



MS PPSE – 2018/2019



Mars 2019

Adèle VANTORHOUDT, Camille GODFRIN, Clara SAVARY,  
Kimmy TOURE et Stéphane COFFIN

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>PARTIE I : Un objet transversal présent dans différentes politiques sectorielles</b> .....	4
<b>A) Des Services Ecosystémiques au cœur des jeux d'acteurs ?</b> .....	4
<b>B) Financements, politiques et instruments existants</b> .....	5
<b>PARTIE II : Un « business as usual » en l'absence de conflits</b> .....	8
<b>A) Quelle place pour l'acteur régulateur ?</b> .....	8
<b>B) La PAC comme stratégie d'action ...</b> .....	10
<b>C) ... ne prenant pas en compte l'urbain</b> .....	11
<b>PARTIE III : Des stratégies de gestion en débat</b> .....	13
<b>A) Multiplier et renforcer les instruments existants</b> .....	13
<b>B) Une politique publique dédiée</b> .....	14
<b>C) Politique publique dédiée : toujours « cloisonnante et descendante » ?</b> .....	15
<b>CONCLUSION</b> .....	18
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	20

*Le contenu de ce document doit être considéré comme propre à ses auteur-e-s, et n'engage ni les encadrant-e-s du Mastère Spécialisé "Politiques Publiques et Stratégies pour l'Environnement" ni AgroParisTech.*

## INTRODUCTION

Au cours d'un dossier d'étude dans la Somme, nous avons constaté que les acteurs du territoire avaient recours à l'arbre et aux haies dans des buts différents. Ces éléments paysagers nous ont été présentés comme des moyens d'action pour la réalisation de projets d'environnement : se prémunir des coulées de boue, protéger la biodiversité et les cultures ou encore lutter contre le réchauffement climatique. Ces objets sont aussi synonymes de beauté esthétique des paysages et, dans certaines régions, constituent un patrimoine. Par exemple, les plans bocagers et la sensibilisation à l'importance des haies sont devenus l'une des missions du Syndicat Mixte Baie de Somme 3 Vallées. Nous nous sommes interrogés sur l'existence d'une politique publique concernant les haies et les arbres qui permettrait de soutenir et promouvoir des actions environnementales de ce type. Nos recherches nous ont montré qu'il n'en existait pas, mais que l'arbre et la haie sont des objets mentionnés dans diverses politiques sectorielles, généralement dans le but de les maintenir et les protéger. Cependant, cela n'a pas toujours été le cas et certaines politiques publiques ont au contraire entraîné leur arrachage, notamment la politique agricole via le remembrement.

Dans le dictionnaire, la haie est définie comme étant « *un alignement d'arbres et d'arbustes qui marque la limite entre deux parcelles, entre deux propriétés*<sup>1</sup> ». Dans le milieu agricole, l'arbre et la haie sont généralement associés au bocage qui est un « *assemblage de parcelles (champs ou prairies), de formes irrégulières et de dimensions inégales, limitées et closes par des haies vives bordant des chemins creux*<sup>2</sup> ». Le bocage est la grande victime du remembrement avec une diminution très importante du linéaire bocager entre 1960 et aujourd'hui. A titre indicatif, entre 1960 et 1990, 60% des talus, haies et arbres d'alignement ont disparu en France<sup>3</sup>. Il en est de même dans les espaces urbains et périurbains où les arbres et haies tendent à disparaître. Face à cette destruction massive des haies, des instruments ont été créés pour les protéger et promouvoir les services écosystémiques qu'elles rendent. Par exemple, la PAC s'est saisie des objets arbre et haie en créant un système de subventions aux agriculteurs conditionné à la présence de haies sur l'exploitation. A l'échelle nationale, le ministère de l'Agriculture a lancé un programme de promotion de l'Agroforesterie. Des

---

<sup>1</sup> Dictionnaire Larousse

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Eau et Rivières de Bretagne, « Protection, entretien et valorisation du bocage », Guide technique à l'usage des collectivités.

associations et des entreprises privées se sont lancées dans la plantation d'arbres et de haies et la sensibilisation des agriculteurs et du grand public.

Ces instruments multiples (programmes, etc.) nous ont semblé être complexes et diffus, présents dans différentes politiques publiques, avec une myriade d'acteurs concernés. C'est pourquoi nous nous sommes demandés s'il y a besoin d'une politique publique dédiée aux arbres et aux haies ou bien si les instruments existants sont suffisants ?

Afin de répondre à cette question, nous nous sommes mis d'accord pour définir la politique publique dédiée comme unique et nationale. Elle englobe à la fois l'échelle rurale et urbaine et les objectifs nationaux sont définis par l'Etat puis déclinés et mis en place par les Régions. En plus, nous avons envisagé qu'une politique publique unique des arbres et des haies pourrait s'articuler autour des services écosystémiques (SE) qu'ils rendent. Les SE renvoient à la valeur des écosystèmes et de la nature et portent à débat dans la communauté scientifique. Ainsi, le Millenium Ecosystem Assessment (MEA) les définit comme représentant « *les bénéfiques que les humains tirent des écosystèmes*<sup>4</sup> ». Divers organismes ont introduit des variations à cette définition : « *les SE sont les multiples avantages que la nature offre à la société*<sup>5</sup> ». Ainsi, il y a un changement de perspective selon que la nature offre ses services à l'Homme ou que celui-ci en tire les services dont il a besoin. Cette nuance peut entraîner un rapport différent de l'Homme à la nature selon la perspective qu'il choisit. Dans les deux cas, nous pouvons constater que les écosystèmes rendent à l'Humanité de nombreux services. Pour nos recherches, nous avons sélectionné la définition des SE mentionnée dans l'ouvrage *Les SE : Repenser les relations nature et société*<sup>6</sup>. Cette définition prend en compte la dimension anthropocentrée des SE, avec les services de prélèvement (nourriture, eau, bois, etc.), de régulation (climat, inondations, etc.) et culturels (récréatifs ou spirituels) permettant à l'Homme de vivre et survivre. Elle inclut aussi la dimension écocentrée, donnant à la biodiversité une valeur intrinsèque. Cette notion de SE considérée sous ces deux angles entraîne le besoin de protéger la nature pour elle-même, mais aussi pour l'Homme.

