

La protection des forêts contre l'incendie dans les Pyrénées-Orientales

Une stratégie de grandes coupures

par Daniel BOURGOUIN

Ce texte est issu d'une conférence donnée par l'auteur en janvier 2002, à Bordeaux. Il y montre combien la Défense des forêts contre l'incendie (DFCI), fait partie intégrante de l'aménagement du territoire.

La difficile prise en compte de l'ensemble des facteurs qui y contribuent (voirie de desserte, débroussaillement, mais aussi "coupures vertes" agricoles, pastorales ou forestières), implique, de la part de tous les acteurs concernés, une motivation et une animation persévérandes qui déboucheront, à terme, sur une action concertée, seule garantie de pérennité, d'efficacité et, finalement, d'économie globale.

Le département des Pyrénées-Orientales et le risque incendie

Le département des Pyrénées-Orientales est un département éminemment varié allant de la mer à la haute-montagne et qui présente, en conséquence, une extrême variété de végétation, celle-ci s'étageant du maquis bas méditerranéen aux peuplements de pins à crochet à plus de 2000 m d'altitude. Sa richesse environnementale, que ce soit au travers de ses paysages, de sa faune ou de sa flore, est une des plus grandes qui soit, ce qui explique l'importance des espaces classés au titre de l'environnement (réserve naturelle, site classé, Natura 2000, etc.). Il offre un cadre privilégié aux loisirs de plein air. Le tourisme est d'ailleurs le principal pôle économique de ce département avec l'agriculture. Enfin, parmi les principaux critères qui doivent être cités pour caractériser les Pyrénées-Orientales, il ne faut pas manquer de relever sa forte sensibilité aux risques majeurs et plus spécifiquement le risque d'incendie de forêt.

Concernant ce fléau, les Pyrénées-Orientales sont confrontées à une situation critique, comme la majeure partie des départements ou des régions méditerranéennes.

Cependant l'ensemble du département n'est pas exposé au même niveau de risque.

Les principaux facteurs qui constituent le risque incendie sont :

- la végétation caractérisée par sa composition en essences, sa structure (le nombre de strates qui la compose), sa répartition (selon qu'elle est continue ou non), son état hydrique ;
- les conditions climatiques dont sécheresse estivale et vent constituent les éléments prépondérants dans le développement d'incendie ;
- le relief où pente et exposition ont une incidence significative sur le feu.

Très schématiquement et simplement, on peut considérer que le risque est fort sur les massifs forestiers dans les zones basses du département (Aspres, Albères, Fenouillèdes, Corbières, Bas-Conflent) et que celui-ci régresse très fortement, avec l'altitude, dans les massifs les plus montagneux (Cerdagne, Capcir, Vallespir).

Une politique DFCI réfléchie

Les actions de prévention contre les feux de forêts mises en œuvre dans le département découlent d'une série d'analyses ou d'études allant de l'échelle globale du département à celle de la commune, ou même de la partie de commune selon l'importance des enjeux à défendre.

Les documents de référence en la matière sont les suivants :

– le SDAFI : Schéma départemental d'aménagement des forêts contre l'incendie qui comme son nom l'indique, pose le problème "feu" dans son ensemble à l'échelle du département. C'est un document de stratégie qui, après avoir analysé de façon aussi objective que possible les principaux facteurs influençant les incendies, définit des priorités en termes d'actions à l'intérieur des bassins à risques qu'il aura précédemment identifiés et qualifiés ;

– les PAFI : Plans d'aménagement des forêts contre l'incendie. Ce sont des documents d'actions qui définissent, massif par massif, les aménagements à mettre en place pour renforcer le dispositif de protection déjà constitué. L'analyse initiale est similaire à celle menée dans le cadre d'un SDAFI, mais à une échelle beaucoup plus fine qui est généralement celle du 25 000^e. Le PAFI est

un document de travail d'une validité de 10 à 15 ans qui permet aux maîtres d'ouvrages concernés (généralement des syndicats de communes à vocation DFCI) de définir chaque année un programme de travaux à engager.

