

PARLEMENT EUROPEEN



Direction Générale Politiques internes de l'Union

Département thématique Politiques structurelles et de Cohésion

AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL

**Catastrophes naturelles
dans certains États membres**

NOTE

Contenu:

Cette note, élaborée dans le cadre du rapport d'initiative du PE sur les catastrophes naturelles, propose une analyse détaillée de certains cas d'inondations, de sécheresse ou d'incendies survenus au cours de l'année dans des pays particulièrement éprouvés tels l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, en rappelant, pour chacun, les circonstances climatiques, les dommages causés ainsi que les principales mesures entreprises.

IPOL/B/AGRI/N/2005_07

07/12/2005

rev. PE 363.798

FR

Cette note a été demandée par les commissions de l'Agriculture et du développement rural, du Développement régional et de l'Environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes:

- Original: FR;
- Traductions: DE, EN, ES, IT, PT

Auteur: Odile Trouvé-Teychenné

Manuscrit achevé en Décembre 2005.

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par:

E-mail: ipoldepb@europarl.eu.int

Site intranet: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/456>

Bruxelles, Parlement européen, 2005.

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Sommaire



Cette note, élaborée dans le cadre du rapport d'initiative sur les catastrophes naturelles, propose une analyse de certains cas d'inondations, de sécheresse ou d'incendies survenus au cours de l'année dans des pays particulièrement éprouvés tels l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, en rappelant, pour chacun, les circonstances climatiques, les dommages causés ainsi que les principales mesures entreprises. Les détails fournis soulignent le contexte spécifique et la nature imprévisible de chaque événement catastrophique. Toutefois, le caractère répétitif des phénomènes dans les régions touchées ne manque pas de frapper, tout comme l'existence de facteurs aggravants, connus mais encore mal appréhendés par les politiques et les instruments développés par les États membres ou l'Union européenne pour prévenir les catastrophes ou les parer. Les différents cas rappellent, au besoin, l'intérêt des politiques et des mesures de prévention ainsi que l'efficacité au plus fort des crises des structures d'évaluation et d'action.

1. INONDATIONS

En 2005, les inondations ont touché principalement la Suède et les Pays baltes en début d'année ainsi que certains pays d'Europe centrale (en particulier la Roumanie, le pays le plus durement touché, le Sud de l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Moldavie, la Croatie et la Pologne) au cours du mois d'août 2005. Le Sud de la France n'a pas été épargné par les intenses pluies de septembre 2005 alors que le mauvais temps a particulièrement sévi dans le Sud de l'Italie secouée par des pluies torrentielles en mars, en avril ainsi qu'en octobre 2005. La plupart des régions concernées avaient déjà souffert de crises similaires¹. Toutefois les précipitations torrentielles d'août 2005 ont causé les inondations les plus sévères en Europe depuis 2002, provoquant la mort de plus de 70 personnes.

Dans la plupart des pays touchés, ces inondations ont eu un impact désastreux. Les dégâts matériels aux habitations, aux infrastructures, aux activités de production (notamment agricoles) ont été lourds, les conséquences économiques et sociales importantes sans parler des dommages environnementaux et des situations difficiles des personnes touchées tant au niveau de leur santé que de leur situation sociale.

Ces inondations, déclenchées par de fortes pluies ou des tempêtes, avaient le plus souvent un caractère inévitable. Toutefois plusieurs facteurs, liés aux activités humaines, ont pu contribuer à aggraver l'intensité de ces phénomènes, en particulier:

- ◆ **l'urbanisation intensive notamment dans les zones à risques** (développement des surfaces urbaines et de la voirie, modifications du cours des rivières, occupation inconsidérée des zones inondables). Le Ministère français de l'Écologie aurait ainsi recensé 4,5 Mio de personnes en zone inondable dispersées dans près de 8 000 communes;
- ◆ **la déforestation**, en particulier les abattages qui ont été autorisés dans les vallées, en Allemagne et en Autriche, pour permettre la construction de maisons de vacances, de zones industrielles ou commerciales sur des bords jusque-là boisés des rivières de montagne;

¹ Inondations désastreuses en Europe centrale en 1999 avec plus de 700 Mio d'euros de dégâts; crues de l'Elbe, du Danube et de ses affluents en 2002 sous l'effet de violentes précipitations qui ont coûté la vie à une centaine de personnes, entraîné l'évacuation de dizaines de milliers d'habitants et des dégâts de l'ordre de 15 milliards d'euros en Allemagne, République tchèque, Autriche, Hongrie, Croatie et Slovaquie; inondations répétitives dans le Sud-est de la France en septembre 2002 et décembre 2003.

- ◆ **l'agriculture intensive**, critiquée pour l'imperméabilisation des couches supérieures du sol, la réduction du nombre de prairies et de surfaces de débordement qu'elle engendre, la mise en culture des herbages ou encore le développement des cultures de printemps;
- ◆ **l'érosion des sols.**

1.1. AUTRICHE

1.1.1. Les faits

En Autriche, dès le 21 août, des inondations et des glissements de terrains ont touché les États de Basse Autriche (district de Korneuburg), du Burgenland (secteur Wiener Neustadt), de Carinthie du Sud (secteur de Lavantall) et de Styrie (secteurs de Weiz, de Bruck et Fischbacher). Des précipitations d'une intensité exceptionnelle ont par la suite et jusqu'au 25 août frappé les États du Tyrol et du Vorarlberg provoquant le décès de quatre victimes et le débordement de la plupart des cours d'eau.

Dans l'État de Vorarlberg, de nombreuses zones ont été maintenues isolées pendant quelques jours en raison des routes inondées, de la fermeture de tunnels (en particulier l'Arlberg), la destruction de certaines routes, rails et lignes téléphoniques ou électriques. Le 27 août, la localité de Gargellen restait encore inaccessible par la route, obligeant l'armée à maintenir un pont aérien pour ravitailler et évacuer quelque 500 personnes dont de nombreux touristes. Ces derniers se sont également trouvés bloqués dans les stations tyroliennes d'Ischgl et de Galt. Un homme a été tué à Längenfeld dans le Ötztal (Tyrol, ouest), sous une avalanche de pierres.

En Styrie, les glissements de terrains ont endommagé plusieurs maisons nécessitant l'évacuation d'une cinquantaine d'entre elles. Plusieurs blessés ainsi que le décès d'une personne, tuée par l'effondrement d'une maison sous une coulée de boue, ont été rapportés.

1.1.2. L'estimation des dégâts

L'Autriche a, en date du 19 octobre 2005, sollicité l'intervention du Fonds de Solidarité de l'UE (FSUE- cf en Annexe 1) au titre des catastrophes régionales. Selon la demande afférente, les dommages du Tyrol et du Vorarlberg s'élèveraient à, respectivement, 414 et 177 Mio d'euros. Les dégâts toucheraient près de 100 communes (61 au Tyrol, 36 au Vorarlberg) et 1 474 exploitations agricoles pour le seul État du Vorarlberg. Outre le Fonds de solidarité de l'UE, d'autres sources financières devraient contribuer aux réparations, en particulier le Fonds national de catastrophes naturelles, le budget des Régions, les assurances (pour un montant estimé à 20 Mio d'euros). Un transfert de ressources des fonds structurels d'environ 750 000 euros pourrait les compléter.

La population locale a le plus souffert en raison des dégâts subis par les maisons et les infrastructures (43 Mio d'euros de dégâts pour les infrastructures ferroviaires du Vorarlberg en raison de plusieurs ponts et lignes de chemin de fer endommagés, 3 à 4 Mio d'euros pour ceux du réseau routier de ce même État et 17 Mio d'euros pour celui de Styrie). Les mesures prises ont toutefois atténué l'impact des inondations sur les activités touristiques, vitales pour l'économie locale (près d'1/10 du PIB) mais de nombreuses zones agricoles ne pouvaient être utilisées après la catastrophe.