---

<sup>4</sup> Millenium Ecosystem Assessment, « Rapport de synthèse de l'évaluation des écosystèmes pour le Millénaire », 2005, p.9, disponible sur : <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.447.aspx.pdf>

<sup>5</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Services écosystémiques & Biodiversité », disponible sur : <http://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/fr/>

<sup>6</sup> Meral Philippet et PESCHE Denis, *Les services écosystémiques : repenser les relations Nature et Société*, collection Nature et Société, ed. Quae, Mai 2016.

Selon nous, cette notion est importante pour analyser la place de l'arbre et des haies dans les politiques publiques car celle-ci semble déterminée par la capacité de ces éléments végétaux à rendre service à l'Homme. De plus, elle nous semble être une approche intéressante pour valoriser les arbres et haies dans une politique publique et auprès des acteurs du terrain et du grand public. Nous avons donc mené nos entretiens autour de ces deux axes : les services écosystémiques et une politique publique dédiée. Notre but était de déterminer si les instruments existants sont suffisants, ou sinon, si une politique publique dédiée aux arbres et haies seraient une solution pour mieux protéger et gérer ces formations végétales. Nous avons donc rencontré des acteurs institutionnels et des acteurs de terrain. Ces derniers sont deux agroforestiers et deux agriculteurs conventionnels en polyculture élevage dans le bocage bas-normand ; l'association Haies Magiques, et la Fondation Yves Rocher. Côté institutionnel, nous avons rencontré un chargé de mission Biodiversité et Agroforesterie du Ministère de l'Agriculture, une personne travaillant pour un Conseil Architecture Urbanisme Environnement, une représentante des Chambres d'Agricultures, de l'Association Française Arbres Champêtres et Agroforesterie (AFAC-Agroforesteries), ainsi qu'une personne en charge du projet Breizh Bocage au Conseil Régional de Bretagne. Enfin, nous avons aussi eu l'occasion de nous entretenir avec des chercheurs (notamment de l'INRA) et d'autres acteurs au cours de la Journée Nationale de l'Agroforesterie du 18 Décembre 2018.

Nous répondrons à la question posée au travers de trois parties. Dans un premier temps, nous nous interrogerons sur l'importance des services écosystémiques dans les réflexions des acteurs gravitant autour de l'objet 'arbres et haies' ainsi que sur les financements, outils et politiques liés à ces objets. Nous décortiquerons ensuite les jeux d'acteurs en nous basant sur l'Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale (ASGE) et développerons l'une des stratégies envisagées par certains acteurs pour mieux intégrer l'arbre dans les politiques : la PAC. Nous aborderons ensuite les deux autres stratégies envisagées, la création et le renforcement d'instruments existants et la création d'une politique dédiée, et nous nous interrogerons sur les caractéristiques de cette dernière.

## **PARTIE I : Un objet transversal présent dans différentes politiques sectorielles**

### **A) Des Services Écosystémiques au cœur des jeux d'acteurs ?**

Dans les champs et dans les villes, près des chemins et des routes, des rivières et des maisons, etc., l'arbre concerne potentiellement tout le monde, tous les domaines d'action et tous les niveaux de décision et de compétence, qu'il s'agisse d'une collectivité, d'un bassin versant, d'un village, d'une exploitation ou d'un jardin.

Lorsque nous avons commencé nos recherches sur les arbres et les haies, nous sommes partis du postulat que tenir compte des services écosystémiques dans une politique publique unique pourrait constituer un moyen simple et rapide de valoriser ces objets. Ce double bénéfice rendu à l'Homme et à la nature représentait pour nous un levier incontestable de succès pour amener la société à mieux les prendre en charge. Les scientifiques s'accordent sur l'existence et la pertinence de services écosystémiques rendus par les arbres et les haies. Même si les acteurs rencontrés ne les nommaient pas comme tel (« *un truc d'intellectuels un peu déconnectés et pas très parlant sur le terrain* »), ils les prennent quand même en compte dans leurs actions.

Ainsi, parce qu'ils offrent une grande diversité de services écosystémiques à de nombreux bénéficiaires, les arbres et les haies sont source d'enjeux multiples pris en charge par de nombreux acteurs.

Sur le schéma ci-dessous figurent les acteurs rencontrés dans le cadre de nos recherches. Il est important de préciser que les institutions bordées de pointillés n'ont pas été directement interrogées mais ont été citées de manière récurrente.