Des documents de travail encore plus fins ont été réalisés, ils concernent des parties de communes où des lotissements sont particulièrement exposés au risque "feu de forêt" ; la structure de ces documents est similaire à celle des PAFI, mais l'échelle de travail est alors celle du 1/10 000^e et les propositions d'équipement sont alors nettement plus précises.

Au-delà de ces documents qui débouchent sur des mesures concrètes de protection d'un massif forestier, il faut citer une autre approche qui est celle des Plans de prévention des risques d'incendie de forêts. Ces PPRIF ont une vocation beaucoup plus réglementaire et sont tournés prioritairement vers la protection des biens et des personnes. Ils portent généralement sur un territoire communal qui va être zoné (en fonction du risque feux de forêts) en secteurs constructibles sans réserves, constructibles sous conditions ou inconstructibles. Le zonage qui en découle s'impose ensuite aux plans d'urbanisme des communes concernées.

L'équipement des massifs : évolution vers une politique d'aménagement rural

On n'abordera ici que le volet de la prévention touchant à l'équipement des massifs, sachant que normalement le terme de prévention englobe aussi tout ce qui touche à l'information du public, à la réduction des causes de feux, au dispositif de surveillance etc.

Initialement une politique DFCI sectorielle

Concernant donc la conception des aménagements de terrains, il est important de relever l'évolution significative dont elle a fait l'objet au cours de ces 10 à 15 dernières années.

En effet, pendant de longues années la stratégie de Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) est restée très sectorielle,

conçue par des forestiers, sur un domaine forestier, avec des moyens de forestiers. Ceci n'est pas une critique, car cette méthode de travail correspondait aux pratiques du moment qui était aussi celle de la majeure partie des filières du monde agricole ou d'autres domaines ; elle était en grande partie imposée par le fait que les financements mis en œuvre étaient très ciblés (et aussi, sûrement, par le fait qu'ils étaient plus abondants, ce qui a pu nous amener à tarder dans la mise en œuvre d'actions plus sophistiquées et plus coordonnées).

La politique d'aménagement DFCI que nous avons menée alors, reposait sur trois types d'équipements classiques : des pistes, des points d'eau et des pare-feu qui étaient généralement des bandes débroussaillées (manuellement ou mécaniquement) d'environ 25 m de large de part et d'autre d'une piste. L'objectif recherché était d'avoir une répartition aussi homogène que possible de ces équipements sur le terrain avec comme base des chiffres de l'ordre de 1 km de piste pour 100 ha et d'un point d'eau de 60 m³ tous les 2 kms.

Ceci reste bien sûr très théorique et la mise en œuvre de tels réseaux a été adaptée aux contraintes locales : techniques mais aussi financières.

Ce sont d'ailleurs ces contraintes qui nous ont progressivement amenés à évoluer dans la conception des équipements de DFCI. Le plus parlant des exemples est celui des pare-feu dont l'entretien est un gouffre financier ; rien ne repousse plus vite en effet que la broussaille qui vient d'être coupée. L'efficacité d'un tel équipement nécessite, avec des moyens mécaniques classiques, d'y repasser tous les 3 ou 4 ans. La conséquence d'une telle contrainte est qu'après quelques années d'investissement on se retrouve dans une situation figée où l'argent mobilisable ne sert plus à créer, mais uniquement à entretenir ce qui a précédemment été ouvert. La même problématique se pose pour les pistes, mais avec une échelle de temps plus longue.

Pour continuer à progresser, il fallait donc innover.

Une politique d'aménagement rural

Nous avons donc évolué progressivement vers des politiques plus sophistiquées intégrant les autres acteurs de ce milieu naturel. Tout en gardant la priorité de la DFCI nous



avons conçu les aménagements de terrain de telle façon qu'ils intègrent d'autres enjeux valorisant l'investissement initial et minant par la suite le coût de leur entretien.

