Quelle Convention ?.....	137
II - L'ÉTAT PIÈGE.....	138
A) Saisir le Parlement	139
B) Faire payer les riches (forestiers)	141
C) Décret du 5 mai 1980 : l'État se défause sur les forestiers.....	146
III - FORCE EST RENDUE À LA LOI	149
A) Le droit prévaut.....	150
B) Les derniers feux de la politique.....	152
C) Le compromis final	156
CHAPITRE 2 - DES COLLABORATIONS DANS LE SUD-EST.....	161
SECTION 1 - L'ENTENTE INTERDÉPARTEMENTALE	161
I - PRIMAUTÉ À LA LUTTE ACTIVE	161
A) Moyens terrestres	162
B) Moyens aériens et militaires	162
C) Peu de prévention sur le terrain.....	163
II - BEAUCOUP D'ARGENT PEU DE RÉSULTATS	163
SECTION 2 - DE L'INFLUENCE DE LA MÉDITERRANÉE.....	165
I - DES PLANS DE BATAILLE ET DES RAPPORTS	166
A) 1981 – 1985, des rapports	167
B) 1986 – 1990, on recommence	170
II – TOUJOURS DES RAPPORTS ET DES TEXTES.....	171
A) 2001, une loi d'orientation sur la forêt.....	171
B) Coup de chaud et pluie d'avis en 2003	172

C) Loi de modernisation de la Sécurité civile du 13 août 2004.....	174
D) La prévention de la DGFAR en méditerranée	175
E) Réaction par décrets 2008.....	179
F) Rappel de la Cour des comptes.....	179
G) 2016, encore une mission.....	181

**PARTIE II - GOUVERNANCE FORESTIÈRE ET TRAITEMENT DES RISQUES
FEUX DE FORÊT..... 185**

TITRE I - LA CHARGE DES RISQUES FEUX DE FORÊT.....	185
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE - COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET COLLECTIVITÉS LOCALES.....	187
I - DE QUELQUES PRINCIPES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE.....	187
II - ÉCHÉANCES ET STRUCTURES BUDGÉTAIRES	188
CHAPITRE 1 - À LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS ET DE L'ÉTAT.....	191
SECTION 1 - LES DÉPARTEMENTS ET L'ENTENTE DU SUD-EST	191
I - QUAND L'ÉTAT PILOTE	191
A) Faiblesse des contributions locales	191
B) Bilan de l'Entente	198
II – LE PRIX DE LA LUTTE CONTRE LE FEU DE FORÊT	201
A) Des budgets abondants pour quoi faire ?!.....	201
B) SDIS, toujours plus	204
C) Évolution des risques	205
SECTION 2 - LE PRIX DES FEUX DE FORÊT DANS LE DÉPARTEMENT DES LANDES	209
I - UNE ORGANISATION DÉROGATOIRE	209
A) Le budget du Service départemental d'Incendies et de Secours des Landes	210

B) Le budget du corps des Sapeurs-Pompiers professionnels forestiers des Landes	227
II - UNE GESTION SINGULIÈRE	236
A) La section de fonctionnement	237
B) La section investissement	251
C) La pluriactivité des SPF	264
III - LES FINANCES LOCALES PRÉSERVÉES	271
A) Le coût du SDIS et des SPF : normal	272
B) Des autres SDIS confrontés aux feux de forêts.....	274
C) Les zones urbaines privilégiées dans les Landes	276
CHAPITRE 2 – QUELS FINANCEMENTS DE L’UNION EUROPEENNE	279
SECTION 1 – PROTÉGER LES FORÊTS	281
I - 1992, L’ANNÉE DE LA DFCI	281
A) Un texte dédié à la prévention	281
B) Un règlement connu	282
C) Avec un financement autonome.....	282
D) La pollution des forestiers du nord	283
II - LA FIN DU RÈGLEMENT 2158/92	284
A) Un nouveau règlement	285
B) DFCI et FEADER	286
III - DES RAPPORTS POUR RIEN.....	287
A) Au Parlement européen.....	287
B) À la DG Environnement	288
IV - ÉCHEC A LA PRÉVENTION	291
A) Les chiffres de Forest Focus	291
B) Les chiffres du FEADER	293
SECTION 2 – BRUXELLES PRÉFÈRE LE FEU	295
I – PRIME A LA CATASTROPHE	295

A) Solidaire après.....	295
B) Mais pas avant.....	296
II – RÉACTIONS POUR LA PRÉVENTION.....	297
A) Un groupe expert.....	297
B) Un consensus politique	298
III - LA FORÊT DISPARAÎT.....	304
A) Noyée dans le FEADER	304
B) La forêt effacée	305
TITRE II - ANTICIPATION ET ÉVOLUTION DES RISQUES FEUX DE FORÊT	307
CHAPITRE 1 - LUTTE ACTIVE ET PRÉVENTION DANS LE SUD-EST	307
SECTION 1 - L'ENTENTE DES SDIS DANS LE SUD-EST	307
I - SON OBJET : TROP OU TROP PEU	307
II - SON FONCTIONNEMENT : UNE DYARCHIE.....	309
III - DES MISSIONS À REDÉFINIR.....	311
SECTION 2 - L'ÉTAT MÉCONTENT	315
I – 1986 DES MESURES EXCEPTIONNELLES	315
A) Le conservatoire de la forêt méditerranéenne	316
B) De l'incitation a l'obligation : les collectivités locales au pied du mur....	318
II - PRÉVENTION OU CONFUSION	324
A) La prévention : un alibi	325
B) La Cour des comptes dénonce	340
C) Des Recherches en méditerranée	345
SECTION 3 – DES RECHERCHES À BRUXELLES	347
CHAPITRE 2 - UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DANS LE SUD-OUEST	361
SECTION 1 - L'EFFICACITÉ DE LA PRÉVENTION	362
I - LA PRÉVENTION FAIT LA DIFFÉRENCE	363
A) Rendre à César	364

B) Unique en France	367
II – LA PRÉVENTION UN INVESTISSEMENT RENTABLE	370
A) Marginalisation du risque incendie en forêt.....	370
B) La socialisation du risque « Feu de forêt ».....	376
SECTION 2 – LA PRÉVENTION UNE BATAILLE PERMANENTE.....	380
I – VALORISATION DES CONNAISSANCES	380
A) Bordeaux – Paris – Québec	380
B) Bilbao-Bruxelles- Bordeaux	381
C) Des plans régionaux DFCI.....	384
II - TOUJOURS DÉFENDRE LA PRÉVENTION	384
III - LA PRÉVENTION, UNE POLITIQUE RENTABLE	386
CONCLUSION – « APOLOGUE CRITIQUE SUR LA PRÉVENTION DES FEUX DE FORÊT »	389
CONCLUSION DÉFINITIVE	393
BIBLIOGRAPHIE	396
INDEX	400
TABLE DES MATIÈRES	401
ANNEXES.....	408

ANNEXES

MISE EN VALEUR DE LA FORET DE GASCOGNE

ORDONNANCE N° 45-852 DU 28 AVRIL 1945

DE LA REGION DES LANDES DE GASCOGNE

EXPOSE DES MOTIFS

Le massif forestier des landes de Gascogne, d'une superficie totale de près de un million d'hectares, est l'un des plus vastes de l'Ouest et du Centre de l'Europe ; en outre, la production industrialisée de la résine est, dans cette région, la plus importante du monde.

Néanmoins, la forêt landaise est en train de périr, bien que, dans sa majeure partie, elle ne date pas de plus de quatre-vingt ans.

L'oeuvre de Chambrelent, consécutive à la loi du 19 juin 1857 sur l'assainissement et le reboisement des landes de Gascogne, se trouve menacée du fait :

De l'insuffisance totale du réseau routier forestier ;
Du très mauvais entretien des fossés d'assainissement ;
Des difficultés de régénération consécutives à l'assainissement défectueux ;
Des ravages causés par les incendies de forêts ;

Des crises diverses subies par les bois résineux, avant guerre, qui ont entraîné le départ de la région d'une partie de la population rurale, population que, par ailleurs, les conditions de vie locale n'incitaient pas à rester.

Des travaux considérables et très urgents de construction de routes, de creusement de canaux de défense contre les incendies, d'électrification des villages et d'alimentation en eau potable des populations rurales s'imposent donc sur l'ensemble de cette région, et cela dans un triple intérêt.

I - INTERET MORAL -

L'existence de ces étendues désertiques de dizaines de milliers d'hectares pratiquement abandonnées par leurs propriétaires à la suite d'incendies ou de coupes non régénérées, est indigne d'un grand pays comme la France.

En 1943 et 1944, près de 200.000 hectares de forêt landaise ont été incendiés et, à cette cadence, il faudra moins de vingt années pour anéantir complètement par le feu le massif forestier du Sud-Ouest.

L'Etat doit suppléer immédiatement à l'impuissance des propriétaires landais.

Il faut également éviter que dans quelques dizaines d'années les descendants des propriétaires forestiers actuels se trouvent dans une situation pénible et critique comparable à celle qui affligeait nos populations de la Gascogne avant 1857.

L'apathie dans toutes les questions de grands travaux forestiers dans la région des Landes nous conduirait inévitablement et rapidement à la transformation de nos belles pineraies en marais malsains et totalement improductifs.

2 - INTERET ECONOMIQUE -

Le bois est un élément important de la richesse nationale. La région landaise est une immense source de production de bois tendre, à croissance rapide, particulièrement intéressante non seulement pour les sciages, mais aussi pour les bois de mines et de papeteries.

La forêt de Gascogne fournit à elle seule une part très importante du marché européen des traverses de chemin de fer, des caisses pour le vin et les spiritueux, pour les conserves de toutes sortes et pour les fûts de produits chimiques.

Malgré le manque de main-d'oeuvre, de transport, de carburant, la production annuelle est actuellement la suivante :

Sciages, 700.000 m³ débités ;
Bois de mines, 500.000 m³ ;
Bois de papeterie, 120.000 tonnes ;
Traverses, 950.000 unités.

En outre, la région landaise produisait avant guerre la septième partie de la production résinière mondiale.

Actuellement, malgré l'absence de plus de 2.000 résiniers, elle produit par an :

Résine, 82.000.000 de litres, donnant par distillation :

Colophane, 574.000 quintaux ;
Essence de térébenthine, 155.000 quintaux.

