

Les défrichements en Morbihan

Jean-Pierre Ferrand

« Les bulldozers étaient partis. Autour des souches mutilées, de larges plaques d'écorce, des rameaux arrachés gisaient pêle-mêle entre des ornières boueuses, regorgeant d'une eau verte et crouple. Toutes les hautes branches, naguère encore baignées de ciel, s'étaient ruées, affalées sur le sol à la chute des arbres tranchés. Vendue, livrée, condamnée, abattue : une pinède morte ».

Maurice Genevoix, Un jour.

Recul préoccupant

La forêt française s'étend, si l'on en croit les statistiques. Dans de nombreuses régions, un manteau de conifères recouvre d'immenses espaces abandonnés par l'agriculture ou occupés par la lande depuis le temps des grands défrichements. Cette tendance s'observe également en Bretagne, en particulier dans les contrées accidentées et dans les fonds de vallées, au point que le thème de la « vocation forestière » de notre région revient de plus en plus fréquemment dans la bouche des responsables politiques et économiques.

Ces observations ne doivent cependant pas faire oublier que la forêt recule en maints endroits, et parfois fortement. L'accroissement global dissimule des déséquilibres d'autant plus préoccupants que les régions où le taux de boisement diminue ne sont pas les plus boisées, si l'on excepte les Landes.

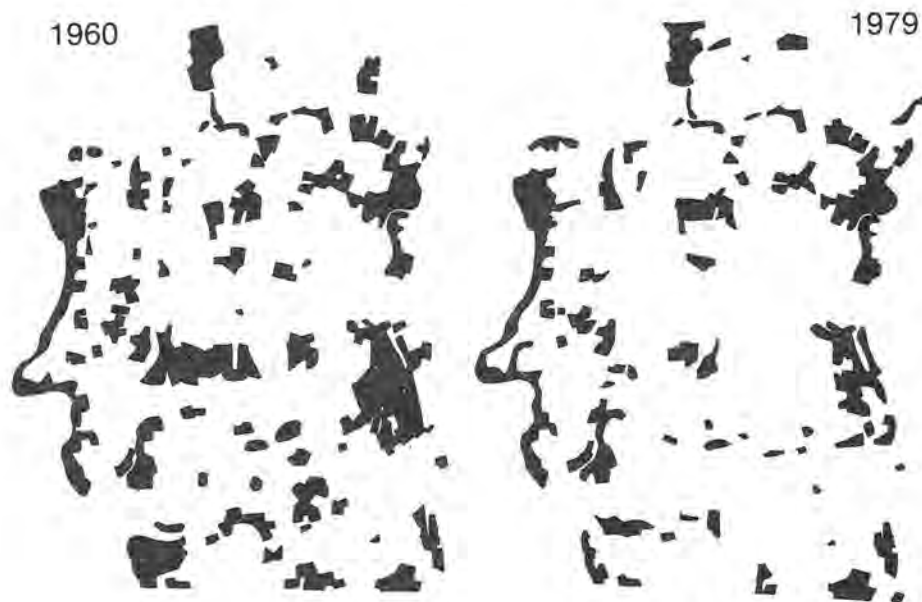
L'inventaire forestier national permet de mesurer ces évolutions. En Morbihan, la superficie boisée comptabilisée en 1960 était de 104 000 ha ; en 1978, elle était tombée à 89 800 ha, soit une diminution de 13,7 %. Ces données ne manquèrent pas d'attirer l'attention des responsables fores-

tiers au niveau national, désireux de connaître les raisons de cette évolution. En février 1983, le ministère de l'agriculture chargea deux ingénieurs généraux d'une « mission d'inspection générale sectorielle sur les conditions d'application de la législation et de la réglementation relatives au défrichement dans la région Bretagne (Côtes-du-Nord et Morbihan) ».

Touche pas à mon dossier !

