

Politiques agricoles et bocages

FRANÇOIS OMNÈS

ONCFS, DRE, Unité faune de plaine,
Mission agriculture – faune sauvage,
Saint-Benoist.

Les programmations précédentes : de l'encouragement à l'obligation ...

Depuis 1993, la France met en œuvre des Mesures agro-environnementales (MAE) dans le cadre de programmes agri-environnementaux locaux, des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE), des Contrats d'agriculture durable (CAD) et des Mesures agro-environnementales territorialisées (MAET). La création de haies et le développement de bonnes pratiques d'entretien sont des mesures très fortement contractualisées. Le principe de ces MAE est de financer un surcoût lié à l'entretien des haies. P. Guillet, de la Chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire, relève que ce point n'a pas favorisé la réappropriation de l'arbre par les agriculteurs. Il en est de même des contrôles surface PAC qui n'ont pas favorisé le maintien des linéaires, notamment en bordure de parcelle cultivée.

Pour favoriser l'acceptation de la PAC, la « conditionnalité » soumet le versement des aides au respect de Bonnes conditions agricoles et environnementales d'exploitation (BCAE). Dès 2007, la Prime herbagère agro-environnementale (PHAE) est conditionnée à la détention de haies, alignements d'arbres, mares, etc., sur au moins 20 % de la surface engagée, sans destruction. Et à partir de 2010, le premier pilier de la PAC est assujéti à un minimum de surfaces d'intérêt écologique, converties en surface d'équivalents topographiques (1 % de la SAU en 2010, 3 % en 2011-2012 et 4 % en 2013).

Dans les premières années, des effets d'aubaine ont pu encourager certains

agriculteurs à souscrire des MAE, sans contraintes réelles par rapport à leurs pratiques habituelles. Localement, un cahier des charges inadapté a pu conduire à la dégradation biologique du bocage, avec une perte de hauteur et de largeur des haies contractualisées (cas du bocage bressan en Saône-et-Loire rapporté par T. Peyrton, de la FDC 71). Les très rapides évolutions des dispositifs n'ont pas toujours permis aux porteurs de projets de développer un accompagnement adapté et cela privilégie des « ventes flash » de contrats sans sensibilisation et suivi suffisants. D'où le constat réalisé ponctuellement d'arrachage de haies au terme des contrats.

Malgré toutes ces mesures, la place de l'arbre a continué à diminuer dans l'espace agricole français. Entre 2006 et 2009, les surfaces de haies et alignements d'arbres ont diminué de 3 %, passant de 1,10 million à 985 mille hectares.

Dans ce contexte, les aménagements réalisés par le Conseil général des Côtes-d'Armor (**encadré 1**), qui visent à reconstituer durablement un paysage agricole bocager répondant aux attentes des agriculteurs en termes de fonctionnalité et aux aspirations de la société du point de vue environnemental, semblent être une solution très pragmatique et opérationnelle, dans la mesure où la qualité biologique des haies est un élément prépondérant du diagnostic.

La programmation 2015-2020 : quelles perspectives ?

Les régions devenant autorité de gestion, ce sont 27 programmes régionaux de développement rural qui sont élaborés. Dans chaque région, une politique spécifique pour le bocage va pouvoir être mise en place, gagnant ainsi en proximité avec le terrain et avec les porteurs de projet (**encadré 2**).

▼ *Malgré toutes les mesures agro-environnementales mises en œuvre jusqu'ici, la place de l'arbre a continué de diminuer dans l'espace agricole français.*



© E. Midoux/ONCFS

► **Encadré 1 • L'aménagement foncier au service du remailage bocager**
L'exemple de Plestin-les-Grèves

NADINE PASCO et MICKAËL JEZEGOU,
Conseil général des Côtes-d'Armor

Si, par le passé, les remembrements ont dévasté les paysages bocagers, aujourd'hui la procédure d'aménagement foncier peut constituer un véritable atout pour recomposer un maillage bocager pérenne.

Le changement des pratiques agricoles de l'après-guerre a bouleversé le paysage bocager en Bretagne. Les remembrements des années 1960 ont entraîné des arasements intensifs de haies, détruisant la trame bocagère. Il reste aujourd'hui moins de 100 000 km de haies boisées en Bretagne, alors que dans les années 1970, il y en avait plus de 250 000 km.