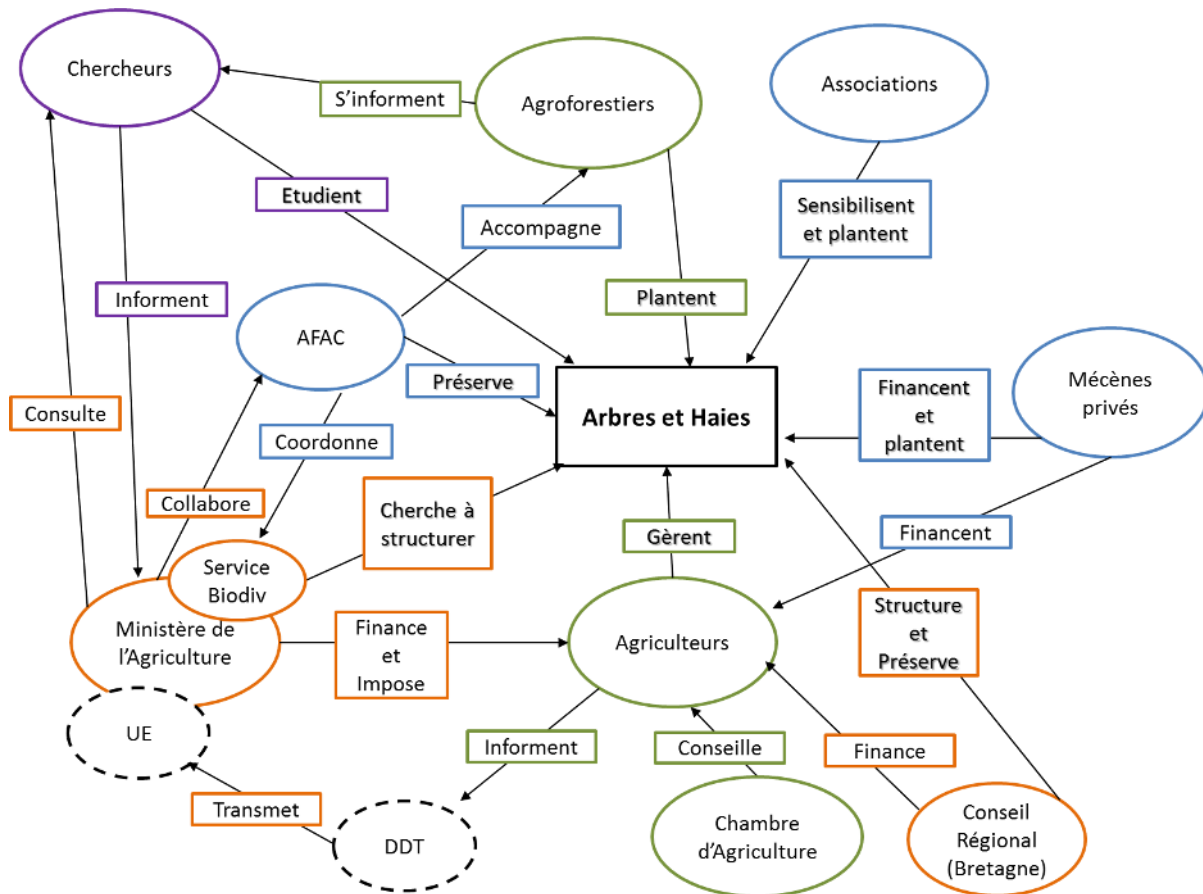


Figure 1 : Les Jeux d'Acteurs

Les chercheurs (violet) étudient les enjeux liés aux arbres et aux haies et conseillent les autres acteurs. Les acteurs agricoles (vert) ont un impact direct sur ces objets et sont soutenus et conseillés par des institutions (orange) souhaitant organiser la gestion des arbres et des haies. Quant aux acteurs privés (bleu), ils co-construisent et complètent les actions de structuration de ces objets.

## B) Financements, politiques et instruments existants

Parce qu'ils sont des objets diffus, l'arbre et la haie sont actuellement pris en compte par le biais de politiques sectorielles : énergie, agriculture, biodiversité, urbanisme, etc. Cette intégration est souvent vue comme un avantage car cela évite aux enjeux de l'arbre et des haies d'être marginalisés, et leur permet au contraire d'être envisagés de manière systémique et transversale dans les différents secteurs de l'action publique.

Comme on l'a vu dans le schéma précédent, l'arbre et la haie sont d'abord très fortement liés au secteur agricole et de développement rural. En effet, les exigences de l'agriculture



moderne et le remembrement ont contribué à la dégradation des paysages ruraux par l'agrandissement des parcelles et la disparition des haies. Face aux destructions massives du bocage, la Politique Agricole Commune (PAC), après avoir développé une approche productiviste, introduit aujourd'hui dans son règlement des mesures destinées à le préserver. Les haies sont notamment protégées dans le cadre des règles de conditionnalité des aides de la PAC. Les instruments destinés à structurer la préservation des arbres et des haies de la PAC sont certaines Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) et surtout via le principe de conditionnalité de la BCAE7 qui « (...) érige des règles pour le maintien des particularités topographiques qui sont des éléments pérennes du paysage (haies, bosquets, mares)<sup>7</sup> ». Le respect de ces règles conditionne le versement des aides aux agriculteurs.

L'arbre et la haie sont également des éléments pris en compte dans les documents d'urbanisme. En effet, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), lorsqu'ils sont élaborés, doivent être en compatibilité avec le SCoT (et donc le SAGE et le SRCE) qui impose de préserver la trame bocagère en mettant l'accent sur son rôle dans la préservation de la biodiversité.

L'arbre et la haie peuvent également être pris en compte dans les politiques publiques énergétiques. Depuis 2011, la France s'est dotée d'un Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC). Au niveau local, les collectivités doivent élaborer un Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) qui peut, selon le choix des territoires, introduire des mesures liées aux arbres et à la haie.

Enfin, l'arbre et la haie sont bien évidemment aussi inclus dans les politiques publiques en faveur de la biodiversité. La Trame verte et bleue, instituée en 2007 en France, constitue un outil de préservation de la biodiversité visant à intégrer les enjeux de maintien et de renforcement de la fonctionnalité des milieux naturels dans les outils de planification et les projets d'aménagement. Dans ce cadre, les haies constituent une partie importante de la sous-trame sylvoarborée, qui concerne tout ce qui est ligneux – arbres, arbustes et lianes.

Cette prise en compte dans les politiques publiques s'accompagne d'actions plus concrètes et opérationnelles. Des programmes de financement publics ont ainsi été mis en place tel celui de la région Bretagne, Breizh Bocage. Il existe également des financements privés sous forme de mécénats (Accords Hôtels, Fondation Yves Rocher).

Pour conclure, bien que l'intégration transversale des enjeux de l'arbre et de la haie dans les différentes politiques sectorielles peut être un avantage, elle peut également se révéler être

---

<sup>7</sup> AFAC-Agroforesterie. DOI : <https://afac-agroforesteries.fr/agrement-bcae7/la-bcae7/>

un inconvénient pour ces objets. Un des acteurs rencontrés, engagé dans la préservation du bocage, a lui-même reconnu des limites à cette inclusion transversale en nous confiant que *« l'avantage de cette transversalité c'est qu'on peut rentrer dans toutes les politiques, et à la fois on est souvent oublié »*. Cette transversalité permet donc aux enjeux de l'arbre et la haie d'être infusés dans l'ensemble des politiques sectorielles mais sans jamais leur attribuer une place centrale, ce qui peut être facteur de marginalisation. De plus, cette intégration dans diverses politiques sectorielles pourrait avoir tendance paradoxalement à masquer la cohérence globale d'une politique volontariste en faveur du bocage.

