

Contribution pour l'application de la BCAE7 :

Cas particulier des haies

Analyse des structures Bocages



ATBVB
association des techniciens
de bassins versants bretons



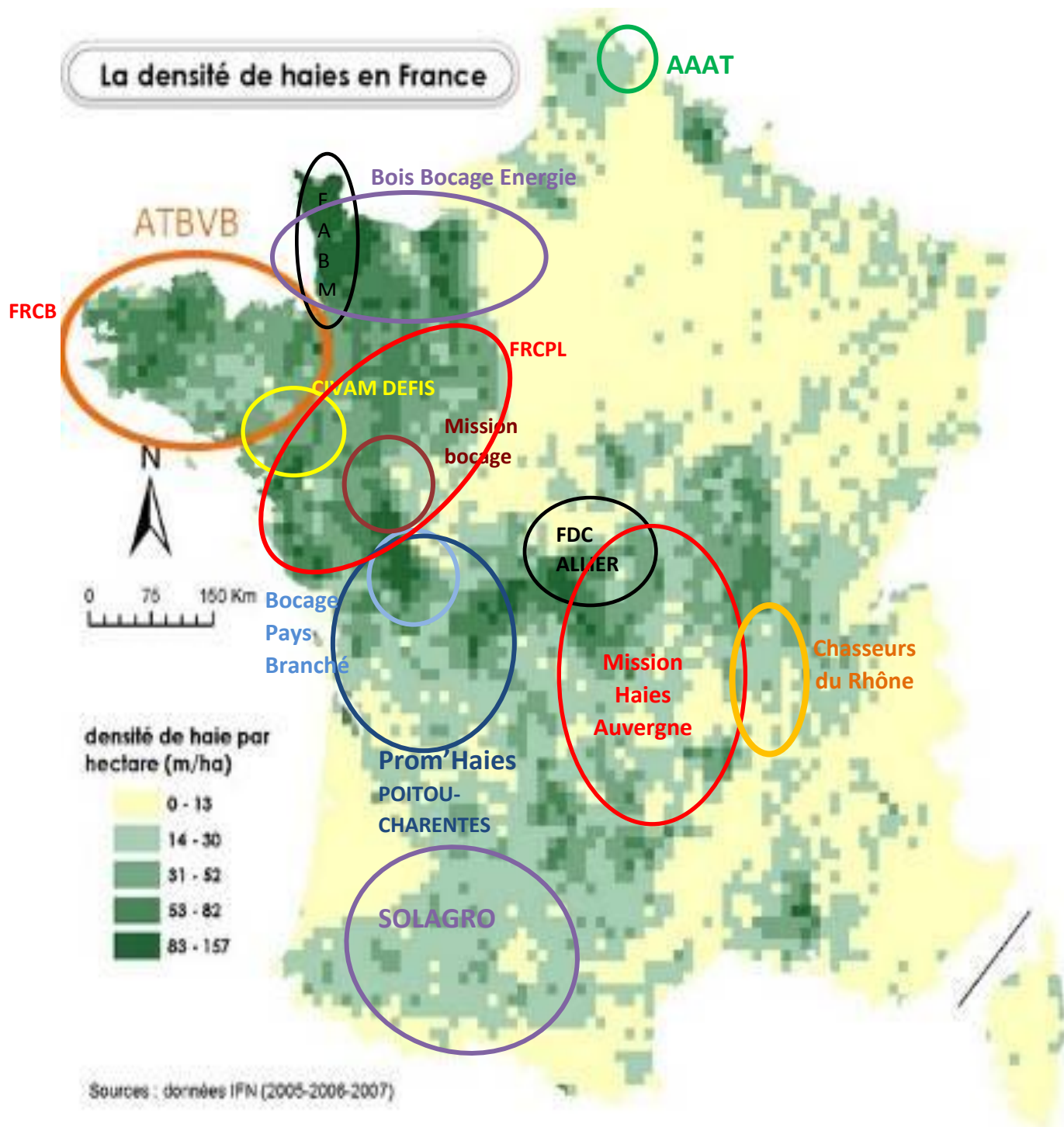
Fédération Régionale
des Chasseurs de Bretagne
FÉDÉRATION DÉPARTEMENTAIRE DES CHASSEURS
DES CÔTES D'ARMOR, DU FINISTÈRE, D'ILLE ET VILAINE, DU MORBIHAN
Kevread-Rannvro Chaseourien Breizh
Kevreadoù departamant chaseourien Breizh
REIZHIOU AR BODVOR, PENN-AR-BED, D'ILHAO-C'HERIZH, AR MOR-BIHAN



