

L'opération pilote du col de Portes (Gard). Quels enseignements treize ans après ?

*par le Groupe de travail "gestion de l'espace en Cévennes alésiennes" **

L'opération du col de Portes a marqué par son caractère pilote en matière de réflexion sur les aménagements après incendie. Qu'en est-il, treize ans après le démarrage des actions menées ? Un bilan est en cours. Cet article fait état des premières impressions qui ressortent des discussions menées au sein du groupe de travail sur la gestion de l'espace en Cévennes alésiennes.

I.- Réactions à un incendie catastrophe

En Septembre 1985, quelques 4 000 sur les 20 000 ha du périmètre cévenol du pin maritime partent en fumée. Le ministre de l'agriculture de l'époque vient en personne visiter le site incendié. S'ensuit la création, dès le mois de décembre 1985, d'une cellule pluri-

disciplinaire regroupant un représentant des services techniques de la Sous-Préfecture, un représentant de la fédération départementale de chasse, des techniciens agricoles (Chambre d'agriculture, Service interdépartemental montagne élevage) et forestiers (Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, Office national des forêts, Centre régional de la propriété forestière), des chercheurs (Institut national de la recherche agronomique, Institut de l'élevage, Institut agronomique méditerranéen). Cette cellule est présidée par Bernard Hubert, chef de l'Unité d'écodéveloppement de l'INRA d'Avignon.

Un groupe élargi, présidé par le Préfet, rassemble les élus du périmètre ainsi que les administrations et organismes socioprofessionnels du niveau régional. La cellule technique a, par ailleurs, fait appel à des experts pour les domaines dépassant ses compétences.

La cellule «Hubert» propose un schéma directeur d'aménagement

Un an après sa création, la cellule «Hubert» produit un document destiné à servir de référence en matière d'aménagement et de structuration du Massif du pin maritime.

Le schéma directeur s'articule en trois zones :

- Les zones 1 (ou zones clés) : ce sont les crêtes et les cols, passages privilégiés dans la propagation du feu. Ces zones sont destinées à permettre l'arrêt du feu. Elles sont desservies par

des pistes et doivent être totalement dégagées. Les aménagements agricoles et pastoraux y sont recommandés en priorité.

- Les zones 2 (ou zones d'appui) : leur objectif premier est de ralentir la propagation du feu qui arrive ainsi amoindri en zone 1, zone de lutte principale. Elles doivent également diminuer les risques d'éclosion des incendies. Les aménagements agricoles et forestiers doivent s'y imbriquer de manière à former une mosaïque de milieux différents.

- Les zones 3 : elles sont les lieux privilégiés de reboisement. Des essences moins inflammables que le pin maritime doivent y être implantées. Ces plantations sont protégées par les zones 1 et 2 et ne peuvent, en théorie, être réalisées que lorsque ces zones sont aménagées.

Ce schéma a été repris par la suite pour l'aménagement DFCI de nombreux autres secteurs.

La cellule technique a été dissoute après la remise de son rapport fin 1986.

II.- Des impacts de l'opération à différents niveaux

Les premiers éléments de bilan dont nous disposons nous permettent d'aborder cette question du point de vue de la structuration du couvert végétal (c'est-à-dire de la traduction concrète sur le territoire des actions

* INRA d'Avignon (Unité Ecodéveloppement) : M. Napoleone, J. Lasseur, MC Léouffre, M. Etienne ; INRA de Montpellier (SAD-LECSA) : N. Couix ; Chambre d'agriculture : G. Marjollet ; GDA des Hautes Cévennes : Cécile Delamare ; SIME : E. Brosse ; ONF : F. Schuller ; Syndicat des sylviculteurs gardois : C. Bolchert ; DDAF (service environnement) : P. Detry-Fouque ; Parc National des Cévennes : D. Lecuyer.

conduites), du développement des activités agricoles et forestières et de la mise en marche d'une dynamique locale. Comme dans toute activité de bilan, deux " postures " peuvent être adoptées : celle de la bouteille à moitié vide ou celle de la bouteille à moitié pleine. Afin de ne pas avoir un propos trop caricatural, nous nous attacherons à conserver ces deux regards tout au long de notre propos.