Il faut conserver toute la région intéressée en plein état de productivité.

La forêt landaise pourra ainsi maintenir, puis augmenter son apport dans l'économie française.

3 - INTERET SOCIAL -

La construction de routes, tout en favorisant la vidange des produits forestiers et la lutte contre le feu, améliorera les communications rurales, facilitera la desserte des villages et des écarts et aidera au maintien des populations rurales.

Ce maintien sera encore facilité par l'adoucissement des conditions de vie, grâce à l'électrification et à l'adduction d'eau potable.

Ainsi se trouveront réunies les conditions préalables d'un aménagement meilleur du territoire rural de cette région, suivant les conceptions générales dont s'inspirent les services du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme.

Le Gouvernement provisoire de la République française,

Sur le rapport du Ministre de l'Agriculture, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre de l'Economie Nationale et des Finances, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme;

Vu l'ordonnance du 3 Juin 1943 portant institution du Comité français de la libération nationale, ensemble les ordonnances des 3 Juin et 4 Septembre 1944 ;

Vu l'ordonnance du 9 Août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental ;

Le Comité juridique entendu,

Ordonne :

Article premier. - Des travaux d'intérêt général seront immédiatement entrepris en vue de la mise en valeur des landes de Gascogne et des bassins hydrographiques qui en dépendent et des travaux d'intérêt privé seront exécutés pour en compléter l'efficacité. Les communes comprises dans cette région seront désignées par arrêté du Ministre de l'Agriculture, après avis d'une commission centrale siégeant à PARIS et comprenant des représentants des services intéressés du Ministère de l'Agriculture, du Ministère de l'Economie nationale et des Finances, du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la reconstruction et de l'Urbanisme et après avis, le cas échéant, du Ministre des Travaux Publics et des transports.

Les membres de cette commission seront nommés par arrêtés du Ministre de l'Agriculture.

.../...

Article 2 .- Les travaux sont exécutés sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture.

Les programmes de travaux sont étudiés par les services locaux compétents du Ministère de l'Agriculture et présentés à son approbation par une commission régionale dont la composition est fixée par arrêté du Ministre de l'Agriculture. Cette commission comprend des représentants des services locaux, des collectivités et des propriétaires de la région landaise.

Le Ministre statue après avis de la commission centrale et notifie ses décisions aux services locaux. Les taux de la participation des collectivités et des propriétaires privés dans les travaux d'intérêt général ainsi que le taux de la participation éventuelle de l'Etat dans les travaux d'intérêt privé sont, sous réserve des dispositions de la présente ordonnance, fixés par des arrêtés concertés du Ministre de l'Agriculture et des Ministres intéressés.

La commission régionale est chargée d'assurer la coordination de l'action des divers services. Elle est présidée par le Commissaire régional de la République à BORDEAUX, assisté d'un inspecteur général des Eaux et Forêts, comme vice-président, désigné par le Ministre de l'Agriculture. La haute direction des travaux est assurée par un fonctionnaire du génie rural.

Article 3 . - Peuvent être classés comme travaux d'intérêt général par le Ministre de l'Agriculture, sur propositions de la commission régionale et après avis de la commission centrale, les travaux des catégories ci-après :

L'établissement et l'aménagement des routes, pistes, pare-feux et points d'eau ;

L'ouverture et la remise en état des canaux et fossés d'assainissement, y compris celle des émissaires fluviaux, ces travaux pouvant se poursuivre en dehors du périmètre prévu par l'article 1er jusqu'à l'embouchure des émissaires ou jusqu'à leur confluent avec de grandes artères fluviales ;

L'établissement des réseaux de distribution l'énergie électrique ;

L'alimentation en eau potable ;

Les reboisements exécutés par l'Etat ;

L'achat de matériel de défense contre les incendies de forêts.

Ces travaux sont exécutés et financés par l'Etat, sauf participation des collectivités ou des particuliers intéressés. En ce qui concerne les travaux d'établissement de réseaux de distribution d'énergie électrique et d'alimentation en eau potable, la participation des collectivités résulte de l'application des barèmes de subvention en vigueur.

Article 4 .- Peuvent être classés comme travaux d'intérêt privé destinés à compléter l'efficacité des travaux d'intérêt général :

1°) L'ouverture et la remise en état des canaux et fossés, l'installation de pare-feux et points d'eau qui n'auront pas été classés comme travaux d'intérêt général ;

2°) La création et l'aménagement de domaines ruraux exécutés par les particuliers.

Ces travaux sont exécutés par les propriétaires intéressés réunis, s'il y a lieu, en associations syndicales autorisées ou libres, avec participation éventuelle de l'Etat dans la limite d'un maximum de 60 % du montant des dépenses.

Article 5 .- Les travaux d'intérêt général peuvent être, s'il y a lieu, déclarés d'utilité publique et urgents, par arrêté du Ministre de l'Agriculture pris sur avis de la commission centrale prévue à l'article I. Les terrains nécessaires à l'établissement des routes et chemins ainsi qu'à l'établissement des canaux et fossés, pistes pare-feux et point d'eau d'intérêt général sont acquis par l'Etat. Les expropriations sont poursuivies suivant la procédure d'urgence prévue par la loi provisoirement applicable du II Octobre 1940 pour les travaux destinés à lutter contre le chômage, modifiée par la loi provisoirement applicable du 3I Décembre 1942.

Toutefois, ces expropriations sont précédées d'une enquête préalable faite dans les formes fixées par le décret du 2 Mai 1936. Les délais prescrits par ledit décret sont dans tous les cas réduits de moitié.

Article 6 .- Les propriétaires sont tenus d'effectuer les travaux de débroussaillage qui sont reconnus nécessaires à la protection des massifs forestiers par le conservateur des Eaux et Forêts.

Faute par les propriétaires d'effectuer les travaux prévus dans les délais prescrits, ceux-ci sont exécutés par l'Etat, et le remboursement de la dépense est poursuivi par l'Administration des Eaux et Forêts. Les mémoires de frais sont arrêtés par le préfet qui les rend exécutoires si les intéressés ne les ont pas réglés dans un délai d'un mois à dater de leur notification.

Article 7 .- A titre de participation aux deux premières catégories de travaux d'intérêt général figurant à l'article 3, tous les propriétaires de terrains non bâtis situés dans le périmètre de la région définie en exécution de l'article premier, à l'exception des forêts domaniales, sont soumis pendant une durée de dix ans, à dater du 1er Janvier de l'année suivant celle de la promulgation de la présente ordonnance, à une taxe de 30 francs par hectare de la superficie desdits terrains. Les rôles de cette taxe sont établis et recouverts et leurs réclamations instruites et jugées comme en matière de contribution foncière.

Toute mutation de cote prononcée en matière d'impôt foncier en application des dispositions de l'article 226 à 228 du Code général des impôts directs, entraîne de plein droit, pour l'année considérée, la mutation de la taxe correspondante au nom du nouveau propriétaire.

Article 8 .- Les dispositions de l'article 5 de la loi provisoirement applicable du 21 Janvier 1942, relative au reboisement, sont applicables aux reboisements exécutés par l'Etat sur les terrains communaux ou particuliers.

Article 9 .- Les pistes, routes et pare-feux, points d'eau, canaux et fossés d'intérêt général exécutés en application de la présente ordonnance sont remis au fur et à mesure de la réception définitive des travaux à des associations intercommunales obligatoires constituées par décret pris en Conseil d'Etat sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Agriculture.

Ces associations doivent assurer l'entretien des ouvrages ainsi remis.

Pendant la durée de mise en place des services d'entretien, qui ne pourra excéder six mois, l'Etat peut se substituer aux associations qui devront rembourser les dépenses d'entretien avancées par l'Etat durant cette période.

Les emprises des ouvrages sont la propriété des communes sur le territoire desquelles ils auront été exécutés.

Article 10 .- L'entretien des canaux, fossés d'assainissement, pare-feux et points d'eau d'intérêt privé est assuré par les associations syndicales autorisées de défense contre les incendies de forêts existantes ou à créer dans la commune de la situation de ces ouvrages en application de la loi du 26 Mars 1924.

En cas d'échec de la tentative de constitution de telles associations, il y sera pourvu dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 26 Mars 1924 et du décret du 20 Août 1924 portant règlement d'administration publique pour son application. Toutefois, la commission spéciale ne sera pas consultée et il sera statué sur la constitution de l'association par arrêté du Ministre de l'Agriculture.

Article 11 .- Sont validés les actes dits loi du 4 Août 1942 portant à 35 Frs par hectolitre de gemme la retenue effectuée sur le montant de la récolte de la campagne 1942-1943 pour travaux d'amélioration, et loi du 12 Septembre 1941 instituant cette retenue.

Sont abrogées les lois validées susvisées des 12 Septembre 1941 et 4 Août 1942.

Article 12 .- Pour l'application de la présente ordonnance, le Ministre de l'Agriculture est autorisé à engager un montant total de dépenses de 400 millions.

Le montant des crédits de paiement afférents à ces dépenses sera ouvert au Ministre de l'Agriculture par les lois de finances ultérieures.

.../...

Au titre de l'article 1945, un crédit de paiement de 20 millions de francs est ouvert au chapitre D bis (nouveau) du budget du Ministère de l'Agriculture intitulé : "Mise en valeur de la région des landes de Gascogne".

Les crédits non employés au cours d'un exercice seront reportés sur les exercices suivants.

Article 13 .- Des décrets pris sur le rapport du Ministre de l'Agriculture et des Ministres intéressés fixeront, en tant que besoin, les modalités d'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au "Journal Officiel" et exécutée comme loi.

Fait à Paris, le 28 Avril 1945

C. de GAULLE

Par le Gouvernement provisoire de la République française :

Le Ministre de l'Agriculture,

TANGUY-PRIGENT

Le Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice,

François de MENTHON.

Le Ministre de l'Intérieur,

A. TIXIER

Le Ministre des Colonies, Ministre de l'Economie nationale
et des Finances par intérim,

P. GIACOBBI

Le Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme,

Raoul DAUTRY.