1. Les signataires de la note

Les paysages bocagers présentent en France des caractéristiques de haies très différentes. Les structures rédactrices de ce document recouvrent ces territoires fortement bocagers et sont représentées ici sur la carte des densités de haies de l'Inventaire forestier national de 2007.

Vous trouverez en annexe le nom et les missions de ces structures, ainsi qu'un inventaire photographiques des particularités régionales.



2. Situation actuelle et problématique

La préservation durable du bocage ne passe pas par une vision conservatrice (figée) des éléments bocagers. Si elle est louable dans ses intentions, cette stratégie néglige le fait que ce type de paysage, suivant les régions et suivant les territoires, n'est pas « à l'équilibre » et a besoin d'évoluer. C'est-à-dire que si l'on veut faire jouer au bocage l'ensemble des rôles environnementaux qu'on lui prête (biodiversité, paysage, ressource de biomasse, conservation des sols, lutte contre les transferts de polluants le long des versants, ralentissement dynamique des crues, piégeage de carbone...), il faut que le paysage puisse évoluer en fonction des usages et des attentes sociétales, et essentiellement en fonction de l'usage agricole qui l'intègre dans son système de production et qui l'entretient.

Pour les haies et les talus, la BCAE7 en vigueur jusque 2014 (maintien des particularités topographiques), bien que n'offrant qu'une protection limitée pour nos secteurs très bocagers de polyculture élevage (3 à 5% de SET dans la SAU), avait l'intérêt majeur de les rendre éligibles au paiement direct. Cela allait dans le bon sens, poussant au maintien des haies et talus sur les exploitations et reconnaissant le rôle de la haie et du talus, boisé ou non, dans nos systèmes agricoles (protection du bétail et des cultures, maintien des sols, auxiliaires de cultures, infiltration des eaux).

Dans sa nouvelle forme, la BCAE7 doit inclure la notion de protection effective d'éléments déclarés, le % minimum de SET étant supprimé.

Au premier abord, cette proposition semble intéressante. Pourtant elle pose plusieurs questions majeures.

Deux cas de figures peuvent se présenter :

- soit l'élément n'est pas déclaré (sorti de la surface agricole), auquel cas les avancées de ces dernières années pour intégrer la haie et le talus à la PAC auront été vains et le message envoyé à la profession agricole est particulièrement négatif (perte de surfaces éligibles aux aides directes) ;
- soit l'élément est déclaré et il devient protégé, à l'exception de dérogations possibles pour quelques cas limités actuellement (gestion sanitaire, nouveau chemin d'accès, aménagement foncier, arasement avec compensation préalable, demande d'autorisation à la DDTM en cas d'arasement sans compensation).

Par ailleurs, une analyse comparative des différents dispositifs de transcription de la conditionnalité dans les pays européens (pour certains déjà anciens) possédant des régions bocagères apportent des éléments de référence pour construire le nouveau dispositif de la France (cf document en annexe). Les propositions faites pour améliorer l'application de la BCAE 7 dans la suite du document se sont inspirées de ces rédactions.

3. Discussion et propositions pour la prise en compte du bocage dans le cadre de la nouvelle PAC

A. La définition de la haie :

Une grande partie des bocages de France est composé de haies vives, plantées pour certaines sur talus, où les arbres et arbustes poussent librement. L'entretien est réalisé par élagage des arbres, ou recépage des taillis d'arbustes.

Ces haies sont très différentes des haies basses taillées sur les trois faces que l'on rencontre en particulier dans le centre de la France, issus du plessage anciens de leurs arbustes, ou conduits comme tel pour servir de clôture végétale, de limite parcellaire ou le long des bords de routes.