## PARTIE II : Un « business as usual » en l'absence de conflits

### A) Quelle place pour l'acteur régulateur ?

L'Analyse Stratégique de la Gestion Environnementale (ASGE) nous apparaît être le cadre idéal à la situation que nous avons à traiter. Ce concept permet d'analyser les stratégies de gestion d'un problème ou d'un conflit environnemental. On peut identifier trois types d'acteurs : sectoriel, d'environnement et régulateur. Le premier porte un projet, une politique ou une activité dans un domaine donné ayant un impact sur l'environnement. Le second défend une évolution de la situation actuelle et porte le changement en faveur de l'environnement. Le troisième arbitre et régule la situation de conflit. Ceci se résume dans le schéma théorique général ci-dessous :

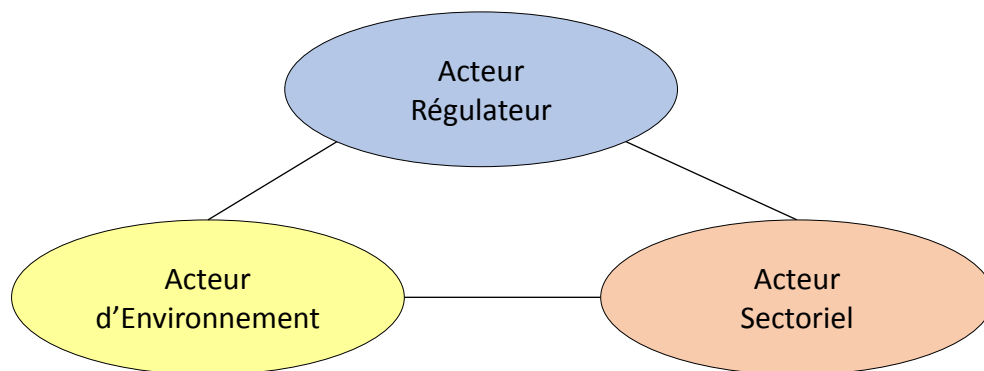


Figure 2 : l'ASGE

A présent, en appliquant ce concept à notre cas d'étude, nous obtenons un nouvel angle de vue des jeux d'acteurs en présence. Les acteurs sectoriels sont représentés en rose dans la figure 3 : il s'agit des agriculteurs et des acteurs de la politique agricole (portée par les institutions nationales et européennes). Les acteurs d'environnement sont les chercheurs, les agroforestiers, l'AFAC, le service biodiversité du Ministère, les associations, le Conseil Régional de Bretagne, et les mécènes. Ces acteurs agissent pour la préservation des arbres et haies de manière variée par la mise en place de labels, de plantations, d'agriculture alternative, de sensibilisation, de formation ou encore en faisant du lobby sur les acteurs sectoriels.

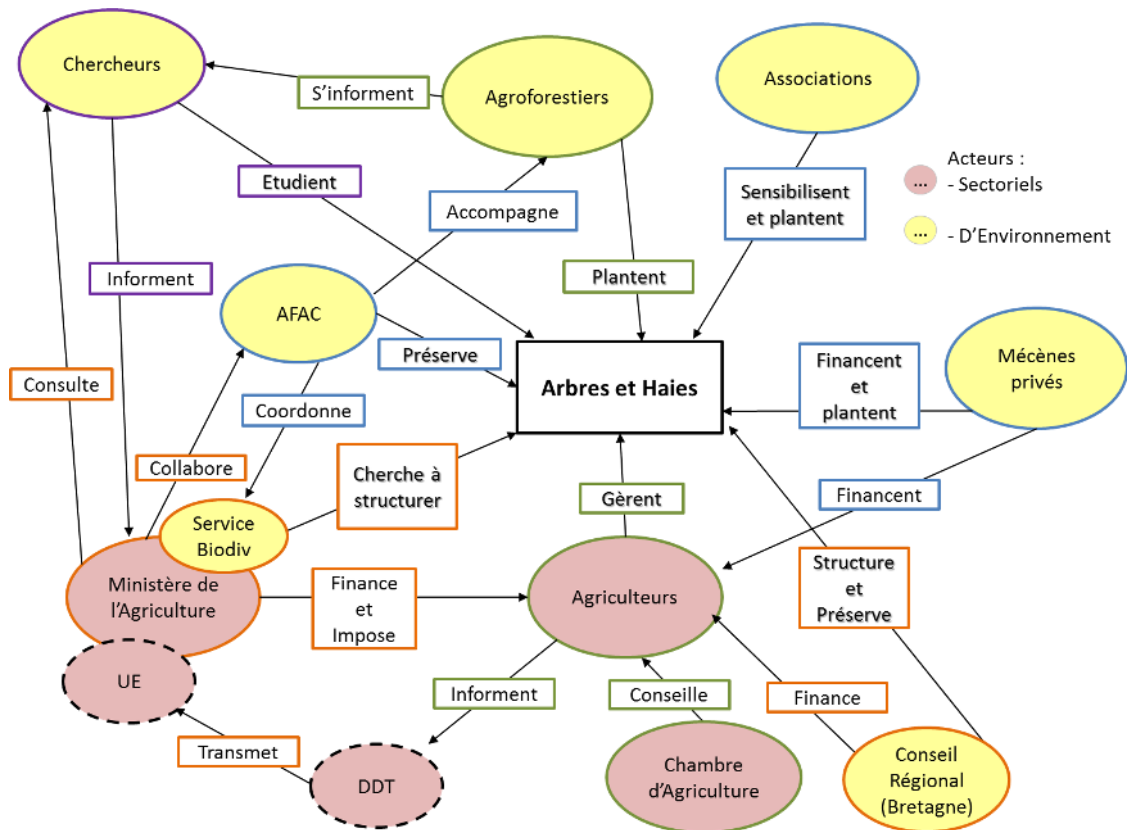


Figure 3 : Les Jeux d'Acteurs vus à travers l'ASGE

On peut voir sur ce schéma qu'il n'existe pas d'acteur régulateur. Selon nous, c'est la preuve que les arbres et haies ne font pas l'objet d'un réel intérêt ni d'un conflit environnemental. Or, le conflit peut parfois être à l'origine de l'action en matière de gestion environnementale. Ces objets sont des victimes collatérales des activités humaines, personne n'y est vraiment opposé, et elles ne sont pas détruites pour ce qu'elles sont mais pour l'espace qu'elles occupent. Les agriculteurs que nous avons rencontrés nous ont précisé que les haies sur leurs exploitations avaient été rasées au moment du remembrement et de la mécanisation de l'agriculture. Néanmoins, même s'il n'y a pas vraiment de conflit, il y a quand même des acteurs qui se sont saisis de cet objet et s'engagent pour leur préservation car ils considèrent qu'il s'agit d'un véritable enjeu environnemental.