Le résultat de ces investigations menées sur place, et notamment au sein des directions départementales de l'agriculture (D.D.A.), est un rapport de 73 pages, complété de nombreuses annexes, contenant un grand nombre de chiffres et de faits ainsi qu'une analyse complète et pertinente des phénomènes observés. Le texte est rédigé dans un pur style administratif où une extrême pondération n'exclut pas l'acuité des critiques. Pour les protecteurs de la nature, ce document est de première importance car il apporte des réponses solidement étayées à un certain nombre de questions essentielles ; c'est pourquoi nous avons essayé de nous le procurer.

Une loi du 17 juillet 1978 instituant un droit à la communication des documents administratifs, il nous semblait que cela ne poserait pas de gros problèmes. C'était



L'exemple de la commune de Caudan illustre bien les diverses causes de la déforestation en Morbihan. La réduction des surfaces boisées (en noir sur les cartes) est liée à l'agriculture, à l'urbanisation, à l'extension de la voirie. Les rives escarpées de l'estuaire du Scorff (à gauche) demeurent à l'abri des défrichements.

compter sans la mauvaise volonté des administrations morbihannaises, visiblement soucieuses de ne pas mettre entre toutes les mains un document qui risquerait de ternir la bonne réputation de la D.D.A. Que l'on en juge :

- 28 novembre 1984 : déplacement à Vannes et demande de consultation au bureau de l'environnement de la préfecture (où l'on ignore l'existence du rapport), puis au directeur départemental de l'agriculture, qui refuse.

- 3 décembre : demande écrite de communication envoyée au préfet.

- 27 décembre : courrier au député Jean Giovannelli, lui demandant d'intervenir auprès du préfet.

- 4 février : décision implicite de refus du préfet (pas de réponse pendant un délai de deux mois).

- 6 février : réponse dilatoire du préfet à M. Giovannelli.

- 14 février : la commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.), qui avait été consultée par le préfet, émet un avis favorable à notre demande, dont il n'est tiré aucune conséquence.

- 19 mars : ignorant le précédent avis, nous saisissons la C.A.D.A.

- 2 avril : article en page régionale de Ouest-France faisant état de notre démarche auprès de la C.A.D.A.

- 18 avril : avis de la C.A.D.A., favorable à notre demande.

- 9 mai : la C.A.D.A. nous notifie sa décision.

- 20 mai : le préfet nous envoie le rapport.

Alors que nous aurions dû avoir accès au rapport dès novembre 1984, le préfet et le D.D.A. nous ont contraints à des démarches relativement longues et complexes, obligeant même la C.A.D.A. à statuer deux fois sur la même affaire. La première démarche coïncidait avec une semaine de « rencontre entre l'administration et les usagers » sous le patronnage de la préfecture. On peut souhaiter que cette affaire rappelle à certaines administrations morbihannaises que la fonction d'un service public est avant tout de se mettre au service du public.

L'article de Ouest-France s'achevait par « Il est probable que le rapport sur le défrichement ne bénit pas tout à fait la politique suivie jusqu'à présent ; sinon, on ne le cacherait pas ! ». Effectivement, on verra que certaines appréciations sont sévères ; mais il n'est pas dans notre propos d'accabler telle administration ou tel responsa-

ble. C'est pourquoi nous nous bornerons à citer des extraits du rapport traitant de problèmes de fond, sans y apporter de commentaires.

Un maquis juridique

Un bref rappel de la réglementation des défrichements est indispensable avant de poursuivre. Dans ce véritable maquis juridique, on distingue deux grandes catégories de textes : ceux contenus dans le code forestier et ceux du code de l'urbanisme. Le droit commun en matière de défrichement se trouve dans le code forestier. Signalons d'abord qu'un défrichement met fin à l'état boisé et à la destination forestière d'un terrain (par exemple pour en faire un terrain agricole) ; il ne faut donc pas confondre défrichement et coupes. Le défrichement des bois de plus de quatre hectares est soumis à une autorisation administrative et assujéti en principe au paiement d'une taxe. L'autorisation de défrichement est donnée par le préfet ou, par délégation, par le D.D.A. ; le refus ne peut émaner que du ministère de l'agriculture et ne peut se fonder que sur des motifs énumérés limitativement. Des autorisations tacites peuvent intervenir dans certaines conditions de délais.