Suites aux lois de protection de la nature de 1974 et face à l'érosion continue du bocage, le département des Côtes-d'Armor mettait en place dès 1979 un programme de plantation de haies « brise-vent ». Il s'agissait à l'époque de proposer des plants aux agriculteurs qui acceptaient de replanter des haies lors des opérations d'aménagement foncier.

Petit à petit, cette action s'est étendue à l'ensemble du département des Côtes-d'Armor. Depuis 2007, le programme Breizh Bocage a permis de donner de l'ampleur à cette volonté politique en mobilisant des crédits européens (FEADER). Aujourd'hui, une vingtaine de techniciens œuvrent au remailage bocager sur l'ensemble du département. Ce programme a permis la plantation de 1 500 km de haies bocagères entre 2008 et 2013. Parallèlement, les procédures d'aménagement foncier ont évolué, avec une prise en compte grandissante du bocage existant suite au renforcement du cadre législatif et réglementaire encadrant ces opérations (Loi sur l'eau, Loi paysage et Loi de modernisation agricole).

Par ailleurs, dès la fin des années 1990, le département des Côtes-d'Armor s'est doté d'une charte départementale d'aménagement foncier qui :

- renforce le contenu des études d'impact dans la recherche d'un meilleur équilibre entre les enjeux agricoles et environnementaux ;
- conditionne le financement des opérations à la réalisation des mesures compensatoires, notamment par la réalisation d'un remailage bocager toujours plus conséquent ;

- crée une bourse aux arbres et invite les communes à protéger leur patrimoine bocager dans les documents d'urbanisme.

Le récent transfert de compétence des procédures d'aménagement foncier de l'État vers les départements offre de nouvelles perspectives aux territoires ruraux, dans le respect de trois objectifs imposés par le Code rural :

- l'amélioration des conditions d'exploitation ;
- la mise en valeur des espaces ruraux et naturels ;
- la contribution à l'aménagement du territoire.

En appui sur cette nouvelle réglementation et face aux enjeux environnementaux à relever dans les Côtes-d'Armor (Plan algues vertes et programmes de bassins versants), le département développe au travers de la politique Aménagement foncier des projets complexes, répondant à la fois aux besoins agricoles (structuration du parcellaire et des dessertes...), aux enjeux environnementaux (trame verte et bleue, bocage...), aux aménagements et équipements communaux (emprises foncières et voirie rurale) et aux attentes des usagers (chemins de randonnées, cadre de vie...).

Dans l'élaboration de ces projets, le bocage tient une place prépondérante et fédératrice puisqu'il se trouve « à la croisée » de chacun de ces objectifs. Dans le cadre de la procédure, nous réalisons une étude fine du bocage et en profitons pour négocier chaque tronçon de haie à détruire et proposer des créations de nouveaux linéaires. Ainsi, il est désormais systématique de compter un linéaire plus important en sortie d'opération qu'au début. L'aménagement foncier de Plestin-les-Grèves illustre bien cette politique. Cet aménagement s'est soldé par l'arasement de 21 km de haies et la réalisation de 28 km de haies sur talus, 26 km de haies à plat, 16 km de regarnis et 2 km de talus nus chez 110 agriculteurs. Le nouveau maillage s'appuie sur un parcellaire recomposé qui a fait l'objet d'une large phase de concertation, permettant de garantir la pérennité des ouvrages réalisés et le maintien des systèmes herbagers. ●

▼ *Vues avant/après de l'aménagement d'un chemin rural sur la commune de Plestin-les-Grèves destiné à un usage mixte pour l'agriculture et la randonnée, qui a été élargi et le long duquel ont été implantés un linéaire bocager ainsi que des nichoirs à chiroptères.*



Les nouvelles MAE, les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), conservent les mêmes fondements méthodologiques et financiers. Les engagements unitaires, telle la mesure LINEA 01 (entretien des haies), sont associés en un Plan agri-environnemental et climatique territorialisé. Le plan est piloté par un porteur de projet animateur de l'action sur le terrain, promoteur de la contractualisation auprès des agriculteurs.

