

Sylvopastoralisme et prévention incendie – échange transfrontalier de bonnes pratiques

Séminaire technique du 11 avril 2019 à Gérone

Synthèse de la journée

Rédigée par Raphaële Charmetant (CRAO) et Marc Taül (CTFC)

Ce séminaire technique transfrontalier avait pour objectif de partager des expériences et de débattre sur des défis communs liés au sylvopastoralisme préventif, dans les zones au climat méditerranéen en Espagne et en France. Cette technique pastorale est à la fois un outil de gestion des forêts et de prévention des incendies mais aussi un complément dans l'alimentation du bétail qui pâture. Cette journée s'inscrivait dans une des actions du projet ALBERAPASTUR financé dans le cadre du POCTEFA, qui vise à l'implantation de coupures sylvopastorales dans le massif des Albères, et dans le projet pilote « Ramats de Foc », qui développe la commercialisation des produits issus des élevages qui pâturent des zones stratégiques pour prévention des incendies dans la province de Gérone.

Au cours de ce séminaire, des dispositifs très variés de mobilisation des activités pastorales pour la prévention des incendies ont été présentés. Ces retours d'expérience concernent la Catalogne, l'Andalousie, la région de Madrid, Aragon et Valence pour l'Espagne ; les Pyrénées Orientales et l'Hérault pour la France (région Occitanie).

L'Espagne et le sud de la France partagent de forts enjeux de prévention incendie

L'Espagne (à l'exception du N-O) et le sud de la France présentent de grandes similitudes de contextes bioclimatiques (climat méditerranéen, végétation dense et très inflammable en zones forestières) qui entraînent des niveaux très élevés de risque incendie sur une grande partie de leurs territoires.

On peut relever une certaine diversité de contextes socio-économiques mais dans l'ensemble les régions concernées sont souvent dans une situation où l'élevage extensif, en particulier ovin, est en difficulté. Les enjeux de renouvellement des générations d'éleveurs et d'accès au foncier pastoral sont évoqués dans toutes les régions. Selon l'ancienneté des dispositifs DFCI sur les territoires, on peut se retrouver plutôt dans des situations de reconquête pastorale ou plutôt dans des situations d'intégration des éleveurs en place dans les dispositifs de prévention des incendies.

Les différents dispositifs de mobilisation des éleveurs pastoraux pour la prévention des incendies présentent beaucoup de similitudes techniques mais une grande diversité de modes de gouvernance et de financement induit finalement une grande diversité de résultats sur le terrain.

Partenariats pour la prévention des incendies

Dans toutes les régions présentées, les partenariats locaux de gouvernance des dispositifs se structurent autour d'un socle commun mobilisant administrations, collectivités locales, Etat, pompiers, forestiers et monde agricole. L'intégration des acteurs environnementaux (parcs naturels, etc.) est en revanche très hétérogène avec parfois une vraie synergie d'intérêts et d'actions (par exemple en Andalousie la création de coupures DFCI se développe très souvent dans des espaces protégés).

Mesures et contenu technique

Toutes les mesures dites « DFCI » mobilisées comprennent un socle technique commun sur les zones « stratégiques » ou « centrales » correspondant au cœur des coupures de combustible : passage mécanique préalable si nécessaire, maîtrise du phytovolume de ligneux sur les parcelles et consommation complète de la strate herbacée. L'évaluation du résultat est généralement réalisée avant l'été, période la plus à risque.

A cette zone stratégique s'ajoutent dans certains dispositifs des zones « de renfort » qui doivent être pâturées mais avec moins de contraintes. Elles ne sont pas systématiques.

On relève également une approche très différente de la responsabilité des interventions mécaniques complémentaires au pâturage selon les pays : très généralement à la charge de l'éleveur en France ou au contraire à charge du secteur public en Espagne. Cela n'est pas sans incidence sur les charges financières supportées par les éleveurs.

Rémunération et financement

La rémunération de la contribution des éleveurs pastoraux à la prévention des incendies relève toujours de logiques de contractualisation basées sur un engagement volontaire.

On note toutefois une grande diversité de niveaux de rémunération et de modes de calcul, allant sur les zones stratégiques de 20€/ha/an pour la mesure la moins rémunérée dans la région de Madrid, à 251 €/ha/an pour la mesure la plus rémunérée du dispositif Héraultais (France). Le niveau de paiement correspondant aux zones stratégiques est très souvent inférieur aux coûts réels, directs et indirects, supportés par l'éleveur, en particulier dans les situations où les interventions mécaniques complémentaires faites par l'éleveur sont très régulières et en zone difficilement mécanisable. La rémunération du travail réalisé sur les zones stratégiques est souvent complétée d'une rémunération sur des zones de renfort, et/ou d'une aide aux équipements pastoraux ou encore au gardiennage.