1.1.3. Les mesures entreprises

La gestion de crise assurée par les différentes autorités, fédérales, régionales et locales, s'est montrée efficace. Dès le 24 août, le gouvernement se réunissait pour préparer le plan des mesures à prendre. Sur place, la mobilisation était très forte: plus de 26 000 intervenants de la Croix-Rouge, des pompiers, de l'armée (avec environ 2 500 soldats dépêchés), de la police (1 200 policiers sur le front) sans compter les bénévoles qui ont contribué aux interventions et aux diverses mesures d'urgence (évacuations aériennes, mises en sécurité des personnes, renforcement des bords de rivières...).

Outre les actions immédiates, le gouvernement a décidé une série d'aides d'urgence. Une enveloppe de 30 Mio d'euros a également été débloquée par le gouvernement fédéral au titre d'un fonds de catastrophes. Le projet de loi fédérale pour l'indemnisation des victimes des inondations et la reconstruction prévoit, de surcroît, une enveloppe de 72 Mio d'euros pour 2005-2007 en faveur de mesures fiscales et spéciales, de sorte qu'avec les mesures existantes en cas de catastrophes, le soutien spécifique devrait avoisiner 128 Mio d'euros.

1.2. ALLEMAGNE

1.2.1. Les faits

En Allemagne, dès la mi-août, certaines localités (Dresde, Dassau, Magdeburg, Muehlberg...) sises sur l'Elbe se trouvaient en situation d'alerte suite aux inondations en provenance de la République tchèque. Toutefois, ce sont les pluies intenses des 21 au 26 août 2005 qui ont provoqué les inondations les plus sérieuses, entraînant le débordement, en de nombreux endroits, du Danube et de ses affluents (Lech, Iller, Isar, Inn) et en conséquence l'inondation de certains Länders dont celui de Bavière. Des précipitations persistantes et intenses avaient précédé quelques jours plus tôt la catastrophe. En détrempant les sols, elles ont aggravé l'effet des fortes pluies qui ont suivi le 20 août, rendues violentes par la rencontre de masses d'air chaudes et humides du bassin méditerranéen avec celles plus fraîches du Sud de la Bavière.

L'état d'alerte a été déclenché dans de nombreuses villes, notamment:

- Erding, Freising, Garmisch-Partenkirchen, dans la vallée de l'Isar,
- Neu-Ulm où des centaines d'habitants ont dû être évacués, Ingolstadt, Kehlheim, Ratisbonne, Passau dans la vallée du Danube,
- Rosenheim dans la vallée de l'Inn,
- Werdenstein, Kempten, Martinszell, Sonthofen, Tiefenbach dans la vallée de l'Iller.

Les précipitations les plus élevées ont été enregistrées dans le triangle alpin de Allgäu, Donauwoerth, Mangfallgebirge ainsi que dans la région de Kempten qui affichait des relevés locaux record de 150 à 250 mm.

1.2.2. L'estimation des dégâts

Les dégâts, qui approcheraient 172 Mio d'euros, restent inférieurs au seuil de mobilisation du Fonds de Solidarité de l'UE au titre des catastrophes majeures voire exceptionnelles.

1.2.3. Les mesures entreprises

Une forte mobilisation s'est manifestée au moment des événements. Elle s'est traduite par la mise en place de cellules de crise et par une série de mesures d'intervention d'urgence. Elle s'est poursuivie sous forme de mesures compensatrices et de prévention contre de futures inondations.

Outre les différentes cellules d'urgence mises sur pied pendant la crise, les autorités locales ont réagi très vite pour rétablir la normalité de la situation et atténuer l'impact des inondations (campagne de publicité pour retenir les touristes, nettoyage des rues et des chemins de randonnée...).

Le gouvernement fédéral et celui de l'État de Bavière ont rapidement trouvé un accord sur le programme d'aides aux victimes, avec, comme pour les inondations de 2002 dans l'Est de l'Allemagne, une prise en charge par le premier de 50% des coûts (soit une enveloppe de 66 Mio d'euros affectée à la compensation des victimes et à la reconstruction). Deux notifications d'aide d'État pour l'octroi de subventions compensatrices, à l'attention en particulier du secteur agricole, ont déjà été adressées à la Commission européenne.

Le gouvernement fédéral s'est en outre engagé à verser à l'État de Bavière 99 Mio d'euros sur une période de 3 ans afin d'améliorer le "programme bavarois d'actions 2020" relatif à la protection contre les inondations. De son côté, l'État de Bavière a annoncé une augmentation de sa contribution aux investissements de prévention des inondations pour la période 2006 à 2008, pour un total de 150 Mio d'euros annuels.

1.3. FRANCE

1.3.1. Les faits

Deux vagues successives de pluies torrentielles se sont abattues, à 48 heures d'intervalle, les 6 et 9 septembre 2005, sur deux départements viticoles du Sud-est de la France, le Gard et l'Hérault. Les précipitations très intenses (160 mm sur l'agglomération nîmoise, 300 mm d'eau sur celle de Montpellier après une première vague de 200 mm, soit l'équivalent de deux mois de pluviométrie habituelle) ont provoqué de nombreuses inondations.

Le pire a toutefois été évité grâce aux bassins de retenue construits à la suite des graves inondations de 1988, qui ont joué leur rôle d'amortisseur au plus fort de la crise. De multiples mises en sécurité se sont néanmoins avérées nécessaires, plus de 620 maisons particulières ayant été inondées. Si la première vague de pluie n'a pas fait de victime, la seconde a provoqué la noyade accidentelle d'un agriculteur de Lodève (Hérault). Les pluies et les inondations ont par ailleurs perturbé de nombreux voyageurs, particuliers et élèves, bloqués et dans certains cas, hébergés sur place. L'arrêt de la circulation s'est également imposé pour plus de 80 axes routiers alors que le trafic ferroviaire se trouvait paralysé.

1.3.2. L'estimation des dégâts

L'agriculture a beaucoup souffert de ces événements : les exploitations arboricoles et viticoles ainsi que le secteur de la conchyliculture, ont été les plus touchés. Dans le Minervois, la

chambre d'agriculture de l'Aude a estimé que près de 450 ha de cultures fruitières ou viticoles avaient été détruits. Sur l'ensemble des autres zones viticoles, les pluies diluviennes, les inondations et les sols gorgés d'eau ont raviné les chemins d'accès aux vignes et les ont rendus souvent inaccessibles aux engins ou aux vendangeurs à pied, à un moment où seulement 20% des vendanges avaient déjà été réalisées (environ 12.000 ha de vignes étaient concernés). Finalement les intempéries auraient occasionné "un léger retard" dans les vendanges dans le département du Gard où les professionnels tablent toujours sur "un bon millésime".

Malgré leur importance, les dégâts n'excèdent pas les seuils de déclenchement du Fonds de Solidarité de l'UE, que la France avait été contrainte de solliciter à deux reprises dans le passé pour des dommages de nature similaire².

1.3.3. Les mesures entreprises

Peu après l'annonce par Météo-France du passage des départements du Gard et de l'Hérault au plus haut niveau d'alerte, le ministère de l'Intérieur a décidé une série de mesures de précaution (ramassage scolaire anticipé, mise en sécurité ou évacuation des campings, limitation de la circulation à partir de 18 heures...). Il s'est également soucié d'obtenir une première appréciation des conséquences des précipitations, notamment pour les prochaines vendanges en vue d'une prise en compte rapide des dégâts occasionnés.

Sur place, un important dispositif de prévention était mis en place par les préfetures (système d'alerte par téléphone, numéro vert pour les usagers, placement en état d'alerte d'hélicoptères et de pompiers, réquisitions d'une soixantaine de plongeurs, envoi de spécialistes de l'armée équipés de bateaux pneumatiques et assistés de moyens aériens aux abords de certaines zones inondables...). Des cellules de crise ont été immédiatement mises sur pied pour gérer au plus près les décisions (fermeture à la circulation des autoroutes et des routes inondées; organisation du départ progressif des salariés de leur lieu de travail afin d'éviter les embouteillages du soir ; décision des évacuations nécessaires comme celle de 800 campeurs dans la région de Nîmes, menacés par les risques de crue du Lez).