Ces différences de structures de haies doivent pouvoir être intégrées dans la définition proposée par la BCAE.

Un référentiel photographique des types de haies rencontrées dans les zones des structures porteuses de cette note est associé en annexe à ce document.

(1) Largeur de la haie

Définition proposée par le Ministère (document MAAF : PAC 2015 état des lieux et derniers arbitrages du 16 décembre)

-largeur maximale de 10m

Questions que pose cette proposition :

Cette définition n'est pas assez précise. Cette distance est considérée de quelle manière : de chaque côté du centre de la haie jusqu'à l'aplomb du houppier dans le champ ? Largeur totale du houppier ? Uniquement pour le propriétaire de la haie ? Qu'en est-il des haies mitoyennes ?

Proposition du collectif :

Reprendre la définition des BCAE proposées en Bretagne pour la précédente PAC depuis 2011 (cf. schéma ci-dessous).

1^{er} cas :

Pour l'exploitant propriétaire¹ de la haie et qui la déclare pour la PAC dans son ilot : Prise en compte de la haie sur 10 m, correspondant à la largeur maximale entre la limite de propriété (pied extérieur de talus ou bord externe du pied de haie) et la première rangée de la culture/ou la limite d'entretien de la parcelle (cas des prairies).

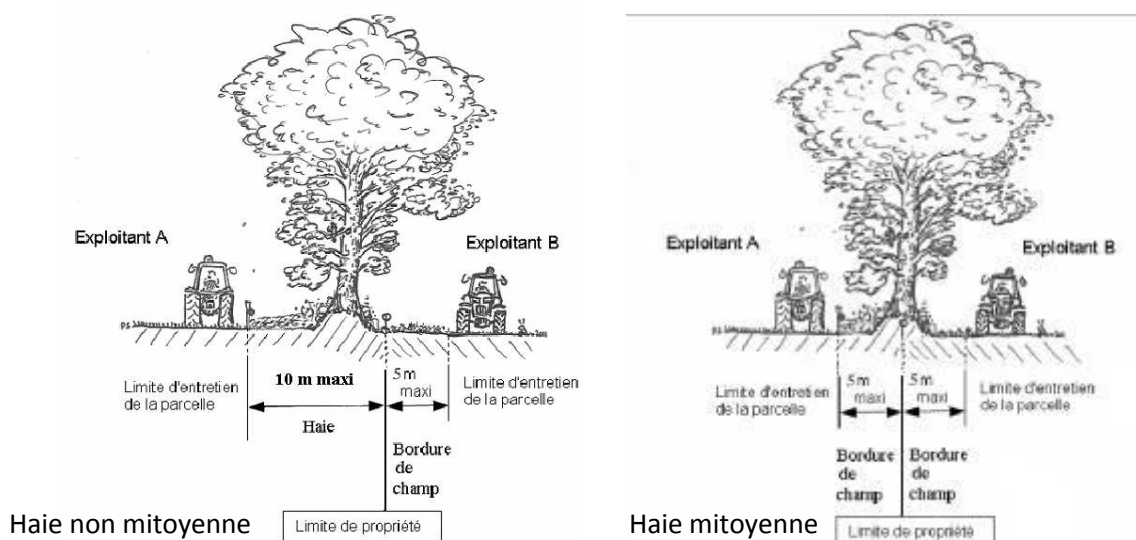
¹ Propriétaire (qui peut aussi être locataire) mais entendu ici comme celui qui déclare la haie dans son parcellaire PAC.

L'exploitant qui n'est pas propriétaire de la haie peut laisser une bande végétalisée en couvert spontané ou implanté, différenciable à l'œil nu de la parcelle cultivée qu'elle borde, d'une largeur de 1 à 5 m, et qui sera prise en compte comme « bordure de champ » au titre des BCAA.

2ème cas :

Les haies mitoyennes sont comptées pour 5 m maxi de part et d'autre de la limite de propriété.

Le schémas ci dessous décrit les deux situations.