-o-o-o-o-o-o-o-

DECRET n° 47-539 du 25 MARS 1947 PORTANT ORGANISATION DE LA LUTTE
CONTRE LES INCENDIES DE FORETS DANS LES DEPARTEMENTS DE LA GIRONDE
DES LANDES ET DE LOT-ET-GARONNE

Le Président du Conseil des Ministres,

Sur la proposition du ministre de l'intérieur, du ministre de l'agriculture, du ministre de l'économie nationale et du ministre des finances,

Vu la loi du 26 Mars 1924 concernant les diverses mesures à prendre contre les incendies de forêts ;

Vu le décret du 13 Août 1925 portant réorganisation des corps de sapeurs-pompiers ;

Vu le décret-loi du 12 Novembre 1938, article 8, relatif à l'administration départementale et communale ;

Vu le décret-loi du 12 Novembre 1938 sur la création de l'inspection technique permanente des corps de sapeurs-pompiers et des services de secours et de défense contre l'incendie des départements et des communes du territoire et sur la réorganisation, la transformation et le renforcement des corps de sapeurs-pompiers communaux ;

Vu l'ordonnance n° 45-852 du 28 Avril 1945 relative à la mise en valeur de la région des landes de Gascogne ;

Vu la loi n° 46-2172 du 30 Septembre 1946 instituant un fonds national forestier ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1er - Dans chacun des départements des Landes, de la Gironde et de Lot-et-Garonne, il est institué un corps de sapeurs-pompiers chargé essentiellement de la prévention des feux de forêts et de l'intervention immédiate lors des sinistres qui s'y déclarent.

Le personnel peut être commissionné par le préfet en vue de dresser procès-verbaux des infractions à la réglementation relative à la protection du massif forestier contre l'incendie.

.../...

Art. 2. - Les détachements des corps de sapeurs-pompiers forestiers peuvent être employés aux travaux d'intérêt privé ou d'intérêt général prévus par l'ordonnance n° 45-852 du 28 Avril 1945 ainsi qu'aux travaux d'entretien du matériel d'exploitation et de mise en valeur des Landes de Gasocgne et du matériel d'incendie des diverses formations de sapeurs-pompiers.

Les préfets sont habilités à souscrire avec les propriétaires privés ou les collectivités les contrats nécessaires à cet effet.

Art. 3. - Pour leur organisation, leur administration et leur fonctionnement, les corps de sapeurs-pompiers forestiers sont considérés sous les réserves prévues aux articles suivants, comme un élément des services départementaux d'incendie et de secours institués par application du décret-loi du 12 Novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale.

A ce titre, ils sont dirigés, sous l'autorité du préfet, par le commandant de la protection civile.

Art. 4. - L'organisation générale des trois corps de sapeurs-pompiers forestiers, la coordination de leur fonctionnement et leur inspection sont assurées, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, par un inspecteur interdépartemental nommé par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'agriculture.

Art. 5. - Les lieux de stationnement des détachements des corps de sapeurs-pompiers forestiers sont fixés par arrêté préfectoral pris sur proposition de l'inspecteur interdépartemental.

Art. 6. - Les dispositions du décret du 13 Août 1925 portant réorganisation des corps de sapeurs-pompiers et des textes qui l'ont modifié ou complété sont applicables aux sapeurs-pompiers professionnels forestiers, sous réserve des dispositions prévues à l'article 7 du présent texte.

Art. 7. - Contrairement aux dispositions de l'article 7 du décret du 13 Août 1925, le premier engagement est d'une durée de trois ans ; il est renouvelable par engagement de deux ans.

Les candidats ayant subi avec succès les épreuves de l'examen d'aptitude à l'emploi de garde forestier seront recrutés par priorité sur les autres candidats, sous réserve des conditions d'aptitude physique. La proportion des candidats recrutés dans ces conditions, ne pourra cependant dépasser les deux tiers de l'effectif total.

Par dérogation aux dispositions de l'article 10 du décret, l'admission sera prononcée lors de la création du corps par une commission composée du préfet ou de son délégué, du conservateur des eaux et forêts, du commandant départemental, de deux conseillers généraux et de deux délégués, dont un médecin, choisis par le préfet.

De même, contrairement aux dispositions de l'article 21 du même texte, le règlement de service du corps de sapeurs-pompiers forestiers fera l'objet d'un arrêté du préfet pris sur proposition du commandant départemental et soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

Art. 8. - Les conditions de rémunération des sapeurs-pompiers professionnels forestiers sont fixées par arrêté du ministre de l'intérieur, du ministre de l'agriculture et du ministre des finances.

Art. 9. - Les dépenses du corps de sapeurs-pompiers forestiers sont couvertes par :

a) Des ressources ordinaires :

Les taxes prévues par la loi du 30 Septembre 1946 instituant un fonds national forestier ;

Les versements des associations syndicales de propriétaires ;

Les subventions de l'Etat et du département ;

b) Des ressources extraordinaires :

Les rémunérations de travaux exécutés par le corps départemental des sapeurs-pompiers forestiers ;

Les dons et legs ;

Les avances de l'Etat.

La quote-part du produit des taxes de la loi du 30 Septembre 1946 et la subvention de l'Etat sont fixées pour chaque département, avant le début de l'exercice par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'agriculture sur le vu du projet de budget établi par le préfet.

Art. 10. - Les opérations de recettes et de dépenses relatives au fonctionnement du corps de sapeurs-pompiers forestier sont inscrites au compte hors budget du département "service départemental d'incendie et de secours". Celles qui concernent les services de l'Inspection interdépartementale sont retracées à un compte hors budget du département siège de cette inspection.

Art. 11. - Les recettes du compte hors budget comprennent :

Les cotisations communales instituées par application du décret du 12 Novembre 1938 ;

Les contributions des associations syndicales de propriétaires ;

Le produit des services rétribués ;

Les subventions ou allocations et les avances de l'Etat ;

Les subventions du département ;

Les dons et legs ;

Pour le département siège de l'inspection interdépartementale, la contribution des deux autres départements aux dépenses de cette inspection.

Les dépenses sont les suivantes :

La rémunération, l'équipement et l'assurance du personnel ;

L'entretien du matériel même si ce dernier est la propriété de l'Etat ;

La création et le fonctionnement des ateliers ;

Les frais de guet, de surveillance de la forêt et d'extinction des incendies ;

Le logement du personnel, le garage du matériel ;

L'intérêt et l'amortissement des emprunts.

Art. 12. - Les départements peuvent contracter des emprunts pour couvrir les dépenses d'équipement nécessaires au service départemental d'incendie et de secours. Ces emprunts sont amortis sur les ressources du compte hors budget.

Art. 13. - Il est institué, dans chacun des départements intéressés, une commission spéciale appelée à donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le préfet concernant l'organisation et le fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours.

Cette commission comprend, d'une part, les membres de la commission des feux et forêts dont la composition est définie à l'article 4 de la loi du 26 Mars 1924 et, d'autre part, les membres de la commission spéciale du service départemental d'incendie, à savoir, trois conseillers généraux, trois maires, le trésorier-payeur général et le commandant départemental de la protection civile ainsi que l'ingénieur en chef ou l'ingénieur du génie-rural.

Le chef de division de la préfecture, chargé de ces questions, ou son représentant, assure le secrétariat de la commission.

.../...

L'inspecteur interdépartemental assiste aux séances.

Art. 14. - Les dispositions du présent décret pourront être étendues à d'autres régions forestières par arrêté signé du ministre de l'intérieur, du ministre de l'agriculture et du ministre des finances.

Art. 15. - Le ministre de l'intérieur, le ministre de l'agriculture et le ministre des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret.

Fait à PARIS, le 25 Mars 1947

Paul RAMADIER

Par le président du conseil des ministres :

Le ministre de l'intérieur,

Edouard DEPREUX

Le ministre des finances,

SCHUMAN

Le ministre de l'Economie nationale,

A. PHILIP

Le ministre de l'agriculture,

TANGUY PRIGENT

MINISTÈRE
DE
L'AGRICULTURE
INSPECTION GÉNÉRALE
DE
L'AGRICULTURE
28, RUE DARBET-DE JOUY
PARIS VII'

TÉLÉPHONE: INVALIDES 41 20

J.G./ M.J.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PARIS, LE 5 Août 1947

L'INSPECTEUR GÉNÉRAL de l'AGRICULTURE
GATHERON,

à

Monsieur VERHILLE,
Président du Syndicat des Sylviculteurs du
Sud-Ouest,
17 Bis, Rue Turenne
à BORDEAUX

(Gironde)

PERSONNELLE

Monsieur le Président,

Votre lettre du 4 Août m'est bien parvenue, ainsi que les documents qui l'accompagnaient.

A plusieurs reprises j'ai traité dans tous ses détails le sujet abordé dans la note sur la défense des forêts contre le feu, notamment à la réunion qui s'est tenue au Ministère de l'Agriculture le 26 Mai 1946.

Malheureusement, l'ignorance des textes dans laquelle se trouvaient généralement mes interlocuteurs, ne m'a pas permis de leur faire comprendre le bien fondé des solutions qui ont été prises pour lutter contre les incendies de forêts.

La plupart du temps également, les textes, s'ils sont connus, ne le sont que superficiellement.

Dans ces conditions, les discussions rebondissent sans cesse, sans résultat.

.....

La loi du 26 Mars 1924 n'a pu en aucune façon supprimer la responsabilité que le Maire tient de la loi organique de 1884. En cas d'incendie de forêt, c'est donc le Maire qui est responsable et, en conséquence, c'est encore à lui qu'appartient en dernier ressort l'autorité en matière de lutte contre l'incendie.

Toutefois, les articles 6 et 7 de la loi du 26 Mars 1924 peuvent prêter à équivoque; en voici le texte :

> "ARTICLE 6 : Pourront être prévus dans les projets et devis d'associations syndicales constituées conformément aux lois du 21 Juin 1865, 22 Décembre 1888 et du 13 Décembre 1902, et pourront également faire l'objet d'associations syndicales formées conformément aux mêmes lois, l'organisation et le fonctionnement de corps de sauveteurs destinés à combattre les incendies de forêts, ainsi que l'achat et l'entretien d'un outillage approprié à la lutte contre lesdits incendies.

"ARTICLE 7 : En cas d'incendie de forêts, la direction des secours appartiendra au Maire et, à son défaut, au délégué du Maire, dans les communes où n'existeront pas d'associations syndicales ayant pour objet la défense des forêts contre l'incendie.