La catastrophe a ravivé l'intérêt porté au projet de destruction des habitations à risques (essentiellement dans le delta du Rhône) élaboré par les pouvoirs publics. Dans le département multi-sinistré du Gard où les opérations de démolition sont en cours, la préfecture aurait recensé près 130.000 personnes en zone inondable, dont un millier dans les secteurs les plus exposés, l'ensemble représentant plus de 400 habitations réparties sur 65 communes.

1.4. ITALIE

Dès le début du mois de mars, des pluies incessantes associées à de la neige et du verglas se sont abattues sur l'ensemble du pays. Les conséquences ont été sévères pour certaines communes en raison de coulées de boues qui ont suivi (comme dans la région de Naples où trois personnes âgées ont été portées disparues après un éboulement de terrain ou celle de Calabre marquée par des coulées de boue dans les rues de la localité de Cavallerizzo³). Ces intempéries ont entraîné

² Au titre de la catastrophe régionale respectivement, du Gard en 2002 (835 Mio d'euros de dégâts et 21 Mio d'euros d'aides) et du delta du Rhône en 2004 (785 Mio d'euros de dégâts et 19 625 Mio d'euros d'aides).

³ En mai 1998, 119 personnes étaient mortes dans la ville de Sarno, près de Salerne au sud de l'Italie, dans des torrents de boue consécutifs à des pluies diluviennes dans les rues de la localité.

d'importants retards dans les trains et dans le transport aérien et des portions d'autoroutes du Nord de l'Italie ont également dû être interdites à la circulation. Les dégâts afférents pour l'agriculture ont été estimés à 650 Mio d'euros par la Confédération italienne des agriculteurs (CIA).

Une catastrophe semblable s'est reproduite dans le Sud de l'Italie au mois d'octobre 2005 causant la mort de six personnes, emportant un pont de la commune de Cassano delle Murge, des véhicules ainsi qu'un train à grande vitesse déstabilisé par un glissement de terrain dans la région des Pouilles. Là encore, l'intensité exceptionnelle des précipitations (161 mm d'eau en moins de trois heures dans une zone restreinte des Pouilles, soit l'équivalent de la pluviométrie annuelle de la région) a imposé la fermeture de nombreuses routes.

La répétition de ces phénomènes - fréquemment meurtriers - n'a pas manqué de soulever le problème de la gestion du territoire des régions les plus touchées et des constructions inconsidérées autorisées dans les zones à risques.

2. SECHERESSE

En 2005, la sécheresse, d'une ampleur et d'une durée exceptionnelles, a particulièrement affecté le sud et l'ouest de l'Europe, en touchant la quasi-totalité du territoire portugais et de larges régions en Espagne, en France et en Italie. La situation s'est actuellement détendue dans un certain nombre de régions grâce aux récentes précipitations. Les effets de la crise perdurent néanmoins dans les zones les plus touchées de sorte que les conséquences directes (perte de récoltes ou d'animaux) et indirectes sur les activités agricoles et d'élevage, le monde rural, le patrimoine forestier et l'environnement (désertification de nombreuses régions, effets sur la végétation et le fonctionnement des écosystèmes en raison des modifications significatives à long terme des échanges de gaz carbonique du continent⁴) ne sont pas encore totalement cernés.

La faible pluviométrie, qui sévit depuis plusieurs années consécutives, est responsable de cet état de fait. Cependant, le problème est aggravé par l'importance des besoins d'arrosage dans certains pays au plus fort de la période estivale. Le phénomène a en conséquence relancé le débat sur la gestion de l'eau (transvasement, état des réseaux, répartition de cette ressource entre les agriculteurs et les autres usagers...), sur l'irrigation et, dans certains pays, sur la réforme du régime national des catastrophes naturelles. Il a suscité, en France, de nouvelles propositions du Ministre de l'écologie réunies dans le plan "gestion de la rareté de l'eau" destiné à anticiper l'impact des phénomènes de sécheresse sur les dix prochaines années. En Espagne, le manque crucial d'eau a ravivé les querelles entre les régions les plus déficitaires, chacune exigeant du gouvernement central d'importants transvasements vers leurs bassins et les critiques des écologistes qui dénoncent une gestion traditionnellement "clientéliste" des ressources hydrologiques.

⁴ Projet de recherche européen CarboEurope.

2.1. PORTUGAL

2.1.1. Les faits

Le Portugal connaît une sécheresse sans précédent. Celle-ci a en effet frappé l'ensemble du pays et plus particulièrement dans le Sud, les régions de l'Algarve et Alentejo où l'eau manque depuis le dernier trimestre 2004.

Dès l'automne précédent, faute de précipitations suffisantes, les réserves d'eau se trouvaient amputées de moitié et les niveaux d'humidité dans les sols inférieurs à la moyenne dans la plupart du pays (avec depuis le 1/10/04, un niveau de précipitations inférieur de 65% à la moyenne). En avril 2005, plusieurs communes du sud-est du pays étaient dévastées par l'absence de pluies: 18 600 personnes n'avaient plus l'eau courante et devaient être approvisionnées en camion citerne. Ce déficit hydrique s'est aggravé au cours de l'année et la sécheresse a gagné la quasi-totalité du pays: selon l'Institut de l'eau, 50% du Portugal continental se trouvaient en état de sécheresse extrême à la mi-juin tandis que 30% du territoire connaissaient une sécheresse sévère.

Conséquence de ce phénomène, les incendies ont ravagé quelque 293 000 ha de forêts, maquis et cultures alors que la baisse du niveau de l'eau a condamné de nombreux poissons.

2.1.2. L'impact sur l'agriculture

Les conséquences de la sécheresse sont particulièrement lourdes pour le secteur agricole. La Confédération de l'agriculture portugaise estimait début août les pertes des agriculteurs à près de 2 milliards d'euros, soit 1,5% du PIB.

Dès le début de l'année, le manque d'eau mais aussi les gelées ont provoqué de sérieuses difficultés, en compromettant les cultures des céréaliers, la disponibilité de la nourriture pour les animaux et les possibilités d'irrigation. La situation des exploitants s'est par la suite tendue tout au long de l'été. La sécheresse, en se prolongeant, a affecté le développement des pâturages et des plantes fourragères conduisant les éleveurs, faute d'herbe, à puiser dans leurs stocks de paille et de foin ou recourir à des achats extérieurs pour nourrir les animaux. Ces effets sur la pénurie d'herbe ont été aggravés par les restrictions sur les mouvements des animaux décidées dans le cadre des mesures de prévention contre la fièvre catarrhale (blue tongue) après la détection de plusieurs cas chez des bovins en novembre 2004. La sécheresse est également responsable d'une baisse d'environ 60% des rendements de céréales⁵ à l'ha et de 80% de la production des fourrages et des pâturages, générant une hausse des prix ainsi que des besoins d'importation de grains. Les surfaces consacrées au maïs ont également diminué de 26%.

2.1.3. Les mesures entreprises

Des mesures précoces ont été décidées par le gouvernement en vue de soulager les exploitants agricoles des effets de la sécheresse. Ainsi en janvier 2005, une enveloppe de plus 20 Mio d'euros d'aides a été réservée aux éleveurs pour leurs achats d'aliments pour les animaux, l'achat de vaccins et de tests contre fièvre catarrhale. Dans les régions les plus touchées, les éleveurs

⁵ Chute estimée des rendements de blé de 70%, de l'avoine de plus de 65%, du seigle de 25% par rapport à 2004.

confrontés à la sécheresse ont bénéficié d'une aide supplémentaire pour l'achat de fourrage, le forage de puits ou l'achat de réservoirs ainsi que la suspension des paiements de leurs cotisations sociales, pour un montant global de 100 Mio d'euros. Une campagne de sensibilisation lancée par le gouvernement invitait par ailleurs la population à diminuer davantage la consommation d'eau et les procédures d'adjudication de travaux de forage ont été accélérées.

