



HAL
open science

La protection des forêts contre l'incendie : d'une affaire locale et privée à un problème départemental. L'exemple des Pyrénées-Orientales (1920-1970)

Mme Christine Bouisset

► To cite this version:

Mme Christine Bouisset. La protection des forêts contre l'incendie : d'une affaire locale et privée à un problème départemental. L'exemple des Pyrénées-Orientales (1920-1970). *Sud-Ouest Européen*, 2007, 23 (1), pp.79 - 88. 10.3406/rgpso.2007.2940 . hal-04418027

HAL Id: hal-04418027

<https://univ-pau.hal.science/hal-04418027>

Submitted on 25 Jan 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

La protection des forêts contre l'incendie : d'une affaire locale et privée à un problème départemental. L'exemple des Pyrénées-Orientales (1920-1970)

Mme Christine Bouisset

Citer ce document / Cite this document :

Bouisset ChristineBouisset Christine. La protection des forêts contre l'incendie : d'une affaire locale et privée à un problème départemental. L'exemple des Pyrénées-Orientales (1920-1970). In: Sud-Ouest européen, tome 23, 2007. Géographie historique, pour un autre regard (Coordonné par Jean-Yves Puyo) pp. 79-88;

doi : <https://doi.org/10.3406/rgpso.2007.2940>

https://www.persee.fr/doc/rgpso_1276-4930_2007_num_23_1_2940

Fichier pdf généré le 21/03/2023

Résumé

Au cours du XX siècle la gestion des incendies de forêt et le traitement des espaces à risque ont évolué de façon parfois radicale. Comme le montre l'exemple des Pyrénées-Orientales, les techniques progressent, la lutte se professionnalise et, indépendamment des logiques naturelles, le département s'impose comme le cadre privilégié tant de la lutte contre le feu déclaré que de la gestion quotidienne des espaces à risques. Parallèlement les incendies de forêts qui ravagent régulièrement les forêts méditerranéennes depuis longtemps voient leurs caractéristiques évoluer avec l'exode rural puis la périurbanisation et la fréquentation croissante des espaces forestiers et subforestiers à des fins touristiques et récréatives. Du coup, les enjeux de la protection des forêts contre l'incendie cessent d'être purement forestiers et privés pour devenir davantage patrimoniaux et urbains.

Resumen

La protección de los bosques contra los incendios... En el transcurso del siglo XX, la gestión de los incendios forestales y el tratamiento de los espacios de riesgo han ido evolucionando en algunos casos de manera radical. Como se puede ver con el ejemplo de los Pirineos orientales, las técnicas van progresando, la lucha se hace más profesional, además, independientemente de las lógicas naturales, el departamento se impone como marco privilegiado tanto de la lucha contra el fuego declarado como de la gestión cotidiana de los espacios de riesgo. Paralelamente, los incendios forestales que destruyen regularmente los bosques mediterráneos desde hace tiempo, ven una evolución de sus características con el éxodo rural, la periurbanización y la creciente frecuentación de los espacios forestales y subforestales con fines turísticos y recreativos. Por ende la protección de los bosques deja de ser un asunto puramente forestal y privado y se convierte en asunto patrimonial y urbano.

Abstract

Protection against forest fire : from a local and private business to a county problem. the example of the Pyrénées-Orientales (1920-1970). In the course of the 20th century the management of forest fire and the question of spaces with risks evolved in a sometimes radical way. As shown by example of the Pyrénées-Orientales, techniques improve, the fight becomes more professional, and, apart from natural logics, the department is the privileged frame, as much for the fight against forest fire, as the daily management of spaces with risks. In a parallel way the forests fires that have long regularly laid waste Mediterranean forests see their characteristics evolve with rural exodus and sub-urbanization and the growing attraction of forest spaces with tourism and entertainment. Then the protection of forests at stake no longer is only private forest business but increasingly patrimonial and urban.

LA PROTECTION DES FORÊTS CONTRE L'INCENDIE : D'UNE AFFAIRE LOCALE ET PRIVÉE À UN PROBLÈME DÉPARTEMENTAL L'EXEMPLE DES PYRÉNÉES-ORIENTALES (1920-1970)

Christine BOUISSET*

RÉSUMÉ – Au cours du XX^e siècle la gestion des incendies de forêt et le traitement des espaces à risque ont évolué de façon parfois radicale. Comme le montre l'exemple des Pyrénées-Orientales, les techniques progressent, la lutte se professionnalise et, indépendamment des logiques naturelles, le département s'impose comme le cadre privilégié tant de la lutte contre le feu déclaré que de la gestion quotidienne des espaces à risques. Parallèlement les incendies de forêts qui ravagent régulièrement les forêts méditerranéennes depuis longtemps voient leurs caractéristiques évoluer avec l'exode rural puis la périurbanisation et la fréquentation croissante des espaces forestiers et subforestiers à des fins touristiques et récréatives. Du coup, les enjeux de la protection des forêts contre l'incendie cessent d'être purement forestiers et privés pour devenir davantage patrimoniaux et urbains.

ABSTRACT – PROTECTION AGAINST FOREST FIRE : FROM A LOCAL AND PRIVATE BUSINESS TO A COUNTY PROBLEM. THE EXAMPLE OF THE PYRÉNÉES-ORIENTALES (1920-1970). In the course of the 20th century the management of forest fire and the question of spaces with risks evolved in a sometimes radical way. As shown by example of the Pyrénées-Orientales, techniques improve, the fight becomes more professional, and, apart from natural logics, the department is the privileged frame, as much for the fight against forest fire, as the daily management of spaces with risks. In a parallel way the forests fires that have long regularly laid waste Mediterranean forests see their characteristics evolve with rural exodus and sub-urbanization and the growing attraction of forest spaces with tourism and entertainment. Then the protection of forests at stake no longer is only private forest business but increasingly patrimonial and urban.

RESUMEN – LA PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES CONTRA LOS INCENDIOS... En el transcurso del siglo XX, la gestión de los incendios forestales y el tratamiento de los espacios de riesgo han ido evolucionando en algunos casos de manera radical. Como se puede ver con el ejemplo de los Pirineos orientales, las técnicas van progresando, la lucha se hace más profesional, además, independientemente de las lógicas naturales, el departamento se impone como marco privilegiado tanto de la lucha contra el fuego declarado como de la gestión cotidiana de los espacios de riesgo. Paralelamente, los incendios forestales que destruyen regularmente los bosques mediterráneos desde hace tiempo, ven una evolución de sus características con el éxodo rural, la periurbanización y la creciente frecuentación de los espacios forestales y subforestales con fines turísticos y recreativos. Por ende la protección de los bosques deja de ser un asunto puramente forestal y privado y se convierte en asunto patrimonial y urbano.

