

La Politique agricole commune protège-t-elle les haies ? Interprétations plurielles de la conditionnalité des aides relative à la BCAE7

En vertu de la « bonne condition agroenvironnementale » n° 7 (BCAE7), tout bénéficiaire d'une aide de la Politique agricole commune a depuis 2015 l'obligation de maintenir les haies qui sont présentes sur son exploitation. Cette règle, inédite par son ambition, protège-t-elle effectivement les haies ? Après avoir présenté le contenu de la BCAE7, l'article explore les façons dont elle est interprétée sur le terrain par les trois principaux groupes d'acteurs : les agriculteurs, les services de l'État et les conseillers agroforestiers.

D

Depuis 2015, tout bénéficiaire d'une aide de la Politique agricole commune (PAC) a pour obligation de maintenir les haies qui sont présentes sur son exploitation. Détruire ou remplacer une haie sont dorénavant des actions qui répondent à un règlement national dont le non-respect peut entraîner une pénalité financière. Sous le nom de « bonne condition agroenvironnementale » n° 7 (BCAE7), la conditionnalité de la PAC, qui stipule les règles de base que tout bénéficiaire s'engage à respecter, fait preuve d'une ambition inédite en faveur de la préservation du bocage. Dès lors, une question simple peut être formulée : la PAC protège-t-elle les haies ?

Actuellement, les données disponibles ne permettent pas d'apporter une réponse chiffrée. Ce manque de connaissances est diagnostiqué par la Cour des comptes européenne, qui reconnaît ne pas pouvoir évaluer l'efficacité de la conditionnalité de la PAC (Milionis *et al.*, 2016). Il est néanmoins possible de réunir des éléments qui permettent d'appréhender les facteurs de l'application de la BCAE7. C'est dans ce but que nous avons mené une enquête sociologique. En effet, la mise en œuvre d'une règle dépend de la façon dont elle est interprétée par différents types d'acteurs. Parler d'« interprétation » met en avant l'activité de ces acteurs multiples, à l'inverse d'une

approche qui privilégierait l'étude de leur « perception » ou « réception » de la règle. Dans le cas de la protection des haies, trois types d'acteurs sont en jeu :

- les agriculteurs, qui y sont soumis ;
- les services de l'État, qui ont pour mission de l'appliquer ;
- les conseillers agroforestiers, qui sont les auxiliaires techniques de sa mise en œuvre.

Comment chacun de ces trois groupes, qui n'est aucunement homogène, interprète-t-il la BCAE7 ?

L'objectif de cet article est précisément d'inventorier la pluralité de ces interprétations. Il est issu d'une étude portant sur l'écologisation de la PAC qui allie l'analyse des textes réglementaires, d'archives, de comptes rendus d'observations et d'entretiens semi-directifs avec des éleveurs conventionnels (Puy-de-Dôme et Allier), des agents de l'administration et des conseillers agroforestiers de douze départements (répartis entre l'Ouest et le Centre-Est de la France). Une partie de l'étude a pu être menée grâce à un travail collaboratif avec l'Afac-Agroforesteries. L'enquête de terrain étant toujours en cours, les résultats présentés conservent un caractère provisoire.

Afin de mettre en perspective les différentes interprétations mobilisées par les trois groupes d'acteurs, il est utile de décrire le contenu de l'arrêté.

Ce que dit l'arrêté ministériel

Qu'est-ce qu'une haie au sens de la BCAE7 ? Il s'agit d'« une unité linéaire de végétation ligneuse, implantée à plat, sur talus ou sur creux, avec une présence d'arbustes, et, le cas échéant, une présence d'arbres et/ou d'autres ligneux (ronces, genêts, ajoncs...) ». L'élément définitoire est donc la strate arbustive : les arbres alignés et les autres linéaires ligneux qui en sont dépourvus ne sont pas concernés par l'obligation de maintien. La largeur de la haie ne doit pas excéder dix mètres (aucun minimum n'est renseigné), il n'y a pas de hauteur minimale indiquée et son linéaire ne doit pas présenter de discontinuité supérieure à cinq mètres. Enfin, elle doit être à la « disposition » de l'agriculteur, c'est-à-dire qu'il doit en avoir le contrôle comme le bail, s'il n'est pas propriétaire, l'atteste.