À la demande des autorités nationales, le comité de gestion "céréales" a également donné son accord sur un transfert de céréales de l'intervention communautaire, avec au mois de mai, l'autorisation d'un premier transfert de 200 000 tonnes de céréales hongroises (dont 80 000 tonnes de maïs, 80 000 de blé et 40 000 tonnes d'orges). La Commission européenne a en outre accepté l'avancement du paiement de certaines aides et l'utilisation des terres en jachère pour l'alimentation des animaux dans les régions les plus touchées par la sécheresse. L'autorisation de la Commission est également attendue pour deux aides d'État notifiées par le Portugal, relatives à l'octroi de crédits destinés à faciliter les investissements des éleveurs dans des travaux hydrauliques ou l'achat d'aliments pour les animaux

Dans la mesure où les dégâts touchent au premier plan le secteur privé, le FSUE ne devrait pas être sollicité.

2.2. ESPAGNE

2.2.1. Les faits

La sécheresse en 2005 a affecté une large partie de l'Espagne: neuf communautés autonomes sur 17 ont été intégralement touchées, soit tout l'Est et le Sud du pays. D'autres régions du Centre ont également été partiellement concernées.

L'amplitude et la récurrence du phénomène rendent les effets de la sécheresse préoccupants, après plusieurs années consécutives de faibles précipitations.

L'hiver 2004/2005 apparaît comme l'un des plus secs des 60 dernières années en Espagne en raison d'un retard très sensible du volume des pluies : selon l'Institut de la météorologie, la quantité de précipitations cumulées enregistrées de septembre 2004 à février 2005 varie de 31 à 70% par rapport à la moyenne du territoire continental, atteignant dans le Sud des valeurs constamment inférieures à 40%. En janvier et février 2005, la situation s'est aggravée, notamment dans les régions du Centre et du Sud du pays. 40 % du territoire connaissent alors une sécheresse grave et 35% extrême.

Par la suite, la sécheresse s'est amplifiée et l'impact sur les productions est devenu sérieux. Au mois de septembre 2005, la réserve hydraulique espagnole continuait de baisser pour se situer à 41,4% de sa capacité totale (22 037 hm³ de réserves d'eau dans les barrages comparés à la moyenne des 10 dernières années de 37 000 hm³). Les retenues d'eau du fleuve Segura (12,4%) et du Jucar (19,4%) dans l'Est de l'Espagne présentaient les niveaux de réserves les plus alarmants.

2.2.2. L'impact sur l'agriculture

La sécheresse a particulièrement touché l'agriculture en terrain sec et l'élevage extensif mais les dégâts sur le long terme s'amplifient pour la société et l'environnement.

Les pertes agricoles dues à la sécheresse sont conséquentes. Tout le long du pourtour méditerranéen, l'agriculture a fait front à une situation catastrophique. Le phénomène a particulièrement affecté, en qualité et en volume, les productions de céréales, de betteraves à sucre ainsi que les élevages alors que les récoltes de grains avaient déjà souffert des mauvaises conditions climatiques en janvier et février. Selon les données statistiques du Ministère de l'agriculture, la récolte de céréales d'hiver serait en baisse de 52,9% par rapport à 2004, la production de blé en recul de 33% (2 959 tonnes contre 4 393 en 2004), d'orge de 58% (4 448 tonnes contre 10 609 en 2004), de maïs de 20% (3 951 tonnes contre 4 766 en 2004). Les chutes de production sont également sévères pour le tournesol avec une baisse de plus de 48% (production d'environ 399 000 tonnes contre 785 000 en 2004), due à la réduction des surfaces plantées et à l'absence d'eau. Ces baisses de production ont entraîné une augmentation des besoins d'importation de grains. Globalement, la perte de chiffres d'affaires en grandes cultures est estimée à environ 1,7 milliard d'euros, celle relative à l'élevage à 1 milliard d'euros.

2.2.3. Les mesures entreprises

La persistance des difficultés climatiques imposait des mesures précoces spécifiques d'autant que certaines exploitations avaient été doublement frappées au cours de l'année, d'abord par le gel au premier trimestre puis par la sécheresse sévère. Des compensations ont de ce fait été accordées pour atténuer les méfaits de la vague de gel qui avait endommagé les cultures de fruits et de légumes au premier trimestre, suivies d'un train d'aides d'urgence pour les agriculteurs touchés par la sécheresse.

L'Espagne a également demandé le bénéfice de dérogations communautaires, notamment le transfert de céréales en provenance des stocks d'intervention communautaire afin de faire face à la pénurie de fourrages due à la sécheresse⁶, l'assouplissement des dispositions réglementaires pour le développement rural, l'utilisation des terres mises en jachère pour nourrir le bétail, le versement anticipé des aides communautaires⁷ ainsi que diverses mesures spécifiques (relatives à l'obligation de rétention des animaux ou de récolte de légumineuse...), sachant que, comme pour le Portugal, les critères de mise en œuvre du Fond de Solidarité de l'UE (voir Annexe 1) ne pourraient pas permettre la mobilisation de cette aide.

Fin juin, un plan d'urgence a également été établi pour assurer la survie des exploitations agricoles (agriculteurs, éleveurs, apiculteurs) touchées par les conditions climatiques extrêmes en particulier de sécheresse ou de gel (ayant déjà subi des pertes de production de 20 % dans les zones défavorisées et de 30% dans les autres). Ce plan devrait notamment se concrétiser par l'ouverture d'une ligne de crédits de 750 Mio d'euros réservée à l'octroi de prêts à taux préférentiels, l'allègement ou le moratoire de cotisations de sécurité sociale, des rabais sur les factures d'eau d'arrosage, l'accélération des travaux hydrauliques destinés à la modernisation et l'amélioration des structures d'irrigation existantes, la construction d'abreuvoirs et autres points d'approvisionnement en eau.

Fin septembre, plusieurs régions (dont la Catalogne et l'Andalousie) étaient amenées à imposer des restrictions d'eau et décidaient de réduire l'approvisionnement de l'agriculture, des zones

⁶ Autorisation de 500 000 tonnes fin juin 2005, 500 000 tonnes en septembre 2005, autorisation en cours de 200 000 tonnes de blés.

⁷ Pour tout le territoire à l'exception de la Galice, Asturies, Cantabrie, Pays Basques.

urbaines et touristiques. Concomitamment, le gouvernement donnait le feu vert à la création à Santander d'un Observatoire national de la sécheresse.

2.3. FRANCE

2.3.1. Les faits

La sécheresse 2005 a touché au plus fort de l'été un large croissant allant de l'Ouest au Sud-est. Les régions les plus touchées par le déficit hydrique se situent sur la façade Atlantique (Poitou-Charentes, Pays de Loire, Bretagne, Gironde et Landes), dans le Nord du Bassin parisien et en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Toutefois la sécheresse a sévi également dans le reste de la France, comme en Centre-Ouest et Midi-Pyrénées ainsi qu'en région Rhône-Alpes, et ce dans certains cas, pour la quatrième année consécutive. Au cours de l'été, le nombre de départements touchés par la sécheresse et les restrictions d'eau n'a cessé d'augmenter: 52 fin juillet, 66 début août, 71 début septembre. À la mi-octobre, 40 d'entre eux étaient encore concernés.

Le phénomène a essentiellement touché les productions fourragères (y compris le maïs ensilage) et le maïs grain non irrigué. Mais, outre l'agriculture, les milieux naturels ont pâti de cette situation extrême: près de 3 800 km de cours d'eau ont été mis à sec entraînant la mort de nombreux poissons.

Le déficit pluviométrique, qui durait dans certaines régions depuis septembre 2004, s'est aggravé au cours des mois suivants. L'hiver s'est révélé particulièrement sec sur toute la France, notamment dans les régions côtières méditerranéennes et sur la façade Atlantique; les chutes de neige tombées en quantité insuffisante n'ont pas permis de compenser le déficit hydrique des nappes phréatiques, affaiblissant le niveau des réserves des grands barrages. Les faibles précipitations printanières ont accentué ce phénomène. Par la suite, les épisodes pluvieux de début septembre ont permis dans la plupart des régions de recharger les nappes souterraines les plus réactives et de lever les mesures de limitation d'usage de l'eau encore en vigueur.