INCENDIE FORÊT – RISQUE NATUREL – PYRÉNÉES-ORIENTALES – MÉDITERRANÉE

FIRE – FOREST – NATURAL RISK – PYRENEES ORIENTALES – MEDITERRANEAN

INCENDIO – BOSQUE – RIESGO NATURAL – PIRINEOS ORIENTALES – MEDITERRÁNEO

Les incendies qui ravagent depuis longtemps les forêts méditerranéennes se sont considérablement aggravés avec l'exode rural - synonyme d'enfrichement - et

ensuite avec la périurbanisation et la fréquentation croissante des espaces forestiers et subforestiers à des fins touristiques et récréatives. Pour autant, ces phénomènes amorcés dès les années 1950-1960 et qui font particulièrement sentir leurs effets dans les statistiques des années

* Maître de conférences en géographie, Laboratoire SET, UMR 5603 CNRS.

1970 et 1980, ne signifient pas l'existence d'un âge d'or où forêts et garrigues exploitées et pâturées ne brûlaient pas. Les archives départementales des Pyrénées-Orientales permettent ainsi, par l'abondance des documents disponibles, de constater la fréquence des incendies depuis le début du XX^e siècle. Les données, rapports, tableaux statistiques, procès-verbaux et bulletins de renseignements sur les incendies, émanent pour l'essentiel de l'administration des Eaux et Forêts, de la gendarmerie et de la préfecture. Leur recoupement offre la possibilité de reconstituer les bilans annuels du nombre de feux et des superficies brûlées sur la période 1923-1964. Ces bilans, bien que très certainement sous-évalués ⁽¹⁾, rendent compte de la fréquence et de l'importance des dégâts causés par les incendies dans certaines zones méditerranéennes, voire dans l'arrière-pays montagnard. Il en ressort également un aperçu très net des mesures prises pour faire face à ce problème récurrent. Comme le montre l'exemple des Pyrénées-Orientales et indépendamment des logiques naturelles, nous verrons que le département s'impose progressivement comme le cadre privilégié tant de la lutte contre le feu que de la gestion des espaces à risques. Alors que l'après Seconde Guerre mondiale se traduit par une aggravation des incendies, la gestion des feux et le traitement des espaces à risque évoluent parallèlement de façon parfois radicale : si les principes fondamentaux de la protection des forêts contre l'incendie sont posés depuis longtemps, ce sont bien évidemment les moyens techniques qui évoluent. Surtout, les enjeux se déplacent : ils cessent d'être purement forestiers et privés pour devenir davantage périurbains et collectifs au fur et à mesure que les activités sylvicoles et pastorales déclinent tandis que s'affirment la valeur patrimoniale et les fonctions résidentielles et récréatives des espaces concernés.

I – Les origines de la lutte moderne

La protection des forêts contre l'incendie repose sur trois piliers complémentaires : la réglementation de l'usage du feu, l'aménagement forestier et les opérations de lutte contre le feu déclaré. Si la première s'est durcie, elle n'a que peu évolué sur le fond. En revanche les deux autres aspects de la défense des forêts contre l'incendie (DFCI)

(1) Certains tableaux récapitulatifs des Eaux et Forêts retiennent par exemple une définition très restrictive des incendies en excluant les feux n'ayant concerné que les formations subforestières. À titre de comparaison, il faut ainsi savoir que les statistiques actuelles prennent en compte tout feu qui a atteint des forêts, landes, garrigues ou maquis d'une superficie d'au moins un hectare d'un seul tenant (et ce, quelle que soit la superficie brûlée).

ont connu tout au long du siècle d'importantes mutations. Le tournant majeur, qu'il s'agisse de l'organisation de la lutte ou de la conception des aménagements forestiers, se situe dans les années cinquante.

Les premiers recensements systématiques des incendies retrouvés aux archives datent du début des années 1920. Les données, certainement très incomplètes puisque par exemple il n'y a étonnement aucun feu répertorié en 1926 et 1927, font état pendant les années 1920 et 1930 de quelques centaines d'hectares brûlés par an et de deux années noires en 1928 et 1937, avec respectivement près de 1 900 et 3 200 hectares incendiés. Ces bilans sont le fruit d'une dizaine de feux par an en moyenne, ce qui témoigne d'une superficie élevée des incendies (même s'il est vraisemblable que de petits feux ont pu échapper à l'administration) ⁽²⁾.

En effet, du côté de la lutte, de nombreux documents témoignent de la faiblesse des moyens : si des compagnies de sapeurs-pompiers existent, elles ont essentiellement pour vocation d'intervenir en milieu urbain et leurs faibles effectifs, leur manque de matériel ou encore les difficultés de transport font qu'elles peuvent difficilement intervenir sur les feux de forêts. Du coup, sauf événements extraordinaires pour lesquels on fait intervenir la troupe, la lutte contre le feu se déroule pour l'essentiel au niveau local et en dehors de structures organisées. Les sauveteurs proviennent le plus souvent de la commune sinistrée et des communes voisines. Ce sont majoritairement de simples citoyens sans formation spécifique : paysans, bûcherons, ouvriers... présents sur le terrain ou requis, dépourvus d'outillage spécifique et, dans le meilleur des cas, encadrés par un ou deux gardes forestiers.

Alors la lutte consiste essentiellement à sauvegarder les habitations et si possible les biens de valeur (cultures ou forêts de production), avec des techniques rudimentaires : ouverture de tranchées, utilisation de pelles ou de branchages pour battre les flammes... le tout sans vêtements de protection. Quand cela est possible et que le savoir-faire existe, le contre-feu est vraisemblablement employé mais il n'est que peu évoqué dans les archives écrites car souvent réprouvé par les autorités ⁽³⁾.

La plupart du temps, l'efficacité est limitée et de nombreux documents dans les archives déplorent l'incurie des secours. Les reproches les plus fréquents sont de deux ordres : le peu d'enthousiasme voire le refus de la population aussi bien que des élus de participer aux opérations d'extinction et l'absence de formation de ces secours

(2) À titre de comparaison, le bilan 2000-2005 des incendies dans le département fait état d'environ 70 feux par an pour plus de 700 hectares brûlés en moyenne.

(3) À ce propos voir Nadine Ribet, « La maîtrise du feu : un travail "en creux" pour façonner les paysages », 2002.

bénévoles qui sont de toute façon dénués de moyens techniques. Ainsi en 1923, M. Barrault, inspecteur des Eaux et Forêts à Perpignan, répond à un article de l'*Indépendant* sur l'inefficacité de la lutte dans les Pyrénées-Orientales. Comme nombre de ses pairs, il dénonce le peu d'intérêt porté aux forêts par les populations méditerranéennes tout en soulignant l'hostilité d'une partie de la population aux services forestiers : il cite l'exemple d'une commune - dont le nom n'est pas précisé - où en 1922 « les habitants, voyant les forestiers venir demander des ouvriers pour éteindre un incendie en terrain domanial, se cachèrent pour ne pas être réquisitionnés »⁽⁴⁾. On retrouve la « mentalité de bergers » et son supposé mépris de la forêt tels que souvent dénoncés au cours des années 1920 par les forestiers méditerranéens, Robert Hickel en tête (Chalvet, 1997).