Au niveau européen, les infrastructures agro-écologiques sont considérées comme des éléments non productifs ou non agricoles. Cette perception ne contribue pas à une bonne prise en compte de l'intérêt du bocage par les agriculteurs ni à renouveler son image, alors même que tous les acteurs de la recherche et du développement, ainsi que les collectivités, poussent à faire reconnaître la multifonctionnalité des haies.

Conclusion

Unaniment salué lors du colloque comme une véritable avancée, l'engagement unitaire LINEA 09, qui inaugurerait le principe d'une mesure à obligation de résultat pour le bocage, a été supprimé de la nouvelle programmation. C'est une conséquence de l'instauration d'un régime d'interdiction de destruction des haies dans le cadre de la BCAE 7. Cette dernière mesure soulève beaucoup d'interrogations quand à sa perception par les agriculteurs sur le terrain et ses conséquences effectives. Il en est de même sur les nouvelles modalités d'intégration des éléments fixes du paysage dans les surfaces éligibles aux aides et les contraintes de déclaration afférentes.

Dans ces conditions, la nouvelle programmation verra son intérêt dans la capacité des porteurs de projets à intégrer les mesures « bocage » dans une approche système des exploitations agricoles. Les habitats constituant le bocage doivent retrouver leur place dans l'acte de production agricole. C'est l'un des fondements de l'agro-écologie, et il faut peut-être plus attendre de cela que de la PAC. ●

▼ Les habitats constituant le bocage doivent retrouver leur place dans l'acte de production agricole.



► Encadré 2 • Quelles politiques agricoles pour protéger le bocage ?

Le rôle des régions

HÉLÈNE AUSSIGNAC,
Association des régions de France

La réforme de la PAC pour la période 2015-2020 est marquée par un changement de gouvernance. Ce sont les régions qui deviennent autorités de gestion, en lieu et place de l'État. Elles élaborent des Programmes de développement rural régional (PDRR), composés de mesures cadrées au niveau national (notamment les mesures agro-environnementales et climatiques ou MAEC) et de mesures adaptées au contexte régional. Les dispositions financières arrêtées à la date du colloque laissent espérer plus de moyens dans les régions concernées.

Les PDRR comptent des mesures en faveur du bocage, en particulier la série des engagements unitaires LINEA pour les infrastructures linéaires et les milieux aquatiques comme les haies, les ripisylves, les arbres isolés, les mares et les fossés. Il s'agit de mesures de bonne gestion écologique, visant le respect de dates d'intervention adaptées et de modalités d'intervention compatibles. Les PDRR comprennent aussi des mesures liées aux investissements non productifs.

Le programme Breizh Bocage initié par la région Bretagne est reconduit pour la période 2015-2020. Trois objectifs sont poursuivis : la restauration du maillage par des plantations de haies et des créations de talus, la préservation du bocage par l'adaptation des documents d'urbanisme, la sensibilisation du public. Le cahier des charges du programme prévoit une approche stratégique territorialisée pluriannuelle, un diagnostic opérationnel concerté et des travaux sur le terrain.

En région Pays de la Loire, l'objectif est de préserver les complexes bocagers existants mais à l'équilibre fragile, en mobilisant des porteurs de projets comme les communautés de communes, les pays, les associations, les coopératives agricoles. Sur la base d'un inventaire régional des bocages, le projet établit un diagnostic territorial opérationnel et concerté, et un programme de travaux ou d'acquisition de matériel en commun.

En Bourgogne, la région lance un appel à projets « Plan Bocage ». Dans le cadre d'une réflexion globale d'aménagement du territoire, intégrant notamment la TVB et les contrats de rivière, des conventions liant porteurs de projet et région fixent des engagements de plantation, de restauration et d'entretien. Ce sont déjà 342 km de haies champêtres qui sont contractualisées.

En Poitou-Charentes, les priorités régionales sont fixées sur l'élevage, les systèmes plus durables et le maintien de l'identité régionale par ses paysages. Le bocage est au centre du dispositif et des soutiens sont apportés aux pilotes des projets sur le terrain, aux associations et aux collectivités pour la création de linéaires sur les emprises communales.

Dans tous les projets régionaux, des dispositifs de soutien hors agriculture existent qui permettent aux collectivités de s'impliquer fortement. Cela traduit encore la multifonctionnalité du bocage et ses différentes perceptions sociales. ●

▼ Les régions soutiennent notamment des programmes de replantation de haies.



© D. Rolland