"Dans les communes pourvues desdites associations la direction des secours appartiendra aux personnes désignées d'avance par elles, avec l'agrément du Maire".

X L'article 5 précise que des associations syndicales ont pour objet des travaux de défense, et c'est là leur objet fondamental.

+ L'article 6 dit que ces associations pourront également avoir pour objet l'organisation et le fonctionnement des Corps de sauveteurs destinés à combattre les incendies de forêts.

Ces corps de sauveteurs constituent évidemment des associations de personnes, alors que les associations syndicales sont des associations de biens. Il ne saurait donc y avoir identité juridique entre l'association syndicale et le corps des sauveteurs forestiers.

Ceci est une distinction capitale; or je ne sais pas qu'elle ait été respectée par une seule association syndicale, ce qui place le fonctionnement de celles-ci dans une situation fautive et particulièrement dangereuse au point de vue juridique.

à l'art. 5, il faut préciser que c'est le Maire qui est désigné d'avance par elles, avec l'agrément du Maire.

Ceci étant dit, lorsqu'il existe une association syndicale destinée à la défense des forêts contre l'incendie, la Fédération des secours appartient aux personnes désignées d'avance par elle avec l'agrément du Maire. Si cet agrément n'était pas donné, c'est le Maire qui conserverait l'autorité et la responsabilité de la lutte.

Enfin, un certain nombre d'autres textes interviennent dans l'organisation de la lutte contre l'incendie en général : Les deux décrets-lois du 12 Novembre 1938, l'ordonnance N° 45.852 du 28 Avril 1945, et la loi N° 46.2172 du 30 Septembre 1946. Je joins à la présente lettre copie de ces textes.

Il faut y ajouter la circulaire N° 897 du 7 Juillet 1922 du Ministre de l'Agriculture (Direction Générale des Eaux et Forêts), celle du 22 Juin 1945 N° 123 AGL/3, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de l'Agriculture etc...

Sans doute les dispositions de ces divers textes auraient besoin d'être coordonnées, mais il n'en reste pas moins que le décret du 25 Mars 1947 sur l'organisation de la lutte contre les incendies de forêts dans la région des Landes de Gascogne, est juridiquement bien fondé.

Il n'exclut pas, bien au contraire, l'organisation par les communes ou les associations syndicales des corps de sapeurs-pompiers volontaires; reste à savoir comment ces corps de sapeurs-pompiers volontaires fonctionneront. Ce sont les Préfets qui, en la matière, ont pouvoir de réglementation puisqu'ils constituent aussi bien vis à vis des communes que des associations syndicales, l'autorité de tutelle et de contrôle.

J'appelle une fois de plus votre attention sur la situation irrégulière dans laquelle se trouve la plupart des associations syndicales pour ne pas dire toutes. Leur fonctionnement, extrêmement complexe, n'est pas assuré en conformité de la législation et de la réglementation qui sont propres à ces associations. Celles-ci sont d'ailleurs assemblées en Fédérations, elles-mêmes illégales, sauf peut être dans les Landes où l'on a constitué une Union dont je n'ai pas vérifié ni les statuts ni le fonctionnement. On peut dire qu'il n'est pas une seule Préfecture capable d'assurer le contrôle de plusieurs centaines d'associations syndicales, et j'ai toujours signalé que cette

situation créait, dans la région des Landes de Gascogne, un risque permanent de pourvois devant le Conseil de Préfecture ou le Conseil d'Etat et d'annulation des décisions prises en fonction de l'objet même des associations.

Pratiquement, et en attendant qu'une législation précise plus nettement les attributions de chacun, je conclurai de la façon suivante :

1°) L'association syndicale n'est pas obligée de par la loi du 26 Mars 1924, de constituer un corps de sapeurs destinés à la lutte contre les incendies de forêts. Il ne s'agit là pour elle que d'une faculté (voir article de ladite loi : "Pourront être prévus ...

En conséquence, il est logique d'orienter les associations syndicales vers l'exécution de travaux de défense contre les incendies, qui sont pour elles une obligation.

2°) Il est indiqué de confier l'organisation des corps de sapeurs-pompiers forestiers volontaires aux communes.

3°) Le corps de sapeurs-pompiers professionnels dont les attributions sont bien définies, se chargera de l'entretien du matériel de la lutte directe et immédiate contre l'incendie, de la surveillance de la forêt et du guet et de l'exécution et l'entreprise de certains travaux pour le compte de l'Etat, du département, des communes ou des associations syndicales. C'est dans ce sens que les Préfets doivent établir le règlement général et le règlement intérieur des corps de sapeurs-pompiers forestiers.

La mise en place définitive de l'ensemble des dispositifs de lutte contre les incendies de forêts s'achèvera dans le cours de l'automne et du l'hiver prochains. Actuellement, il faut aller au plus pressé et il est évident que l'organisation est encore loin d'être parfaite. On me signale en particulier de nombreux cas où l'usage que l'on fait du matériel dans les communes ou les associations syndicales, et la manière dont on l'entretient, sont loin de ceux que l'on doit exiger.

J'espère que ces quelques renseignements pourront vous être de quelque utilité, et je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les meilleurs. *A. Aubert*

A. Aubert

PREFECTURE
DES LANDES

CABINET DU PREFET

REPUBLIQUE FRANÇAISE

CONVENTION

entre M. Jacques GERARD, Préfet des Landes, représentant l'ETAT
M. Henri LAVIELLE, Président du Conseil Général des Landes
Me CUVREAU, Vice-Président du Syndicat des Sylviculteurs
du Sud Ouest
M. Marc LANUSSE, Président de l'Union Landaise des Associa-
tions Syndicales de Défense et de Remise en Valeur de
la Forêt

réunis le 17 août 1976 à la Préfecture des Landes.

CONSIDERANT qu'il est de l'intérêt de toutes les parties intéressées de procéder par un accord amiable à la répartition des dépenses du corps de sapeurs-pompiers forestiers départemental telles qu'elles sont définies par les articles 9 et 11 du décret n° 47.539 du 25 mars 1947 portant organisation de la lutte contre les incendies de forêts dans les départements de la Gironde, des Landes et du Lot et Garonne,

CONSIDERANT que, bien qu'ayant été déchargée de la lutte active contre les incendies de forêts, l'Union Landaise accepte de participer bénévolement au financement du corps des sapeurs-pompiers forestiers des Landes,

CONSIDERANT le protocole d'accord du 23 décembre 1975, et notamment sa quatrième disposition,

Les dispositions suivantes ont été arrêtées :

Article 1er - "La participation des Associations syndicales de propriétaires aux dépenses du corps de sapeurs-pompiers forestiers, au titre de l'année 1977, est fixée à 1.300.000 frs".

Article 2 - " Pour chacun des exercices suivants, la participation des Associations syndicales de propriétaires forestiers est fixée sur la base de la référence 1977 majorée du taux de l'accroissement de la masse salariale entre les deux années précédant l'année budgétaire à considérer".

Article 3

"La participation des Associations syndicales de propriétaires est recouvrée par l'Union Landaise des Associations Syndicales de Défense et de Remise en Valeur de la Forêt".

Article 4

"La participation des Associations syndicales de propriétaires est versée au département des Landes par l'Union Landaise avant le 30 septembre de chaque année".

Article 5

"Dès approbation du présent accord, les parties intéressées procéderont au désistement des instances en cours tant devant le Tribunal Administratif de PAU que devant le Conseil d'Etat.

Article 6

"La présente convention est signée pour cinq ans".

Fait à Mont-de-Marsan, le

16 OCT. 1976

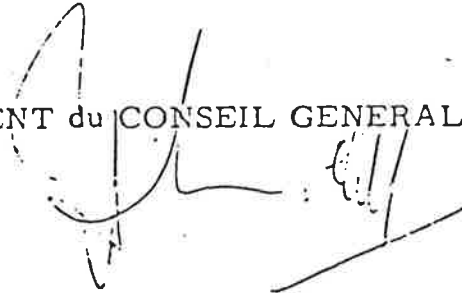
Ont signé :

LE PREFET,

17
Monsieur GÉRARD

Le VICE-PRESIDENT du Syndicat
des Sylviculteurs du Sud-Ouest
Président du Syndicat des Sylvi-
culteurs pour le département
des Landes,

Le PRESIDENT du CONSEIL GENERAL,


Le PRESIDENT de l'Union Landaise
des Associations syndicales de
défense et de remise en valeur
de la forêt


LE PRESIDENT de la Commission des Finances
du Conseil Général,

Michel Ferris

Le Secrétaire d'Etat
 près du Ministre de l'Economie
 des Finances et du Budget
 chargé du Budget

14 MAR 1984

CAB/7

Monsieur le Premier Ministre,

Je me permets d'appeler votre attention sur les difficultés que rencontrent les collectivités locales concernées pour le financement de la lutte contre l'incendie dans le massif forestier landais.

Le schéma actuel, qui concerne trois départements (Gironde, Landes, Lot-et-Garonne), a été mis en place en vertu de textes anciens, notamment un décret du 25 mars 1947 pris à la suite des dramatiques sinistres survenus dans l'immédiat après-guerre.

En ce qui concerne l'équipement des unités départementales de Sapeurs-Pompiers forestiers, l'Etat participe à hauteur de 50 % de la dépense, cette subvention étant toutefois plafonnée. S'agit-il du fonctionnement, le financement est réparti entre l'Etat, les départements et les sylviculteurs. Ce dernier aspect connaît aujourd'hui l'évolution la plus préoccupante et justifie, à mon avis, des mesures urgentes.

En effet, la part de l'Etat, qui représentait à l'origine près de 80 % du coût global, se situe aujourd'hui aux alentours de 14 %. Or les budgets départementaux consacrés à ces services connaissent une croissance très importante liée en particulier aux surenchères revendicatives qu'encouragent les disparités entre le statut des Sapeurs-Pompiers forestiers et celui de leurs homologues urbains et même, au sein des forestiers du Sud-Ouest, entre les situations propres à chaque département.

De surcroît, le mode de financement actuel fait du massif landais la seule forêt de France souscrivant une taxe pour le fonctionnement des services de pompiers : au plan national, la lutte contre les feux de forêt relève de la Protection Civile qui a pour charge et pour objet la protection et la sécurité des personnes et des biens, qu'ils soient publics ou privés. Cette situation entraîne une discrimination peu justifiable tant envers les bois landais qu'envers les contribuables locaux.