En ce qui concerne les bois de moins de quatre hectares, leur défrichement est

libre au regard du code forestier, sauf s'ils font partie d'un massif boisé de plus de quatre hectares.

A cette réglementation générale, aux origines très anciennes, s'ajoutent les dispositions récentes du droit de l'urbanisme instituant le régime des espaces boisés classés dans le cadre des plans d'occupation des sols. Tout espace boisé peut être classé par un P.O.S. (c'est même une obligation dans les communes littorales). Cette mesure a pour effets d'interdire le défrichement au titre du code forestier et de soumettre les coupes et abattages d'arbres à autorisation administrative ; il s'agit donc d'un mécanisme de protection très rigoureux.

Côtes-du-Nord et Morbihan : situations contrastées

Le rapport concerne non seulement le Morbihan, mais aussi les Côtes-du-Nord. Les situations y sont fort différentes, et la comparaison entre les deux départements se révèle très intéressante. Si comme on l'a vu, la surface boisée du Morbihan a diminué de 13,7 % en 17 ans (ce chiffre étant sujet à caution), elle a en revanche augmenté de 20 % en 17 ans dans les Côtes-du-Nord.

En ce qui concerne ce dernier département, « l'inventaire forestier attribue cet

A Inzinzac, de vastes surfaces des bois de Trémelin ont laissé la place à l'openfield.



Jean-Pierre Ferrand

accroissement au boisement naturel de landes et friches, et aux boisements artificiels de terrains de même nature, ou encore récemment cultivés. On dégage de ces données l'impression que les défrichements réels, encore que supérieurs à ceux autorisés, n'ont pas pu atteindre un niveau dangereux ».

En Morbihan, « la diminution est difficile à chiffrer précisément mais elle est sûrement bien supérieure à celle qui résulterait des seuls défrichements autorisés durant cette période ; les défrichements ne faisant pas l'objet de demande ont donc été importants ».

Trois causes possibles

Compte tenu de ce qui précède, la diminution marquée de la surface boisée en Morbihan peut avoir trois causes théoriques :

- le défrichement des bois de moins de 4 ha ;
- une grande générosité dans la délivrance des autorisations de défrichement ;
- l'importance des défrichements illicites.

« On pourrait penser que les massifs de moins de 4 ha sont les plus visés par le défrichement, à la fois parce que celui-ci y est libre et parce que les petits massifs peuvent être les plus gênants pour l'agriculture. Mais la comparaison des résultats des deux passages de l'inventaire forestier infirme totalement cette idée. Dans les Côtes-du-Nord, la surface de ces petits massifs s'est accrue davantage que celle de l'ensemble des terrains boisés. En Morbihan, cette surface est restée pratiquement stable ; mais peut-être des défrichements ont-ils fractionné des massifs plus étendus en unités de moins de 4 ha ».

Cette cause n'étant pas déterminante, il convient d'examiner les deux autres. On relèvera d'abord que 209 demandes d'autorisation de défrichement ont été formulées en 5 ans dans le Morbihan, contre 17 en 25 ans dans les Côtes-du-Nord.

Pour ce qui est des défrichements autorisés, « le contraste est frappant entre les deux départements : dans le Morbihan, les autorisations représentent grosso-modo 40 fois celles qui sont accordées dans les Côtes-du-Nord, en nombre mais aussi en surface. La surface moyenne par autorisation est du même ordre de grandeur (entre 2 et 3 ha) dans les deux départements ».

« Rapportée à la surface boisée totale ou,

plus significativement, à la surface des forêts non soumises de plus de 4 ha, la surface dont le défrichement est autorisé chaque année est excessivement faible dans les Côtes-du-Nord, mais représente 1 à 1,5 % dans le Morbihan, ce qui n'est pas négligeable ».

« Pour les 5 années 1978-1982, ont fait l'objet d'un refus : une demande dans les Côtes-du-Nord et 9 en Morbihan. Le rapport entre les deux départements n'est plus de 1 à 40, mais de 1 à 10 ; en d'autres termes, il y a proportionnellement davantage de refus dans les Côtes-du-Nord que dans le Morbihan : les refus représentent 20 % des demandes et 22 % des surfaces demandées dans le premier cas, contre respectivement 4,3 % et 7,75 % dans le second ».