1. Impacts en termes de structuration du couvert végétal

Une cartographie de la végétation a été réalisée par l'INRA d'Avignon, en 1996, sur le secteur de Ste Cécile d'Andorge - Le Martinet - Bordezac-Chamborigaud, qui englobe donc la zone incendiée en 1985 et celle de 1997. Du point de vue des formations végétales présentes, cette cartographie met en évidence que 60% des surfaces de la zone sont constituées de bois (ligneux de plus de 2 mètres de hauteur présentant un recouvrement de plus de 50%) dont la moitié est très embroussaillée (recouvrement des arbustes supérieur à 25%). Ces peuplements arborés sont composés essentiellement de mélanges de feuillus et de résineux. Les landes et pelouses sont quasi inexistantes et, seul l'habitat et ses proximités (cultures, prés) créent des ruptures dans ce paysage boisé.

Une toute première évaluation de l'efficacité DFCI des aménagements a été faite sur la base de deux critères : l'embroussaillage et la densité du couvert arboré. Selon ces critères quatre types de formations végétales ont été considérées comme des formations à risque vis-à-vis de l'incendie :

- les peuplements arborés (hauteur > 2 m) de recouvrement de plus de 75% quel que soit l'état du couvert arbustif,
- les peuplements arborés de 50 à 75% de recouvrement avec en sous-bois plus de 25% d'arbustes,
- les peuplements arborés de 2 à 4 m de hauteur et de 50 à 75 % de recouvrement avec en sous-bois moins de 25 % d'arbustes,

- les landes avec plus de 50 % de recouvrement arbustif.

Un croisement entre zones 1 et 2 et formations végétales a permis de quantifier les surfaces des formations végétales à risque présentes sur ces zones 1 et 2 et d'analyser leur répartition spatiale.

Ces formations végétales à risque occupent respectivement 41% des surfaces des zones 1 (considérées comme étant des zones stratégiques) et 61% des surfaces des zones 2 (zones d'appui).

Il faut souligner que ces proportions sont du même ordre que celles obtenues pour l'ensemble de la zone cartographiée (54%). Par conséquent, on peut considérer que globalement, les zones 1 et 2 sont dans le même état en terme de couvert végétal, que les zones sur lesquelles aucun aménagement n'avait été prévu.

Par ailleurs, une analyse de la répartition spatiale de ces formations végétales à risque, sur les zones 1 et 2, a permis d'identifier des secteurs géographiques particulièrement vulnérables, compte tenu de l'importance des surfaces d'un seul tenant occupées par ce type de formations. Dans ces secteurs, il est clair que les zones 1 ne joueraient pas leur rôle de coupure de combustible en cas de feu. L'incendie du 4 Avril 1997 en témoigne : il a suivi presque le même chemin qu'en 1985, sur un de ces secteurs identifié comme particulièrement inflammable et combustible. Par chance, le feu a été mis au printemps et les forces de lutte, mobilisées très rapidement, et ont pu être dirigées par des techniciens du secteur présents en 1985. L'incendie a donc été arrêté avant de faire les mêmes ravages que 12 ans plus tôt : il était " attendu " aux endroits stratégiques.

Ainsi, sur le périmètre incendié de 1985, l'inflammabilité est toujours très importante. Les aménagements réalisés à ce jour ne permettent pas encore d'avoir un maillage suffisant du territoire vis-à-vis de l'incendie. Une analyse plus fine mériterait cependant d'être conduite en prenant en compte d'autres critères tels que la pente, les espèces présentes, etc...

2. Impacts du point de vue des activités agricoles

Cette opération a donné lieu dès 1987, à la mise en place des " Plans d'aménagement CFM " sur les Hautes Cévennes gardoises. Ces aides du Conservatoire de la forêt méditerranéenne ont été octroyées suite à un examen concerté des demandes d'exploitants candidats à participer au schéma par une commission composée de l'administration, des forestiers, des agriculteurs et des pompiers.

