

CONTRIBUTION À LA CONSULTATION PUBLIQUE

Mise en œuvre du régime unique de la haie en Bretagne : Pour un régime unique réellement protecteur du bocage breton

Eau & Rivières de Bretagne considère que la mise en place du régime unique de la haie peut constituer une simplification utile des procédures administratives. La création d'un guichet unique peut en effet faciliter les démarches des porteurs de projets et permettre une instruction plus lisible et plus cohérente des demandes de destruction de haies. Cette simplification ne doit cependant pas conduire à simplifier la réalité écologique du bocage.

Les haies constituent des infrastructures agroécologiques essentielles. Elles jouent simultanément des fonctions hydrologiques, écologiques, agronomiques, paysagères et climatiques. Ces fonctions ne peuvent être appréciées uniquement à partir d'un linéaire, d'une hauteur ou d'une typologie simplifiée.

Dans une Bretagne confrontée à la dégradation continue du bocage, à l'érosion des sols, aux tensions croissantes sur la ressource en eau, aux épisodes de sécheresse et à l'intensification des épisodes de ruissellement, **le régime unique doit avant tout contribuer à préserver le bocage existant et à permettre sa reconquête.**

Eau & Rivières de Bretagne formule les observations et propositions suivantes permettant d'atteindre cet objectif.

1. La préservation des haies existantes doit rester la priorité

La Bretagne est historiquement un territoire de bocage. Pourtant, malgré les politiques de plantation engagées depuis plusieurs années, le réseau bocager continue de se dégrader et de perdre en fonctionnalité.

Le bilan régional du programme Breizh Bocage pour la période 2007-2020 illustre cette difficulté : environ 6 000 kilomètres de haies ont été plantés (avec + de 20 % de perte dans les premières années) alors qu'un linéaire d'un ordre de grandeur comparable était détruit sur la même période. La plantation ne peut donc pas constituer à elle seule une politique de reconquête.

Une haie ancienne ne peut par ailleurs pas être considérée comme immédiatement remplaçable par une jeune plantation. L'ancienneté des arbres, la diversité des strates, la présence de cavités, de bois mort, d'un talus, d'une bande herbacée ou encore les connexions avec d'autres éléments du paysage participent à ses fonctionnalités. Une jeune plantation nécessite de nombreuses années avant de retrouver une partie de ces fonctions.

Eau & Rivières de Bretagne considère donc que **le régime unique doit permettre une simplification de la démarche et doit pouvoir prendre en compte les spécificités des territoires. La compensation ne peut pas devenir un droit à détruire.**

2. Une haie ne peut pas être évaluée uniquement à partir de sa typologie

La typologie nationale constitue un outil utile pour décrire les haies. Cette typologie a par ailleurs suscité de nombreux avis défavorables lors de la consultation de janvier dernier ([avis d'Eau & Rivières](#)). Elle ne peut cependant pas, à elle seule, déterminer leur valeur écologique ou fonctionnelle.

Deux haies présentant une apparence similaire peuvent avoir des fonctions très différentes selon leur localisation et leur environnement. Une haie peut notamment :

- être implantée sur un talus ;
- intercepter un axe de ruissellement ;
- protéger un sol contre l'érosion ;
- être située en amont d'une zone humide ;
- être connectée à un cours d'eau ;
- contribuer à la protection d'un captage ;
- assurer une continuité entre deux réservoirs de biodiversité ;
- comporter des arbres anciens ou remarquables ;
- constituer un habitat pour des espèces protégées ;
- participer au fonctionnement global d'un réseau bocager...

L'ancienneté, la largeur, la diversité des essences, le nombre de strates, la présence d'arbres anciens, de bois mort, de talus ou encore la position de la haie dans le paysage sont autant d'éléments qui doivent pouvoir être pris en considération.

Les critiques formulées au niveau national sur la typologie montrent que la simplification de la description ne doit pas conduire à une simplification de l'évaluation écologique.