De cette analyse théorique, nous avons identifié trois potentielles stratégies d'action à destination des acteurs d'environnement pour mieux préserver les arbres et haies. La première serait d'intégrer la préservation de ces objets dans le règlement de la future PAC, en menant une réforme en profondeur de celle-ci. La seconde serait de renforcer, améliorer et créer des

instruments de préservation. La troisième consiste à instituer une politique publique unique et dédiée à ces objets. Dans la majorité des entretiens menés, investir la PAC et renforcer l'existant semblent être les stratégies les plus plébiscitées.

## **B) La PAC comme stratégie d'action ...**

Historiquement, après la seconde guerre mondiale, l'agriculture nationale s'est transformée en agriculture intensive dans le but de nourrir les Français<sup>8</sup>. Cette intensification de l'agriculture a induit la coupure en masse des arbres en milieu rural et donc, par ce biais, a transformé la relation que l'Homme avait avec les arbres. En d'autres termes « *les rapports non productivistes et émotionnels avec les arbres ont été laissés tombés* ».

Le développement de l'agriculture intensive en Europe a été accompagné par la création de la PAC, considérée comme l'une des principales causes de destruction des arbres et des haies. Cette politique a pendant de longues années incité indirectement les agriculteurs à raser leurs haies en octroyant des primes selon les surfaces cultivées, les forêts, haies, mares ou cours d'eau devant être déduits de la surface à subventionner.

Aujourd'hui encore, la majorité des acteurs mettent en avant l'importance de la PAC et plus particulièrement les enjeux soulevés par ses dysfonctionnements actuels. En effet, elle pourrait jouer un rôle dans la protection de l'arbre et de la haie. En l'état actuel, certains de ses outils manquent de pertinence et peuvent même se révéler contre-productifs. Par exemple, en 2014, la PAC a introduit dans son règlement la BCAE7 dont le but est de conditionner les aides à l'obligation de maintenir les haies. Or, plusieurs acteurs ont mis en évidence le fait que cette mesure s'est révélée contre-productive puisqu'elle a entraîné « *une augmentation des arrachages, alors que c'était une mesure qui visait à les protéger* ». La BCAE7 fut également à plusieurs reprises critiquée pour sa mauvaise définition de la haie, jugée comme « *trop aléatoire et compliquée à comprendre pour les agriculteurs* ». Ainsi, selon les acteurs et techniciens de la filière agricole, la PAC est pensée sans véritable concertation avec les acteurs de terrain, ce qui engendre de fortes problématiques.

---

<sup>8</sup> Daucé Pierre, Guigueno Louis. Aux origines de la modernisation agricole et de l'intensification de l'agriculture en Bretagne. In: *Noroi*, n°124, Octobre-décembre 1984. pp. 541-557.  
DOI : [https://www.persee.fr/doc/noroi\\_0029-182x\\_1984\\_num\\_124\\_1\\_4196](https://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1984_num_124_1_4196)

Paradoxalement, bien que la PAC soit largement décriée, elle reste perçue comme un levier essentiel pour enrayer le déclin des arbres et des haies en milieu rural. Beaucoup d'acteurs ont ainsi mentionné les Paiements pour Services Environnementaux (PSE) comme un outil pertinent à inclure dans la PAC 2020. Les PSE sont des instruments incitatifs qui consistent à offrir une rémunération en contrepartie de l'adoption de pratiques favorables à la préservation de l'environnement. Dans la profession agricole il y a débat : certains agriculteurs conventionnels présentent le bocage comme étant « *contraignant* », selon eux, « *ça fait beaucoup d'entretien* ». Ils considèrent que « *ça n'est pas [leur] métier qui est déjà fatigant* ». Au contraire, d'autres choisissent d'orienter leur exploitation en fonction des SE rendus par les arbres et haies, comme l'agroforesterie. Ainsi, l'un des acteurs rencontrés a choisi de transformer l'exploitation familiale en exploitation agroforestière, nous précisant qu'il est « *amoureux des haies* ». Les services sont d'ordres paysagers, d'ombre, de filtrage d'eau et d'air ou encore de diminution des ruissellements. Néanmoins, ils demeurent difficiles à mesurer. Ils constituent par conséquent des instruments à priori intéressants mais dont la mise en œuvre opérationnelle peut apparaître délicate et complexe par les bénéficiaires potentiels. On peut émettre l'hypothèse que l'établissement et le développement des PSE pourrait dépendre en grande partie de la volonté et de la capacité des acteurs privés ou publics à les mobiliser. Les réflexions autour de ce sujet ne seront peut-être pas suffisamment abouties en 2020 pour être inscrites dans la nouvelle PAC, ce qui questionne la pertinence de se concentrer exclusivement sur cette stratégie.

### **C) ... ne prenant pas en compte l'urbain**

Comme nous l'avons vu, les arbres et les haies sont intégrés dans différentes politiques publiques sectorielles, et notamment la politique agricole commune. Pourtant, ces objets sont aussi source de véritables services écosystémiques pour la fonctionnalité des villes. En effet, les arbres plantés en ville présentent de nombreuses vertus écologiques en apportant aux territoires urbains une réponse efficace pour lutter contre les îlots de chaleur et favoriser la biodiversité. Malgré les services incontestables que la végétation peut rendre pour la ville, il est vrai qu'aujourd'hui, comme nous l'ont révélé beaucoup d'acteurs, la nature semble avant tout mise en scène comme un élément du mobilier urbain, ayant seulement une fonction décorative et esthétique. En effet, les aménageurs ne se soucient guère des autres services dont ils pourraient bénéficier avec les plantations, de même que certains pouvoirs publics, malgré des

preuves scientifiques<sup>9</sup>. Un acteur engagé dans la plantation de haies en milieu urbain a lui-même reconnu que « *les haies rurales sont beaucoup plus prises au sérieux, tandis que les haies urbaines sont oubliées : il n'y a pas de dispositif d'aide à la haie urbaine* ».