La période se prête sans doute mal à une refonte complète de ces mécanismes. J'ai néanmoins le sentiment que trois initiatives pourraient être prises rapidement permettant d'amorcer un assainissement du schéma :

- Engagement de l'Etat à maintenir, en pourcentage et pour les cinq prochaines années, sa contribution au fonctionnement au niveau atteint en 1983.

- Création dans le massif landais d'une unité d'instruction de Sécurité Civile sur le modèle des deux déjà existantes et affectées aux feux de forêts du Sud-Est et de la Corse.

- Actualisation du décret de 1947 avec la création d'une commission interdépartementale chargée d'harmoniser les politiques suivies dans les départements du Sud-Ouest.

Je vous serais obligé de me faire connaître si ces propositions rencontrent votre agrément. Je me permets de vous rappeler, à cet égard, l'intérêt qui s'attacherait à un examen de ce dossier à niveau gouvernemental avant le retour de la période critique pour les incendies de forêt.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma cordiale et respectueuse considération.


Henri EMMANUELLI

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION
DIRECTION DE LA SECURITE CIVILE
Services Opérationnels

Paris le 16 avril 1984

CIRCULAIRE N° 84-110

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION

à

DESTINATAIRES IN FINE

OBJET : Protection de la forêt contre l'incendie - développement de comités communaux feux de forêts.

P. J. : 1.

Les progrès réalisés grâce à l'efficacité accrue des moyens de lutte ne peuvent suffire pour améliorer la protection de la forêt contre le feu si des actions ne sont pas simultanément conduites pour réduire le nombre des éclosions d'incendies.

Or, l'homme se trouve à l'origine de la plupart d'entre elles. Il convient donc de chercher à améliorer son comportement, d'une part en le sensibilisant à l'intérêt de protéger la forêt, d'autre part en l'informant mieux des risques potentiels qui la menacent.

Les Maires peuvent, en la matière, jouer un rôle fondamental en s'appuyant sur des équipes constituées d'administrés particulièrement motivés pour consacrer une partie de leur temps libre à la protection de l'environnement.

Ces "comités communaux feux de forêts" qui existent déjà dans certains départements sont souvent des relais appréciables entre les élus et la population. Ils peuvent contribuer activement à la prévention et à la lutte contre les incendies :

- en matière de prévention, en vulgarisant les mesures contenues dans votre arrêté pour la protection de la forêt contre l'incendie à l'occasion de séances d'information ou lors des patrouilles de surveillance ;
- en matière de prévision et d'aide à la lutte, en donnant diverses informations sur l'état d'équipement du terrain (ouvrages D.F.C.I., débroussaillage...), en participant au dispositif de détection et d'alerte, en facilitant la tâche des sauveteurs (guidage, participation au soutien logistique, communication d'informations diverses...).

La création de ces comités relève de la compétence des Maires sous l'autorité desquels elle s'exercera.

Mais vos initiatives pour favoriser leur multiplication et leur développement m'apparaissent indispensables.

.../...

Je vous demande donc d'intervenir pour :

- susciter la création de comités dans les communes qui n'en sont pas dotées

A cet effet, en liaison avec des représentants des collectivités locales, des services forestiers et de sapeurs-pompiers, mes services ont préparé un fascicule qui présente les modalités de création des comités et les principales missions qui peuvent leur être confiées.

Ce document devra être adressé par vos soins aux maires concernés après que vous l'ayez fait adapter en fonction d'éventuelles spécificités départementales.

Vous pourrez également, avec l'aide des Commissaires Adjointes de la République, organiser à l'intention des élus des séances d'information au niveau des cantons.

Par l'intermédiaire de vos services, il vous sera nécessaire :

- d'organiser des réunions locales afin de sensibiliser la population à l'intérêt des Comités Communaux et faciliter ainsi le recrutement des membres,
 - d'assurer la diffusion de tous éléments pratiques utiles,
 - de répondre enfin à d'éventuelles demandes de concours particuliers.
- veiller à ce que vos services contribuent à leur animation :

Il vous appartiendra d'assurer sous votre autorité la coordination des services concernés par l'activité des Comités (Directions Départementales de l'Agriculture, Office National des Forêts, Service Régional de l'Aménagement Forestier) et de désigner les animateurs de cette opération.

Ainsi organisés, il leur sera possible :

- d'assurer la formation des responsables, notamment en apportant leur concours à des conférences ou rencontres organisées au niveau des communes,
- de déterminer les programmes d'instruction des membres,
- de veiller au suivi de l'activité des Comités notamment par l'intermédiaire de personnels relevant de leur autorité présents sur le terrain : chef du centre de secours territorialement compétent, agents forestiers... Ceux-ci assureraient également l'instruction des membres et vérifieront périodiquement la disponibilité des personnels et matériels.

Afin de faciliter le travail de vos services, il peut être utile de susciter la création d'une association regroupant les Comités Communaux Feux de Forêts mis en place dans votre département (ou de les réunir dans le cadre d'une association préexistante : Union des Communes Forestières...).

J'insiste sur le fait que cette animation est particulièrement importante et qu'elle peut également s'appuyer sur l'expérience acquise par les responsables de Comités déjà existants. Les Comités créés ne pourront être efficaces et répondre aux objectifs recherchés si elle n'est pas menée à bien.

Afin de vous y aider, je vous précise que diverses mesures visant à assurer la formation des parties concernées seront mises en oeuvre :

- un stage sera prochainement organisé à VALABRE (Bouches-du-Rhône) pour former les animateurs que vous aurez désignés dans votre département pour mener à bien cette action,
- une autre session, dans le même cadre, sera réservée à certains des responsables de Comités,
- enfin, un montage audiovisuel, actuellement en cours de réalisation, ainsi qu'un film sur les feux de forêts pourront être mis à votre disposition pour vous permettre d'assurer, dans les meilleures conditions, la formation que vos services dispenseront aux membres des Comités.

- vous assurer du respect de principes devant guider leur action

Le rôle principal des comités communaux feux de forêts doit s'exercer dans le domaine de la prévention des incendies de forêts.

Il conviendra donc de veiller à ce que les Comités communaux ne se transforment pas en centres d'intervention parallèles. Leurs interventions dans le domaine de la lutte doivent être très limitées et ne se dérouler que sous le contrôle de sapeurs-pompiers, dont ils ne font que faciliter la mission.

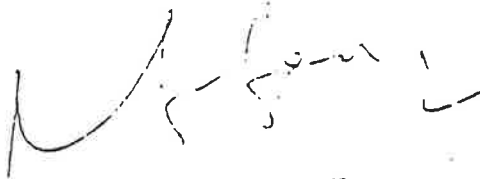
Par ailleurs, les membres des Comités doivent être conscients que leur action en matière d'application de la réglementation doit se limiter à informer le public des diverses dispositions qu'elle contient.

Lors de la transmission du document précité aux Maires de votre département, ces deux principes pourront être utilement rappelés.

X

Comme l'a souvent montré l'activité de ceux qui existent déjà, les Comités communaux peuvent jouer un rôle important pour la sauvegarde des forêts dans la région méditerranéenne.

J'attache donc beaucoup de prix à l'action que je vous demande de mener dès à présent et vous prie de me rendre compte, avant la fin du mois de mai, des résultats que vous aurez obtenus.



Gaston DEFFERRE

MINISTERE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION

4 JAN. 1985

MINISTERE DE L'AGRICULTURE

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA DECENTRALISATION

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE

à

MONSIEUR LE COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE
DE LA REGION AQUITAINE

COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE
DU DEPARTEMENT DE LA GIRONDE

CABINET

OBJET : Inspection générale conjointe sur les problèmes et
les perspectives d'avenir de la défense de la forêt
contre les incendies dans les départements des
LANDES-DE-GASCOGNE.

Le 14 mars 1984 le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre
de l'Economie, des Finances et du Budget, avait appelé l'attention
du Premier Ministre sur les difficultés que rencontrent les Colle-
tivités Locales des LANDES-DE-GASCOGNE pour financer la lutte
contre l'incendie dans le massif forestier.

Au cours d'une réunion conjointe - Direction des Forêts
- Direction de la Sécurité Civile, il est apparu que :

- Les niveaux respectifs de participation de l'Etat, de
Collectivités Locales et des propriétaires forestiers méritent
d'être réexaminés en liaison avec les autorités locales et les
élus des départements concernés à la lumière des missions effec-
tives susceptibles d'être remplies par les sapeurs-pompiers fores-
tiers.

.../...

- 2 -

- Les conditions d'emploi des sapeurs-pompiers forestiers laissent supposer que l'un des deux aspects de leur mission initiale, la participation aux actions de prévention, a été progressivement perdu de vue. Dans le même temps les charges de fonctionnement des Corps se sont accrues dans des proportions sans relation directe avec l'accroissement du volume de ses missions normales.

- Le décret de 1947 qui fixe le statut de ces personnels et les règles de gestion et de financement des services, doit être mis en conformité avec les textes relatifs à la décentralisation.

Compte tenu de ces éléments, il nous a semblé opportun d'organiser une inspection conjointe pour les trois départements du massif landais (Gironde, Landes et Lot-et-Garonne). Elle serait chargée d'examiner, l'ensemble du problème et plus particulièrement les trois points énumérés ci-dessus :

L'inspection serait assurée par :

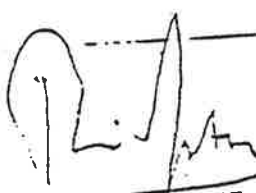
- . M. Gérard PACAUT, Inspecteur de l'Administration
- . Jean CABANE, Chargé de Mission à l'Inspection Générale de l'Administration
- . M. le Lt-Colonel Jean-Pierre FOURNIER, Inspecteur Général Technique de la Direction de la Sécurité Civile
- . M. Alphonse CANESSA, Ingénieur Général du GREF.

Si ces dispositions reçoivent votre agrément, les modalités de détail pourraient être arrêtées entre votre Directeur de Cabinet, celui du Président du Conseil Général et le Lieutenant Colonel FOURNIER.

Vous voudrez bien trouver ci-joint une copie de la lettre que j'adresse au Président du Conseil Général de votre département.