2.3.2. Les mesures entreprises

Les signes précoces de risques de sécheresse ont été très tôt pris au sérieux par les pouvoirs publics qui, dès le mois de février, lançaient des appels en faveur des économies d'eau.

Les réunions régulières du Comité de suivi de la sécheresse⁸, chargé de l'observation et de l'analyse de la situation, ont permis d'anticiper et de préparer au maximum les actions à prendre face au risque de sécheresse, contribuant à l'élaboration et au suivi d'un dispositif de mesures agricoles adaptées. Ainsi, les premières mesures préventives de mars 2005 incitaient-elles les agriculteurs à adopter une gestion plus économe en eau et à anticiper les effets de la sécheresse dans le choix de leur assolement. Le secteur agricole s'y est montré réceptif: les surfaces consacrées au maïs, très dépendantes de la pluviométrie et de l'irrigation, ont diminué de 7% en 2005 (voire de 20% en Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées et Aquitaine) au profit de cultures alternatives moins consommatrices en eau. De nombreux arrêtés préfectoraux ont par ailleurs limité certains usages de l'eau⁹ et renforcé la réglementation face au risque accru d'incendie dans la nature, notamment dans les zones boisées (interdiction de faire du feu, fixation d'une période

⁸ Créé en 2003, ce comité associe l'ensemble des organisations professionnelles agricoles, les offices d'intervention agricoles et les services de l'État.

⁹ Aboutissant pendant plusieurs semaines à des interdictions totales d'irrigation dans trois départements (la Charente, les Deux-Sèvres et la Charente Maritime), sauf dérogations accordées à certaines cultures (maraîchères, fruitières, horticoles, tabac).

rouge d'interdiction...). Un véritable système d'information et de suivi a ainsi pu être mis en place en concertation avec les pouvoirs publics et les collectivités territoriales.

Le Ministère de l'agriculture est également intervenu auprès de la Commission européenne pour obtenir une dérogation relative à l'utilisation des parcelles en jachère en 2005, afin d'autoriser les agriculteurs à faire pâturer ou à faucher les terres concernées pour nourrir les animaux. La Commission européenne a répondu favorablement à cette demande, le 20 avril et le 30 juin 2005 pour respectivement 41 et 77 départements français. Au mois d'août, une demande d'extension à tous les départements métropolitains a été déposée.

Dès le mois de septembre, la Commission nationale des Calamités agricoles procédait à l'examen des premiers dossiers déposés. À ce jour, 40 départements ont fait l'objet d'une reconnaissance (pour la totalité ou une partie de leur territoire) au titre de la procédure « calamités agricoles »¹⁰. Les dossiers concernant six départements supplémentaires sont en cours d'instruction et vont faire l'objet d'une décision dans quelques jours¹¹.

Dans la foulée, une première enveloppe de crédits d'indemnisation a été débloquée par le ministre de l'Agriculture et des mesures particulières (sous la forme d'une majoration du taux des indemnités pour les pertes fourragères) pour les zones d'élevages pluri-sinistrées au cours de ces dernières années ont été annoncées. Les délais d'indemnisation pour les éleveurs et les agriculteurs en situation de prétendre à une indemnisation sur le fonds national des calamités agricoles devraient également être raccourcis.

Pour détendre la trésorerie de nombre d'agriculteurs, le ministère de l'agriculture a, de surcroît, annoncé le versement anticipé de certaines primes (prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes, primes à la brebis et à la chèvre, primes à l'abattage...).

2.3.3. L'impact sur l'agriculture

Le secteur agricole, échaudé par l'expérience de 2003, s'est très vite mobilisé pour anticiper les effets de la sécheresse (gestion concertée de l'eau, réorganisation des assolements notamment réduction de la part du maïs dans les assolements, introduction de nouvelles variétés, stockage du fourrage et achats extérieurs pour préserver le stock fourrager hivernal, report des tours d'eau afin de prolonger l'irrigation...).

La situation 2005 n'était, par ailleurs, pas comparable à celle de 2003. Les précipitations du printemps ont assuré, en dépit d'un épisode caniculaire à la fin du mois de juin, un développement satisfaisant des cultures comme des herbages. S'agissant du fourrage, les rendements de la première coupe du mois de juin ont été satisfaisants et l'autorisation de la Commission européenne d'utiliser les parcelles mises en jachère en 2005 pour l'alimentation animale dans 77 départements a permis de garantir la ressource fourragère. Les récoltes, bien qu'en baisse sensible, restent supérieures aux productions moyennes engrangées entre 2000 et 2004. La récolte d'oléagineux est quant à elle en hausse, grâce au colza, qui enregistre de très bons résultats : avec des surfaces en hausse et un rendement record, la production gagne 10 %

¹⁰ Alpes de haute Provence, Hautes Alpes, Ardèche, Aude, Aveyron, Cantal, Charente, Charente Maritime, Corrèze, Côte d'Or, Creuse, Dordogne, Drôme, Gard, Haute Garonne, Gironde, Hérault, Ille et Vilaine, Indre, Isère, Landes, Loire, Haute Loire, Loire Atlantique, Lot et Garonne, Lozère, Maine et Loire, Morbihan, Nièvre, Puy de Dôme, Pyrénées Atlantiques, Hautes Pyrénées, Rhône, Saône et Loire, Deux-Sèvres, Tarn, Vaucluse, Vendée, Vienne, Haute Vienne.

¹¹ Ain, Allier, Ariège, Indre et Loire, Lot, Sarthe.

par rapport à 2004. En revanche, la sécheresse a fait chuter le rendement de maïs et les surfaces destinées au grain : la production devrait baisser d'environ 20% par rapport à 2004 (13 Mio de tonnes prévus contre 16,3 Mio l'an dernier). En pois, betteraves industrielles et pommes de terre, les rendements enregistrent également des baisses sensibles. La récolte de pommes de terre reste néanmoins supérieure à la moyenne quinquennale.

Cette situation est néanmoins très contrastée selon les régions et les types de culture (maïs, fourrages, fruits et légumes). D'après le dernier bulletin Agreste de novembre 2005, le bilan de la campagne des prairies pour 2005 est plus que nuancé : les prairies du Nord-Pas-de-Calais, de Haute-Normandie, de Lorraine et de Franche-Comté ont des niveaux de production globalement normaux alors que celles de la façade atlantique et de la vallée du Rhône connaissent des déficits très sévères. Sur l'ensemble de la France, une prairie sur deux présente, au 20 octobre, un déficit de production d'au moins 25 % par rapport à la normale.

Dans certaines zones du Nord, Nord-est et Sud-ouest de la France, les précipitations de septembre ont permis une amélioration de l'état des cultures. Dans d'autres, la situation des agriculteurs et des éleveurs s'est au contraire détériorée (très faible production d'herbe, récoltes de céréales sinistrées victimes de maturité précoce et des restrictions à l'irrigation, réduction des stocks prévus pour l'hiver en raison des affouragements systématiques, trésorerie difficile liée aux surcoûts générés par la sécheresse en particulier l'alourdissement des factures d'eau pour les producteurs et les éleveurs qui ont dû assurer l'abreuvement des animaux sur une période anormalement longue ou davantage recourir à l'irrigation...).

Le montant total des pertes est actuellement estimé à un milliard d'euros. Leur indemnisation devrait avoir lieu au cours de l'hiver 2005-2006, pour un montant évalué à 230 Mio d'euros.

2.4. ITALIE

2.4.1. Les faits

La sécheresse 2005 s'est davantage fait sentir dans le nord qu'au sud de l'Italie. Dès la fin du printemps, les autorités de la région de Mantoue ont dans ce contexte lancé une alarme à la sécheresse en raison du niveau du Pô, anormalement bas pour la saison. Si la situation du fleuve et de ses affluents est désormais stabilisée, le faible niveau des réserves de montagne reste inquiétant. Ce temps sec et chaud est également responsable d'une cinquantaine d'incendies.

2.4.2. Les mesures entreprises

Plusieurs mesures ont été adoptées par le gouvernement pour atténuer les effets de cette sécheresse (installation de petits réservoirs dans les régions du Nord, extension du dispositif existant dans le Mezzogiorno). Un crédit d'un milliard d'euros a été débloqué par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIPE) afin de contribuer au financement du plan national d'irrigation.