Ainsi, ce sont les acteurs associatifs, via des projets originaux comme la plantation de paysages comestibles<sup>10</sup>, qui proposent des emplacements intelligents pour permettre d'inclure des continuités de trames vertes dans les projets tout en sensibilisant le grand public.

De plus, un organisme privé majeur dans le financement de plantation de haies nous a confirmé que les bénéficiaires de leur aide étaient en majorité des agriculteurs. Ils ne financent que très rarement des projets en milieu urbain car ceux-ci sont « *compliqués à mettre en œuvre, coûtent très cher, et peuvent être une vitrine pour les élus* ».

Concernant les haies, « *il n'y en a pas en ville si ce n'est éventuellement en périphérie urbaine* ». De ce fait, leur prise en compte et leur gestion y sont quasi-nulles. Au contraire, il existe de nombreuses initiatives dans le milieu rural. Nous pouvons ainsi citer les financements, abordés précédemment, les associations de défense, les formations proposées par certaines Chambres d'Agriculture, etc. Dans le milieu agricole, l'arbre et la haie semblent être largement perçus avant tout comme des auxiliaires (via leurs SE), les agriculteurs étant alors identifiés comme leurs principaux gestionnaires. Les questions relatives aux politiques publiques pour ces éléments paysagers sont donc très souvent reliées aux questions de politiques agricoles. Il nous semble que dans une telle situation la stratégie consistant à investir la PAC est insuffisante et inadaptée pour prendre en compte tous les enjeux liés à la préservation des arbres et des haies.

De plus, la PAC ne prévoit que des instruments financiers (subventions, conditionnalité). Or, les mentalités, habitudes et rapports à la nature des agriculteurs ne pourront pas évoluer seulement par le biais de financements. Il est important de mettre en place d'autres instruments (notamment des formations et de la sensibilisation). Certains acteurs d'environnement l'ont bien compris et ont choisi de militer pour la mise en place des PSE afin d'avoir une place à la table des négociations, tout en continuant à travailler sur d'autres actions.

---

<sup>9</sup> Nowak, D., et al., 2002. Brooklyn's urban forest... General technical report ne-290... U.s. department agriculture., usda forest service. Ed. Newtown square.

<sup>10</sup> Ce type de projet a pour but de rapprocher les citoyens de la nature, plus particulièrement les arbres ; mais aussi d'ouvrir le dialogue sur les SE. En instaurant des pôles composés d'arbres fruitiers en ville, les populations urbaines s'y familiariseraient et prendraient de ce fait conscience d'un SE rendu par ceux-ci : les fruits.

## PARTIE III : Des stratégies de gestion en débat

### A) Multiplier et renforcer les instruments existants

Parce qu'investir la PAC est une stratégie risquée, longue et restrictive, les acteurs d'environnement continuent à s'orienter vers une autre stratégie consistant à améliorer les différents instruments existants et à en créer de nouveaux. Celle-ci émerge des acteurs de terrain et permet donc de bien identifier les problèmes. Nous pouvons par exemple citer le label « Végétal Local<sup>11</sup> » qui, dans une certaine mesure, vient renforcer le Plan National de l'Agroforesterie du Ministre de l'Agriculture. Ce label est initié par l'AFAC et la Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux (FCBN), en réponse à un appel à projet du Ministère de l'Ecologie sur « *la conservation et l'utilisation durable d'espèces végétales indigènes pour développer des filières locales* ». Il vise à préserver la diversité génétique des essences plantées. Ayant intégré officiellement l'Agence Française pour la Biodiversité en 2018, il devrait bientôt être rejoint par d'autres. Notamment un label national « gestion durable du bocage » visant à développer la filière bois énergie de façon pérenne. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'agroforesterie et le bocage offrent de nouvelles perspectives économiques (bois d'œuvre, etc.) aux exploitants : « *Ces nouvelles pratiques sont une évolution dynamique du système* ». Mais les outils ne se limitent pas aux labels ou à la structuration de filières économique.

Le dispositif national de suivi des bocages (élaboré par l'IGN et l'ONCFS) est ainsi très attendu puisqu'il n'y a pas de cartographie et d'inventaire précis des linéaires de haies dans de nombreuses régions. Cela permettrait d'avoir un point de référence sur lequel se baser pour adapter et renforcer les actions en faveur des haies. Cela illustre la volonté politique de la part de l'ensemble des acteurs de disposer de leviers d'action (cf. la Journée nationale de l'agroforesterie en décembre dernier). Un autre point plusieurs fois évoqué, en matière technique, est lié à l'entretien des arbres et haies. Il est aujourd'hui bien souvent inadapté et compromet la pérennité des projets. De plus il n'est pas subventionné, ce qui a notamment été soulevé par un agriculteur.

---

<sup>11</sup> AFAC Agroforesteries, "La marque collective simple : Végétal local", disponible sur : <https://afac-agroforesteries.fr/nos-projets-en-cours/arbres-et-arbustes-certifies-vegetal-local/le-label-vegetal-local/>



Cette stratégie est largement plébiscitée par les acteurs rencontrés car elle permet de la souplesse, et la prise en compte de tous les types d'espaces (urbain, rural, etc.). Cependant, il s'agit de petits pas fait de manière individuelle au bon vouloir des agriculteurs, des pouvoirs publics et des citoyens. De plus, il y a encore des manques à combler tels que la création de filières économiques, l'accompagnement de la gestion et l'entretien des haies et améliorer la formation agricole. Ces lacunes, pour être comblées, nécessitent une force d'action difficile à obtenir dans la situation actuelle. En effet, malgré le rôle fédérateur de l'AFAC, il existe un manque de communication entre acteurs d'environnement et entre ces derniers et les acteurs sectoriels. Lors de notre étude, il a été évoqué une défaillance dans la transmission d'informations entre chercheurs et mécènes privés, ou entre chercheurs/acteurs d'environnement et agriculteurs conventionnels. C'est pourquoi la troisième stratégie peut sembler pertinente.