La destination des terrains pour lesquels des autorisations de défrichement ont été accordées de 1978 à 1982 n'est pas significative dans les Côtes-du-Nord. En Morbihan, 78,8 % des surfaces sont affectées à l'agriculture, 12,8 % à l'urbanisation, 3,7 à des zones industrielles ou artisanales et 3,5 % à des carrières.

A Locol-Mendon, les défrichements liés au remembrement ont réduit de 53 % le bois de pins maritimes du Moustoir.





Jean-Pierre Ferrand

L'importance des défrichements serait localement liée à la prépondérance des pins maritimes, plus sensibles aux incendies.

Une sylviculture rudimentaire

Ces observations amènent à s'interroger sur le poids socio-économique de la forêt face à des utilisations du sol concurrentes.

« La forêt de production présente, entre les deux départements considérés, un contraste accentué dans la composition spécifique des peuplements : dans les Côtes-du-Nord, les essences feuillues sont prépondérantes sur près des 2/3 de la surface ; à l'inverse, ce sont les essences résineuses qui sont prépondérantes sur les 2/3 de la surface dans le Morbihan, le pin maritime l'étant à lui seul sur 45 % de la surface totale.

La plupart de nos interlocuteurs forestiers ont lié **défrichement et prépondérance du pin maritime** (1), parce que cette essence est plus fragile (incendies) et plus facilement défrichable que les feuillus, mais plus encore **en raison de la sylviculture habituellement appliquée à cette essence en Morbihan.**

Cette sylviculture peut être qualifiée de rudimentaire et même régressive, réduisant à peu de chose l'intérêt économique de la forêt pour son propriétaire, voire pré-

parant la disparition de cette forêt. Le plus souvent, la régénération de la forêt est laissée aux seuls soins de la nature et elle est plus ou moins contrariée par la concurrence de la lande, que l'on ne se préoccupe guère de réduire. Une sylviculture aussi fruste conduit donc en premier lieu à ne récolter que des produits de valeur de plus en plus faible, en second lieu à faire évoluer des surfaces notables de forêt vers la lande plus ou moins arborée.

Aux yeux des propriétaires, l'intérêt de la forêt de pin maritime va ainsi en se réduisant de plus en plus, cette forêt devient donc de plus en plus « défrichable », voire, au stade de la lande arborée, il ne s'agit plus pour eux d'une forêt et le terme de défrichement ne s'applique plus guère. Ce manque d'intérêt des propriétaires pour leur forêt, plus caractérisé encore lorsque ceux-ci sont en même temps agriculteurs, est unanimement souligné. On peut en trouver un exemple dans le fait que la Coopérative des Sylviculteurs Bretons, créée en principe comme outil d'une meilleure sylviculture, ne se refuse pas à exécuter, à la demande de certains de ses adhérents, des travaux de défrichement, sans trop se préoccuper de l'existence d'une autorisation. Aux yeux des décideurs également, le poids économique de la forêt apparaît faible.

Le poids social de la forêt semble par contre aller en croissant quelque peu.

(1) Souligné dans le texte.



Faute de reboisement, de nombreuses coupes de pins maritimes évoluent vers la lande plus ou moins arborée.

Quelques maires sont déjà sensibles au rôle paysager de la forêt, à sa valeur comme espace de promenade. A cela s'ajoute une pression de l'opinion publique, qui ne paraît plus négligeable aujourd'hui en Morbihan et qui s'exprime le plus souvent par les associations de protection de la nature, lesquelles mènent une action que les forestiers de la D.D.A. de Vannes nous ont dit être généralement valable et raisonnable.

La pression de l'agriculture...

L'agriculture apparaît comme le gros « demandeur de défrichements » en Morbihan, sans même parler de sa part dans les défrichements ne faisant pas l'objet de demandes. La chose s'explique aisément par la véritable révolution qu'a connue l'agriculture bretonne au cours des dernières décennies, révolution qui a conduit à l'agrandissement des structures d'exploitation pour rentabiliser les investissements.