A la déclaration : Pas de différence de traitement cartographique entre les haies en bordure d'îlot et celles à l'intérieur de l'îlot.

(2) Eléments de la haie

Définition proposée par le Ministère (document MAAF : PAC 2015 état des lieux et derniers arbitrages du 16 décembre)

-trouée autorisée de 1m

Questions que pose cette proposition :

Distance très faible par rapport à la réalité des haies sur les régions de l'ouest de la France, même quand elles sont bien fournies en arbres et arbustes. D'autre part, de quel type de trouée parle-t-on ? Entre 2 troncs ou cépées ? Au niveau de la canopée (recouvrement) ? Comment considérer les cépées récemment entretenues, les zones de régénération naturelle (très jeunes arbres recouverts par les ronces), et les jeunes plantations ? Prise en compte des entrées de champs qui font en moyenne 6 m ?

Exemple de haies présentant des trouées de plus d'1 m :



Haie de cépées d'arbustes (noisetiers)



Haie de futaie



Haie clairsemée embroussaillée avec régénération présente



Haie composée uniquement de cépées d'arbres (châtaigniers)



Jeune haie plantée à plat



Jeune haie plantée sur talus

Propositions du collectif :

Prendre en compte toutes les formes de haies : haie à plat, haie sur talus ou butte de terre, lisière boisée, alignement d'arbres mais aussi les talus nus.

Définition de la haie :

Unité linéaire de végétation ligneuse (arbres ou arbustes) ou semi ligneuse (ronces, genêts, ajoncs) implantée à plat ou sur talus et maintenue de manière à créer une limite entre deux espaces (agricole ou non) avec au moins en moyenne 1 individu arboré ou arbustif tous les 30 m.

Référentiel régionalisé : Il est important pour les déclarations et les contrôles, que chaque région décline la définition nationale, en un référentiel photographique qui spécifie les cas éligibles propre à chacun.

Il est aussi important d'intégrer dans les éléments topographiques les talus nus. Ce sont des espaces de biodiversité et de protection contre le ruissellement très importants qui servent aussi de base à de futures plantations.

Les haies et les talus ne doivent pas être traitées au moyen de produits phytosanitaires

- Dérogation possible pour des traitements localisés visant à lutter contre les adventices et plantes envahissantes.
- La limitation des traitements ne doit pas être remplacé par des passages intempestifs d'épaveuse sur les regarnis qui compromettent la reprise

Il est important aussi de noter que même si de nombreux experts classent le bocage comme une forme d'aménagements agroforestiers (en bordure de parcelle au lieu du plein champ), les conditions qui définissent les plantations agroforestières ne permettent pas d'y intégrer les haies bocagères. L'agroforesterie est considérée comme « l'association au sein d'une même parcelle, d'une production agricole animale et/ou végétale avec un peuplement d'arbres d'espèces forestières à faible densité, entre 30 et 200 arbres par hectare. ». Pour les haies constituées d'arbres d'alignement, avec un individu implanté tous les 10 m environ, les densités à l'hectare peuvent ne pas atteindre les 30 arbres hectares quand la parcelle fait plus de 2 ha. D'autre part, les arbustes en taillis ne sont pas considérés comme des espèces forestières.

B. Mesure du linéaire déclaré

Définition proposée par le Ministère (document MAAF système d'avertissement précoce – 14 Janvier 2015)

Non-respect de l'obligation de maintien d'une particularité topographique autre que le petit bâti rural :	
- moins de 3 % de la surface ou du linéaire, ou moins de 2 mètres ou moins de 1 are pour chaque catégorie	1 %
- entre 3 % ET moins de 10 % de la surface ou du linéaire (et au moins 2 mètres ou 1 are) pour au moins une catégorie	3 %
- entre 10 % (et au moins 2 mètres ou 1 are) ET moins de 20 % de la surface ou du linéaire ou moins de 15 mètres ou 10 ares pour au moins une catégorie	5 %
- 20 % de la surface ou du linéaire (et au moins 15 mètres ou 10 ares pour au moins une catégorie	intentionnelle

Questions que pose cette proposition :

Les tracés de linéaires bocagers sur orthophotos IGN (année de référence variable suivant les régions - pour exemple la campagne IGN en Bretagne date de 2012), et les mesures terrain sont source importante d'erreurs de l'ordre de 5% (cf fiche biais induit par les traçages et la mesure des linéaires de haies).