## **B) Une politique publique dédiée**

Le premier constat que nous avons fait lors de l'avancée de notre travail est qu'une politique dédiée englobant l'arbre et la haie n'est pas un sujet de réflexion aujourd'hui. Bien que la question se soit posée au niveau ministériel et par certains membres d'institutions publiques, la plupart des acteurs interrogés n'y ont pas songé avant leur entretien. En revanche, certaines des personnes sollicitées soulignent l'intérêt de la question notamment d'un point de vue stratégique.

Certains d'entre nous considèrent que beaucoup d'acteurs ont écarté trop vite cette stratégie qui pourtant reste pertinente à bien des égards. Tout d'abord, un acteur régulateur serait identifié et permettrait d'arbitrer de potentiels conflits. Il induirait ainsi une prise en compte plus importante et approfondie des revendications des acteurs d'environnement qui devraient plus se mobiliser. Ensuite, avec des objectifs nationaux et une gestion à l'échelle régionale, l'objet serait mieux pris en compte par cette politique unique.

L'échelle régionale fait en effet consensus comme étant la plus pertinente pour mener une réflexion et des actions en faveur de l'arbre et de la haie. Pour un des agriculteurs entendus « *C'est la Région qui devrait prendre ça en charge, parce que c'est local, il n'y a pas de bocage dans l'Eure par exemple* ». La Région est un « *échelon puissant qui peut faire pression sur l'échelle nationale* » selon un autre acteur.

Selon nous, la création d'une politique publique unique serait pertinente dans le sens où toutes les informations de gestion des arbres et des haies seraient répertoriées sur un seul et même document juridique. Le milieu urbain serait alors pris en compte dans la politique en plus du milieu rural. Ainsi, les directives de gestion de ce milieu seraient établies, claires et accessibles contrairement à ce qui nous a été présenté lors de nos entretiens.

Si la première réponse donnée est généralement plutôt en faveur d'une création d'une politique publique unique, cette dernière est rapidement remise en question. Sont alors avancés plusieurs arguments soulignant l'inefficacité, ou plutôt l'inadaptabilité, d'une telle politique.

Premièrement, l'arbre et la haie sont deux objets transversaux et interdisciplinaires du fait de leurs services écosystémiques attachés à plusieurs thématiques (ex : énergie avec le bois bocage, climatique avec le stockage carbone, etc.). Il faut ainsi « *sortir des politiques cloisonnantes et associer l'agriculture et l'environnement (notamment via les ministères) pour travailler ensemble* ». Avec la création d'une politique publique unique, il existerait un réel risque de marginalisation de la gestion des arbres et des haies dans le débat public. D'autant plus que plusieurs institutions publiques incluent déjà ces objets dans leurs politiques : Conseil Départemental, Conseil Régional, Chambre d'Agriculture, intercommunalités, etc. Cette transversalité et cette prise en compte dans plusieurs politiques permettent également une souplesse d'action. Il nous a ainsi été confié que « *les services écosystémiques des arbres sont très variés et donc c'est pratique de ne pas être identifié comme un truc à part, et de pouvoir participer à pleins de choses* » et « *manger à plusieurs râteliers* ».

Cependant, des limites à cette transversalité et à la stratégie consistant à multiplier les instruments ont été soulevées. « *L'avantage de cette transversalité c'est qu'on peut rentrer dans toutes les politiques et à la fois on est souvent oubliés.* » Le fait de multiplier les acteurs et les instruments amoindrit leur influence. Il faut donc « *créer du lien mais il ne faut pas s'enfermer dans une politique publique* ».

### **C) Politique publique dédiée : toujours « *cloisonnante et descendante* » ?**

Comment les acteurs d'environnement choisissent-ils de s'organiser collectivement ? De quelle manière et par qui les décisions concernant les arbres et les haies et leur gestion doivent-

elles être prises ? D'après nos entretiens, il semble que la façon dont s'organisent les acteurs s'inscrit dans le paradigme de la gouvernance. Les acteurs refusent que l'Etat agisse de manière unilatérale et selon eux la prise de décision et la gestion des arbres et haies doit être multi-acteurs. Il nous semble que le rejet de la stratégie d'une politique publique unique soit dû au fait qu'ils partagent la vision consistant à penser les politiques publiques comme émanant du seul gouvernement. On nous a ainsi confié « *Ça ne serait pas efficace d'avoir une politique publique commune. Ce n'est pas une politique descendante qui va faire planter des arbres. Il faut travailler localement avec les gens. Ça se fait même si c'est difficile* ». Au contraire, une politique publique peut émaner d'une gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux, comme c'est le cas pour de nombreuses politiques d'environnement (telle que celle des Parcs nationaux depuis 2006).

Concernant les arbres et les haies, nous pensons que la création d'une politique publique unique est compatible avec ce système de gouvernance. La situation actuelle présente une démarche *bottom-up*, avec des acteurs de terrains organisant la préservation des arbres et haies. La mise en place d'une politique publique unique, intégrant l'Etat à cette démarche, ne changerait pas cela et ne limiterait pas la capacité d'action de ces acteurs d'environnement. Le rejet de création d'une politique publique unique s'explique aussi par une forme de défiance envers les pouvoirs publics nationaux. Certains acteurs ont notamment souligné leur peur d'une institutionnalisation, d'être mis de côté. Une politique publique unique induirait un cadre contraignant, un ajout de règles, de contrôles, etc. Un agriculteur nous a ainsi confié « *Je ne crois pas en la politique, c'est un monde que je n'aime pas. On est obligé de passer par là, de discuter avec eux mais c'est trop difficile de travailler avec eux* ». Il nous a également été dit qu'une telle politique irait à l'encontre de la dynamique impulsée par les acteurs : celle d'une appropriation de ces objets au niveau local, de manière volontaire.

« *Une politique publique ça n'est pas faire quelque chose, c'est donner un signe* ». Les pouvoirs publics ont ainsi pour rôle de donner un cap mais ne sont pas en capacité financière, humaine et logistique de soutenir le développement de ces objets. Pour l'un des acteurs, une politique publique unique serait aussi l'occasion de dégager plus de financement à condition que « *l'agence soit séparée de l'Etat et dotée d'un budget significatif comme les Agences de l'eau actuellement* » ; ou bien avec la généralisation de partenariats publics-privés.