Concrètement, cela s'est traduit par des investissements, pour un volume de 3 millions de francs de travaux, qui ont visé le soutien à un redéploiement pastoral, en priorité sur les zones 1 et 2 du schéma. En l'espace de 9 ans, sur environ 150 exploitations du secteur dont une forte proportion est en perte de vitesse, 30 ont réalisé des travaux de débroussaillage, d'éclaircies, de poses de clôtures, etc... Sur ces 30 exploitations, 26 étaient en phase d'installation ou d'investissement. Les contrats ont permis de les conforter et de les orienter dès le départ, vers le pastoralisme.

Sur les exploitations en phase d'installation, les investissements pastoraux ont été en concurrence, quelquefois fortement, avec d'autres investissements jugés plus productifs (fromagerie, bâtiments...). Cela explique un taux de réalisation de 75% par rapport aux prévisions établies. Cependant, les travaux réalisés ont consolidé les exploitations à un moment particulièrement fragile de leur développement.

Au delà de ces réalisations concrètes, cette opération a eu d'autres impacts du point de vue des activités agricoles, plus difficiles à apprécier et impossibles à quantifier, mais importants tant du point de vue des acteurs agricoles que du point de vue de la dynamique que cela contribue à générer localement.

En particulier, elle a permis une reconnaissance, par l'ensemble des partenaires (administration, forestiers, collectivités locales), du rôle positif de l'élevage dans la prévention des incendies. Pour le secteur agricole, dont la participation à la protection de la forêt contre les incendies n'était pas, jusque là, reconnue, cela représente un acquis conséquent.

De plus, la démarche, innovante alors, de contractualisation entre l'agriculteur, les services forestiers de la DDAF, et contrôlés par l'ONF et ses agents, a garanti une bonne réalisation du travail et a été l'occasion d'un conseil approfondi.

3. Impacts pour la forêt privée

Sur un total de deux mille hectares de terrains boisés privés parcourus par le feu appartenant à 1500 propriétaires, 250 ha, soit un huitième, ont été reboisés. Dans trois cas, ces reboisements ont été menés individuellement. Cinq associations syndicales de travaux ont par ailleurs été montées, qui regroupent au total une soixantaine d'adhérents, pour la réalisation collective de ces travaux.

La proportion de terrains privés reboisés peut, a priori, paraître faible. Elle traduit pourtant un réel développement des réalisations en forêts privées. En effet, l'intervention du Fond Forestier National (des années 50, 60, 70) n'a eu que peu d'effet dans cette région, totalement prise dans une logique minière. A partir de 1980, le programme " FEOGA " d'appui à l'investissement forestier a commencé à faire bouger les choses. Mais c'est surtout après le grand incendie de Portes de Septembre 1985 et la prise de conscience qu'il a suscité auprès des populations locales, que ces réalisations ont pris leur véritable essor (fin du programme FEOGA et début du PIM, Programme Intégré Méditerranéen).

Un important volume de bois (50 000 m³) de pin brûlé a dû être mobilisé. Ce volume a alimenté la filière et a incité les propriétaires à passer par de véritables professionnels de la commercialisation (une coopérative forestière).

Ainsi, dans cette région dépourvue de tradition forestière, il a fallu un déclic pour que les gens prennent conscience de leur statut de propriétaire foncier, de leur responsabilité vis-à-vis de leur environnement. L'apport financier du PIM, et les moyens humains mobilisés pour faire de l'animation auprès des propriétaires



Photo 1 : Parcelle sylvo-pastorale : amélioration d'une plantation de cèdres de 13 ans avec pâturage ovins

Photo M. Etienne / INRA Avignon

a permis de concrétiser un début d'évolution, et de l'inscrire dans la durée.

Toutefois, rares sont les propriétaires à être véritablement devenus des sylviculteurs. Peu ont donc vraiment conscience de la nécessité d'une gestion de leur forêt sur le long terme, ainsi que du nombre d'interventions nécessaires à la protection et de la conduite de leur investissement. Les plantations réalisées, dont les taux de réussite sont bons (selon une évaluation conduite en 1997), sont actuellement, pour une bonne part, très embroussaillées et donc très vulnérables. Des interventions seraient encore nécessaires pour leur entretien. Celles-ci restent en grande partie à la charge des propriétaires. Une partie de ces entretiens est assurée, sur les parcelles appartenant au " noyau dur " de propriétaires motivés pour poursuivre les efforts consentis jusque là. Par contre, une proportion relativement importante des plantations sont insuffisamment entretenues, pour différentes raisons liées notamment aux motivations des propriétaires, à leur âge ou encore au fait qu'ils n'habitent pas sur place. Cette absence d'entretien pourrait alors compromettre le devenir à terme des investissements réalisés.

