

*Améliorer la gouvernance
et la qualité de la gestion forestière
dans les espaces protégés méditerranéens*

Eclairage thématique n°3

Participation de la société dans les actions de prévention des incendies de forêt



*Partenaires : Generalitat Valenciana, PNR des Alpilles
Leader : Generalitat Valenciana (Francisco NAVARRO et Raquel MORENO, VAERSA)*

Introduction	1
Plans de prévention contre les incendies de forêt, à différents niveaux	2
Plans locaux de prévention contre les feux de forêt	3
Aides économiques	3
Guide méthodologique	3
Manuel des "bonnes pratiques"	3
Des groupes bénévoles pour la surveillance des feux	4
Conclusion	8

Introduction

Le feu est l'une des causes de destruction les plus importantes qui touchent les systèmes forestiers méditerranéens. C'est pourquoi **la prévention contre l'incendie est un élément essentiel de la gouvernance forestière** dans les zones méditerranéennes. Beaucoup d'acteurs sont impliqués dans la prévention contre l'incendie de forêt de par leurs intérêts et leur relation par rapport à l'environnement (propriétaires, agriculteurs, randonneurs, écologistes, résidents, etc.).

Si nous définissons la gouvernance comme le moyen d'établir une action de gouvernement¹, le terme prend un sens bien plus étendu que la participation sociale à la prise de décisions. Dans son sens le plus large, une bonne gouvernance doit inclure des actions visant à améliorer **l'implication de la société dans une gestion active**, également comprise comme une **participation** et/ou une **coresponsabilité** dans l'exécution d'actions par les membres eux-mêmes.

Ainsi, l'analyse du schéma de gouvernance doit inclure des agents variés qui ont des compétences et des responsabilités correspondantes. Sa qualité va augmenter lorsque les agents ont suffisamment de ressources pour mener à bien ses tâches relevant de ces compétences (**autonomie**), ou qu'ils sont en mesure d'anticiper le potentiel des agents en vue de les assister dans l'atteinte des objectifs.

Dans ce sens, les instances de gouvernance gouvernements peuvent définir comme objectif cible d'impliquer et de faire participer différents agents à la prévention contre l'incendie, en recherchant une coresponsabilité. Cet objectif devrait forcément mettre en place des buts clairs et communs et promouvoir/soutenir un investissement d'une gestion active, garantissant que **les ressources et les connaissances requises soient disponibles**.

Dans tous les cas, les différents objectifs et réalités rendent les solutions et les outils complexes et divers. Dans ce cadre nous réunissons une série d'actions ponctuelles et des considérations générales au sujet des actions développées au sein du projet QUALIGOUV pour améliorer la **participation active** sociale dans la prévention contre l'incendie de forêt. C'est pourquoi les actions mises en valeur ne visent pas à servir de recette à suivre, mais de clarifications ponctuelles concernant des actions spécifiques pouvant améliorer la gouvernance.

Plans de prévention contre les incendies de forêt, à différents niveaux

Une image claire et commune est nécessaire pour atteindre n'importe quel objectif, mais c'est tout particulièrement important lorsqu'on recherche une participation coordonnée et cohérente des acteurs, qui n'ont pas toujours les mêmes intérêts et la même philosophie. La prévention des feux de forêt nous permet de présenter cette image commune dans un document.

Les plans de prévention contre l'incendie dans les parcs naturels définissent le cadre général pour l'action. Ils apportent de la clarté et de la certitudes concernant la définition des objectifs communs, rendant sa transmission possible à l'ensemble de la société et des acteurs en particulier (**gouvernance horizontale**). Ils peuvent aussi établir des actions coopératives et collaboratives entre les différents niveaux d'instances décisionnelles et gouvernement (**gouvernance verticale**).

Ils sont particulièrement intéressants et utiles en raison du grand nombre d'agents impliqués dans la prévention contre l'incendie de forêt. Une fois le plan établi, les différents gouvernements et acteurs peuvent développer leurs propres actions et exercer leurs propres compétences et devoirs dans un cadre commun.

Il existe des plans pour la prévention des feux de forêt **à différents niveaux territoriaux** à la fois en France et en Espagne. Les différentes échelles allant des départements ou régions à des niveaux plus concrets, tels que : les massifs, les zones protégées ou mêmes les propriétés.