3. INCENDIES

Ces dernières années ont été marquées par une multiplication des feux de forêts dans les régions méditerranéennes de l'UE. En 2003, les incendies de forêts ont ravagé près de 740 000 ha et ont coûté la vie à plus de 40 personnes. Au cours de l'année 2004, les incendies dans les pays les plus touchés ont détruit 346 766 ha. En 2005, leur recrudescence a déjà emporté 484 000 ha. Cette dernière série d'incendies, par ailleurs très précoce, a été caractérisée par des conditions de sécheresse inhabituelle et de longues périodes de situations critiques avec des pics d'activité de feu et de très hauts niveaux de risques au cours des mois de juillet et août, en particulier dans la partie sud-ouest de l'UE.

Le Portugal est de loin le pays qui a été le plus touché avec 294 000 ha détruits. Les pluies de fin août ont réduit le niveau de risque dans la plupart des pays européens avec cependant de sévères réminiscences en Espagne et au Portugal.

Les dommages immédiats sont énormes, sur le plan humain, des infrastructures et des habitations, des activités économiques locales, au premier rang desquelles, l'agriculture et le tourisme. À long terme, la multiplication des feux rend progressivement la forêt vulnérable et fragilise les écosystèmes dont elle perturbe la gestion durable.

Ce phénomène d'incendies 2005 est en grande partie lié à la sécheresse et aux hautes températures estivales. La sécheresse persistante a en effet contribué à l'accumulation au sol de masses sèches de combustibles aisément inflammables alors qu'à certains moments, le vent et la chaleur accumulés contribuaient à la relance de foyers déjà contrôlés.

D'autres facteurs ont cependant aggravé ce contexte à risque, en particulier:

- ◆ **l'abandon progressif du monde rural** et de ses activités traditionnelles (pratique de la sylviculture, de l'agriculture et de l'élevage);
- ◆ **l'entretien insuffisant des forêts** (notamment au Portugal, marqué par l'exode rural et la désertification à l'intérieur du pays et le fait que les propriétaires négligent trop souvent le débroussaillage de leurs terrains);
- ◆ **l'existence de grandes masses forestières mono espèces** qui favorisent l'extension du feu et le développement de grands incendies ou la plantation de variétés d'arbres inadéquates;
- ◆ **l'absence de réelle politique de prévention** en termes notamment de moyens d'actions;
- ◆ **le manque de sévérité pour les incendies d'origine humaine**, sachant qu'une part non négligeable des départs de feux résulte d'une mauvaise appréciation des risques et du non respect des mesures élémentaires de prévention (telles l'interdiction de l'écobuage, des brûlis, de l'utilisation d'engins mécaniques).

Dans certains pays des éléments spécifiques intensifient encore le phénomène. Au Portugal, l'urbanisation croissante et le grignotage excessif de la forêt littorale, l'extrême morcellement des forêts¹², la diminution régulière du nombre d'exploitations sont à cet égard souvent mis en cause. Ils permettraient d'y expliquer un nombre de feux de forêts sensiblement supérieur à celui d'autres pays du sud de l'Europe également touchés par la sécheresse¹³.

¹² Plus de 93% de la forêt portugaise d'environ 3,3 Mio d'ha appartiennent à quelque 500 000 propriétaires privés dont plus de 70% possèdent moins de 4 ha et seulement 1% plus de 100 ha. Le Portugal est le pays d'Europe avec la plus faible étendue de forêt publique.

¹³ Pour 1 000 ha, le nombre moyen d'incendies au Portugal est sept fois plus élevé qu'en Espagne ou en Italie et 22 fois plus élevé qu'en Grèce, selon une étude publiée en août par la Ligue portugaise pour la protection de la nature.

La menace environnementale, économique et sociale, que constituent les incendies de forêts a été reconnue depuis longtemps au sein de l'UE, justifiant le soutien communautaire aux efforts des États membres dans la prévention et la lutte contre les feux de forêts¹⁴ (Annexe 2). Toutefois, la recrudescence des feux de forêts soulève régulièrement dans les pays touchés des questions sur l'absence de réelle politique forestière communautaire, sur l'efficacité de la lutte anti-incendies (organisation et coordination, formation des pompiers volontaires), la nécessité de campagnes adéquates d'information, d'éducation et de sensibilisation ainsi que sur le besoin de mesures plus coercitives à l'encontre des propriétaires négligents de forêts ou des auteurs imprudents ou criminels. Le fait que 90% des incendies soient imputables aux activités humaines et que la négligence ou l'imprudence expliquent près d'un feu sur deux (feux d'artifice en pleine sécheresse, résidus agricoles brûlés par les paysans, feux de montagne pour les pâturages...) mériterait en effet d'être mieux pris en compte.

3.1. PORTUGAL

3.1.1. Les faits

Depuis janvier 2005, près de 293 911 ha de forêts et de friches¹⁵ ont été détruits par les incendies au Portugal, principalement dans le Centre et dans le Nord du pays. Frappant en majorité les petits exploitants forestiers de pins maritimes et d'eucalyptus, les incendies ont ravagé 192 721 ha de surface forestière et 101 190 de zones broussailleuses. Les districts de Coimbra, Vila Real et Santarém ont été les plus affectés avec respectivement 48 579, 28 989 et 28 214 ha ravagés.

Répartition des incendies par districts (données au 09/10/2005)

District	Surfaces brûlées (en ha)
Total	293 913
Coimbra	48 579
Vila Real	28 989
Santarém	28 214
Vianado Castelo	26 484
Leiria	24 771
Guarda	23 901
Aveiro	22 012
Viseu	20 819
Porto	20 485
Castelo Branco	16 261
Braga	12 354
Bragança	11 531
Lissabon	2 029
Portoalegre	1 811
Faro	1 656
Beja	1 606
Évora	1 373
Setúbal	1 038

¹⁴ Règlement (CEE) n° 3529/86 du Conseil du 17 novembre 1986 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies Journal officiel n° L 015 du 19/01/1989 p. 0039 - 0039 et Règlement (CEE) n° 2158/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies Journal officiel n° L 217 du 31/07/1992 p. 0003 - 0007 mis en œuvre par les États membres jusqu'en décembre 2002, date de son expiration.

¹⁵ Données image satellite du 9/10/2005.

L'origine des incendies n'est pas toujours facilement identifiable. Toutefois dans la majorité des cas, l'action humaine est mise en cause.

Dans le district de Coimbra, deux incendies ont ravagé respectivement 15 394 ha et 12 147 ha. Le premier était d'origine criminelle. Le second imputable aux engins agricoles. À Vila Real, les incendies les plus importants, qui ont détruit respectivement 6 664 ha et 3 649 ha, n'ont pas d'origine connue. À Santarém, 6 694 ha ont encore brûlé suite à une action de vandalisme.

Plus de 35 000 incendies ont été recensés, 40% au cours des seuls mois de juillet et d'août:

- . 7 843 incendies ont détruit plus de 1 ha,
- . 292 plus de 100 ha et, parmi ces derniers, 94 plus de 500 ha (emportant 68% de la surface brûlée).

En une décennie, près de 800 000 ha ont ainsi été sinistrés, laissant craindre un phénomène récurrent de grands incendies qui peu à peu rognent l'une des plus importantes forêts d'Europe occidentale (3,2 Mio d'ha couverts soit 36% du territoire portugais).

3.1.2. Les dégâts

Les incendies ont été particulièrement meurtriers. Malgré l'importante mobilisation des moyens et des hommes pour les maîtriser (plus de 3 000 pompiers, des centaines de militaires et de gendarmes, 32 aéronefs, 824 véhicules...) et la contribution européenne (9 avions bombardiers d'eau et hélicoptères anti-incendies en provenance d'autres États membres) sollicitée par les autorités portugaises, plus d'une centaine de familles ont perdu leurs maisons, 730 exploitations agricoles ont été détruites, 500 bâtiments agricoles emportés.