Quelles sont les règles du maintien ? Le bois peut être récolté, que ce soit par la coupe à blanc ou par le recépage. Il est en revanche interdit de tailler la haie entre le 1^{er} avril et le 31 juillet, afin de ne pas nuire à la nidification. L'arrachage des souches est soumis à des règles strictes. Trois actions sont réglementées : la « destruction », le « déplacement » et le « remplacement ». On peut légitimement se demander si « l'obligation de maintien » est une périphrase destinée à évoquer la « protection » des haies sans la citer.

La **destruction** d'une haie signifie sa suppression totale sans plantation d'une nouvelle haie (notons que le mot « compensation » est soigneusement évité par les rédacteurs de l'arrêté). Six cas de figure sont énumérés :

- la création d'un chemin d'accès, dans la limite de dix mètres ;
- les travaux autorisés par un permis de construire ;
- la gestion sanitaire de la haie ;
- la protection contre les incendies ;
- la réhabilitation d'un fossé ;
- les travaux avec déclaration d'utilité publique.

Le **déplacement** d'une haie signifie la suppression totale d'une haie après la plantation préalable d'une nouvelle haie ailleurs sur l'exploitation. Trois cas de figures sont possibles :

- le déplacement d'un linéaire de cinq mètres ou égal à moins de 2 % du linéaire total de l'exploitation ;
- le déplacement pour « meilleur emplacement environnemental » justifié par un organisme reconnu compétent ;
- le déplacement d'une haie dans le cas d'un transfert de parcelles entre exploitants, à l'occasion d'un agrandissement, d'une reprise d'exploitation ou d'une installation, avec réimplantation dans la même parcelle.

Le **remplacement** d'une haie signifie la suppression totale d'une haie en vue de la replantation d'une nouvelle haie au même emplacement. Deux cas de figure sont évoqués :

- vieillissement de la haie ;
- volonté de changer les essences.

Dans les onze cas possibles, l'agriculteur doit déclarer au préalable son projet à la Direction départementale des territoires (DDT) et, le cas échéant, lui fournir les pièces justificatives.

Depuis 2015, tout bénéficiaire d'une aide de la Pac a pour obligation de maintenir les haies présentes sur son exploitation.



© Fotolia

Interprétations par les agriculteurs

Les interprétations des agriculteurs se distinguent en deux groupes : soit la BCAE7 est vivement critiquée, soit elle est méconnue ou ignorée. Quand la BCAE7 est connue, elle est interprétée par les agriculteurs rencontrés comme une ingérence (supplémentaire) de l'État dans la gestion de leur outil de travail. Elle participe à leurs yeux de l'imposition de normes environnementales par l'administration qui ne se traduit pas dans le prix de vente de leurs produits. La crispation autour de ce qui est généralement nommé « l'interdiction d'arracher les haies » peut se comprendre comme le refus d'une perte de liberté dans la conduite de l'espace agricole. On peut analyser l'interprétation des agriculteurs comme la conséquence de la conversion d'un marqueur symbolique de la propriété privée, la haie, en « bien public » et environnemental (Perichon 2004) :

« Ça me viendrait pas à l'idée, ils disent : « non non y'a une haie autour, vous la gardez, vous l'entretenez et puis c'est comme ça, c'est obligatoire ». Elle est chez vous et ils viennent vous dire ce qu'il faut faire ! Ça me viendrait pas d'aller dans un lotissement et puis de [dire] : « la haie de troènes là vous me la taillez parce que elle me plaît pas » (Éleveur, Allier).

Cette interprétation négative rend compte d'un phénomène observé et rapporté dans chacun des départements étudiés : l'annonce de la « protection » des haies a paradoxalement favorisé leur arrachage. À la fin de l'année 2014, un message circulait dans des canaux de communication plus ou moins informels et disait en substance : plus vous gardez de haies, plus vous aurez de contraintes. Comme le confie l'éleveur cité plus haut : « Ils auraient pas interdit l'arrachage des haies, ça s'en serait pas arraché la moitié. (...) Le fait de dire que ça allait être interdit : [limite un son de coupe] ». Tout se passe ainsi comme si la BCAE7 avait doublé la définition de la haie comme une contrainte. D'obstacle

► physique que les remembrements s'acharnaient à supprimer, elle est aussi devenue un obstacle administratif, qui génère des dossiers à remplir au moindre projet envisagé. De fait, la règle semble davantage socialiser les agriculteurs à des exigences administratives qu'à des pratiques agro-écologiques (Mesnel, 2018).