En effet la plupart des initiatives portant sur l'arbre ou la haie émergent de manière indépendante et locale, sans rechercher le soutien des pouvoirs publics (du moins nationaux). Nous pouvons ainsi citer les exemples de Breizh bocage, un programme souhaité par le Conseil

régional de Bretagne, ou de Haies magiques, une association à rayonnement plutôt départemental (Essonne). Si ces deux exemples démontrent que le secteur public est loin d'être exclu de ces initiatives, le secteur privé a souvent été cité comme un partenaire d'importance, par le biais de mécénat ou bien de financements liés au stockage du carbone. Au niveau du financement l'addition du secteur privé et du secteur public permet ainsi de trouver un équilibre.

## CONCLUSION

Dans un contexte de changement climatique, de diminution de certaines ressources et d'un appauvrissement de la biodiversité, notre société s'est engagée dans une transition énergétique et écologique. C'est dans ce cadre que bon nombre de réflexions environnementales émergent, portant aussi bien sur l'espace urbain que rural. Comme nous l'avons vu au cours de ce dossier, l'arbre et la haie en sont partie prenante en raison des multiples services écosystémiques qu'ils rendent. Si bon nombre d'acteurs soulignent leur importance et la pertinence des actions de préservation/développement liées, ces objets n'ont pas de politique dédiée. Cela est d'autant plus étonnant que les politiques publiques ont beaucoup influencé le traitement fait aux arbres et haies ces dernières décennies. La politique du remembrement et la Politique Agricole Commune ont ainsi entraîné la diminution du bocage. En milieu urbain, ces objets ont longtemps été mis de côté avant d'être incorporés dans ces documents d'aménagements, notamment le PLU. Aujourd'hui, bien que l'ensemble des acteurs semble prendre conscience d'un problème, force est de constater que les pouvoirs publics et leurs politiques ne parviennent pas à inverser la tendance. Il était alors pertinent de s'interroger sur la création d'une politique publique unique de l'arbre et la haie, d'autant plus que certains objets (telle l'eau) en bénéficient. Même si certains y sont favorables, la majorité des acteurs que nous avons rencontrés n'en ont pas exprimé le besoin.

Cependant, il nous semble que les instruments existants sont insuffisants pour protéger ces éléments paysagers. Ils sont aujourd'hui un objet transversal présent dans différentes politiques sectorielles (politique agricole, documents d'urbanisme, politique énergétique...), afin d'en définir la gestion, la fonction et la protection. Néanmoins, cette dernière n'est pas toujours effective, certains instruments ayant des effets inefficaces voire contre-productifs. La PAC, très souvent mentionnée, apparaît de manière paradoxale comme étant à la fois à l'origine de la disparition des haies et comme la solution pour enrayer ce déclin notamment via les PSE. Cependant, c'est une solution insuffisante car elle se concentre sur des subventions et ne sera peut-être pas réformée de manière suffisante d'ici 2020.

Finalement, grâce au cadre théorique de l'ASGE, nous avons dégagé l'un des enjeux majeurs de ce problème environnemental : l'absence de conflit et donc d'acteur régulateur. Les arbres et haies sont des victimes collatérales, et les acteurs d'environnement qui se sont saisis de la préservation de ces objets ne font pas suffisamment pression sur les acteurs sectoriels pour qu'ils changent leurs pratiques. Par exemple, l'un des instruments de préservation consiste à financer des plantations ou subventionner la présence de haies sur les exploitations agricoles.

Or, les pratiques n'évolueront pas avec le seul recours de subventions, il faut aussi changer les mentalités avec des formations et de la sensibilisation.

Pour ce faire, les acteurs doivent s'organiser collectivement pour prendre des décisions quant à la préservation et à la pérennité de la gestion des arbres et des haies. Grâce à une gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux, il est possible de mettre en place une politique publique unique. Celle-ci ne serait pas « cloisonnante et descendante », mais bien co-construite par tous les acteurs concernés : Etat, associations, agriculteurs, fondations, régions et collectivités territoriales, etc. Il s'agirait d'une formalisation du modèle actuel avec un rôle accru de l'Etat tout en permettant aux acteurs de terrain de participer activement. Ainsi, les trois stratégies que nous avons développées (investir la PAC, renforcer les instruments et créer une politique publique) ne sont pas exclusives et peuvent se renforcer les unes les autres.

## BIBLIOGRAPHIE

### SOURCES :

**AFAC Agroforesteries**, “La marque collective simple : Végétal local”, disponible sur : <https://afac-agroforesteries.fr/nos-projets-en-cours/arbres-et-arbustes-certifies-vegetal-local/le-label-vegetal-local/>.

**Daucé Pierre**, Guigueno Louis. Aux origines de la modernisation agricole et de l'intensification de l'agriculture en Bretagne. In: *Noroi*, n°124, Octobre-décembre 1984. pp. 541-557. Disponible sur : [https://www.persee.fr/doc/noroi\\_0029-182x\\_1984\\_num\\_124\\_1\\_4196](https://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1984_num_124_1_4196).

**Eau et Rivières de Bretagne**, « Protection, entretien et valorisation du bocage », Guide technique à l’usage des collectivités.

**Larousse** Dictionnaire.

**Meral** Philippet et **PESCHE** Denis, *Les services écosystémiques : repenser les relations Nature et Société*, collection Nature et Société, ed. Quae, Mai 2016.

**Mermet** Laurent, Cours d’Analyse Stratégique de la Gestion environnementale, disponible sur [https://www.youtube.com/results?search\\_query=mermetASGE](https://www.youtube.com/results?search_query=mermetASGE).

**Millenium Ecosystem Assessment**, « Rapport de synthèse de l’évaluation des écosystèmes pour le Millénaire », 2005, p.9. : <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.447.aspx.pdf>

**Nowak**, D., et al., 2002. Brooklyn’s urban forest... General technical report ne-290... U.s. department agriculture., usda forest service. Ed. Newtown square.

**Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO)**, « Services écosystémiques & Biodiversité », disponible sur : <http://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/fr/>, consulté le 15/02/2019.