Bien qu'aucun chiffrage exact ne soit encore disponible, les coûts globaux avoisineraient un milliard d'euros, dont 300 Mio pour le seul secteur agricole. Les incendies ont particulièrement frappé les éleveurs et les cultivateurs des régions méridionales de l'Alentejo et de l'Algarve, mais également les petits exploitants forestiers du Centre et du Nord boisés du Portugal, ainsi que de nombreuses micro cultures d'appoint, de maïs, de pommes de terre ou d'oliviers caractéristiques de ces régions. Près de 10% de la superficie ravagée concernaient des terres agricoles.

3.1.3. Les mesures entreprises

Les autorités portugaises se sont très tôt mobilisées pour prévenir les risques d'incendies en raison du manque inquiétant de précipitation. L'état d'alerte a ainsi été avancé au 15 mai 2005 et s'est prolongé jusqu'au 30 septembre. Face à la persistance de la sécheresse et des hautes températures, ce dernier a été maintenu dans certaines parties de la région d'Alentejo.

Comme en 2003 et 2004, le Portugal a fait appel le 20 août 2005 au Centre d'information et de surveillance de l'UE afin de bénéficier de l'assistance de la protection civile européenne pour l'aider à combattre les incendies de forêts qui touchaient le pays en une cinquantaine de points. Le CSI a immédiatement alerté les autorités de protection civile des 30¹⁶ pays participants au mécanisme communautaire de protection civile permettant l'envoi, en moins de 24 heures, d'un renfort d'avions et d'hélicoptères de lutte contre les incendies de plusieurs États membres

¹⁶ Les 25 États membres et 5 autres pays participants (Bulgarie, Roumanie, Islande, Liechtenstein, Norvège).

(France, Italie, Espagne en plus de l'aide bilatérale en cours, Allemagne, Pays-Bas). Ces moyens supplémentaires ont permis de rapidement compléter les capacités nationales et d'intensifier la lutte contre les feux.

Le gouvernement a, depuis, décidé de se doter d'une force d'élite pour lutter contre les incendies, d'avions bombardiers d'eau et d'hélicoptères de lutte contre les incendies. Il a par ailleurs promis un montant de 23 Mio d'euros d'aides sous forme de prêts à taux réduits pour la reconstruction d'infrastructures, l'achat d'équipements agricoles et d'animaux reproducteurs ou la compensation de pertes de revenus. Le budget FEOGA pour la prévention et la réhabilitation (149 Mio d'euros pour la période 2000-2006) devrait être également sollicité. Des doutes ont toutefois été émis sur l'utilité de telles aides sans mise à disposition accélérée, dans la mesure où des blocages administratifs empêcheraient encore le versement de la totalité des aides promises pour les incendies 2003. Le paiement des cotisations sociales a par ailleurs été suspendu. Enfin l'autorité publique s'est également prononcée en faveur de mesures plus strictes et ciblées inscrites dans le cadre d'une réforme de la politique forestière.

Contrairement à la terrible année 2003¹⁷, les autorités portugaises n'ont pas fait de demandes de mobilisation du Fonds de Solidarité de l'Union européenne pour le remboursement des mesures d'urgence engagées (services de secours, hébergement temporaire, approvisionnement en énergie et en eau, réparation des infrastructures de base).

3.2. ESPAGNE

3.2.1. Les faits

L'Espagne est le second pays le plus touché en termes de surface brûlée. Selon les données image satellite disponibles au 5 octobre 2005, la superficie détruite s'est élevée à 161 154 ha. Les chiffres européens cumulés des 25 dernières années placent l'Espagne largement en tête des pays les plus touchés par les feux avec une moyenne annuelle de 250 000 ha détruits sur 1980-1989 et de 130 000 ha sur 2000-2004.

La superficie sinistrée se répartit globalement en 90% de forêts et 10% de terres agricoles. Quelque 68 000 ha correspondent à des zones boisées, 88 000 à des maquis et broussailles, 5 000 à des pâturages¹⁸.

Malgré l'amélioration considérable de la professionnalisation des moyens d'extinction, le nombre d'incendies n'a pas vraiment diminué, avec en moyenne 20 000 feux tous les ans. Les données du Ministère de l'environnement font état, pour l'année 2005, de 24 779 incendies:

- 16 208 de moins de 1 ha,
- 8 532 de plus de 1 ha (parmi ces derniers 39 supérieurs à 500 ha).

¹⁷En 2003, le fonds avait fait l'objet d'une demande de mobilisation au titre de catastrophe majeure. Les dommages avaient été estimés à 1,228 milliard d'euros et l'aide communautaire s'était élevée à 48,539 Mio euros. L'Espagne qui avait déposé une demande dans le cadre du critère "pays voisin" avait fait état de dommages d'un montant de 53 Mio d'euros et obtenus 1,331 Mio d'aides.

¹⁸ En 2004: 133 171 ha; en 2003: 148 172 ha; en 2002: 107 472 ha; en 2001: 93 298 ha, en 2000: 188 586 ha.

incendies de grande taille ont particulièrement touché les communautés de :

- Castilla y León (33%) où une dizaine d'incendies (volontairement allumés par un pyromane) a dévasté fin septembre 10 000 ha de maquis et d'arbustes dans le parc naturel du Lac de Sanabria, dans la province de Zamora;
- Castilla La Mancha (19%), tristement marquée par l'incendie de Riba de Saelices à Guadalajara, provoqué par un barbecue mal éteint, au cours duquel 11 pompiers ont péri et 13 000 ha ont été ravagés;
- Extremadure (18%), frappée par la déclaration simultanée de plusieurs feux apparemment d'origine volontaire dans les régions de Villuercas et de Ibores-Jara, ayant emporté 12 000 ha;
- Andalousie (11%), touchée le 7 août 2005 par deux énormes incendies causés par la foudre dans la région de Villanueva del Arzobispo (Jaén), le premier à Sierra de las Villas (5 443 ha détruits), le second à Sierra de Cazorla (700 ha consumés) ainsi que le 22 septembre par l'embrasement de forêts proches de Lanjarón (Grenade) où l'imprudence de touristes a causé la perte de 2 600 ha dans le parc naturel de Sierra.

Au total, 63% des sinistres ont touché la région Nord-Ouest du pays, 24% les Communautés intérieures, 12% la région Méditerranée et moins de 1% les îles Canaries.

Répartition des incendies de plus de 500 ha par communautés:

District	Surface totale	%
Castilla y León	27469	33%
Castilla La Mancha	15850	19%
Extremadura	15000	18%
Andalucía	8743	11%
Galicia	6300	8%
Cataluña	4484	5%
Islas Canarias	2300	3%
Comunidad Valenciana	1200	1%
Cantabria	900	1%
Aragón	528	1%
Total	82774	100%

La plupart de ces incendies aurait pu être évitée. Les enquêtes de la garde civile montrent en effet que, sur les 829 incendies investigués - sur un total de 1 845 signalés entre le 1er juin et le 22 août:-

- 125 feux de forêts étaient d'origine criminelle (15%),
- 247 dus à une négligence (30%),
- 230 accidentels (28%),
- 227 d'origine naturelle (27%).

L'analyse des grands incendies fait similairement ressortir l'importance des feux volontaires (54% des cas), de l'imprudence ou de la négligence de leurs auteurs (32%) dans l'origine des sinistres.

3.2.2. Les dégâts

Comme au Portugal, de nombreuses habitations, bâtiments de ferme et usines ont été détruits. En matière environnementale et de biodiversité, les dégâts environnementaux ne sont cependant, à ce stade, que partiellement appréhendés.

3.2.3. Les mesures entreprises

L'Espagne s'est tôt mobilisée dans la lutte contre les feux de forêts. Elle y consacre un budget d'environ 59,4 Mio d'euros en 2005 (33% au titre des actions de prévention, 66% au titre des actions d'extinction) auquel s'ajoutent les différents budgets des communautés autonomes qui ont la responsabilité des actions d'extinction des incendies de forêts en collaboration avec le secteur de la Défense contre les incendies forestiers de la Direction générale de la Biodiversité du Ministère de l'Environnement responsable des moyens aériens et des brigades spécialisées dans la lutte contre les incendies. La gravité de la situation a conduit le gouvernement espagnol à annoncer la création d'une force anti-catastrophes naturelles composée de 4 300 militaires, chargée notamment de lutter contre les incendies de forêts.