4. Des impacts en termes de dynamique locale

Au cours des premières années de mise en œuvre de ce schéma de réaménagement, les actions qui ont été conduites au sein des différents secteurs d'activité sont restées malgré tout relativement cloisonnées : ces actions n'ont pas eu réellement de lien entre elles. Des projets individuels ont été montés : les projets agricoles d'un côté, les projets forestiers de l'autre. La zone de Portes, qui a fait l'objet d'une attention plus particulière, a vu se développer un projet où agriculture et forêt avaient leur place, mais chaque filière sur son morceau du territoire : les parcelles domaniales en crête ont été laissées à l'agriculture et d'autres terrains ont été reboisés. Des plantations à faible densité avec pâturage étaient prévues en terrains privés mais elles n'ont finalement pas été réalisées.

Le zonage établi a été plus ou moins respecté (dans la mesure du possible, c'est-à-dire compte tenu des conditions de terrain) ce qui a tout de même permis une certaine forme de coordination, là où des choses se sont faites. On peut noter par exemple que 52 ha de forêt domaniale situés en zone 1,

ont été loués à des éleveurs pour le pâturage des troupeaux. De même, les dossiers agricoles ont été examinés dans une commission réunissant les différents partenaires ce qui a ainsi autorisé une certaine concertation. Elle n'a cependant concerné que les dossiers agricoles...

Néanmoins, même s'il est très difficile de faire la part des choses entre l'impact réel de cette opération et l'évolution même du contexte général (local à européen) où les démarches concertées sont de plus en plus encouragées voire imposées (!), on peut dire que cette initiative a contribué progressivement à ce que des habitudes de travail entre les différents partenaires se prennent. Ce contexte a peu à

peu favorisé l'émergence d'une demande globale d'aménagement concerté, incluant d'autres enjeux : environnement, paysage, patrimoine, par les SIVOM (Hautes Cévennes, Bessèges, Galeizon). Parallèlement se sont constituées des structures d'aménagement de type SIVU DFCI. De même, ces modes de fonctionnement (gestion concertée de l'espace par des commissions, contractualisation) ont pu être élargis à d'autres bassins cévenols. Et on peut penser que, localement, la dynamique qui s'enclenche progressivement est un facteur favorable à une mobilisation des acteurs dans le cadre de démarches type Natura 2000, CTE, etc.

III.- Des clés d'interprétation et des interrogations

Un certain nombre d'éléments du bilan de cette opération nous ont permis de nous interroger en termes de faisabilité d'un tel schéma théorique dans le contexte des Cévennes gardoises. Quelques points en particulier qui n'ont peut-être pas assez été pris en compte lors de la conception du schéma en rendent particulièrement difficile sa mise en place concrète. Il en résulte que ce schéma peut apparaître comme relativement théorique en regard d'une certaine "réalité".

1. Un foncier extrêmement morcelé

La question du foncier était déjà très bien identifiée lors du travail de la cellule technique : en témoigne le travail d'animation foncière réalisé par le CRPF et le GDA du secteur à cette époque. Pour pouvoir proposer un schéma global de réaménagement du périmètre et réfléchir à des modalités d'articulation entre les différentes activités, la cellule technique a conduit sa réflexion en termes non plus de propriétés foncières mais de modes d'utilisation du territoire : c'est ainsi que des principes de base de cet aménagement

ment, innovants, ont pu être identifiés.

Pour la mise en œuvre concrète du schéma la question du foncier reste par contre entièrement posée. Les éleveurs n'ont pas souvent la maîtrise des terrains ce qui ne les incite pas à investir dans des travaux lourds de réhabilitation. De très nombreux propriétaires forestiers ont des parcelles de taille trop faible pour bénéficier de subventions : un travail préalable de regroupement des propriétaires en Associations Syndicales Libres (ASL) est alors nécessaire ce qui dans les faits est très lourd.