Le niveau d'erreur se cumule très vite en mètre linéaire à l'échelle de la haie jusqu'à 10m dans l'exemple présenté.

D'autre part, le linéaire déclaré partira d'une référence au 1^{er} Janvier 2015. Elle n'est pas contrôlable, faute de références. Il est à craindre que nombreuses haies soient détruites durant l'hiver en cours pour ne garder que les haies qui ne posent pas de problèmes aux exploitants.

Proposition du collectif :

- **intégrer un pourcentage de tolérance** entre les mesures réalisées lors d'un contrôle et les mesures déclarés (imprécisions des tracés, et des outils de mesure) : 7 à 10% à l'échelle des haies de l'exploitation
- **supprimer dans les documents toute notion de mètres linéaires** que ce soit dans les pénalités ou les dérogations.

C - Définition des souplesses, proposition

Définition proposée par le Ministère (document MAAF : PAC 2015 état des lieux et derniers arbitrages du 16 décembre)

Possibilités destruction exceptionnelle :

- Gestion sanitaire de la haie
- Déclaration d'utilité publique
- Nouveau chemin d'accès

Possibilités de déplacement :

- réimplantation préalable
- 1m linéaire réimplanté pour 1m linéaire détruit

* Dans la limite de 2 % du linéaire de l'exploitation ou de 2 m, le déplacement peut se faire après déclaration préalable à la DDT(M).

* Le déplacement sur autorisation préalable de la DDT(M) peut se faire dans les cas d'une modification d'accès à la parcelle, un meilleur emplacement environnemental justifié sur la base d'un conseil (y compris cas d'aménagement foncier hors DUP), dispensé par une chambre d'agriculture ou une association agréée de protection de l'environnement (portant sur la localisation (obligation) et les espèces (recommandations)), un échange parcellaire(jusqu'à 100% du linéaire de haies bordant la parcelle échangée et si le déplacement se fait sur la parcelle portant initialement la haie)

Questions que pose cette proposition :

On ne différencie pas clairement la notion de destruction définitive par arasement (arrachage, destruction mécanique ou tout autre moyen supprimant définitivement la haie) de la gestion courante nécessaire à son maintien dans le temps (coupe d'arbres, recepage, ...). La gestion de la haie ne met pas en péril sa pérennité et de ce fait ne doit pas apparaître dans le régime dérogatoire.

La souplesse apportée au dispositif n'est pas suffisante. Cette proposition d'application des BCAE ne permet pas au bocage d'évoluer en fonction des usages. Les conséquences peuvent être désastreuses.

Les agriculteurs auront à décider de déclarer ou non ces éléments dans leur surface PAC (surface admissible), en fonction **de l'intérêt d'un paiement PAC par rapport à la contrainte de maintien** associée, un choix va être fait : les éléments topographiques déclarés dans le dossier PAC et primés seront aussi sous contraintes car ils deviendront «protégés»; Si cette mesure n'est pas souple, les haies seront majoritairement non déclarées et donc leur emprise va être maintenue au minimum ou elles seront arasées.

L'apport important que peut avoir la PAC est de reconnaître les éléments du bocage en les rendant éligibles, comme cela a été le cas ces dernières années.

Cette proposition n'est pas pensée en cohérence avec l'échelon de planification local. En effet, certaines communes ont choisi de préserver leur bocage par les documents d'urbanisme (Loi paysage) et de ce fait ont de règles locales d'autorisation d'arasement. Cette démarche est locale et valable à long terme.

Cette mesure doit prendre en compte les dispositifs locaux dans son application.

Enfin ces conditions ne sont pas modulées suivant la densité bocagère existante sur l'exploitation. L'enjeu de la préservation du bocage n'est pas la même quand les densités sont de 20ml/ha que de 250-300 ml/ha. Le régime de dérogation devrait être adapté à ces différentes situations. Les contraintes nouvelles sur le bocage figent certains paysages et les évolutions possibles des systèmes agricoles. Elles défavorisent encore une fois les agriculteurs qui ont préservé ce patrimoine contre ceux qui l'ont détruit.