De là plusieurs stratégies pour éviter les obligations. La définition officielle de la haie laisse par exemple les arbres alignés hors de la BCAA7, qui se distinguent d'une haie par l'absence de strate arbustive. Ainsi certains agriculteurs n'hésitent pas, souvent sur les conseils du prestataire qui les épaula lors de la déclaration annuelle du dossier PAC, à numériser des haies en arbres alignés. Plus rare, une autre stratégie de contournement consiste à détruire la strate arbustive d'une haie pour pouvoir la requalifier en arbres alignés et la détruire.

Toutefois, ce ne sont que les agriculteurs les plus informés de la réglementation qui sont à même d'élaborer et de diffuser ces interprétations de la règle. Il faut en outre ajouter une variabilité géographique : alors que la règle semble connue par de nombreux agriculteurs dans le Puy-de-Dôme, elle reste relativement ignorée (selon les conseillers agroforestiers interrogés) dans le Rhône ou dans le Finistère. Entre la bonne connaissance de l'arrêté, alors vu comme un repoussoir, et son ignorance totale, tout un dégradé de méconnaissances est possible. La BCAA7 est, dans tous les cas, interprétée comme une règle à la fois complexe et partielle qui suscite des questionnements :

- que se passe-t-il si c'est le propriétaire, et non l'agriculteur locataire, qui a le projet d'arracher la haie ?
- pourquoi les zones bocagères et non remembrées sont-elles soumises aux mêmes obligations que les zones de plaine ?
- quelle est la différence entre une coupe à blanc et un arrachage ?
- pourquoi des « ronciers » ou des « buissons » sont-ils considérés comme des haies par la PAC ? ...

Bien que l'annonce de la BCAA7 ait pu favoriser l'arrachage de haies, il n'est cependant pas possible de lui attribuer la responsabilité de tous les arrachages de la fin de l'année 2014, ne serait-ce parce que la BCAA7 est, dans une certaine mesure, toujours aujourd'hui méconnue ou ignorée.

Interprétations par les services de l'État

Si nos données ne nous permettent pas d'être exhaustif sur cette question, on peut cependant constater que les Directions départementales des territoires (DDT) n'appliquent pas uniformément la BCAA7. Alors que certains départements de Bretagne, de Normandie et d'Auvergne s'engagent activement pour mettre en œuvre l'arrêté ministériel, des départements de Rhône-Alpes et de la région Centre semblent ne pas vouloir communiquer autour de la règle et ne reçoivent, par conséquent, aucune déclaration d'arrachage de haies de la part d'agriculteurs, quand bien même des arrachages s'observent sur le terrain. Cette disparité se constate également à l'intérieur même des régions, ainsi que le relève un conseiller agroforestier lors d'un entretien : « *L'arrêté est interprété différemment selon les départements : [dans ma région], cinq départements, cinq interprétations divergentes* ».

Bien que les BCAA7 soient des règles nationales, on constate dans le cas de la BCAA7 qu'il s'agit en réalité de règles dont l'existence se joue localement. Cela s'explique en partie par des causes géographiques : dans certaines régions des Alpes, par exemple, les haies sont relativement rares. Dans les départements bocagers, ce sont les liens tissés entre les structures des professionnels du bocage, quand elles existent, et les DDT qui peuvent favoriser l'application de la BCAA7. D'autre part, mettre en œuvre « l'obligation de maintien des haies » est un acte politique qui peut être interprété comme une occasion d'écologiser l'agriculture, mais aussi comme un risque d'alimenter un objet de conflit supplémentaire avec la profession agricole dans un contexte déjà tendu, notamment à cause du retard de paiement des aides de 2015 et 2016.