A Vannes, le Président de la Chambre d'Agriculture s'est efforcé de minimiser l'importance globale des défrichements, tout en souhaitant que l'administration adopte en la matière une « politique libérale », ce qui paraît bien être une façon de reconnaître la volonté de défrichement

que manifestent ces agriculteurs et de la soutenir. La pression de l'agriculture sur la forêt est ressentie comme vigoureuse par les décideurs, en raison du poids de l'agriculture dans l'économie générale de la Bretagne, et aussi de l'appui que lui apportent les élus non seulement professionnels mais aussi politiques (Conseil général notamment), en raison enfin de sa forme : les agriculteurs n'hésitent pas à agiter auprès des responsables de la D.D.A. la menace de manifestations collectives violentes, lorsqu'est évoquée la possibilité de refuser une autorisation ou, surtout, de sanctionner un défrichement illicite.

... et de l'urbanisation

La pression de l'urbanisation sur la forêt nous a paru plus importante en fait que ne le laissent supposer les chiffres, notamment sur les littoraux : il apparaît bien qu'une part des constructions individuelles et des lotissements n'a pas donné lieu au cours des dernières années, et ne donne pas encore lieu, à demande d'autorisation de défrichement. Les lotisseurs locaux ou constructeurs individuels exercent une réelle pression sur les décideurs, dès lors au moins qu'ils bénéficient de l'appui des élus, en premier lieu des municipalités ; celles-ci peuvent même se substituer aux lotisseurs dans les secteurs de



**Le mitage des bois
par les constructions
individuelles.**

l'intérieur, où les opérations se révèlent moins lucratives».

Libéralisme ou laxisme ?

Le rapport analyse ensuite la politique appliquée en matière de demandes de défrichement :

*« Dans les Côtes-du-Nord, la politique suivie peut être qualifiée de **raisonnablement libérale**. Les autorisations accordées ne conduisant qu'à une diminution infime de la surface boisée, ce relatif libéralisme n'appelle guère de critiques.*

*La situation est différente dans le Morbihan, où l'on peut parler d'un **très grand libéralisme** et même d'un **libéralisme excessif en soi**, bien que nous ayons pu observer l'amorce d'une évolution vers une attitude plus rigoureuse, au moins au niveau du service forestier où M.P... voulait réagir contre les habitudes de grande passivité qu'il avait constatées à son arrivée. Mais cette évolution reste bien minime, puisqu'aucun des refus récemment envisagés n'a été finalement retenu.*

Contre les pressions décrites plus haut, et tout spécialement celle de l'agriculture, la défense d'une forêt dont l'intérêt économique est trop réduit exigerait des décideurs, Préfet et D.D.A., une vigoureuse volonté de faire prévaloir l'intérêt général à long terme ; on doit bien reconnaître que celle-ci ne se manifeste guère ».

Le rapport étudie également l'incidence de certaines particularités procédurales ou juridiques, en particulier en ce qui concerne l'abandon du code forestier et le recours systématique au code de l'urbanisme pour fonder des refus d'autorisation de défrichement. Ces analyses sont fort intéressantes mais ne peuvent être exposées ici, faute de place.

Le poids des précédents contribue aussi à expliquer la situation actuelle : *« le libéralisme dans les autorisations de défrichement a prévalu depuis pas mal d'années, et les agents estiment aujourd'hui difficile de s'opposer à un défrichement, alors qu'au voisinage, dans des situations comparables, une ou plusieurs autorisations ont été données plus ou moins récemment. Sur un plan plus général, il est sûr que plusieurs années de très grand libéralisme au niveau des décideurs conduisent les agents forestiers à une attitude de laisser-faire, à ne proposer que de moins en moins de refus ».*

Sans autorisation

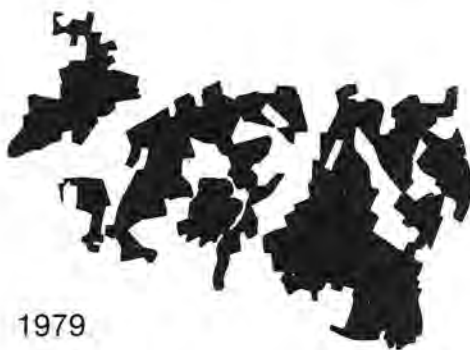
Enfin, le rapport aborde le problème des défrichements sans autorisation.