En France, les plans et actions principaux utilisés sont les suivants :

- "Plan de massif pour la défense des forêts contre l'incendie".
- "Plan départemental de pour la défense des forêts contre l'incendie".
- Concept de "Servitude de défense des forêts contre l'incendie sur certaines voies et sur les zones qui les bordent pour le maintien de zones débroussaillées".

Parallèlement, dans la région de Valence, les principaux dispositifs sont les suivants

- Plans sectoriels de prévention des incendies de bordures ("*Planes sectoriales de prevención de incendios de demarcación*").
- Plans de prévention des incendies de parcs natu-

rels..... (“Planes de prevención de incendios de parques naturales”).

- Plans locaux de prévention des incendies de forêt (“Planes locales de prevención de incendios forestales”).

Les plans de prévention contre les feux de forêt sont souvent requis par les règles correspondant aux zones protégées, en plus des nombreux autres règlements et plans qui touchent les zones protégées, créant un cadre de régulation et de planification très large. Cela peut être cohérent d’un point de vue technique et réglementaire, mais la conséquence de ceci est un cadre réglementaire très complexe qui complique la gestion des zones protégées. Les objectifs de gestion principaux peuvent parfois donc finalement être occultés par des noms flous qui rendent la gestion encore plus complexe.

Pour toutes ces raisons, nous écrivons avons identifié quelques réflexions et quelques recommandations :

- Nous devrions viser à simplifier le cadre de planification (nombre de plans), pour améliorer leur transparence et leur efficacité.

- Lorsque différents plans se chevauchent sur le même territoire, nous devrions spécifier clairement le contenu, l’échelle et le détail de chaque plan.

- Nous devrions établir les actions d’un point de vue positif et réaliste, en considérant les actions humaines comme une part inséparable de l’environnement forestier.

- Nous devrions fournir l’accès aux renseignements aux acteurs potentiels. Promouvoir la simplicité, la brièveté et l’accessibilité.



Photo 1 : Le réseau d’approvisionnement en eau est l’un des éléments centraux du dispositif de prévention des incendies dans la Région de Valence.

Plans locaux de prévention contre les feux de forêt

Dans la région de Valence, la législation requiert, de la part des municipalités ou entités locales, d’élaborer des plans de prévention contre les incendies de forêt, bien que, jusque ces dernières années, le nombre de plans élaborés et approuvés ait été assez limité.

En raison des progrès limités dans le processus d’élaboration de ces plans, le gouvernement de la Région de Valence a mis en œuvre des mesures encourageantes telles que l’octroi de subventions économiques pour l’élaboration de plans de prévention, et le développement d’un guide méthodologique pour son élaboration en guise de soutien aux entités locales. Les deux actions peuvent être considérées comme des moyens d’améliorer la gouvernance verticale avec l’aide du projet QUALIGOUV.



Figure 1 : Présentation du Plan de prévention des incendies du Parc de Puebla San Miguel à l’attention du grand public.

Aides économiques

Avec la mise en place d’une subvention pour l’élaboration de plans locaux (6 000 euros maximum par projet), une promotion de l’élaboration de plans a été mise en œuvre. Ceci peut être réalisé avec succès non seulement grâce à l’intérêt des municipalités elles-mêmes, mais aussi grâce à leurs propres sociétés de conseil et aux forestiers qui, au regard des possibilités, ont aidé les municipalités à élaborer les plans locaux.

Cette aide économique a pleinement stimulé un aspect qui était courant quelques années auparavant, mais qui ne donnait aucun résultat jusque là. Aujourd’hui, nous avons atteint une vraie valeur ajoutée

pour l'emploi dans le secteur forestier.

Un Au total, plus de de 90 demandes ont été faites pour recevoir une aide. Finalement, 62 municipalités en ont reçu une. Certaines d'entre elles (26) ont déjà vu leur plan approuvé et d'autres sont en cours de processus (37 plans).

Guide méthodologique

En plus du soutien économique, on constate la nécessité d'apporter une clarification et des conseils concernant le contenu, l'échelle et le développement des plans locaux. La première étape dans l'élaboration de plans locaux consiste à poser plusieurs questions sur la manière de les élaborer, sur le contenu, l'échelle, etc.

Tandis que la législation apporte un minimum de contenu, la manière d'élaborer le plan n'est pas indiquée. Le guide apporte des méthodologies d'usage et un index de structure et de contenus, etc.