Que les réticences de la population rurale soient réellement à mettre sur le compte de l'hostilité à la forêt, au service forestier ou tout simplement à la crainte d'interventions à haut risque, au final et par bien des aspects, la lutte contre les incendies de forêts s'avère particulièrement peu efficace. C'est pourquoi des feux catastrophiques survenus sur le pourtour méditerranéen en 1923 et 1924 forcent les pouvoirs publics à l'action. Il en résulte l'adoption au niveau national le 26 mars 1924 d'une loi sur l'aménagement et la protection des forêts contre l'incendie.

II – La loi de 1924 : l'apparition de forêts classées

Cette loi affiche deux objectifs : l'amélioration du dispositif de lutte et le développement des travaux de protection. Elle prévoit donc tout d'abord la délimitation et le classement des forêts les plus sensibles qui doivent faire l'objet de travaux de protection. L'application des mesures nationales de lutte contre les incendies de forêt se traduit donc très tôt par le recours à un zonage des espaces sensibles : le problème des incendies n'affecte pas l'ensemble du territoire français et, au sein des régions méditerranéennes elles-mêmes, tous les espaces ne sont pas également vulnérables. Il apparaît donc indispensable, pour optimiser les mesures de lutte, d'identifier nettement les espaces à risque et leur degré de vulnérabilité. C'est à l'échelle intra-départementale que cette identification doit se faire.

Le texte de 1924 introduit donc en fait les fondements d'un zonage à deux niveaux en distinguant implicitement : les espaces où le risque est le plus élevé et qui doivent être

traités d'urgence par la réalisation de travaux de protection et une réglementation stricte de l'usage du feu en forêt ; et les zones où le risque est moindre et où seule cette dernière mesure sera appliquée.

Les moyens financiers disponibles étant évidemment limités, il s'agit donc, dans chaque département, d'identifier les espaces prioritaires en matière d'aménagement : « *Le Service forestier établit des propositions de classement par commune en les basant sur les risques particuliers, tels que sécheresse du climat, violence des vents, prédominance des essences résineuses, état broussailleux des forêts etc... qui créent des dangers d'incendie* »⁽⁵⁾. Les critères évoqués sont les facteurs de risque aujourd'hui encore les plus fréquemment cités. Pour autant, les critères de classement restent largement subjectifs : aucun seuil n'est fixé et le classement dépend donc très largement de l'appréciation des différents services forestiers au niveau départemental.

Dans les Pyrénées-Orientales, l'administration forestière élabore un projet de classement⁽⁶⁾ qui sera entériné par un décret de janvier 1925 (fig. 1). L'espace classé est divisé en cinq zones distinctes : les zones 4 et 5 couvrent la quasi-totalité des massifs des Aspres et des Albères, tandis que les zones 1, 2 et 3, de taille plus réduite, ne couvrent que partiellement les Fenouillèdes et le Conflent. Les périmètres ainsi délimités s'étendent sur le territoire de 53 communes dans des secteurs de collines ou de moyenne montagne méditerranéennes. En revanche, les Corbières, pourtant vulnérables, ne sont pas incluses dans les périmètres très certainement à cause de la prédominance de la garrigue et autres formations subforestières, jugées peu dignes d'être protégées par l'administration forestière⁽⁷⁾.

Le zonage est modifié en 1950 par la création d'une sixième zone et l'incorporation de 19 communes supplémentaires. Il y a donc agrandissement des zones classées dans les Albères, les Fenouillèdes et en Conflent, mais surtout naissance d'espaces classés dans le Vallespir et en Cerdagne dans des secteurs de montagne où les altitudes peuvent atteindre et dépasser 2 000 mètres. La zone à risque n'est donc plus strictement cantonnée au domaine méditerranéen. Cette extension de 1950 peut s'expliquer notamment par le bilan catastrophique de 1949 qui, avec plus de 8 000 ha incendiés, figure parmi les pires années qu'ait connues le département⁽⁸⁾. Ainsi, certaines

(5) Loi du 26 mars 1924 : décret d'application du 20 mai 1924. Arch. Dép. des Pyrénées-Orientales, série 1Z90.

(6) Lettre du préfet des Pyrénées-Orientales aux maires du département. Arch. Dép. des Pyrénées-Orientales, série 1Z90.

(7) Sur les représentations du risque et de l'espace forestier voir : Bouisset Ch., « Gendarmes et forestiers en Roussillon : derrière les mots, le feu », 1999.

(8) Pour l'ensemble du XX^e siècle, seules 1976 et 1978 avec

(4) Rapport du 29 août 1923 en réponse à l'article de l'*Indépendant* intitulé « À propos des incendies de forêts ». Arch. Dép. Pyrénées-Orientales, cote 16W46.

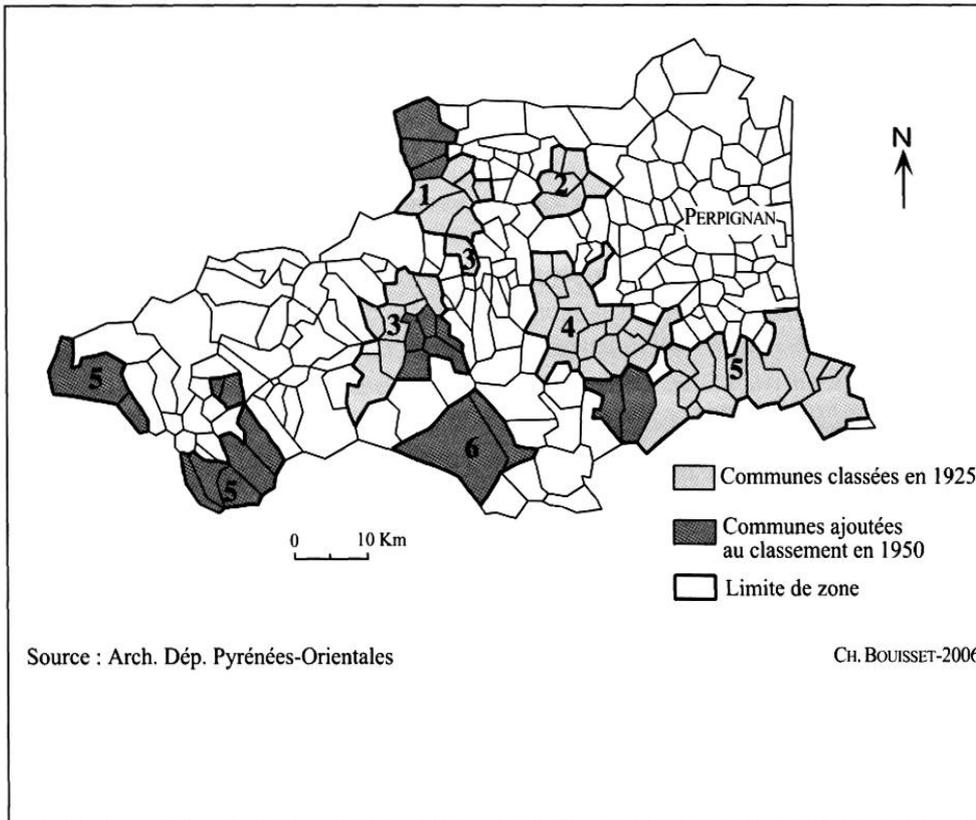


Fig. 1 – Les forêts classées dans les Pyrénées-Orientales après la loi de 1924

communes comme Céret, Reynès et surtout Vira qui ont subi des feux importants en 1949, se retrouvent logiquement incluses dans le nouveau classement.