« En matière agricole, le défrichement sans demande n'est pas synonyme de défrichement illicite, la part la plus importante de tels défrichements est en effet exécutée dans le cadre général des opérations de remembrement ».

« Dans les Côtes-du-Nord, les « bois » proprement dits paraissent bien être assez systématiquement exclus des périmètres de remembrement. Les effets des remembrements, même récents, apparaissent bien plus dommageables dans le Morbihan. Sous le nom de « landes », des surfaces importantes de boisements clairs de pins maritimes sont incluses dans les périmètres. Les propriétaires apporteurs voulant garder pour eux la production ligneuse acquise, ils s'empressent de couper à blanc leurs parcelles avant réattribution ; le dessouchage est ensuite effectué au titre des travaux connexes.



1960



1979

Sur la commune d'Inzinzac, des défrichements, illicites pour la plupart, ont abouti à morceler les bois de Trémelin.

Il est bien clair que cette façon de procéder est à la limite de la légalité. L'impact quantitatif n'est en rien négligeable : ainsi, sur une surface remembrée de 121 500 ha, les dessouchages ont porté sur 3 100 ha entre 1972 et 1981 ».

« Mais il est bien sûr que la demande pour l'extension de la surface agricole utile se traduit aussi par des défrichements clandestins, effectués par des agriculteurs à titre individuel, en dehors des opérations

de remembrement. Tout permet de penser que de tels défrichements existent dans les deux départements, mais de façon bien plus marquée dans le Morbihan ; il est presque sûr que leur nombre et leur étendue ont été nettement plus importants qu'ils ne le sont aujourd'hui, en fonction de l'évolution des besoins en terres des agriculteurs. Il reste évidemment impossible de chiffrer de façon valable l'ampleur de ces défrichements illicites ; on ne peut dégager que des impressions partielles. Il est par exemple notoire qu'en Morbihan, nombre de terrains boisés incendiés en 1976 ont fait l'objet de mises en culture ».

« Dans les deux départements, le bilan des interventions répressives apparaît bien maigre face à ce que l'on peut savoir, ou estimer, de l'importance des défrichements illicites ; on peut même considérer que ce bilan est particulièrement faible dans le Morbihan. Plus que de libéralisme, c'est de **laxisme** qu'il faut, à notre sens, parler sur ce point ». Les causes sont à rechercher dans la faiblesse de l'effectif des personnels ainsi que dans certains éléments déjà évoqués. « Mais la **cause essentielle du laxisme** constaté demeure indiscutablement l'absence de volonté politique d'engager des actions répressives. N'étant nullement incités à « constater » les infractions dont ils peuvent avoir connaissance, voire même ayant pu être un temps, en Morbihan, plus ou moins découragés de le faire, les personnels de terrain se replient tout naturellement dans une position de laisser-faire. Si l'on peut comprendre la difficulté d'une attitude plus énergique de la part des responsables administratifs, une évolution, même prudente, vers une fermeté accrue n'en serait pas moins indispensable ».

*

On voit que la défense de la forêt n'est pas qu'une affaire de bons sentiments. Le rapport sur les défrichements présente entre autres mérites celui de poser le problème en termes économiques et politiques. En le sortant des placards où il était enfermé depuis son arrivée en Morbihan, et en le faisant connaître dans la mesure de nos possibilités, nous pensons pouvoir aider à faire bouger un peu les choses au niveau administratif, et inciter certains décideurs à faire plus souvent prévaloir le long terme, c'est-à-dire la préservation et la valorisation du patrimoine forestier, dans leur gestion quotidienne des conflits de l'espace rural.