D'aucuns diront que pour résoudre ce problème, la solution aurait été que le schéma soit opposable au tiers (par le biais d'une Déclaration d'Utilité Publique). Ceci aurait permis d'assurer la continuité des aménagements. De même, il existe des outils pour mobiliser le foncier... Sur ce thème, le débat reste très largement ouvert.

Ce qui ressort surtout des discussions, c'est que la mise en place d'une telle opération doit pouvoir s'appuyer sur une forte volonté locale. Celle-ci a probablement fait défaut dans le cas qui nous intéresse...

2. Le nombre de porteurs de projets potentiels

La structuration du couvert végétal recherchée dans le schéma repose sur un principe de continuité des aménagements mis en place. Compte tenu de l'ampleur de la zone concernée, cela suppose qu'un nombre suffisant d'acteurs prennent part au projet, et ce d'autant plus que le foncier est très morcelé. De ce point de vue il est nécessaire de distinguer les acteurs locaux du secteur agricole et ceux du secteur forestier.

Les agriculteurs et les éleveurs sont en fait très peu nombreux sur le périmètre de l'opération, et plus encore dans certains secteurs que d'autres (canton de Bessèges, autour de la Grand Combe). Or la mise en place et la pérennité du schéma s'appuyait fortement sur une contribution réelle des activités agricoles en général et pastorales en particulier. Les moyens consacrés à l'animation auprès des agriculteurs ont permis de mobiliser un nombre important d'entre eux. La traduction concrète, sur le territoire, de leur participation reste cependant minime eu égard à l'ampleur du périmètre : leur action peut avoir un impact réel sur la structuration du couvert végétal mais seulement là où ils se trouvent. C'est alors la question de l'installation qui est posée : elle est à l'ordre du jour comme en témoigne certaines initiatives comme «Relance». Elle dépasse cependant très largement le cadre de la prévention des incendies de forêt et plus généralement de la gestion de l'espace.

Les propriétaires forestiers sont à l'inverse extrêmement nombreux, trop sans doute : c'est alors la question du foncier qui est soulevée (cf. plus haut). Par ailleurs, être propriétaire forestier ne signifie pas pour autant être sylviculteur. Dans cette petite région les propriétaires forestiers n'ont aucune culture forestière : ils ont hérité de parcelles foncières, souvent très embroussaillées, dont ils ne perçoivent pas la valeur potentielle. Ce n'est qu'au prix d'un important travail de sensibilisation et d'animation qu'une part non négligeable des propriétaires a pu être mobilisée. L'investissement forestier, dans cette région défavori-

sée, ne constitue cependant pas une priorité.

3. La capacité réelle des acteurs à s'intégrer dans le projet global

Lors de la conception du schéma, les membres de la cellule technique ont pris largement appui sur des données concrètes de terrain : visites de terrain, visites des exploitations agricoles du secteur pour identifier leurs besoins, rencontres avec des propriétaires forestiers... Il n'en reste pas moins que pour élaborer les principes de mise en œuvre de ce schéma, la capacité réelle des acteurs à réaliser concrètement les projets n'a peut-être pas été suffisamment prise en compte.

Ainsi, les éleveurs et les forestiers qui se sont engagés dans des projets sont confrontés à des problèmes :

*** de temps à consacrer :** la végétation est en effet très dynamique dans ce secteur des Cévennes plutôt arrosé, où le pin maritime s'est trop bien implanté (voir le texte de J. Grellu).

Pour les éleveurs par exemple, le travail à effectuer dans les bois est beaucoup trop important au regard du gain en valeur pastorale. Il peut alors être préférable pour eux de se concentrer sur les parcelles plus productives et plus rapidement valorisables (prés ou friches). Les objectifs qui ont été fixés au démarrage du projet ont souvent été revus à la baisse : les exploitants ne pouvaient plus assumer à la fois l'entretien des terrains (un travail mécanique en plus du pâturage est obligatoire) et le travail d'astreinte lié à leurs productions (soins au troupeau, commercialisation des produits, gardiennage,...).

Pour cette même raison, le travail d'entretien des plantations forestières est difficile à réaliser.