Au final, la superficie exacte des forêts ainsi classées n'est pas fournie : seules sont indiquées les communes concernées. Le texte de loi de 1924 est d'ailleurs largement responsable de cette approximation puisque son décret d'application indique que « [...] les forêts à classer sont désignées par massifs forestiers avec indication des communes sur le territoire desquelles s'étend chaque massif sans qu'il soit nécessaire de préciser les limites et la contenance exacte desdits massifs »⁽⁹⁾. Il est cependant intéressant de noter que la notion de massif forestier, sur laquelle s'articule actuellement le dispositif d'aménagement et de lutte contre les incendies, est inscrite dans ce texte de 1924 : déjà à l'époque commence à pointer la nécessité de concevoir cette lutte dans des cadres territoriaux spécifiques tenant compte de la réalité spatiale du risque même si, en fin de compte, les découpages administratifs traditionnels ayant la vie dure, les projets de classement se résument en fait à une énumération de communes. La loi de 1924 porte donc le germe d'une idée qui

respectivement 9 980 et 10 900 hectares incendiés, dépassent 1949 (source : Prométhée).

(9) Décret d'application de la loi du 26 mars 1924, Titre II, Article 4. Arch. Dép. des Pyrénées-Orientales, série 1Z90.

sera reprise cinquante ans plus tard, notamment avec la mise en place des PIDAF (Plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier) dont l'objectif est de permettre la gestion supra-communale d'un espace forestier où le risque d'incendie doit être pris en compte de manière globale.

Au-delà de la notion de massif forestier, ce texte de loi est également révélateur du cadre administratif qui fait encore aujourd'hui référence dans la lutte contre les incendies, à savoir le département. Ce rôle fondamental du département dans l'organisation de la lutte contre les incendies ne s'est jamais démenti depuis, malgré la création en 1963 de l'Entente Interdépartementale qui réunit l'ensemble des départements méditerranéens et dont la mission principale est en fait la

gestion du parc des avions bombardiers d'eau. C'est donc toujours dans le cadre départemental que va évoluer la gestion territoriale du risque d'incendies de forêt et la loi de 1924 marque une des premières tentatives d'adaptation de la législation à la réalité géographique des incendies.

Sur le plan concret, les principes d'aménagement et de protection appliqués aux forêts classées n'ont que peu évolué. En effet, si les moyens techniques ont changé de façon radicale, depuis le début du siècle les travaux de protection des forêts se résument à un objectif essentiel : créer des coupures dans le combustible tant sur le plan horizontal, à l'aide de pare-feu ou de « tranchées parafeux » selon le vocabulaire de l'époque, que sur le plan vertical, grâce à un débroussaillage permettant de détruire ou de limiter les strates herbacées et arbustives.

La responsabilité de l'aménagement a en revanche été redistribuée : pendant longtemps, tous les travaux d'aménagement et la surveillance des forêts sont à la charge des propriétaires, donc pour l'essentiel de personnes privées. L'administration des Eaux et Forêts à qui incombe la gestion des forêts domaniales et soumises, tout en fustigeant la mauvaise gestion des propriétaires individuels, refuse de prendre en charge les travaux et les frais de protection de la forêt privée. Sa position sur cette question est catégorique : en 1928 le conseil municipal de la commune de l'Albère, durement touchée par des incendies survenus pendant les mois de juillet et août, demande que

soient créés des postes de surveillance pendant la saison dangereuse. Mais l'inspecteur des Eaux et Forêts lui oppose une fin de non-recevoir : « Il n'appartient pas à l'administration d'imposer des mesures spéciales dans les propriétés particulières. C'est aux propriétaires de bois qu'il appartient d'organiser avec leurs deniers, le dispositif à prendre pour la lutte contre les incendies. Ils touchent les revenus de leurs forêts et il est tout naturel qu'ils en emploient une partie pour assurer la conservation de leur capital » (10).

Les services forestiers sont cependant conscients qu'il est difficile pour les propriétaires de prendre individuellement des mesures efficaces. C'est pourquoi on les encourage à se regrouper au sein d'associations syndicales. La création de ces syndicats est même indispensable dans les forêts classées en application de la loi de 1924. Du coup, si les propriétaires ne sauraient prétendre bénéficier de mesures de protection à titre individuel, ils peuvent, dès lors qu'ils sont constitués en association, obtenir des subventions départementales. Finalement, le classement des forêts instauré par la loi de 1924, est donc un moyen d'imposer la réalisation de travaux de protection en obligeant les propriétaires à participer aux associations syndicales.

III – Le développement des équipes de secours

Dans le domaine de la lutte contre le feu déclaré et toujours suite à la loi de 1924, la fin des années vingt et les années trente marquent le début de tentatives pour couvrir les territoires départementaux d'équipes de sauveteurs bénévoles. La loi prévoit en effet la constitution d'une Commission Spéciale chargée de donner son avis sur les questions se rapportant aux incendies de forêts dans chaque département comprenant des forêts classées. Cette commission doit être composée du préfet, de délégués de l'assemblée départementale, de techniciens (chefs des services concernés) et de praticiens de la forêt (propriétaires, bûcherons...). L'une de ses premières préoccupations sera de favoriser la création d'équipes de secours bénévoles.

Dans les Pyrénées-Orientales, la Commission Spéciale est mise en place tardivement puisqu'il faut attendre de nouveaux incendies catastrophiques en 1927 pour qu'elle soit enfin réunie l'année suivante. Elle est constituée de vingt-deux membres, parmi lesquels seulement huit profession-

nels de la forêt. Il est à noter que les sapeurs-pompiers ne sont pas représentés alors qu'ils sont théoriquement en charge de la direction de la lutte et de la création dans les communes de corps de sauveteurs volontaires. Dans les faits, c'est bien souvent l'administration des Eaux et Forêts, beaucoup plus présente sur le terrain par l'intermédiaire de ses agents, qui assure non seulement la protection des forêts soumises mais aussi la direction opérationnelle des secours y compris lorsque celles-ci ne sont pas concernées.