Pour expliciter cette démarche, il suffit de prendre l'exemple de zones "coupe-feu" réalisées au travers d'aménagements sylvo-pastoraux sous subéraie qui ont permis d'atteindre un triple intérêt :

- un intérêt collectif : la protection de la forêt et, plus généralement, de l'environnement en freinant ou arrêtant le passage des incendies ;
- l'intérêt d'un éleveur qui a trouvé des surfaces pour développer son activité pastorale, en échange de la garantie d'entretien des surfaces ouvertes préalablement par des engins mécaniques ;
- l'intérêt du propriétaire qui a pu bénéficier d'une remise en valeur de sa subéraie.

D'autres profits pourraient être mis en avant, celui par exemple des chasseurs qui trouvent ainsi un milieu plus diversifié et en conséquence plus riche en gibier ou celui des promeneurs à qui est offert un milieu plus accueillant.

Ce faisant, nous sommes passés d'un pare-feu traditionnel de largeur limitée à des aménagements de beaucoup plus grande ampleur qui correspondent aux dernières appellations de "coupure verte" ou encore "grande coupure". De tels équipements sont évidemment beaucoup plus lourds à mettre

Photo 1 :
Aménagement sylvopastoral au piémont du Massif des Albères, au lieu-dit "La Couloubra"
Photo DDAF 66

en œuvre, car ils demandent au préalable, un travail important d'animation et de concertation. L'investissement initial est beaucoup plus important que celui nécessaire à un pare-feu classique, mais celui-ci est compensé ensuite par des coûts d'entretien plus réduits (les troupeaux maîtrisant la repousse des broussailles) et par une plus grande efficacité pour arrêter un feu.

Des exemples concrets de "coupures vertes"

Pour mieux faire comprendre le mécanisme de mise en œuvre de telles coupures, leur complexité mais aussi leur intérêt, on détaillera ci-après quelques cas concrets.

Exemple d'aménagement sylvo-pastoral

Un premier exemple est celui d'un site en piémont du Massif des Albères, sur la commune d'Argelès-sur-Mer au lieu-dit "La Couloubra".

Au début des années 1990, ce secteur était quasiment vierge de tout équipement DFCI. Seule une piste, dont l'implantation ne permettait que difficilement de créer une ligne de défense en cas d'incendie, pouvait être utilisée. Aucune activité agricole n'avait d'impact significatif sur ce territoire ; il existait bien un petit troupeau de chèvre au Mas Christine, mais celui-ci était conduit de façon extensive et son impact sur la végétation n'était que très diffus.

Photo 2 :
L'organisation d'une activité pastorale à "La Couloubra" a été facilitée par la mise en place d'une Association foncière pastorale.
Photo DDAF 66

Ce site présentant un rôle stratégique de PFCI (Protection des forêts contre l'incendie), un vaste projet d'aménagement a été engagé. Quatre phases essentielles sont à distinguer dans sa mise en œuvre.

Première phase : animation

L'intervention s'est réalisée en territoire privé, au parcellaire très morcelé et, où avant d'entreprendre le moindre aménagement de terrain, il était nécessaire d'obtenir l'accord de tous les propriétaires concernés. Il a donc été constitué, après animation (rencontres et discussions avec chaque propriétaire) une ASL (Association syndicale libre) qui a regroupé 69 détenteurs ayant une maîtrise foncière sur un total de 457 ha. Cette ASL a ensuite été maître d'ouvrage de la majeure partie des travaux réalisés sur le site, en association avec le syndicat de communes à vocation DFCI qui œuvre déjà sur ce massif (SIVU des Albères).