Les durées d'engagement sont également très différentes avec 2 types de systèmes : contrats de 5 ans en France versus engagements annuels dans la plupart des régions espagnoles. Les contrats de 5 ans offrent une certaine sécurité et lisibilité aux éleveurs mais ne permettent que très difficilement d'intégrer des adaptations d'une année à l'autre (par exemple, climatiques). A l'inverse les engagements annuels offrent une plus grande souplesse mais manquent de lisibilité. L'idéal serait de pouvoir proposer aux éleveurs des contrats pluriannuels offrant sécurité et lisibilité tout en prévoyant des marges d'adaptation annuelles et en ayant la possibilité de faire varier la rémunération selon les niveaux de réalisation.

Les modalités de paiement et de contrôles sont très différentes selon les régions : paiement systématique avec contrôle éventuel d'un agent national non spécialisé en France ou à l'inverse contrôle systématique par des techniciens locaux spécialisés et paiement au résultat concret annuel dans le système développé par la Région de Madrid.

Pour le financement également on distingue plusieurs modèles très différents :

- En France : système de mesure agro-environnementales co-financées par le FEADER, sans budget spécifique DFCI mais commun aux autre MAEC, avec principe de subvention visant à financier des surcoûts liés à un changement de pratiques. Cela

implique le respect de toutes les règles et lourdeurs administratives liées à la mobilisation de fonds européens. Ce sont des contrats de 5 ans.

- En Andalousie et à Madrid par exemple : financement intégralement porté par la collectivité avec principe de rémunération d'un service. Ce système permet une très grande liberté de gestion et offre la possibilité de construire des dispositifs beaucoup plus légers au niveau administratif et une adaptation annuelle des contrats.
- En Catalogne : mesure cofinancée par des fonds FEADER, avec un budget et un appel à projet spécifique annuels pour la DFCI, distinct du traitement d'autres mesures liées aux fonds européens.

Animation et accompagnement technique des dispositifs

La complexité administrative de ces projets est relevée dans tous les territoires même si c'est à des degrés divers.

La réussite de ces dispositifs repose en grande partie sur les moyens humains d'animation et d'accompagnement technique et administratifs disponibles. Ces moyens sont presque toujours très insuffisants, sauf dans la région de Madrid et en Andalousie où le suivi technique se fait avec des techniciens spécialisés et en nombre suffisant missionnés sur l'accompagnement de ces projets.

Le suivi et l'évaluation technique de ces contrats sont également essentiels mais très peu pris en compte : par exemple en France, il y a un accompagnement pour la mise en place initiale des contrats (à charge de l'éleveur) mais aucun suivi technique n'est prévu dans les 5 ans du contrat. A l'inverse dans la région de Madrid, toutes les coupures sont visitées tous les ans.

Bilan et perspectives

Il ressort des différents retours d'expérience tant en Espagne qu'en France que le pastoralisme est un outil qui a fait ses preuves pour contribuer à la prévention des incendies. Toutefois, il faut trouver un consensus entre différents acteurs pour que ces actions soient portées politiquement.

Assurer la continuité et la pérennisation de ces dispositifs reste un défi. Ainsi les situations sont très différentes selon les pays et régions : en Espagne dans l'ensemble la mise en place de ces dispositifs est en phase de démarrage avec une forte croissance du nombre de contrats. L'Andalousie se distingue par plus d'ancienneté sur la question, avec une phase de stabilisation. En France, après plusieurs décennies de développement très dynamique, ces dispositifs sont en fort déclin, sclérosés par des cadres administratifs de plus en plus rigides et inadaptés. Le manque de reconnaissance politique de l'importance de cet enjeu conduit à de grandes interrogations sur l'avenir de ces mesures.

Face à ces constats, différentes perspectives sont évoquées. Parmi d'autres actions, travailler sur les questions de valorisation des produits issus des élevages contribuant à la prévention des incendies : on peut citer l'initiative « Ramats de Foc » en Catalogne. Par ailleurs, poursuivre les échanges techniques transfrontaliers sur ces questions (le Portugal pourrait être associé) et créer un Réseau Coupures de Combustible transfrontalier inspiré du réseau qui a longtemps fonctionné et produit des références en France. Enfin et surtout œuvrer pour une meilleure reconnaissance politique de l'intégration des activités pastorales aux dispositifs de prévention des incendies.