Les travaux de la Commission Spéciale débouchent finalement au bout de deux ans sur la création des premières équipes de secours à partir de 1930 et la constitution d'une compagnie de sapeurs-pompiers forestiers d'un effectif de 80 hommes (11), répartis en 13 centres. Les 13 équipes ainsi constituées se localisent toutes dans la partie occidentale du département et pour 10 d'entre-elles dans l'angle sud-est correspondant aux massifs des Albères et des Aspres (fig. 2). Les communes dotées de ces équipes sont toutes des communes forestières, pourvues d'une végétation méditerranéenne et très vulnérables aux incendies d'été. Seules quatre d'entre elles ne font pas partie des zones classées définies après la loi de 1924 : il s'agit des communes d'Arles-sur-Tech, Cèret, Saint-Laurent-de-Cerdans et Tautavel, toutes cependant proches de ces dernières.

Le dispositif est étendu en 1932 puisque sept nouvelles équipes voient le jour, tandis que l'effectif de la compagnie est porté à 116 hommes (12). La localisation de ces équipes diffère totalement des précédentes puisqu'elles se situent toutes dans la partie orientale du département en dehors des zones classées en 1925. On assiste donc à un rééquilibrage de la répartition des centres de secours au profit des régions de haute montagne, moins touchées par les incendies estivaux mais vulnérables aux feux d'hiver et de printemps. Cette nouvelle distribution s'explique donc par la prise de conscience du problème spécifique des incendies en montagne et sans doute par les difficultés d'acheminement des secours dans ces zones forestières dont l'intérêt économique est souvent supérieur à la végétation méditerranéenne, mais qui souffrent d'être excentrées et difficiles d'accès. D'ailleurs, cette tendance se confirme dès l'année suivante avec la création de 13 équipes supplémentaires qui portent l'effectif de la compagnie de sapeurs-pompiers forestiers à 193 hommes (13). Comme précédemment, ces équipes se localisent dans la moitié orientale du département en Cerdagne, Conflent et Capcir et aucune n'est incluse dans les périmètres classés.

(10) Rapport de M. Aubouin, Inspecteur des Eaux et Forêts à Perpignan, le 24 septembre 1928 : vœu émis par le conseil municipal de l'Albère sur la protection des forêts contre les incendies. Arch. Dép. des Pyrénées-Orientales, cote 137W366.

(11) Arch. Dép. des Pyrénées-Orientales, cote 137W368.

(12) Arch. Dép. des Pyrénées-Orientales, cote 3Z119.

(13) *Ibid.*

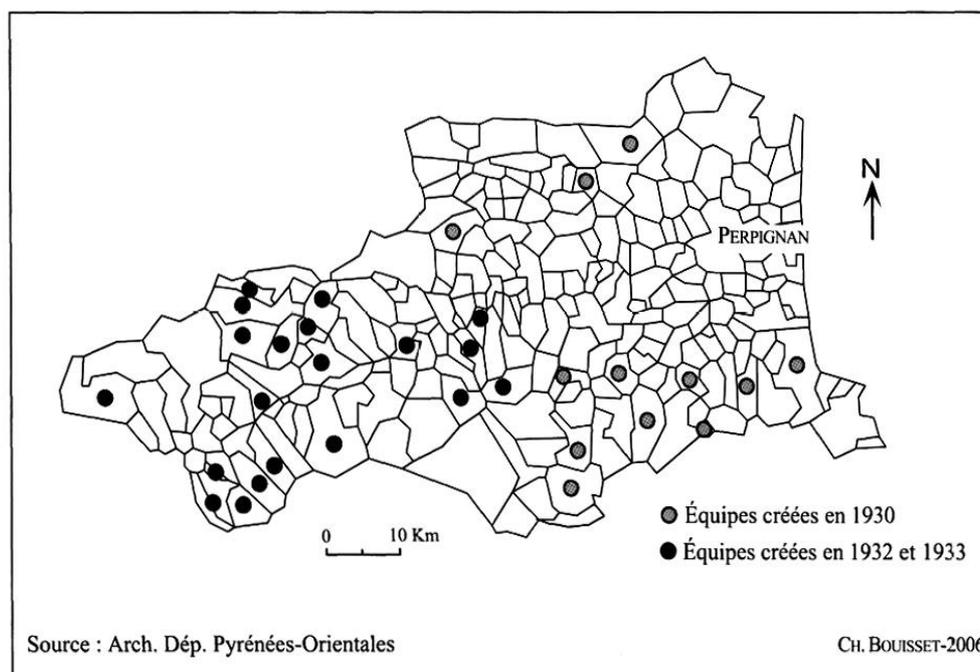


Fig. 2 – Les équipes de sapeurs-pompiers forestiers créées dans les années 1930

Ce dispositif ne connaît aucune évolution jusqu'en 1948, date à laquelle un arrêté préfectoral vient confirmer l'existence de 33 équipes dont l'effectif, qui est alors de 188 hommes, n'a guère été modifié ⁽¹⁴⁾.

La localisation des nouvelles équipes de secours est en fait parallèle à l'extension des forêts classées en 1950 avec un développement de l'attention portée aux zones de montagne. Mais la comparaison s'arrête là dans la mesure où, à une échelle plus fine, il n'existe aucune véritable correspondance entre localisation des zones classées et localisation des équipes de secours : en effet, sur les 33 équipes pas moins de 17, soit plus de la moitié, ne sont pas dans une commune classée. Ainsi, les deux communes de la zone 6 n'ont pas d'équipe de secours, tandis que les zones 1, 2 et 3 comportant respectivement neuf, cinq et quatorze communes, n'ont qu'une seule équipe chacune sur tout leur territoire. En fin de compte seules les deux parties de la zone 5 (Albères et Cerdagne) sont relativement bien équipées avec 11 équipes pour un total de 80 communes.

Il est d'autant plus difficile de comprendre l'absence paradoxale d'équipe de secours dans la majorité des communes classées que les arrêtés préfectoraux, comme l'ensemble des autres sources disponibles, ne fournissent aucun renseignement sur les modalités de création de ces équipes : aucun témoignage de décision municipale comme aucun document sur les critères de recrutement des pompiers à l'exception des certificats de moralité. Du coup, l'explication est sans doute à chercher dans l'origine différente des mesures de protection ou de lutte contre les incendies que

(14) *Ibid.*

sont le classement et la constitution d'équipes de sapeurs-pompiers forestiers. Le classement a en effet été établi sur proposition du service forestier alors que la création des équipes de secours, bien qu'inspirée par la Commission Spéciale, repose en dernier ressort sur le volontariat ⁽¹⁵⁾ et la capacité plus ou moins grande des municipalités à mobiliser des citoyens.