Je vous saurais gré, en outre, de bien vouloir informer les élus du passage de l'inspection dans leurs Centres de Secours.

pour :


Pierre JOXE

Dossier du Premier ministre, Service de presse, issu du Comité Interministériel « Incendies de forêt » du 11 décembre 1986 et relatif à la taxe sur les briquets et allumettes

TAXE SUR LES BRIQUETS ET ALLUMETTES

Pour contribuer au financement du plan de prévention et de lutte contre les feux de forêts, il est proposé au Parlement d'instituer une taxe sur les briquets et les allumettes, commercialisés en France continentale et en Corse.

Assiette :

Afin de souligner le lien entre la taxe instituée et les risques qu'elle doit contribuer à couvrir, seules les allumettes "de poche" seraient imposées, c'est-à-dire les pochettes et boîtes dites "fumeurs" de 100 allumettes au plus. Les boîtes d'allumettes dites "de ménage" qui correspondent à un usage domestique à caractère social et sont peu en concurrence avec les briquets, ne seraient donc pas incluses dans l'assiette de la taxe.

.../...

Les quantités annuelles vendues sur le marché intérieur sont d'environ 210 millions de boîtes ou pochettes d'allumettes et 120 millions de briquets ou recharges.

Tarif et rendement :

La taxe serait perçue au tarif de 2 centimes par boîte de 100 allumettes au plus et de 50 centimes par briquet ou recharge de briquet. Le rapport entre ces montants correspond sensiblement au nombre d'allumages respectif des petites boîtes ou pochettes d'allumettes et des briquets de poche. Il permet donc de respecter les conditions de concurrence entre ces produits.

La taxe serait mise en place en février et perçue sur les fabricants et importateurs.

Son rendement en 1987 est évalué à 50 millions de francs.

Elle serait instituée par voie d'amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 1987.

LE CONSERVATOIRE DE LA FORÊT MEDITERRANEENNE

Les actions de prévention menées conjointement par l'Etat et les Collectivités territoriales pour la conservation de la forêt méditerranéenne, seront financées, pour ce qui concerne la part revenant à l'Etat, grâce à une dotation supplémentaire de 100 MF ouverte au budget du Ministère de l'Agriculture.

Un chapitre de répartition nouveau y est créé à cette fin sous l'intitulé de "Conservatoire de la forêt méditerranéenne", qui permettra de financer des actions de toute nature en rapport avec son objet, quel que soit le budget d'imputation.

La grande souplesse d'utilisation d'un chapitre de répartition qui est mobilisé par simple arrêté ministériel, donnera au Conservatoire de la forêt méditerranéenne sa pleine efficacité à la mise en oeuvre du plan de prévention des incendies de forêts arrêté par le Gouvernement.

Bois et forêts (incendies)

23186. - 22 janvier 1990. - M. André Lajoinie attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, sur la taxe prélevée sur les associations de défense de forêt contre l'incendie au bénéfice du corps de pompiers. Il apparaît, au vu des causes des incendies de ces dernières années, que ce ne sont pas les activités forestières qui constituent l'origine du risque d'incendie. En revanche, alors qu'ils en sont les victimes, ils sont les seuls Français à être taxés. Cette taxe aura pour effet de diminuer les moyens des associations syndicales des D.F.C.I., et signifie donc un recul de la prévention et un risque incendie aggravé. Considérant qu'elle est injuste et inéquitable, il lui demande de prendre toutes les dispositions afin que l'Etat prenne en charge la prévention des massifs forestiers. - *Question transmise à M. le ministre de l'agriculture et de la forêt.*

Réponse. - L'honorable parlementaire partage les inquiétudes des sylviculteurs du Sud-Ouest, devant l'adoption de l'article 56 de la loi de finances rectificative de 1989. Les dispositions de cet article fixent à 12 francs, par hectare boisé et par an, la limite de la participation des sylviculteurs au budget de fonctionnement des corps de sapeurs-pompiers forestiers qui assurent la protection du massif forestier landais. La durée d'application de ces mesures est limitée à trois ans. Le principe de la participation des sylviculteurs au budget de fonctionnement des sapeurs-

pompiers forestiers a été arrêté dès la création de ce corps en 1947. La mise en place de ces unités spécifiques était nécessaire à l'époque en raison de la gravité des incendies qui avaient fait plusieurs dizaines de victimes et détruit près de 400 000 hectares de forêt. La protection de la forêt landaise repose en grande partie sur la prévention des feux assurée, d'une part, par les associations syndicales de défense contre l'incendie, d'autre part, par les corps de sapeurs-pompiers forestiers. Si les tâches de ces unités ont évolué depuis leur création, il n'en demeure pas moins qu'elles constituent un élément majeur de la prévention en raison de leur action de reconnaissance du terrain, de guet et de première intervention sur les feux naissants. Ce système a montré son efficacité avec la disparition des grands incendies et la limitation de la superficie moyenne détruite par le feu (0,6 hectare) malgré l'augmentation croissante du nombre de départs de feux due à une pression touristique toujours plus importante. Il est donc important que les différents intervenants puissent poursuivre leur action avec la même efficacité. Le texte qui a été adopté permet de sauvegarder l'essentiel. La participation de 12 francs par hectare boisé constitue seulement une limite à ne pas dépasser. Il appartiendra aux préfets de départements de fixer le montant de la contribution effective des sylviculteurs après avis d'une commission départementale comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des associations syndicales de défense contre les incendies. Il est à noter que le relèvement de 20 p. 100 du plafond est fondé sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation, alors que la participation des départements au fonctionnement de ces unités a augmenté depuis quelques années de façon très importante (+ 36 p. 100 pour les Landes de 1985 à 1988, + 24 p. 100 pour la Gironde, + 18 p. 100 pour le Lot-et-Garonne). La durée d'application de ce texte, limitée à trois ans, devrait permettre aux différents partenaires de trouver les voies d'une solution financière satisfaisante qui pourrait être favorisée par le projet d'intégration progressive des corps de sapeurs-pompiers forestiers aux services départementaux d'incendie et de secours. Le souci de la préservation de ce massif, qui anime l'ensemble des parties en présence, devrait faciliter les rapprochements indispensables.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA FORET

.....
Le Ministre
.....

MINISTERE DE L'INTERIEUR

.....
Le Ministre délégué auprès du
Ministre de l'Intérieur
.....

PARIS, le 5 NOV. 1990

LE
12 NOV 1990

D. A. D.

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE
LE MINISTRE DELEGUE AUPRES DU
MINISTRE DE L'INTERIEUR

à

Monsieur le Préfet du département des
Landes

Objet : Forêt des Landes.

Par lettre du 3 février 1990, le Ministre de l'Intérieur vous avait demandé d'engager des négociations pour tenter de mettre un terme au contentieux très ancien concernant le dossier de la forêt des Landes.

Sur la base des informations que vous nous avez fait parvenir, les orientations suivantes pourraient être approfondies avec les interlocuteurs intéressés sur les quatre points en question.

1. S'agissant du règlement des litiges passés, il convient de distinguer l'année 1986 de la période précédente, pour déterminer le montant des sommes que l'union landaise souhaite se faire rembourser par l'Etat.

Pour 1985 et les années antérieures, le Conseil d'Etat a prononcé l'illégalité du décret du 5 mai 1980, qui constituait le fondement du prélèvement opéré sur les sylviculteurs : ceux-ci ont payé à tort 4,350 MF au département des Landes, sur la base de ce texte.

Dans le cadre d'un règlement amiable, il serait raisonnable d'évaluer dans quelle mesure l'Etat (ministère de l'Intérieur chapitre 37-91) et le Conseil Général des Landes pourraient se partager le remboursement de cette somme aux sylviculteurs.

.../...

Pour 1986, il convient en revanche de procéder à la désignation régulière des représentants des sylviculteurs et à la fixation de la participation légale des sylviculteurs. Pour ce faire, l'arrêté ministériel nécessaire sera prochainement mis en oeuvre.

2. La participation des sylviculteurs à la défense des forêts contre les incendies.

Au plan des principes, la responsabilité des sylviculteurs propriétaires doit être reconnue dans le domaine de la prévention et des investissements qu'elle requiert.

Je note que, dans ce cas de figure, les représentants des sylviculteurs ont avancé le chiffre de 15 F à l'hectare comme cotisation envisageable, dans un cadre juridique approprié sur lequel nous vous demandons de nous faire des propositions.

3. Le dispositif opérationnel.

La Direction de la Sécurité Civile étudie actuellement les modalités de l'intégration de la DFCI et du SDIS, et les structures de coordination au plan régional.

4. La subvention de l'Etat, et les contributions des collectivités locales.

Le ministère de l'Intérieur verse actuellement 2,9 MF au département des Landes pour la protection de la forêt des Landes, le ministère de l'Agriculture 7 MF au titre du Fonds Forestier National.

Si les associations syndicales affectent principalement à la prévention leur cotisation, il en résultera une perte budgétaire pour la DFCI, qui peut être estimée à 6 MF dans les Landes.

Pour favoriser l'équilibre financier du nouveau système, il est sans doute nécessaire d'envisager une augmentation de la participation de l'Etat dans le cadre d'un contrat précisant les missions financées.

Vous voudrez bien vérifier la pertinence de ce nouveau système auprès de l'ensemble de vos interlocuteurs et nous en rendre compte.



Louis MERMAZ



Philippe MARCHAND

PRÉFECTURE
DES LANDES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CABINET DU PRÉFET

RÉF. N°

PROTOCOLE D'ACCORD

entre l'ETAT, le DEPARTEMENT DES LANDES
ET L'UNION LANDAISE DES ASSOCIATIONS DE D.F.C.I.

PARTIES AU PROTOCOLE D'ACCORD

1- L'ETAT, Préfecture des Landes, rue Victor Hugo : représentée par Monsieur le Préfet des LANDES.