Dans ce sens, un guide méthodologique visant à élaborer des plans locaux de prévention contre l'incendie a été réalisé (voir DVD contenant les éléments livrables du projet, joint au présent *Cabier final de capitalisation*) et on s'attend à ce que ce soit un outil utile qui permette d'orienter l'élaboration. Il peut aussi contribuer à **transmettre les connaissances et les besoins** d'un gouvernement régional à un gouvernement local (gouvernance verticale) et à donner **une cohérence plus grande** à tous les plans locaux.

Manuel des "bonnes pratiques"

Le facteur humain affecte profondément les incendies de forêts. Pour atténuer le risque, les efforts de prévention des feux ont tendu à appliquer des mesures coercitives, des restrictions et des interdictions. Ces politiques restrictives entraînent une réduction des feux de forêt, mais ont, à leur tour en revanche, des effets inattendus. Elles ont fait disparaître les communautés humaines et leurs activités traditionnelles de l'environnement forestier. Elles créent, par ailleurs, une situation de culpabilité pour ceux qui supportent le règlement, et elles représentent donc un facteur supplémentaire qui complique la gestion et qui provoque l'abandon des activités traditionnelles.

Un point de vue différent ou complémentaire au point de vue restrictif ouvre un nouveau cadre de collaboration, de participation et de coresponsabilité, où l'agriculteur, l'utilisateur, le résident et d'autres devien-

nent **des alliés de la détection et de la prévention** des feux de forêt.

Alors que la société et les utilisateurs sont bien conscients et sensibles au risque de la prévention de forêt, il est surprenant de constater à quelle fréquence apparaît une ignorance claire concernant le risque de certaines qui ont été faites traditionnellement et les mesures possibles pour atténuer le risque.

Pour gérer **la sensibilité qui règne**, promouvoir la coresponsabilité et la coopération, le manuel des bonnes pratiques est considéré comme un outil puissant, grâce à des informations présentées de façon attrayante et utile efficace, où l'on est directement en contact avec les acteurs.

La situation est très différente lorsqu'il n'y a aucune sensibilité et / ou de connaissance du problème. Dans ce cas le manuel des bonnes pratiques en soi n'est pas suffisant et ne pourrait pas être considéré comme un progrès.

Les manuels doivent être simples, directs, attrayants et adaptés au public ciblé.



Figure 2 : Couverture du guide de bonnes pratiques pour la prévention des incendies dans les espaces protégés de la Région de Valence. Un document à la fois très complet, clair, accessible et attrayant sur le plan visuel.

Des groupes bénévoles pour la surveillance des feux

Certains des partenaires (régions françaises du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Corse, parmi des provinces qui ont un risque de feux de forêt élevé et la région espagnole de Valence) ne cessent de recruter des groupes de bénévoles pour la surveillance des feux.

Dans le cas de la France, les bénévoles dépendent des municipalités qui leur fournissent des fonds, alors que la prévention contre l'incendie repose en grande partie sur l'Office national des forêts (ONF). Dans la région de Valence, de nombreux groupes de bénévoles organisés (équipes de sport, associations, autorités municipales, etc.) collaborent depuis des années à la prévention des feux de forêt. Ces groupes reçoivent un soutien économique du Gouvernement régional de Valence.

Etre bénévole est **une manière de cibler recueillir les problèmes attendus de las sociétés** (la société locale en particulier) pour une participation active dans la prévention des feux, permettant à la fois d'augmenter les ressources de surveillance et/ou d'avoir une meilleure information.

L'implication et la le volontarisme des bénévoles sont élevées. Grâce à leur intérêt et leur relation avec l'environnement local, ils ont une grande connaissance de celui-ci et leur engagement social permet une action plus étroite ciblée.

D'autre part, dans un contexte de difficultés économiques il est particulièrement intéressant qu'une partie de la surveillance soit confiée aux bénévoles **pour multiplier les capacités d'observation** sans augmenter les coûts. De manière générale, les aspects positifs à souligner sont similaires entre les sites pilotes. Mais, grâce à certaines différences existant dans la gouvernance entre la région de Valence et la France, il était a été possible de définir collectivement les aspects principaux à considérer pour obtenir une meilleure efficacité de la part des bénévoles :

- Les fonctions et les compétences des bénévoles doivent être claires et définies de façon explicite, suivant une analyse juridique qui clarifie leurs responsabilités administratives, civiles et/ou pénales.