*** de moyens humains, financiers ou encore matériels :**

Par exemple, compte tenu du travail important à réaliser dans les plantations, dur physiquement, certains propriétaires forestiers, trop âgés, ne peuvent pas réaliser eux-mêmes les travaux. Faire appel à des entreprises représente alors une charge financière lourde que tous, loin de là, ne peuvent pas supporter.

*** de compétences techniques :**

En particulier pour les propriétaires forestiers qui ne sont pas traditionnellement des sylviculteurs. Ils n'ont pas, a priori, les compétences nécessaires à la conduite de leurs plantations. Certains ont pu, à l'occasion de cette opération, en acquérir en s'investissant personnellement dans les travaux et en suivant une formation. Nombreux sont ceux pour qui ce problème subsiste et qui, de ce fait, se sentent un peu dépassés.

4. Un schéma de réaménagement de trop grande ampleur

Bien que la fréquence des incendies soit moindre sur le périmètre du pin maritime que dans les forêts littorales des départements de la zone rouge, le risque d'incendie reste élevé surtout si l'on tient compte de la structure et de l'origine des peuplements végétaux. Le périmètre englobe en effet un massif forestier quasi continu, pluristratifié, composé d'espèces souvent très inflammables et se développant sur un relief assez chaotique. La mise en place d'une infrastructure lourde de prévention des incendies de forêt peut donc être justifiée sur le plan strict de la réduction d'un risque naturel patent. Elle engage également à réfléchir à ses conséquences en terme de coût par rapport à la " valeur écologique et socio-économique " de l'espace naturel à protéger. On peut distinguer trois types d'enjeux principaux :

- sur un plan strictement forestier, la valeur marchande des peuplements existants est très moyenne. La châtaigneraie est malade faute de soins voire de sylviculture appropriée, alors que les peuplements de pin maritime sont essentiellement liés à des accrus spontanés issus de semenciers non sélectionnés voire mal formés (sélection inverse suite au mode d'exploitation par les Houillères) ;

- sur un plan écologique, le pin maritime est une espèce de substitution (au pin de Salzmann et aux chênes méditerranéens) parfaitement adaptée aux sols difficiles des Cévennes alésiennes. Il est parfaitement capable de se régénérer seul, grâce à son fort pouvoir colonisateur,

en particulier après incendie ou abandon des activités agricoles ;

- sur un plan social, la présence démographique sur le périmètre est faible et en permanent déclin. Mis à part sur l'axe Nord-Sud de transfert du bassin d'Alès vers le Parc National des Cévennes, la pression touristique pour la conservation d'un paysage verdoyant reste très faible.

La taille du massif à protéger et la difficulté de mise en œuvre d'un dispositif classique de type réseau de coupures de combustible (relief accidenté et manque de pistes d'appui), posent la question de la pertinence d'un dispositif global de prévention des incendies de forêt. Le coût de l'investissement à prévoir, l'énorme difficulté de trouver un relais local pour assurer au moins en partie l'entretien du dispositif imposent de réfléchir à des solutions alternatives basées sur une hiérarchisation spatiale des enjeux et sur une diversification des objectifs de gestion des espaces naturels.

Bien des débats sont occasionnés par ce bilan de l'opération du col de Portes. La teneur de cet article, où sans cesse s'opposent visions plutôt positives et visions plutôt négatives, en témoigne : l'objectif de prévention des incendies sur le massif n'est pas atteint, mais le réaménagement du périmètre incendié a été un catalyseur pour le développement d'une petite activité forestière et d'une partie des exploitations agricoles.

Un point cependant fait converger les opinions : l'ampleur du schéma théorique. Est-il réellement nécessaire de vouloir à tout prix protéger un massif dans son ensemble ? Dans le contexte des Cévennes minières cette question prend toute son importance : les enjeux tant humains que patrimoniaux y sont relativement faibles. Peut-être serait-il alors plus judicieux de concentrer les efforts de protection autour de sites " clés " : les hameaux, les plantations forestières, les sites paysagers ou touristiques remarquables... Les moyens à mobiliser, à cette échelle plus petite, seraient alors peut-être plus en rapport avec " l'humainement possible " sur ce territoire.