Eau & Rivières de Bretagne considère donc que **la typologie nationale doit constituer un outil parmi d'autres et non un substitut à l'analyse fonctionnelle de terrain.**

3. Les fonctionnalités hydrologiques doivent être pleinement prises en compte

Protéger les haies, c'est aussi protéger l'eau. Les haies et les talus contribuent notamment à :

- ralentir les ruissellements ;
- favoriser l'infiltration ;
- limiter l'érosion des sols ;
- retenir des particules et certains polluants ;
- limiter les transferts vers les cours d'eau ;
- protéger les berges ;
- contribuer à la régulation des flux hydrologiques ;
- améliorer la résilience des territoires face aux sécheresses et aux épisodes de fortes pluies.

La fonctionnalité d'une haie dépend donc fortement de sa localisation. Une haie située en amont d'une zone humide, d'un cours d'eau ou d'un captage d'eau potable ne peut pas être considérée comme équivalente à une haie isolée au milieu d'un plateau.

La destruction doit ainsi être appréciée à l'échelle du bassin versant, et non de la seule parcelle.

Eau & Rivières de Bretagne demande que les fonctionnalités hydrologiques soient systématiquement intégrées à l'instruction et puissent conduire à renforcer les exigences de compensation.

4. La compensation doit viser une équivalence fonctionnelle et non simplement métrique

Le principe « *un mètre détruit = un mètre replanté* » ne garantit pas l'équivalence écologique ou fonctionnelle. La destruction d'une haie mature peut entraîner une perte :

- d'habitat ;
- de continuité écologique ;
- de protection des sols ;
- de ralentissement des écoulements ;
- de filtration des eaux ;
- de stockage du carbone ;
- de ressources alimentaires et de refuges pour la faune.

Une jeune plantation ne restitue pas immédiatement ces fonctions.

Eau & Rivières de Bretagne considère donc que **la compensation doit rechercher une équivalence fonctionnelle réelle, conformément à l'esprit du nouveau régime**. Elle doit notamment tenir compte :

- de l'ancienneté de la haie ;
- de sa structure ;
- de sa diversité ;
- de la présence d'un talus ;
- de la présence d'arbres anciens ou remarquables ;
- de sa localisation dans le bassin versant ;
- de sa proximité avec un cours d'eau ou une zone humide ;
- de son rôle dans la continuité écologique ;
- de son rôle dans la lutte contre l'érosion ;
- de ses fonctions vis-à-vis de la qualité de l'eau.

La compensation doit également être accompagnée d'exigences portant sur la réussite et la pérennité des plantations compensatoires.

5. Le coefficient de compensation doit être indissociable du niveau de densité bocagère

Le nouveau régime prévoit que le coefficient de compensation soit territorialisé. Il doit notamment tenir compte de la densité de haies, de la dynamique historique du bocage et de la valeur écologique des haies.

Eau & Rivières de Bretagne considère que **le choix du coefficient et celui du seuil de densité bocagère doivent être analysés conjointement**. Or, les projets d'arrêtés départementaux bretons retiennent des seuils de densité qui apparaissent proches de la densité moyenne départementale. Cette approche appelle une réserve majeure : une moyenne départementale décrit une situation existante, mais ne constitue pas pour autant un niveau écologique satisfaisant. La densité actuelle du bocage est le résultat de plusieurs décennies de remembrement, de destruction, d'arrachage, de vieillissement et de dégradation des haies. Prendre cette situation comme référence **risque donc de transformer un état déjà dégradé en référence réglementaire**. Il serait particulièrement problématique qu'un territoire peu bocager bénéficie d'un niveau de compensation plus faible précisément parce qu'il présente déjà une faible densité de haies.

Cette logique est contraire à un objectif de reconquête.

6. Le seuil de densité doit être un objectif de fonctionnalité et de reconquête

Les travaux scientifiques et techniques disponibles montrent que les fonctions du bocage dépendent de la densité et de la continuité du réseau.

Les travaux mobilisés par les acteurs spécialisés du bocage distinguent notamment des territoires à faible densité, à densité intermédiaire et à forte densité, et mettent en évidence l'importance d'un maillage suffisamment dense pour assurer pleinement les services écosystémiques du bocage.

Les travaux de l'INRAE montrent également l'intérêt de raisonner sur la structure spatiale du réseau bocager et ses continuités, plutôt que sur la seule présence d'une haie à l'échelle de la parcelle.