Au final, le classement paraît assez proche de la répartition des incendies observée entre les années 1920 et 1960 (fig. 3) même si quelques communes comme Mosset, Vingrau et Estagel où plusieurs centaines d'hectares de végétation sont partis en fumée, ne figurent pas

parmi celles qui ont été retenues. Mais le plus étonnant est la surreprésentation de la partie occidentale du département aussi bien dans les zones classées que dans les équipes de secours : dans les deux cas, la zone de haute montagne apparaît étonnement bien pourvue eu égard au faible nombre d'incendies et à la modestie des surfaces brûlées. La répartition des équipes de secours semble en fait relever d'une double logique : en sont dotées d'une part des communes effectivement très vulnérables où s'est imposée la nécessité d'une véritable organisation de la lutte, et d'autre part des communes où le risque effectif peut paraître faible en terme de fréquence et de superficie des incendies, mais où les difficultés d'accès et la valeur des espaces forestiers semblent avoir été les motivations essentielles. L'analyse des documents des Eaux et Forêts et des procès-verbaux de Gendarmerie permet en effet de constater que l'intérêt porté au problème des feux de forêt varie évidemment en fonction du risque réel d'incendie mais aussi en fonction des intérêts économiques en jeu. On peut donc supposer que la répartition des équipes de secours traduit parfois plus la géographie du risque perçu par les populations et les autorités locales que du risque réel, même s'il est évident que lorsque ce dernier est totalement nul, la logique veut qu'aucune mesure ne soit prise. Du coup l'inégale sensibilisation, mais aussi l'inégale

(15) Les équipes de sapeurs-pompiers forestiers sont composées uniquement de volontaires parmi lesquels doit figurer le propriétaire d'un véhicule qui s'engage à transporter l'équipe. L'arrêté préfectoral de 1930 qui a créé la Compagnie des Pyrénées-Orientales prévoyait une indemnité annuelle de 100 francs par pompier.

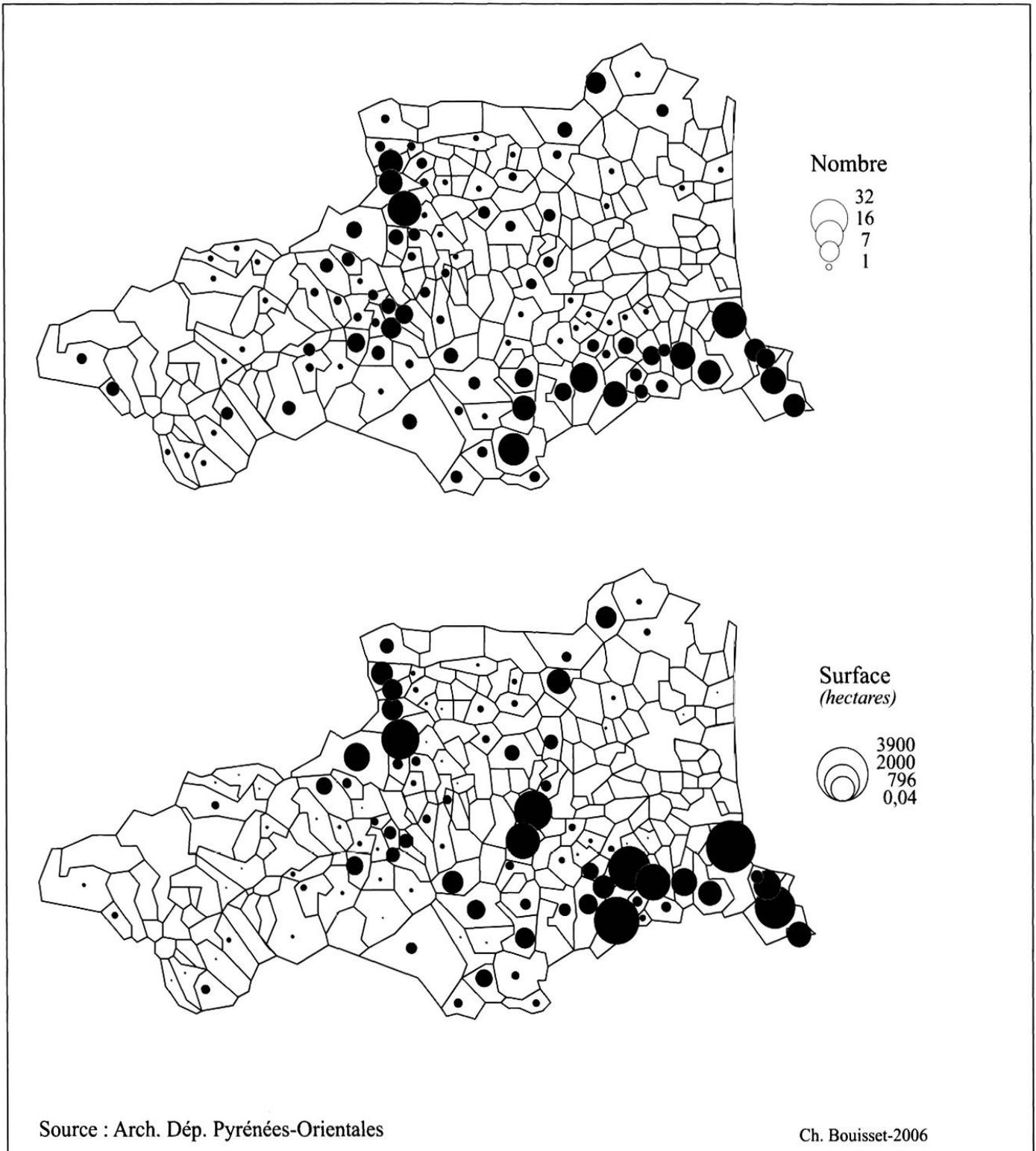


Fig. 3 – Les incendies dans les Pyrénées-Orientales, 1923-1964

répartition des moyens financiers des municipalités, expliquent sans doute que certaines zones classées, donc sensibles du point de vue des administrations départementales, ne se soient pas dotées d'équipes de secours. Ces deux éléments pourraient ainsi expliquer respectivement l'absence d'équipes sur la Côte Vermeille et dans les Aspres. À l'inverse, les communes qui disposent de ces équipes sont donc parmi les communes vulnérables, celles dont la superficie forestière est importante et où cette végétation est perçue comme devant être protégée : d'où le grand nombre d'équipes dans les communes de montagne où le risque est certes plus faible que sur le littoral mais où les forêts jouissent d'une meilleure considération.

IV – Le tournant des années cinquante : la montée en puissance de l'échelon départemental

Malgré des efforts sans précédent, le maillage ainsi mis en place apparaît largement incomplet et ne permet pas d'infléchir de façon notable le bilan des incendies. Au contraire, les années 1940 se caractérisent par une aggravation du problème : trois des cinq années de la première moitié du vingtième siècle où le bilan dépasse 1 000 hectares appartiennent à cette décennie.

Au niveau de la lutte, les raisons de l'échec sont multiples : manque de motivation et de savoir-faire, manque d'équipement, coût matériel et humain excessif pour de petites communes rurales, etc. Parallèlement, la politique de protection et d'équipement des massifs forestiers par le biais des associations syndicales s'avère elle aussi insuffisante pour endiguer le problème des incendies d'autant que les mesures prises, limitées à certains espaces forestiers, ne traitent pas la question de façon globale et ignorent landes et garrigues elles aussi à la fois vecteurs et victimes des incendies.