De première part,

2 - LE CONSEIL GENERAL DES LANDES, Hôtel du Département, 23 rue Victor Hugo : représenté par Monsieur le Président du Conseil Général,

De seconde part,

3 - L'UNION LANDAISE DES ASSOCIATIONS DE D.F.C.I., 24, rue de l'Auberge Landaise : représentée par son Président,

De troisième part,

TOUTES TROIS PARTIES CONTRACTANTES aux présentes

Et en présence du :

4 - SYNDICAT des SYLVICULTEURS du SUD-OUEST, Maison de la Forêt, 17, rue Esprit des Lois à BORDEAUX : représentée par son Président

De quatrième part,

Il a été convenu et arrêté entre les parties contractantes en vertu de l'article 56 de la loi de finance rectificative du 30 décembre de la loi 1989, les conventions ci-après :

CONVENTIONS

1- Pour la période allant jusqu'au 31 décembre 1990 :

Pour solde de tout compte et à titre de règlement définitif des relations et contentieux en cours, il est convenu :

- que l'UNION LANDAISE qui a reçu de l'Etat, appelé en garantie du Département des Landes, en exécution du jugement du Tribunal administratif en date à PAU du 29 janvier 1991, les sommes de :

7 616 063 F à titre principal
5 816 353 F au titre des intérêts au taux
légal

soit 13 432 416 F

S'engage à reverser au Département des Landes :

5 000 000 F pour solde des cotisations 1986
2 600 000 F pour sa participation de l'année 1990

- que l'ETAT (Ministère de l'Agriculture et de la Forêt) à titre complémentaire,

S'engage à verser au Département des Landes, en substitution d'une partie de la cotisation des sylviculteurs au titre de l'année 1990,

2 400 000 F

A la suite de ces versements, seront totalement soldés pour ladite période, tous les comptes, litiges, et abandonnés tous contentieux, et notamment les poursuites consécutives aux jugements du Tribunal Administratif de PAU du 29 janvier 1991.

En contre-partie,

2-Pour la période postérieure au 1er janvier 1991 :

Les parties contractantes conviennent que :

a) L'UNION LANDAISE ne participera plus financièrement au Budget du Corps des Sapeurs Pompiers Forestiers départemental, conformément au principe accepté par toutes les parties, de la séparation de la **Prévention** et de la **Lutte active**.

b) L'UNION LANDAISE s'engage, comme convenu, à affecter chaque année une somme moyenne de 15 francs par hectare de surface cotisante en vue de la réalisation de travaux de prévention contre les incendies de forêt.

c) L'UNION LANDAISE adhèrera à l'Association Régionale pour le développement de la prévention contre les incendies de la Forêt d'Aquitaine et participera tel que le déterminera cette association aux actions de prévention ,de coordination et d'harmonisation sur le plan régional.

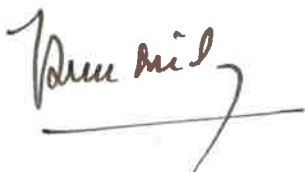
d) Les tâches accomplies en forêt par le Corps Départemental des Sapeurs Pompiers Forestiers ou du Service Départemental d'Incendie et de secours (S.D.I.S.) restent identiques à celles réalisées actuellement.

Pour l'avenir,

Les dispositions du présent paragraphe seront appliquées et respectées suivant les conditions retenues qui sont toutes considérées comme déterminantes et sans lesquelles les parties ne se seraient pas engagées.

Fait à MONT-de-MARSAN, le 9 décembre 1991

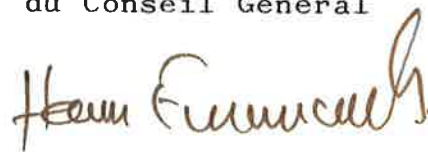
Monsieur le Préfet des Landes



Monsieur le Président
de l'Union Landaise



Monsieur le Président
du Conseil Général



Monsieur le Président
du Syndicat des Sylviculteursa



REPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Égalité Fraternité

MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE D'ETAT

PARIS, LE **28 MARS 1995**

CAB/CP : 33308/1

Monsieur le Député,

Vous avez bien voulu appeler mon attention sur l'argumentaire diffusé par le Président du Conseil Général des Landes au sujet du financement par l'Etat des sapeurs-pompiers forestiers landais.

Voici la réponse que j'adresse à M. Henri EMMANUELLI, qui confirme celle du 6 septembre dernier.

Cette interprétation de l'application du protocole de 1991 ne peut être partagée. En effet, cet accord conclu entre l'Etat et votre département était un élément du règlement du contentieux relatif à la participation de l'union landaise des associations syndicales de défense et de remise en valeur de la forêt au financement du corps des sapeurs-pompiers forestiers des Landes.

La solution adoptée à la suite des négociations menées par le préfet des Landes, prévoyait notamment l'apurement des dettes des différentes parties au 31/10/1990, l'engagement de l'Etat à ne pas faire appel du jugement du tribunal administratif de PAU en date du 29/01/1991 et le retrait à compter du 1er janvier 1991 de la participation financière de l'union landaise des sylviculteurs au budget du corps des sapeurs-pompiers des Landes.

.../...

Monsieur Louis LAUGA
Député des Landes

* * *

Le protocole auquel le Président du Conseil Général fait référence a été conclu dans ce cadre.

A ce titre le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire s'engageait à verser pour les années 1991 et 1992 une subvention de 2,178 MF au budget de fonctionnement du corps des sapeurs-pompiers forestiers des Landes.

Au delà des années 1991 et 1992 visées par le protocole, ces dispositions n'avaient pas vocation à être pérennisées car elles constituaient une dérogation au principe de non financement par l'Etat du fonctionnement des services d'incendie et de secours.

La reconduction exceptionnelle de cette subvention en 1993 était destinée à assurer une transition financière permettant l'intégration du corps des sapeurs-pompiers forestiers landais dans le corps départemental.

Il résulte de la nouvelle organisation des services d'incendie et de secours de votre département, que la spécificité de la lutte contre l'incendie dans les Landes prise en compte par le décret 47-539 du 25 mars 1947 modifié n'est plus fondée.

Dans ces conditions, l'organisation et le financement de la lutte contre les feux de forêts de votre département doivent obéir aux mêmes règles que celles en vigueur dans les départements forestiers du sud-ouest.

Par ailleurs, dans la mesure où la décision de l'Administration était connue dès 1993, le non-versement de la subvention en 1994 ne peut être avancée comme cause de déséquilibre budgétaire.

La suppression de la participation du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire au financement du corps des sapeurs-pompiers forestiers des Landes a donc été confirmée.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs

très cordialement

Charles PASQUA





ENTRADA GAB. BRUSELAS
 18-04-1997
 ENVIADO PARA REGISTRO

COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN RECHTEN VAN DE BURGER

DE VOORZITTER

Bruxelles, le 17 avril 1997

Monsieur José María GIL-ROBLES
 Président du
 Parlement européen

(97/029)
 CK/gf

BRUXELLES

- Concerne: Recommandation d'intenter un recours en annulation contre
- le règlement (CE) n° 307/97 du Conseil du 17 février 1997 modifiant le règlement (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique (J.O. n° L 51 du 21.02.1997, p. 9), et
 - le règlement (CE) n° 308/97 du Conseil du 17 février 1997 modifiant le règlement (CEE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (J.O. n° L 51 du 21.02.1997, p. 11).

Monsieur le Président,

Après avoir exprimé à une date récente son avis en matière de la base juridique de ces deux textes - par lettre transmise le 14 janvier 1997 au président de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs -, la commission juridique et des droits des citoyens en est venue, à sa réunion du 17 avril 1997, à la question des conclusions à tirer de ce que le Conseil n'a pas tenu compte de la position du Parlement à ce sujet. Le Conseil a adopté les deux règlements sur la base de l'article 43 du traité CE, alors que leur objectif quasi exclusif consiste en une prorogation de l'application de deux règlements déjà en vigueur - les règlements n° 3528/86 et n° 2158/92 -, qui étaient fondés sur une base juridique différente, à savoir les articles 43 et 130 S du traité CE.

Lors de ses délibérations, la commission a écouté le jurisconsulte, M. GARZON CLARIANA. Elle a réitéré sa position, selon laquelle la protection de l'environnement constituait l'objectif principal des deux règlements en cause - raison pour laquelle elle avait opté pour l'article 130 S en tant que base juridique exclusive -, et que si effectivement il y a un impact sur l'agriculture, celui-ci ne peut qu'être indirect, comme il résulte du troisième considérant de deux textes ("que ces

Arrivé Service Juridique

le 21. IV. 1997 JS

équilibres écologiques sont indispensables pour une agriculture durable et la gestion de l'espace rural"). Pour cette raison, elle a considéré que la base juridique retenue par le Conseil ne viserait qu'à altérer l'équilibre institutionnel dans le processus de prise de décision et porterait atteinte aux prérogatives du Parlement, aux termes de l'article 173, paragraphe 3, du traité CE. Elle a décidé, en conséquence, à l'unanimité (1), de vous recommander d'introduire un recours d'annulation à l'encontre des deux règlements sus-visés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les plus distingués.



Willy DE CLERCQ

1. Ont participé au vote les députés : De Clercq, président; Rothley, vice-président; Alber, Anastassopoulos, Barzanti, Berger, Cassidy, Cot, Fabre-Aubrespy, Falconer, Gebhardt, Janssen van Raay, Malangré, Medina Ortega, Nassauer, Sierra González, Tannert, Ullmann, Verde i Aldea.

Parlement Européen
Le Président

BRUXELLES

03610 24.04.97

Monsieur W. DE CLERCQ
Président de la Commission juridique
et des droits des citoyens

LEO 6 C 39

Objet : Recommandation d'intenter un recours en annulation contre

- le règlement (CE) n° 307/97 du Conseil du 17 février 1997 modifiant le règlement (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique (J.O. n° L 51 du 21.02.1997, p.9), et
- le règlement (CE) n° 308/97 du Conseil du 17 février 1997 modifiant le règlement (CEE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (J.O. n° L 51 du 21.02.1997, p. 11).

Monsieur le Président et cher collègue

En réponse à votre lettre du 17 avril, et au vu de l'avis de la Commission juridique et des droits des citoyens, dont vous me faites part, j'ai l'honneur de vous informer que j'autorise l'introduction du recours en objet et charge en conséquence le Jurisconsulte de l'exécution de cette décision .

Veillez croire, Monsieur le Président et cher collègue, à l'assurance de ma parfaite considération .