La Chambre régionale d'agriculture de Bretagne souligne par ailleurs l'importante hétérogénéité des densités bocagères en Bretagne, avec des situations très différentes selon les territoires. Cette hétérogénéité démontre les limites d'une référence fondée uniquement sur une moyenne départementale.

Une densité moyenne ne constitue pas un seuil minimal de fonctionnalité. Et pour Eau & Rivières de Bretagne, les seuils doivent donc être construits à partir :

- des connaissances scientifiques disponibles ;
- des fonctionnalités recherchées ;
- de la densité historiquement présente ;
- de la dynamique récente du bocage ;
- des objectifs de reconquête ;
- des enjeux hydrologiques ;
- des enjeux d'érosion ;
- des continuités écologiques ;
- des objectifs des SAGE et des programmes territoriaux.

Le seuil de densité doit ainsi être considéré comme un objectif écologique, et non comme le simple reflet de l'état actuel du bocage.

7. Les territoires les plus dégradés ne doivent pas être les moins protégés

Le choix d'un coefficient de compensation fondé sur la densité doit éviter un effet pervers majeur.

Si un coefficient faible est appliqué dans les territoires présentant les densités les plus faibles, le dispositif risque d'encourager une poursuite de la dégradation du bocage.

Or, plus le réseau bocager est fragmenté, plus chaque destruction supplémentaire peut contribuer à rompre les continuités écologiques et hydrologiques restantes.

La logique doit donc être inversée : un faible niveau de densité doit être considéré comme un enjeu supplémentaire de reconquête, et non comme une justification pour diminuer l'effort de compensation.

Pour Eau & Rivières de Bretagne, **dans les territoires à faible densité et à fort enjeu hydrologique ou écologique, les exigences doivent pouvoir être renforcées. À l'inverse, dans les secteurs présentant un maillage dense (entre 140ml/Ha et 300ml/Ha), l'objectif doit être de maintenir la qualité et la fonctionnalité du réseau.**

8. Les talus doivent être considérés comme une composante fonctionnelle du bocage

En Bretagne, la haie est historiquement et fonctionnellement associée au talus. Le talus contribue notamment :

- au ralentissement des écoulements ;
- à l'infiltration ;
- à la lutte contre l'érosion ;
- à la biodiversité ;
- à la continuité écologique ;
- à la qualité paysagère.

La destruction d'une haie implantée sur talus ne peut donc pas être considérée comme la simple suppression d'un linéaire végétal.

Eau & Rivières de Bretagne considère que **l'arasement ou la destruction d'un talus doit être explicitement pris en compte dans l'évaluation des impacts et dans la détermination des mesures compensatoires**. Lorsque la haie détruite est implantée sur talus, la compensation devrait notamment permettre de reconstituer une structure bocagère fonctionnellement comparable.

9. Les haies présentant un enjeu pour l'eau doivent bénéficier d'une protection renforcée

Certaines situations justifient un niveau d'exigence supérieur. C'est notamment le cas des haies :

- situées à proximité immédiate des cours d'eau ;
- en amont de zones humides ;
- implantées sur des axes de ruissellement ;
- situées dans des secteurs fortement soumis à l'érosion ;
- présentes dans les aires d'alimentation de captages ;
- situées dans des bassins versants présentant des enjeux forts de qualité de l'eau ;
- contribuant à la protection des eaux littorales ou conchyliques.

Dans ces situations, la destruction d'une haie peut avoir des conséquences dépassant largement l'échelle de la parcelle.

Eau & Rivières de Bretagne demande donc que les enjeux liés à l'eau puissent conduire à renforcer le coefficient ou les exigences de compensation.

10. L'analyse de terrain doit être maintenue

Les outils cartographiques et numériques constituent des supports utiles à l'instruction. Ils ne peuvent cependant pas identifier systématiquement :

- les talus ;
- les mares ;
- les zones humides ;
- les arbres remarquables ;
- les arbres creux ou sénescents ;
- les axes de ruissellement ;
- les connexions écologiques ;
- la diversité réelle des strates ;
- certaines fonctionnalités locales.

L'utilisation d'outils cartographiques ne doit donc pas conduire à une instruction exclusivement « à distance ». L'analyse de terrain est particulièrement importante lorsque les enjeux écologiques, hydrologiques ou paysagers sont significatifs.