Propositions du collectif :

Il est fondamental de préciser que cette mesure s'applique à la modification substantielle ou à la suppression définitive d'éléments bocagers et non à la gestion courante des haies. **Il faut préciser que l'exploitation du bois reste tout à fait possible sans formalités particulières, à condition de conserver le caractère boisé de la haie.** Les DRAF et ADEME encouragent d'ailleurs fortement les opérateurs de l'énergie à valoriser les bois bocagers pour alimenter les chaufferies collectives en complément des approvisionnements forestiers.

➤ **Possibilités de destruction exceptionnelle**

Il faut disposer d'un système de dérogation suffisamment ouvert, en adoptant un objectif **de maintien d'un pourcentage des éléments déclarés en 2015 (80, 90%, ?)** ; Cette proposition de fonctionnement ne nécessite plus obligatoirement la cartographie des linéaires bocagers mais uniquement **la déclaration d'un nombre de ml total**, ce qui apporte de la souplesse de localisation.

Cette tolérance pourrait être plus ou moins importante suivant les densités bocagères présentes sur l'exploitation. Très faible quand les densités sont faibles, de l'ordre de 10% quand les densités sont fortes.

- **Au dessus de ce seuil, aucune démarche n'est nécessaire auprès de l'administration.**
- **En dessous du seuil, la destruction est soumise à autorisation de la DDTM pour**
 - arrachage pour cause sanitaire,
 - déclaration d'utilité publique,
 - aménagement ou échanges fonciers,
 - reprise de terres,
 - aménagement nécessaire au fonctionnement de l'exploitation comme la construction ou l'agrandissement d'un bâtiment, la création d'accès
 - autres cas à définir

Si localement un document d'urbanisme ou une décision de la collectivité de protéger son bocage (*Article R421-23-i : classement d'éléments paysagers hors PLU*) est en vigueur, alors l'autorisation de destruction doit être délivrée par la collectivité et non par la DDTM.

En cas de perte d'une parcelle, l'agriculteur n'a pas l'obligation de replanter le linéaire en moins.

➤ **Pour une possibilité de déplacement**

- **Il est important de laisser de la souplesse dans cette règle en supprimant toute notion de % ou de ml ou en l'augmentant fortement. Le bocage doit pouvoir évoluer en fonction des usages agricoles.**

Dans ce cas, la déclaration n'est pas nécessaire puisque le linéaire arasé est compensé (**par anticipation** donc pas de problème au moment des contrôles).

- Au-delà de ce pourcentage, plutôt que de définir des cas possibles de déplacement, il serait peut **être plus simple de fixer des cas où le déplacement n'est pas possible**, adaptable par grande région bocagère (par exemple augmentation du risque de ruissellement de la parcelle, protection d'une zone humide, bocage remarquable...)

Par ailleurs, dans les zones à **grande densité bocagère**, la reconstitution à équivalent 1m pour 1 m peut être complexe. La compensation pourrait être transformée en **amélioration des linéaires de haies maintenues à l'équivalence** (ou au double ?) en réalisant des regarnies de haies par exemple ou en fermant des trouées.

- Le projet de plantation doit être accompagné par un **opérateur de la haie dont la compétence est reconnue par la DDTM**. L'agrément « protection de l'environnement » n'est pas une obligation.
- Si localement un document d'urbanisme ou une décision de la collectivité de protéger son bocage (*Article R421-23-i : classement d'éléments paysagers hors PLU*) est en vigueur, alors l'autorisation de déplacement doit être délivrée par la collectivité et non par la DDTM.
- **Les nouvelles haies plantées ou talus construits** doivent **impérativement** être inclus de fait dans la surface admissible. Si cette disposition n'est pas explicitement reprise dans l'admissibilité, il est fort possible que les dispositions envisagées aient un effet pervers tout à fait dommageable quant au déploiement des programmes de reconstitution du bocage.