Les modalités d'application de la BCAA7 sont également variables entre les départements qui s'investissent dans sa mise en œuvre. Certaines DDT communiquent sur leur site internet, éditent des documents d'information et des formulaires de demandes de déplacement de haies (Orne, Ain, Saône-et-Loire). Afin d'éviter une voie directement punitive, on constate que plusieurs DDT avertissent les agriculteurs par courrier lorsqu'une anomalie a été constatée sur leur parcellaire (Puy-de-Dôme, Sarthe). Bien que plusieurs centaines de lettres peuvent être envoyées dans un même département, les agents savent que seulement quelques dizaines de dossier pourront être contrôlés et possiblement sanctionnés par l'Agence de services et de paiement (ASP), ce qui peut les décourager d'investir du temps et de l'énergie dans l'application de la BCAA7 qui n'est qu'un point de contrôle parmi beaucoup d'autres, qui plus est dans un contexte où les Services d'économie agricole (SEA) des DDT sont structurellement saturés (Farvaque *et al.*, 2017).

Interprétations par les conseillers agroforestiers

Par « conseillers agroforestiers » (CA), on se réfère aux professionnels de l'arbre et de la haie en milieu agricole, parfois également appelés « techniciens bocage ». Les CA évoluent dans des structures variées : associations, chambres d'agriculture, fédérations de chasseurs, collectivités, syndicats de bassins versants et sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC). Dans le cadre de l'étude, tous les CA rencontrés font partie de l'Afac-Agroforesteries et sont titulaires de « l'agrément BCAA7 », dispensé par cette dernière. Dans la pratique, on constate que l'agrément est un moyen de reconnaître les compétences des CA, qui ne sont actuellement garanties par aucun diplôme, en même temps qu'il permet de favoriser une dynamique de réseau avec les DDT.

Malgré la grande diversité des CA rencontrés, on constate deux interprétations principales de la BCAA7. Une première tendance voit dans la BCAA7 une avancée historique qui permet de faire progresser considérablement la cause du bocage dans les politiques agricoles, l'Afac-Agroforesteries ayant activement participé à sa négociation. On observe cependant une tendance inverse qui, parfois chez les mêmes personnes, déplore que la BCAA7 ne soit pas en mesure de freiner l'arrachage des haies car, comme nous l'avons vu plus haut, elle est rejetée ou méconnue par les agriculteurs et inégalement appliquée par l'État.

« La BCAE7 en elle-même est imbuvable. J'ai pas peur de le dire. Si on veut que la mesure soit efficace, il faut qu'elle soit claire et simple. (...) La BCAE7, on peut comprendre la motivation, mais pas la déclinaison. (...)

La BCAE7 ne fonctionne pas parce qu'elle est dans une logique de contrôle qui remonte les gens contre l'arbre, elle est à l'agriculture ce que le radar est à la route. » (CA, Ouest de la France).

Pour la majorité des CA interrogés, le concept de déplacement d'une haie pour « meilleur emplacement environnemental » n'a pas de signification claire. Ils regrettent que l'avis technique environnemental qu'ils délivrent ne soit pas obligatoire dans le cas d'un déplacement de 2 % du linéaire (d'ailleurs souvent malaisés à calculer) et surtout dans le cas du transfert de parcelles entre exploitants : « Le bocage bouge peu en situation normale, il bouge lors d'un échange ou qu'un agriculteur devient propriétaire. Et malheureusement ces cas-là n'ont pas besoin d'un avis environnemental... » (CA, Côtes-d'Armor). Ils considèrent unanimement que les angles morts de la BCAE7, au premier desquels le fait que les arbres alignés ne soient pas considérés comme des haies, nuisent à la bonne gestion du bocage que la BCAE7 est pourtant censée favoriser.