Eau & Rivières de Bretagne considère que **l'expertise des techniciens bocage constitue un élément essentiel de la bonne application du régime unique**. Elle permet notamment d'accompagner le porteur de projet, d'étudier les possibilités d'évitement et de réduction et de définir une compensation adaptée au fonctionnement du territoire.

11. La séquence éviter – réduire – compenser doit être pleinement appliquée

La compensation ne doit pas être considérée comme la première réponse à une demande de destruction. L'instruction doit permettre d'examiner successivement :

1. la nécessité réelle de la destruction ;
2. les alternatives permettant d'éviter la destruction ;
3. les possibilités de réduire le linéaire détruit ;
4. les impacts résiduels ;
5. les mesures de compensation nécessaires.

Cette démarche est indispensable pour éviter que le régime unique ne transforme la compensation en simple mécanisme administratif permettant de sécuriser une destruction.

Eau & rivières de Bretagne souhaite que l'évitement reste prioritaire sur la compensation.

12. Les périodes d'interdiction des travaux doivent être suffisamment protectrices

Les haies constituent des habitats et des sites de reproduction pour de nombreuses espèces. La période d'interdiction des travaux doit donc être définie en tenant compte des périodes sensibles des espèces présentes sur le territoire, mais également des conditions climatiques et pédologiques locales.

Eau & Rivières de Bretagne considère que **les périodes retenues doivent assurer une protection effective de la reproduction et de la nidification**. Cette protection doit être cohérente avec les objectifs de conservation des espèces, de préservations des sols et avec les autres réglementations applicables, notamment celles relatives aux espèces protégées.

13. La protection du bocage doit également porter sur les pratiques d'entretien

La disparition du bocage ne résulte pas uniquement de l'arrachage. Des pratiques d'entretien inadaptées peuvent progressivement réduire la qualité et la fonctionnalité des haies. Il convient notamment d'éviter :

- les coupes à blanc répétées ;
- les tailles trop sévères ;
- l'utilisation systématique de l'épareuse ;
- la disparition progressive des strates arbustives et arborées ;
- les pratiques compromettant la régénération naturelle ;
- l'utilisation de produits phytosanitaires au contact des haies.

Eau & Rivières de Bretagne propose un plan de gestion durable sur le linéaire restant en compensation d'une destruction. La protection du bocage doit donc associer conservation du linéaire, restauration de la fonctionnalité et gestion durable.

14. Les effets cumulés des destructions doivent être pris en compte

Une destruction isolée peut sembler avoir un impact limité. La répétition de milliers de destructions modifie cependant progressivement le fonctionnement des territoires. Les effets cumulés peuvent notamment entraîner :

- une fragmentation des habitats ;
- une rupture des continuités écologiques ;
- une augmentation du ruissellement ;
- une aggravation de l'érosion ;
- une augmentation des transferts de particules et de polluants ;
- une diminution des capacités de régulation hydrologique ;
- une perte progressive de stockage du carbone.

Les études mettent notamment en évidence des évolutions importantes des débits de pointe sur plusieurs bassins versants bretons associées à la disparition du bocage. L'instruction doit donc éviter une approche exclusivement fondée sur l'examen individuel des dossiers.

Eau & Rivières de Bretagne demande que le cumul des destructions puisse être suivi à l'échelle des bassins versants et des territoires (Coderst, CLE, Breizh Bocage, etc...).

15. Les objectifs de reconquête doivent être intégrés au régime unique

Le régime unique ne doit pas seulement organiser la destruction et la compensation. Il doit également contribuer aux objectifs régionaux de reconquête du bocage. La politique publique doit ainsi articuler :

- protection des haies existantes ;
- restauration des haies dégradées ;
- création de nouvelles haies ;
- restauration des talus ;
- amélioration des continuités écologiques ;
- restauration des fonctionnalités hydrologiques ;
- gestion durable du réseau existant.

Les objectifs fixés dans les documents de planification de l'eau, notamment les SAGE, ainsi que les programmes territoriaux de restauration du bocage, doivent pouvoir être pris en compte dans l'instruction.