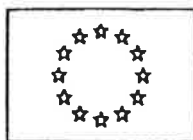
José María GIL-ROBLES

Copie: M. G. GARZON, Jurisconsulte

RESOLUTION

Le Groupe Consultatif Européen Forêt et Liège, réuni le 12 juillet 2007 à Bruxelles,

- CONSIDERANT** L'augmentation croissante des calamités forestières depuis plusieurs années et tout particulièrement des risques incendies de forêt
- CONSIDERANT** Le rôle fondamental des forêts pour limiter le processus du réchauffement climatique et donc dans la protection de l'environnement
- CONSIDERANT** Les Résolutions des 18 mai et 7 septembre 2006 adoptée par le Parlement Européen
- CONSIDERANT** Les récentes décisions du Conseil des Ministres de l'Union Européenne soulignant l'importance des rôles des forêts :
- des 24-25 octobre 2006
 - des 8-9 mars 2007
 - du 19 mars 2007
- CONSIDERANT** Le Plan d'Action Forestière Européen (cf. Key 9)
- REMARQUE** Pour toutes ces raisons, que la protection de la forêt contre les incendies est devenue une question d'intérêt général, stratégique.
- OBSERVE** la suppression du Règlement 2158/92 (cf. Règlement Forest Focus, transfert des actions de prévention dans le RDR, LIFE +) provoque un recul des mesures de prévention des risques en forêt pratiquement dans tous les Etats membres.
- DEMANDE**
1. Le rétablissement d'un financement autonome dédié à la prévention des incendies de forêt pour la protection de l'environnement,
 2. La consultation préalable du Groupe Consultatif Forêt Liège à toute initiative dans le domaine des calamités forestières en général, des feux de forêt en particulier,
 3. La réforme du rôle du FSUE (Fonds de Solidarité de l'Union Européenne) doit permettre l'indemnisation directe auprès des victimes des catastrophes naturelles (incendies des forêts, tempête, inondations etc.)



COMMISSION EUROPÉENNE
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

La Secrétaire générale

Bruxelles, le 14.01.2008
ENV/D(2008)209

M. C. PINAUDEAU
Union des Sylviculteurs
du Sud de l'Europe (USSE)
Larrauri 1 – B, 6° Piso
48160 DERIO – Espagne

25 JAN. 2008

Monsieur le Vice-président,

Je vous remercie de votre lettre du 29 novembre concernant l'utilisation des trois millions d'euros affectés à la protection et la préservation des forêts européennes.

Avant toutes choses, il me semble important de dissiper une certaine confusion dans votre lecture du budget:

- l'intégralité des trois millions d'euros du chapitre 07.03.11 ont fait l'objet d'un arrangement administratif dûment justifié entre les services de la Commission européenne. Je vous invite à consulter les détails de cet arrangement, (dont vous trouverez les extraits pertinents en annexe) pour vous en convaincre;
- les trois cents mille euros engagés en 2007 correspondent à une autre ligne budgétaire, comme il vous l'avait déjà été indiqué lors de votre visite du 28/03/2007 au Cabinet du Commissaire Dimas. Ils financent actuellement une étude sur le dépérissement des forêts européennes, dont les résultats seront rendus publics au cours du premier trimestre 2008.

Il n'existe plus de groupe expert sur *la prévention* des feux de forêts. La Commission européenne ne consulte pas les enceintes consultatives sur des actes préparatoires à de futures initiatives lorsque ces actes ne sont pas encore suffisamment élaborés.

Dans sa lettre ci-jointe, M. Michael Hamell, au nom de M. Ladislav Miko, Directeur de la DG Environnement a proposé un nouveau rendez-vous à M. Martres, Président de l'USSE, pour répondre aux autres questions éventuelles qui resteraient en suspens. Je vous invite donc, soit à lui transmettre vos commentaires directement afin de trouver en lui un interlocuteur unique et ainsi simplifier votre correspondance avec la Commission, soit d'entrer en contact directement avec mes services concernés.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-président, à l'assurance de ma parfaite considération.

Catherine Day

CC: M. Martres, Président de l'USSE

Pièces jointes: Résumé (en anglais) de l'arrangement administratif
Lettre de M. Hamell à M. Martres



UNION DE SELVICULTORES DEL SUR DE EUROPA
 UNION DES SYLVICULTEURS DU SUD DE L'EUROPE
 UNIÃO DOS SILVICULTORES DO SUL DA EUROPA
 UNIONE DEI SILVICOLTORI DEL SUD DELL'EUROPA

Bordeaux le 11 février 2010

Monsieur Jerzy BUZEK
 Président
 PARLEMENT EUROPEEN
 Rue Wiertz 60
 B-1047 BRUXELLES

N/Réf. CP/SD – 2010/114

Monsieur le Président,

La lecture de votre lettre m'a inquiété profondément. Votre réponse porte en effet sur les réactions du Parlement après les catastrophes et sur des projets pilotes de lutte contre les incendies, de coopération entre les Etats membres contre les feux de forêts et vous évoquez même le rôle de la protection civile qui reste de la responsabilité des Etats membres.

Or, le rapport que je vous ai adressé ne concerne absolument pas les moyens de lutte contre les feux de forêts. Au contraire, nous attirons votre attention sur le rôle prioritaire de la prévention. La confusion est donc totale quant au sens de notre démarche.

Le Parlement Européen a fait annuler le seul règlement (n°2158/92) dédié à la prévention d'incendies de forêts ; sa responsabilité est donc directe. C'est pourquoi il nous semble nécessaire d'organiser une réunion avec vos collaborateurs afin de dissiper tout malentendu et fixer les priorités dans le domaine des feux de forêts.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

LE SECRETAIRE GENERAL


 C. PINAudeau



- 1 FEB. 2010

Przewodniczący

300876 25.01.2010

Monsieur Christian Pinaudeau
Secrétaire General
Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe
Maison de la Forêt
6, Parvis des Chartrons
33075 Bordeaux, France

Cher Monsieur Pinaudeau,

Je vous remercie de votre lettre du 17 Novembre 2009 dans laquelle vous portez à mon attention la question du financement des projets contre les feux de forêt.

L'été 2009 a été marqué par des incendies et des inondations incontrôlés et dévastateurs qui ont frappé l'Europe du Sud, infligé des souffrances aux populations et causé des dégâts matériels et environnementaux considérables.

Le Parlement européen a souligné l'urgence extrême de cette situation et demandé à plusieurs reprises un soutien pour les actions contre les incendies de forêt¹.

La dernière résolution du Parlement² a recommandé la poursuite du projet pilote de lutte contre les incendies de forêt, invitant la Commission à présenter de toute urgence un rapport sur le projet pilote en vue de renforcer la coopération entre les États membres et demandant que des propositions législatives soient présentées en vue d'établir une réelle capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophe.

Le Parlement européen a en outre, dans la procédure budgétaire pour l'année 2009 soutenu les projets pilotes pour intensifier la coopération entre les États membres contre les incendies de forêt ainsi que la coopération transfrontalière dans la lutte contre les catastrophes naturelles. Dans la procédure budgétaire pour l'année 2010, le Parlement européen a appelé à soutenir l'action préparatoire pour une riposte rapide aux besoins résultant de catastrophes.

Je voudrais cependant souligner que la protection civile est avant tout de la responsabilité des États membres. Les actions européennes sont mises en place pour soutenir et compléter les actions nationales.

¹ Par exemple dans les résolutions P6_TA(2008)0304 adoptée le 19 juin 2008 et P6_TA(2006)0349 adoptée le 7 septembre 2006.

² Résolution P7_TA-PROV(2009)0013 adoptée le 16 septembre 2009.

Je tiens à assurer aux victimes ma plus profonde sympathie et mon regret quant aux pertes occasionnées par les feux de forêt. Le Parlement européen agit, dans la limite de ses compétences, pour une meilleure protection de l'Europe.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Buzek', written in a cursive style.

Jerzy Buzek

COPIE

Bordeaux le 16 Décembre 2016

Monsieur Carlos MEODAS
Commissaire Européen
Recherche, Science et Innovation
170 Rue de la Loi
B – 1049 BRUXELLES
BELGIQUE

N/Réf.CP/NP – 2016/1221

Monsieur le Commissaire Européen,

Nous avons l'honneur de vous faire connaître les faits suivants.

Bien que sollicitée depuis 2003/2004 (cf. nos courriers au Commissaire Philippe Busquin), la DG Recherche ne répond pas à nos demandes à propos de la pertinence des programmes de Recherche « Feux de Forêt » qui restent, pour la plupart, totalement inconnus des professionnels de la Prévention à la lutte contre les feux de forêts.

Nous avons une fois de plus saisi, par courrier du 31 juillet 2012, Madame Geoghegan-Quinn, Commissaire de la DG Recherche sur les mêmes sujets et, bien sûr, il nous a été demandé de faire une « note ».

Par suite, nous avons adressé le 6 août 2013 un rapport portant une analyse de caractère opérationnel des programmes feux de forêt entre 2000-2012 dont nous vous prions de bien vouloir trouver un exemplaire ci-joint. Puis nous avons été reçus par un collaborateur qui nous a demandé une autre note (cf. courrier du 6 Août 2014 ci-joint)

Faute de réaction de la DG Recherche, nous avons souhaité vous informer de cette situation car « l'efficacité » des financements accordés nous paraît toujours aussi discutable. En tout cas, dans les milieux forestiers, nous n'en connaissons à ce jour, ni la pertinence, ni l'utilité.

Au contraire, nous n'arrivons pas à faire valoir auprès de l'Union Européenne les systèmes de Défense des Forêts Contre l'Incendie (DFCI) qui fonctionnent et qui pourraient servir de modèle.

A quoi servent ces financements parfois très importants .. ?

Restant à votre disposition, si vous le souhaitez, pour essayer de rendre la Recherche utile dans le domaine des feux de forêts.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire Européen, l'expression de mes sentiments distingués.

LE SECRETAIRE GENERAL


Christian PINAudeau

Unión de Selvicultores del Sur de Europa
Groupement Européen d'Intérêt Economique
Parque Tecnológico de Bizkaia
C/ Kanala, Edificio 103, 2ª planta
E- 48170 - ZAMUDIO, SPAIN
Tel: + 34 94 474 78 26
Fax: + 34 94 476 37 15

Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest
Maison de la Forêt
6 Parvis des Chartrons
33075 Bordeaux cedex
Tél : 05.57.85.40.13
Fax : 05.56.81.65.95
www.maisondelaforet-sudouest.com