Deuxième phase : accès et ouverture du milieu

Le milieu était totalement fermé, embroussaillé et sans aucun accès. Le premier aménagement de terrain a donc été de réaliser une piste installée en courbe de niveau et conçue pour être, à terme, la base d'une ligne de défense principale contre l'extension des feux. Un point d'eau (citerne de 30 m³) a été implanté le long de la piste. En complément de cette opération une série de débroussaillages classiques (en bord de piste) a été réalisée afin "d'y voir clair" et de disposer d'un



équipement opérationnel en cas d'incendie. Ces opérations ont été réalisées en 1992 et 1993.

Dans le même temps et, pour anticiper une future activité pastorale, des débroussaillages de plus grande envergure ont été réalisés sur des croupes facilement mécanisables. L'intérêt affiché (et réel), en complément de la DFCI, a été alors celui de la remise en valeur des subéraies (enjeu également présent sur les débroussaillages précédents).

Toujours en anticipation d'une activité pastorale, des clôtures périphériques ont été mises en place.

Troisième phase : concertation et structuration pastorale

En parallèle aux investissements précédents, une animation a été faite auprès d'éleveurs pour les amener à s'installer sur le site ou, pour celui déjà présent, à adapter ses pratiques pour tirer parti des terrains mis à sa disposition. Mais avant tout, il a été nécessaire de compléter la maîtrise foncière, sur l'ensemble du site, pour que celle-ci réponde à un usage pastoral. Ceci a amené à constituer une Association foncière pastorale (AFP) en 1996, qui a permis de regrouper 531 ha appartenant à 128 propriétaires (forestiers et non forestiers).

L'organisation ainsi mise en place, avec ASL et AFP, a permis par la suite de développer beaucoup plus rapidement les activités pastorales et de rentrer dans une phase d'aménagement multifonctionnel encore plus dynamique. Ce faisant, il a fallu élargir le champ des concertations en intégrant au projet les autres usagers de ces territoires, tels que chasseurs ou randonneurs (à pied, à vélo ou à cheval), pour garantir la cohérence des réalisations et éviter des conflits entre usagers, susceptibles de remettre en cause la totalité de l'opération.

Mais il ne faut surtout pas oublier que la volonté communale, traduite par l'implication forte de quelques élus, a été un élément essentiel de réussite de cette action.

Quatrième phase : développement d'actions sylvo-pastorales

A partir de 1996, il a été possible de développer des actions multifonctionnelles, ayant toujours à la base un intérêt DFCI prépondérant, mais répondant, en même temps, à un enjeu pastoral et à un enjeu forestier direct, par la remise en production du liège.

A la date d'aujourd'hui, ce sont quatre structures pastorales qui occupent le terrain sur 178 ha :

- l'ancien éleveur de chèvres qui est passé d'un élevage extensif à une occupation plus raisonnée du territoire avec un impact marqué ;
- un éleveur de chevaux (organisateur de randonnées estivales) qui, au lieu de garder ses animaux à l'écurie avec une alimentation artificielle, occupe une partie du territoire aménagé ;
- un éleveur de chevaux de race, tourné vers la vente d'animaux sélectionnés (opération en cours de mutation : changement d'activité) ;
- un éleveur ovin local qui s'est constitué un troupeau et qui a pu développer son activité grâce aux terrains mis à sa disposition.

Ces quatre structures ont, chacune, contractualisé des mesures agri-environnementales qui rémunèrent le travail supplémentaire effectué pour répondre aux enjeux DFCI. Ceci se traduit par les trois zones suivantes :

- surface totalement débroussaillée en début d'été ;
- zone dont la masse de broussaille est réduite à 50 % ;
- zone à impact plus diffus.

En résumé, ce qui vient d'être présenté s'échelonne sur une période de 8 ans, aura demandé plusieurs mois de travail à des techniciens et ingénieurs forestiers ou agricoles, et aura nécessité de mobiliser presque 700 000 €. A cela il faudrait encore ajouter :

- le travail et les investissements propres aux éleveurs ;
- les sommes engagées au travers des mesures agri-environnementales qui, tous les ans, représentent environ 15 000 € ;
- les investissements réalisés sur des aménagements complémentaires, venant en appui au dispositif en place et dont l'enjeu dominant est la réhabilitation de la subéraie.