Cette dualité interprétative est particulièrement visible dans le cas des nouvelles plantations de haies. Tout en craignant que l'administration du maintien des haies conduise à dissuader les agriculteurs d'en planter de nouvelles, les CA parviennent, sur le terrain, à interpréter la BCAE7 d'une manière qui autorise d'améliorer le linéaire bocager. À travers des grilles de compensation, et surtout grâce à leur capacité à trouver des financements, les CA se saisissent de la BCAE7 pour planter des haies plus longues et plus diversifiées que les haies qui sont détruites. La BCAE7 n'est ainsi pas uniquement interprétée comme une mesure punitive de maintien de l'existant, mais comme un levier pour transformer des agriculteurs réticents en nouveaux planteurs convaincus. On recense cependant une grande diversité de pratiques entre les différentes structures dans lesquelles œuvrent les CA. L'avis technique pour « meilleur emplacement environnemental » peut être payant (entre deux-cent-cinquante et quatre cents euros) ou gratuit, la plantation de la haie de compensation peut être ou non subventionnée, et à des différentes hauteurs. On en arrive donc à des situations tout à fait inégales. Par exemple, dans le cas d'un agriculteur dont le dossier est traité par la Fédération des chasseurs, tout est gratuit (avis technique, plants, protections, voire même l'acte de plantation). Alors que, dans le cas d'un dossier similaire mais traité par une association indépendante, l'avis technique, les plants et les protections sont payants, et la plantation incombe à l'agriculteur.

Par conséquent, le facteur économique est crucial pour comprendre la variation de l'application de la BCAE7. Il est plus facile d'aller vers les agriculteurs quand on n'a rien à leur vendre... et la règle est d'autant mieux acceptée qu'elle ne génère pas de frais supplémentaires. À cela s'ajoute le fait que, bien souvent, les agriculteurs qui font la démarche en DDT et font le dossier dans les règles sont plus rares que ceux qui trouvent des stratégies de contournement. Ainsi, même quand l'avis technique

devrait être facturé, des CA peuvent être amenés à offrir leurs services gratuitement à des agriculteurs « de bonne volonté », afin de ne pas pénaliser ceux qui font l'effort de prendre les haies au sérieux. Toutefois, cette situation où le bénévolat se substitue à la puissance publique ne semble pas viable à moyen terme.

Conclusion

La BCAE7 donne lieu à des interprétations plurielles par les agriculteurs, les services de l'État et les conseillers agroforestiers qui invitent à penser que sa mise en œuvre est tributaire de la complexité de l'arrêté. Cette complexité s'explique en partie par l'historique de la négociation de la BCAE7. Alors que les « particularités topographiques » étaient théoriquement protégées depuis 2010, des négociations difficiles entre le ministère chargé de l'agriculture, la profession agricole et les professionnels du bocage ont débouché, tant bien que mal, sur une règle plus ambitieuse adoptée en avril 2015. Les définitions de la haie et des situations où un avis environnemental est exigé restent ainsi marquées par l'urgence et l'absence de consensus de leur contexte de rédaction. Enfin, il importe de replacer la pluralité des interprétations de la BCAE7 dans le cadre général de la mise en œuvre de la PAC 2015-2020 qui s'est heurtée à des obstacles indissociablement politiques et techniques. Les retards qui ont touché diversement le versement de plusieurs aides en sont une des conséquences les plus objectives (Cour des Comptes, 2018). ■

L'auteur

Léo MAGNIN

Laboratoire Interdisciplinaire
Sciences Innovations Sociétés
UPEM - IHRIM, ENS Lyon,
15 parvis René Descartes, BP 7000,
F-69342 Lyon Cedex 07, France.

✉ leo.magnin@ens-lyon.fr

EN SAVOIR PLUS...

- **COUR DES COMPTES**, 2018, *La chaîne de paiement des aides agricoles (2014-2017). Une gestion défaillante, une réforme à mener.*
- **FARVAQUE, N., NOUAF, Z., ROBILLIARD, F.**, 2017, *Rapport d'expertise sur les conditions de travail dans les services d'économie agricole (SEA)*, Orseu.
- **MESNEL, B.**, 2018, *Socialiser à la biodiversité à travers la néo-libéralisation de la PAC ? Les limites bureaucratiques de la conditionnalité et du paiement vert du point de vue des agriculteurs*, Développement durable et territoires, Économie, géographie, politique, sociologie, vol. 9, n° 3.
- **MILIONIS, N., PAPATHEODOROU, I., SNITER, K., MARKUS, R., JINARU, D.**, 2016, *Gains d'efficacité et simplification en matière de conditionnalité : un défi encore à relever*, Cour des Comptes Européenne.
- **PERICHON, S.**, 2004, L'impossible reconstruction des bocages détruits, *L'Espace géographique*, vol. tome 33, n° 2, p. 175-187.