Annexe 1: Les outils d'intervention et de prévention

Actions d'urgence:

- Les mécanismes d'aide à la protection civile pour la coordination et l'assistance européenne (Décision 2001 /792/CE du Conseil, du 23 octobre 2001) destinés à faciliter la mobilisation des services de secours et à améliorer la coordination des interventions, notamment via le Centre de suivi et d'information;
- La mobilisation du Fonds de solidarité de l'UE pour la compensation d'une partie des dégâts publics:

Le **Fonds de solidarité de l'UE** a été créé pour répondre aux catastrophes majeures survenues dans un État membre ou pays en voie d'adhésion, ayant provoqué des dégâts directs de plus de 3 milliards d'euros (au prix 2002) ou dépassant 0,6% du revenu national brut du pays touché. Exceptionnellement, un État membre ou pays en voie d'adhésion voisin, touché par la même catastrophe, peut également obtenir de l'aide. Exceptionnellement, le fonds peut être mobilisé pour des catastrophes ne franchissant pas le seuil requis en cas de catastrophe régionale hors du commun. Le fonds dispose d'un budget annuel d'1 milliard d'euros dont un maximum de 7,5% pour les catastrophes régionales. Le Fonds complète les dépenses publiques engagées par les États pour les actions de première urgence (remise en fonctionnement des infrastructures, mesures d'hébergement, services de secours, nettoyage...) mais n'intervient pas pour les dommages privés.

Au titre de l'année 2005, 12 demandes de mobilisation du FSUE ont été déposées auprès de la Commission européenne:

- Slovaquie, pour une tempête 2004.
- Italie, inondation en 2004 (rejetée).
- Estonie, Lituanie, Lettonie et la Suède pour une tempête en janvier 2005.
- Grèce, pour une inondation en 2004.
- Deux demandes de la Bulgarie pour les inondations de printemps et d'août 2005.
- Deux demandes de la Roumanie pour les inondations de printemps et d'août 2005.
- Autriche, pour les inondations d'août 2005.

- Les mesures dérogatoires aux règles de la Politique agricole commune (autorisation d'utilisation des terres en jachère pour nourrir les animaux, avances sur le paiement des primes...);
- La reprogrammation des programmes de développement régional et de développement rural sous la forme d'une modification des priorités et de la répartition du budget en cours d'exécution;
- Les aides d'État sur la base de l'article 87, paragraphe 2 du traité CE, qui prévoit la compatibilité avec le marché commun des aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires (à condition d'apporter la preuve que les pertes dues aux conditions climatiques atteignent 20 à 30%, qu'il existe un lien entre les pertes encourues et les dégâts causés et qu'il n'y ait pas surcompensation).

Les instruments de prévention:

- Actions et mesures de préventions des programmes des Fonds structurels et de développement rural;
- Renforcement du caractère durable des politiques menées:
 - . Gestion de l'eau (directive cadre sur l'eau);
 - . Surveillance des forêts: Règlement Forest Focus concernant la surveillance des forêts et les interactions environnementales dans l'Union européenne (cadre financier pour 2003-2006 de 65 Mio d'euros dont 9 Mio pour les mesures préventives des incendies);
 - . Aménagement du territoire au regard de l'installation des infrastructures et la construction d'immeubles dans les zones vulnérables;
 - . Politique agricole (au regard des pratiques culturales et agronomiques): irrigation durable, lutte contre l'érosion des sols et des mesures pour éviter les coulées de boue, couverture des sols, implantation des cultures dans les zones vulnérables, extension des mesures de développement rural dans le cadre de la réforme de la PAC.

- Promotion de la recherche et renforcement des programme-cadres communautaires de recherche:
 - . renforcement des moyens mis à la disposition pour la recherche relative à la prévention des risques en termes de coordination et de moyens financiers;
 - . étude du phénomène de la sécheresse dans le cadre de la politique de lutte contre les changements climatiques ainsi que le soutien des travaux de recherche sur les conséquences du changement climatique, sur les liens entre la pollution et les changements climatiques, sur l'étude de la nature cyclique ou occasionnelle des phénomènes de sécheresse;
 - . soutien des travaux de recherche sur la réalité des relations entre l'eau et l'agriculture;
 - . soutien de la recherche sur les structures forestières moins vulnérables aux feux de forêts.

- Renforcement de la coopération internationale et de l'action internationale de l'Union européenne:
 - . adoption d'initiatives visant à assurer le respect des engagements pris à Kyoto;
 - . coopération dans les bassins fluviaux pour assurer une approche coordonnée de la gestion des risques des inondations ainsi que des plans de protection transfrontaliers;
 - . exercices de simulation de catastrophes sur le terrain.

- Amélioration des outils de prévision:
 - . élaboration de plans stratégiques nationaux de protection contre les inondations;
 - . système européen d'information sur les feux de forêts (EFFIS), sur la base du règlement Forest Focus;
 - . nouveau modèle numérique de prévision du temps à courte échéance et à échelle très fine (projet européen AROME);
 - . nouvelle technologie communautaire pour fournir des informations sur les sécheresses à l'échelle européenne sur la base de mesures d'humidité des sols;
 - . projet européen EURORISK de surveillance globale pour l'environnement et la sécurité, dont un volet concerne les risques liés aux aléas climatiques.

- Adoption d'un dispositif de gestion des risques dans le secteur agricole;

- Mesures d'information pour développer et assurer le maintien d'une conscience du risque.

Annexe 2: L'action communautaire en matière d'incendies de forêt

L'action communautaire s'appuie sur:

- . Plusieurs règlements, dont pour la période 2003-2006, le **Règlement Forest Focus**¹⁹. Ce règlement est mis en œuvre sur la base de programmes nationaux biennuel (2003/04 et 2005/06). Il dispose d'un cadre financier de 65 Mio d'euros dont 9 pour les mesures de prévention contre les incendies. L'Espagne (31,35%), l'Italie (21,26%), le Portugal (16,77%) et la Grèce (16,48%) bénéficient le plus du cofinancement communautaire afférent à ces programmes. Les mesures concernent des campagnes de sensibilisation, des formations spécialisées ainsi que le développement d'EFFIS.
- . Les suggestions d'un **groupe de travail sur la prévention et la lutte contre les incendies en Europe**. Mis en place par la Commission, ce groupe est chargé de propositions notamment au regard des problèmes d'intérêt commun d'information (besoin d'une nouvelle classification des risques par exemple). L'information sur les feux de forêts et leurs effets sur l'environnement est considérée comme l'un des outils de prévention de base. Le système Effis, développé par le CCR en étroite collaboration avec les États membres, y répond. Les premières réflexions de ce groupe font ressortir qu'une politique de protection de l'environnement dans l'UE ne peut être efficace sans politique de prévention des feux de forêts et qu'une réglementation spécifique est nécessaire dans ce domaine, coordonnée avec la politique de développement rural.
- . Les recommandations très à propos de la **Conférence sur les questions de la prévention des feux de forêts et de la restauration**, organisée par la Commission européenne. Cette conférence a notamment souligné le besoin d'approches cohérentes pour augmenter l'importance des forêts dans l'agenda politique, d'une politique intégrée de gestion durable de la forêt orientée vers la prévention d'incendies (qui incorpore le risque d'incendie à la planification forestière et à l'aménagement du territoire), d'un cofinancement prioritaire de l'UE pour les mesures de prévention tout en rappelant que la question touchait toute la société, toute l'année, et pas seulement quelques secteurs au cours de l'été. Un large soutien s'est par ailleurs dégagé en faveur d'un instrument communautaire intégré pour les incendies de forêts.

¹⁹ Règlement (CE) n° 2152/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté, Journal officiel n° L 324 du 11/12/2003, p. 0001 - 0008.