Or, les évolutions socio-économiques que connaît le département - comme l'ensemble du pourtour méditerranéen - commencent à contribuer à l'aggravation du problème : d'après les données des recensements successifs, certaines communes de l'arrière-pays qui comportent des forêts classées connaissent une hémorragie de population continue depuis la fin du XIX^e siècle. Difficile dans ce contexte de constituer et de maintenir des équipes de sauveteurs alors même que le risque s'accroît du fait de l'enfrichement et de l'abandon progressif de l'exploitation forestière ou du pâturage dans de nombreux secteurs. De même, difficile de motiver des propriétaires forestiers pour assurer la défense de forêts de moins en moins rentables, d'autant que l'exode rural commence à éloigner bon nombre d'entre eux.

Au début des années cinquante ces évolutions ainsi que la défaillance des communes et des particuliers poussent les autorités à prendre le problème à bras-le-corps au niveau national surtout après le bilan catastrophique des incendies de 1949 dans les Landes. Vont ainsi être posés les fondements de l'organisation actuelle de la protection des forêts contre l'incendie. La gestion des incendies évolue sous la double impulsion d'évolutions techniques et d'une implication croissante des pouvoirs publics dans la lutte contre un risque qui, auparavant, était vu comme relevant essentiellement de la sphère privée des propriétaires forestiers.

D'un point de vue technique d'abord, la mécanisation croissante des travaux forestiers et des aménagements permet bien évidemment une amélioration considérable des capacités d'intervention en forêt. Si les buts recherchés restent les mêmes (entretien et cloisonnement des massifs), les moyens mis en œuvre connaissent un développement et un caractère systématique sans précédent de manière notamment à équiper les massifs de pare-feux et de pistes d'accès.

Outre ces évolutions techniques majeures, on assiste surtout à une véritable révolution dans la prise en charge du coût financier des travaux nécessaires. La période qui s'ouvre à partir des années 1950 est, on l'a dit, marquée par une implication croissante des pouvoirs publics dans la protection des forêts contre l'incendie : dans les départements méditerranéens, la faible mobilisation des propriétaires forestiers et l'importance croissante des espaces naturels en déshérence amènent progressivement les pouvoirs publics à renoncer à faire porter l'effort de défense sur les seuls propriétaires. D'une affaire privée, la protection des espaces forestiers méditerranéens devient donc progressivement un problème d'intérêt général. Témoins de cette évolution, les travaux d'aménagement en vue de la protection des forêts contre l'incendie sont désormais déclarés d'utilité publique, tandis que les opérations de lutte menées par les pompiers sont financées par la collectivité. Le service forestier demeure responsable de la conception des travaux de protection mais le département, qui peut obtenir des prêts du Fond Forestier National (FFN), intervient de façon de plus en plus substantielle pour aider les associations syndicales qui peuvent donc solliciter des subventions publiques importantes. Les financements du FFN permettent également, dès 1950, l'achat de véhicules tout terrain, de camions-citernes, de matériel radio et de petit matériel ⁽¹⁶⁾ pour équiper les principaux centres de secours dans le cadre d'un plan d'équipement départemental qui se poursuit tout au long de la décennie.

(16) Serpes, haches, pioches, battes à feu...

Les nécessités de cette évolution sont ensuite évidemment renforcées par l'apparition des usages récréatifs des espaces forestiers et subforestiers puis par le développement de la périurbanisation. Ces phénomènes se traduisent incontestablement par une aggravation des risques notamment dans les espaces forestiers littoraux et périurbains : risques induits générés par la multiplication de comportements imprudents et risques subis qui affectent des populations de plus en plus nombreuses et des biens, immobiliers notamment, de plus en plus importants. Les enjeux cessent donc d'être forestiers et ruraux pour être bien davantage périurbains et il devient, dans ce contexte, de plus en plus irréaliste de solliciter les propriétaires de forêts ou de garrigues pour assurer la DFCI.

Parallèlement, dès 1948 la répartition des compétences en matière d'organisation de la lutte contre les incendies est modifiée : la défense des forêts, jusqu'à présent du ressort du ministère de l'Agriculture, passe sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Cette mutation, commune à l'ensemble des départements, marque donc une évolution du rôle respectif des forestiers et des pompiers dans le domaine de la lutte contre les incendies. En matière de lutte contre le feu déclaré ces derniers assument l'entière direction des opérations tandis que les premiers ne se voient plus reconnaître qu'un rôle de conseil technique. Commence alors à se mettre en place une véritable organisation départementale des secours. Les communes sont dans l'obligation de constituer des équipes de sauveteurs ou de contribuer financièrement à l'entretien de centres de secours et, en 1953, sont posées les bases de l'organisation nationale des secours avec définition des missions et des statuts des sapeurs-pompiers (notamment la distinction professionnels/volontaires). Cette refonte administrative nationale permet la création des Services Départementaux d'Incendie et de Secours qui se traduit par une professionnalisation des sauveteurs, une hiérarchisation des centres de secours, un meilleur maillage des départements et bien sûr une participation financière croissante des conseils généraux.

Les archives, qui mentionnent la création des services départementaux d'incendie et de secours, n'indiquent pas la liste des centres de secours ainsi constitués dans les Pyrénées-Orientales. Cependant, le traitement des informations sur l'origine des secours dans les bulletins de renseignements et les procès-verbaux relatifs aux incendies révèle le passage d'une organisation très locale - quasiment communale - de la lutte à une véritable organisation départementale centrée sur la préfecture Perpignan qui intervient dès que se déclare un feu de quelque importance. Cette préfecture est épaulée par quelques centres secondaires qui correspondent aux sous-préfectures ou à

des centres locaux importants (Argelès/Mer, Banyuls/Mer, Prades, Vernet-les-Bains, Vinça, Caudières-de-Fenouillèdes, etc.) auxquels s'ajoutent quelques centres permettant de desservir les zones de montagne (comme Mont-Louis ou Formiguères). Du coup, et malgré ces dernières, on assiste à un spectaculaire basculement des équipes de secours au profit de la moitié Est du département, la plus urbanisée.

Outre ces évolutions institutionnelles, le développement des moyens de transport et de télécommunication permet une véritable révolution des moyens de lutte. De locale et artisanale, la lutte contre le feu devient donc progressivement départementale et professionnelle. Le développement des télécommunications permet une diffusion beaucoup plus rapide de l'alerte ⁽¹⁷⁾ tandis que les capacités de déplacement s'étoffent et que l'emploi de véhicules spécialisés se généralise avec pour corollaire la systématisation de l'emploi de l'eau pour l'extinction du feu, chose impossible auparavant dans bien des cas faute de capacités de stockage, de transport et d'aspersion. Cette nouveauté, qui se traduit d'ailleurs par le déclin voire la diabolisation des techniques anciennes d'extinction comme le contre-feu, implique l'acquisition de matériel dans le cadre du plan départemental déjà évoqué et un effort d'équipement sans précédent des massifs forestiers en pistes et points d'accès à l'eau ⁽¹⁸⁾.