- La promotion et le soutien économique aux bénévoles sont nécessaires, mais il est important de maintenir un caractère altruiste (sans profit économique).

- La formation initiale est importante, tout comme la définition du profil minimum requis pour mettre en place participer à l'activité bénévole.

- Le caractère non-professionnel des bénévoles conduit implique à de leur attribuer des zones où il y a des points particulièrement sûrs au cas où un danger survient.

- L'action bénévole peut être un complément au système de surveillance, mais jamais un élément essentiel du système de surveillance.

Leurs activités et actions doivent être intégrées et coordonnées avec le reste des ressources engagées dans la prévention contre l'incendie afin d'optimiser les ressources.



Figure 3 : La participation de bénévoles au côté des agents pour la surveillance permet à la fois de diminuer le nombre de départs de feux et d'améliorer l'efficacité de la sensibilisation.

Notes :

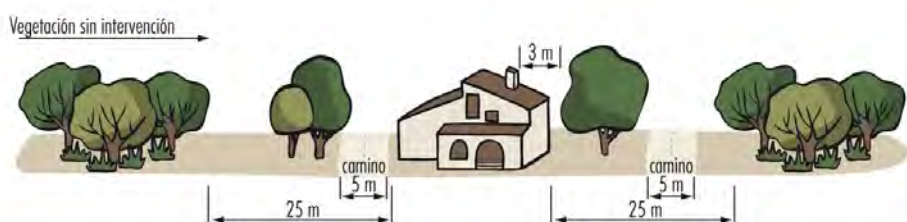
1 - Cf. les définitions de la gouvernance dans l'introduction du Cahier final de capitalisation du projet.

2 Comprise comme la disponibilité de ressources (connaissances et ressources) pour mener à bien de façon optimale les tâches attribuées, l'autonomie ne doit pas être associée avec à un isolement ou un manque d'interaction avec d'autres agents acteurs.

Annexe : Extraits du manuel de bonnes pratiques para la prevención des incendies dans les espaces protégés de la Région de Valence.

- Las parcelas no edificadas dentro de la urbanización, es conveniente que estén libres de vegetación seca y con los árboles podados, para evitar la propagación del fuego.
- Se instalarán hidrantes perimetrales homologados y se garantizará el suministro de agua para su utilización. Estos hidrantes estarán debidamente señalizados.
- Avisa inmediatamente al **112 en caso de incendio.**

DISTANCIAS DE PROTECCIÓN PARA EDIFICIOS QUE SE ENCUENTREN EN EL TERRENO FORESTAL



Es tu responsabilidad...

... actuar con precaución, informarse del nivel de preemergencia.

Seguir las recomendaciones básicas que aparecen en este manual puede evitar en gran medida que se produzcan incendios forestales causados por negligencias.



52

Ayúdanos a conseguirlo

Puedes consultar el nivel de preemergencia y su previsión para el día siguiente en:

En la página web: www.112cv.com



En twitter: [gva_112cv](https://twitter.com/gva_112cv)

En tu ayuntamiento.

Si ves un incendio llama al 112



Conclusion

Les manières de répondre à la prévention des feux de forêt sont très différentes d'une région à l'autre. Mais généralement il y a un manque d'intégration des acteurs concernés (pompiers, agriculteurs, population, etc.) dans l'élaboration des plans locaux de gestion des feux. C'est pourquoi plusieurs partenaires du projet QUALIGOUV ont décidé de développer certains outils et méthodes visant à améliorer la participation sociale dans ce secteur. Au-delà de l'objectif de rendre la société civile représentative et d'amener les professionnels à participer à la prise de décision, une des façons plus efficaces et plus économiques d'attirer l'intérêt de la population locale est de les faire participer concrètement à la prévention contre l'incendie, en particulier par le biais du bénévole.

Cette publication a été réalisée avec l'aide de :



En partenariat avec :



Marseille, mai 2012

ASSOCIATION INTERNATIONALE FORÊTS MÉDITERRANÉENNES

14, rue Louis Astouin 13002 Marseille - France - Tél. : +33 (0)4 91 90 76 70 - Fax : +33 (0)4 91 90 71 62 - Email : info@aifm.org - Site internet : www.aifm.org