16. Les seuils et coefficients doivent être transparents et révisables

Le choix des seuils de densité et des coefficients de compensation doit être pleinement justifié.

Eau & Rivières de Bretagne considère nécessaire de rendre publiques :

- les données utilisées ;
- la méthode de calcul ;
- les références scientifiques mobilisées ;
- la densité de haies retenue ;
- la justification des seuils ;
- la justification des coefficients ;
- les objectifs écologiques associés.

Ces paramètres ne doivent pas être figés indépendamment de l'évolution du bocage. Un suivi doit permettre d'évaluer :

- l'évolution du linéaire bocager ;
- l'évolution de la densité ;
- le nombre de destructions ;
- les linéaires compensés ;
- la localisation des compensations ;
- la réussite des plantations ;
- la fonctionnalité des haies compensatoires ;
- l'évolution des continuités écologiques.

Si les objectifs de reconquête ne sont pas atteints, les seuils et coefficients doivent pouvoir être réévalués.

Conclusion

Le régime unique de la haie peut constituer une simplification administrative utile. Il ne pourra cependant devenir un outil efficace de protection du bocage que si cette simplification s'accompagne d'une véritable ambition écologique.

Le principal enjeu est d'éviter que les paramètres du nouveau régime — et notamment les seuils de densité et les coefficients de compensation — ne viennent simplement entériner l'état actuel, déjà fortement dégradé, du bocage breton.

Une densité moyenne départementale ne constitue pas un seuil écologique minimal. Elle traduit une situation héritée de plusieurs décennies de transformation des paysages. Elle ne permet pas, à elle seule, de déterminer le niveau de densité nécessaire au bon fonctionnement hydrologique et écologique du bocage. Les seuils doivent donc être construits à partir des connaissances scientifiques disponibles, des travaux de l'INRAE, des travaux des réseaux spécialisés dans le bocage, des réalités territoriales et des objectifs de reconquête définis à l'échelle des bassins versants.

Un territoire déjà pauvre en haies ne doit pas être considéré comme moins sensible à leur destruction. Au contraire, la perte d'une haie supplémentaire peut contribuer davantage à la fragmentation du réseau et à la perte de fonctionnalités.

La compensation doit ainsi être conçue non comme le prix administratif d'une destruction, mais comme un outil de restauration des fonctionnalités perdues et de reconquête du bocage. Pour Eau & Rivières de Bretagne, l'enjeu du régime unique est donc clair : **simplifier les démarches, oui ; simplifier le vivant, non.**

Les principales propositions d'Eau & Rivières de Bretagne

1. Faire de l'évitement la priorité

La destruction doit rester exceptionnelle et être justifiée par l'absence d'alternative satisfaisante.

2. Ne pas considérer la densité moyenne départementale comme un seuil écologique minimal

Une moyenne décrit un état du bocage ; elle ne constitue pas un objectif de fonctionnalité.

3. Revoir les seuils de densité retenus pour déterminer les coefficients

Ces seuils doivent s'appuyer sur les connaissances scientifiques, les fonctionnalités du bocage et les objectifs de reconquête.

4. Ne pas diminuer la protection dans les territoires les plus dégradés

Une faible densité doit être considérée comme un enjeu de restauration supplémentaire.

5. Renforcer les coefficients dans les secteurs à forts enjeux

Les enjeux hydrologiques, écologiques, d'érosion, de captage et de protection des eaux littorales doivent pouvoir conduire à une compensation renforcée.

6. Garantir une véritable équivalence fonctionnelle

La compensation doit tenir compte de la qualité, de l'ancienneté, de la structure et de la localisation de la haie détruite.

7. Intégrer les talus

La destruction ou l'arasement d'un talus doit être pris en compte dans l'évaluation des impacts et la compensation.

8. Maintenir l'expertise de terrain

Les outils cartographiques ne doivent pas se substituer à l'analyse de terrain lorsque celle-ci est nécessaire.

9. Raisonner à l'échelle du bassin versant

Les fonctionnalités hydrologiques et les effets cumulés doivent être pris en compte.

10. Assurer la transparence et le suivi du dispositif

Les données, méthodes, seuils et coefficients doivent être publics et régulièrement évalués.