Pour autant, on l'a vu, le nouveau dispositif n'améliore pas vraiment l'adéquation entre répartition du risque et répartition des secours. En effet, alors que les équipes de sapeurs-pompiers forestiers mises en place à partir des années trente avaient, comme leur nom l'indique, comme unique vocation la lutte contre les incendies de forêts, les nouveaux services départementaux ont pour tâche d'assurer l'ensemble de la sécurité civile : du coup, la lutte contre les feux de forêts n'est plus pour eux qu'une mission parmi d'autres, le secours aux personnes constituant en réalité la majorité des interventions ⁽¹⁹⁾. En conséquence, la logique d'implantation des centres de secours se modifie avec le passage d'une localisation essentiellement forestière à une localisation urbaine au plus près de la majorité de la population. D'où la fin de la prise en compte directe du risque d'incendie de forêts dans la localisation des secours ainsi que la fin de la spécialisation de ces secours au domaine forestier. Les nouvelles structures, certes plus professionnelles, sont à présent faites de « généralistes » de la sécurité civile et leur vocation de protéger en premier lieu les personnes a fait passer les

(17) Auparavant plusieurs heures, voire plusieurs jours pouvaient s'écouler avant que les services de l'État au niveau départemental ne soient informés d'un incendie.

(18) Bornes incendies, citernes, retenues d'eau...

(19) Les feux « non urbains » représentent actuellement moins de 10 % des interventions des pompiers des Pyrénées-Orientales.

questions forestières au second plan : leur principal critère d'implantation est donc devenu la localisation des concentrations humaines. Or, l'efficacité gagnée par les améliorations techniques ne doit pas être annihilée par de trop longs délais d'intervention. La rapidité est en effet un élément clef pour limiter les dégâts et éviter de se retrouver confronté à de gros feux très difficilement contrôlables. Les services de secours ont donc rapidement cherché à compenser le handicap que constitue leur implantation urbaine. C'est ainsi que sont nés les dispositifs estivaux de protection des forêts contre l'incendie. Il s'agit, pendant la période à haut risque, de raccourcir les délais d'intervention par la surveillance des massifs forestiers et le pré-positionnement de moyens de lutte dans les zones les plus sensibles ou à proximité immédiate. C'est pourquoi, dès 1957 le plan départemental d'équipement prévoit la création des premiers postes de guet dans les Aspres et les Albères ⁽²⁰⁾. Malgré l'importance des efforts consentis, le début des années 1960 se caractérise dans les Pyrénées-Orientales par trois années consécutives de mauvais bilans en 1961, 62 et 63. Ce n'est donc sans doute pas un hasard si 1963 voit la création de l'Entente Interdépartementale qui permet la gestion et la mobilisation d'une flotte d'avions bombardiers d'eau pour l'ensemble du pourtour méditerranéen. Au niveau départemental, on cherche surtout à étoffer l'embryon de dispositif estival avec la création d'autres tours de guet et surtout le début des patrouilles de surveillance en véhicules 4X4 à partir du début des années 1970.

Comme le montre l'exemple catalan, les piliers sur lesquels repose actuellement la DFCI sont donc pour

(20) Arch. Dép. des Pyrénées-Orientales, cote 1301W155.

l'essentiel posés entre les années 1950 et 1960. Les progrès dans le domaine de la maîtrise des feux déclarés sont incontestables. Ce sont eux qui ont permis de faire face à l'explosion du nombre d'incendies sur le pourtour méditerranéen à la fin des années 1970 sans que les superficies brûlées ne « gonflent » dans des proportions identiques. D'un point de vue institutionnel, les services de l'État et les autorités départementales sont à présent en charge de tous les aspects de la protection contre l'incendie (aménagement, surveillance et lutte) de l'ensemble des espaces méditerranéens publics et privés. Cette intervention, rendue nécessaire par la défaillance des personnes privées, par l'abandon des modes traditionnels d'exploitation de la forêt méditerranéenne et par la gravité croissante des incendies qui en découle, n'a cessé de se renforcer partout depuis cette date. Sur le plan spatial, on a assisté dans les Pyrénées-Orientales à un glissement des préoccupations depuis l'intérieur du département vers les espaces forestiers et subforestiers littoraux et périurbains. Là encore, le cas particulier de ce département est emblématique d'évolutions plus globales puisque ce sont aujourd'hui les forêts périurbaines et les zones d'interface forêt-bâti qui, partout, focalisent l'attention. Pour autant, les stratégies d'aménagement forestier et de lutte contre le feu déclaré qui prévalent en France ont montré leurs limites notamment en 2003 après plusieurs années d'accalmie : si elles permettent de limiter les bilans, elles s'attaquent surtout aux symptômes sans peser véritablement sur les causes, d'où la persistance d'un nombre élevé de départs de feu. Malgré les efforts, les politiques publiques restent encore largement sectorielles (alors que le problème posé n'est plus seulement forestier) et la prise en compte du risque d'incendie dans les problématiques globales d'aménagement du territoire n'est que partielle.

Références bibliographiques

- AMOURIC H., « Perspectives historiques sur les feux et les incendies de forêt », *Forêt Méditerranéenne*, tome VI, décembre 1984, n°2, p. 126-127.
- AMOURIC H., *Les incendies de forêt autrefois*, CEMAGREF, Aix-en-Provence, 1985, 251 p.
- BOUISSET Ch., « Gendarmes et forestiers en Roussillon : derrière les mots, le feu », in P. Gabert & J. Vaudour (dir.), *Risques naturels*, Paris, Éditions du CTHS, 1999, p. 145-157.
- BOUISSET Ch., *Incendies de forêts méditerranéens : limites, marges, frontières (Des seuils écologiques aux limites politico-administratives, du local à l'europpéen, un siècle de gestion des incendies en France, Espagne et Italie)*, Thèse de doctorat, université d'Avignon, 1998, 376 p.
- CHALVET Martine, « La "forêt" méditerranéenne : définition et acteurs », in A. Corvol, P. Arnould & M. Hotyat (dir.), *La forêt : perceptions et représentations*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 241-250.
- FAURE M., « Les incendies de forêt dans l'histoire : quelques leçons du passé », in A. Corvol (dir.), *La Forêt*, Paris, Éditions du CTHS, 1991, p.77-88.
- MÉTALIÉ J.-P., *Le feu pastoral dans les Pyrénées centrales*, Toulouse, Éditions du CNRS, 1981, 294 p.
- RIBET N., « La maîtrise du feu : un travail "en creux" pour façonner les paysages », in *Travail et paysages*, Paris, Éditions du CTHS, Actes du 127^e congrès du CTHS *Le travail et les hommes*, 15-20 avril 2002, Nancy. À paraître.
- RINAUDO Y., « La mort en direct : les forêts qui brûlent », in A. Corvol (dir.), *La forêt malade*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 159-180.