Exemple de coupure D.F.C.I. viticole

De nombreux autres exemples de coupure verte avec reprise pastorale basée sur des mécanismes similaires pourraient être présentés, certains allant jusqu'à la création d'une bergerie et d'une fromagerie. Nous ne le ferons pas ici, mais il est toutefois intéres-



Photo 3 :

L'aménagement de la coupure de "La Couloubra" a permis, en complément de la DFCI, une remise en valeur des subéraies

Photo DDAF 66

sant de présenter un autre type d'actions qui, lui, repose sur le développement de vignobles pare-feu. Ce type d'action a concerné essentiellement le secteur des communes de Collioure, Port-Vendres, Banyuls et Cerbère, où plus de 100 ha de vignoble à vocation DFCI ont été créés en prolongement de vignes anciennes pour cloisonner le territoire vis-à-vis des feux. Là encore, nous sommes dans une opération d'aménagement concerté associant élus, forestiers, viticulteurs et répondant à de multiples enjeux : protection, relance viticole, développement touristique, traitement des paysages, etc.

Cette opération présente une approche voisine de l'exemple pastoral précédent. Après animation, concertation et maîtrise du foncier, il est créé un accès sur lequel vont s'appuyer, par tranches successives, des mises en culture viticoles.

L'efficacité de tels équipements s'est trouvée (malheureusement) démontrée lors d'un incendie en fin d'été 2000. Les coupures mises en place ont parfaitement fonctionné ; on voit très nettement, à l'analyse de ce feu, qu'il a été canalisé par les vignes DFCI, permettant ainsi aux secours de concentrer leurs actions sur des secteurs plus dangereux.

Daniel BOURGOUIN
Direction
départementale
de l'agriculture
et de la forêt
19 Avenue de la
Grande Bretagne
66025 Perpignan
cedex
Tél. 04-68-51-95-29
Fax 04-68-51-95-95
Courriel :
daniel.bourgouin@agriculture.gouv.fr

Une politique à long terme

La présentation des aménagements réalisés en piémont du Massif des Albères permet de bien faire comprendre la complexité inhérente aux opérations d'aménagements concertés et la nécessité d'avoir une vision à long terme de l'aménagement d'un territoire qui demande une continuité d'actions et de moyens.

Cela explique le fait que la mise en œuvre de grandes coupures ne puisse se faire de manière globale. Il ne suffit pas de le vouloir pour qu'elle se fasse. Contrairement à un équipement de DFCI classique (de type piste avec pare-feu linéaire en appui) que l'on pourrait planter de façon autoritaire en se retranchant derrière le Code forestier et des déclarations d'utilité publique, une grande coupure ne peut être imposée. Un tel équipement implique la prise en compte des facteurs humains et des conditions techniques qui doivent rentrer en adéquation, à un moment donné, de façon consensuelle.

A "La Couloubra", on se rend compte que l'on est encore très loin de la continuité de "coupures vertes" qui est recherchée et affichée dans le dernier PAFI engagé sur le massif. Actuellement, cette continuité ne peut être assurée que par une combinaison de moyens où les aménagements classiques de DFCI jouent un rôle essentiel. En effet, ceux-ci auront toujours une raison d'être, car il y aura, inévitablement, des parties de territoire où il sera impossible de réaliser un aménagement rural du type "grandes coupures".

Perspective

Les dernières orientations prises en prolongement des actions précédentes portent sur la mise en œuvre de la Charte forestière de territoire. En effet, il est souhaitable d'élargir le champ des concertations en intégrant de façon beaucoup plus réfléchie des enjeux tels que la prise en compte des paysages, la biodiversité, le développement touristique, etc. Le but recherché étant de globaliser des financements d'origines diverses, support à des aménagements de terrain parfaitement en phase avec les multiples enjeux d'un territoire

D.B.