



HAL
open science

L'arbre champêtre dans l'UE : déconsidéré hier, allié de l'agriculture européenne aujourd'hui

Gabrielle Rochdi

► **To cite this version:**

Gabrielle Rochdi. L'arbre champêtre dans l'UE : déconsidéré hier, allié de l'agriculture européenne aujourd'hui. 2019. hal-02455150

HAL Id: hal-02455150

<https://hal.science/hal-02455150v1>

Preprint submitted on 25 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'arbre champêtre dans l'UE : déconsidéré hier, allié de l'agriculture européenne aujourd'hui¹

Par Gabrielle ROCHDI

Maître de conférences HDR à la Faculté de Droit et des Sciences Sociales – Université de Poitiers
Fédération Territoire - CECOJI – EA 7353

L'arbre champêtre se définit comme l'arbre des champs, a contrario de l'arbre des villes. C'est celui qu'on trouve à la campagne qu'il soit spontané ou domestiqué. Son territoire est celui de l'espace rural², lequel peut néanmoins contenir des zones de concentration démographique dans lesquelles on retrouve l'arbre urbain.

Mais avant même d'être compris dans sa nature « champêtre », l'arbre doit être compris en lui-même.

La botanique évoque l'arbre comme une plante vivace terrestre avec un tronc en bois ligneux qui soutient des branches durables et des feuilles chez la plupart des espèces. Constituant essentiel des forêts, il est encore décrit par sa hauteur, généralement admise au-dessus de sept mètres après un délai de croissance de plusieurs années³.

Une telle définition vient limiter notre étude aux plus hauts spécimens de l'arbre que l'on trouve à la campagne : grands arbres isolés ou grands arbres regroupés dans les champs ou dans les forêts.

Se trouvent alors écartés de nombreux spécimens plantés en zone rurale que l'on peut pourtant bien assimiler à des arbres indépendamment de toute considération de taille, au vu leur constitution, leur organisation ou encore de leurs fonctions.

C'est le cas de l'arbuste qui se distingue de l'arbre et de l'arbrisseau.

L'arbuste adulte ressemble à un arbre de petite taille en cours de croissance. Ayant terminé sa croissance, il possède toujours un tronc de faible diamètre.

L'arbrisseau est quant à lui dépourvu de tronc, il se ramifie dès sa base de façon buissonnante. Le buisson est constitué du rassemblement de plusieurs arbrisseaux.

¹ Article rédigé dans le cadre du séminaire d'étude sur l'arbre champêtre organisé par le CECOJI le 31 janvier 2019 portant sur le thème de « Sort et essor de l'arbre champêtre » dans le cadre de la thématique de recherche visant « l'arbre dans son environnement juridique » - Université de Poitiers.

² Selon la définition de l'OCDE, l'espace rural est l'espace habité par moins de 100 habitants que kilomètre carré. Cette définition est celle retenue par la Commission européenne.

³ <https://www.aquaportail.com/definition-13988-arbre.html>

Les éléments liés à la présentation de l'arbre viennent encore ajouter à cette réalité multiple. On rencontre alors l'arbre en forêt, en bosquet, en taillis, en verger ou encore en haies.

Lorsqu'il est en forêt, on découvre un ensemble de grands arbres sur une grande étendue de terrain, alors qu'en bosquet, l'arbre est organisé en groupe avec un peu de sous-bois.

En taillis, il fait partie d'un petit bois ou d'un bois ou d'une forêt, composé d'arbres de petit diamètre que l'on coupe périodiquement, et qui croissent à partir des anciennes souches, par des rejets ou drageons.

Il peut aussi s'organiser en verger, lequel est composé d'arbres plantés et cultivés pour leurs fruits.

Il constitue encore les haies lorsqu'il s'érige en clôture végétale entourant ou limitant un domaine, une propriété ou un champ. Cette dernière est faite d'arbres ou d'arbustes généralement taillés ou de branchages entrelacés.

C'est aussi sans compter sur la grande variété des essences qui peuplent l'espace rural, ni même sur la grande variété des tailles que la domestication impose à l'arbre dont les plus fascinants exemples pour l'imaginaire collectif sont ceux qui distinguent les têtards des trognes.

Le cas de la vigne est aussi un exemple intéressant.

Comme l'olivier et autres fruitiers, la vigne est une plante pérenne et peut de fait être assimilée à l'arbre, d'autant que son cep présente le même caractère de lignosité que l'arbre.

Pour autant elle ne répond pas aux conditions de hauteur exigée pour l'arbre. Elle n'est pas non plus une haie, ni un taillis, ou un arbrisseau.

Comme l'arbre la vigne produit pourtant bien du bois : « bois » à barbecue, maladie du « bois » de la vigne, tirer les « bois ».

Ses relations avec l'arbre restent étroites. L'arbre a en effet longtemps été vu comme indissociable de la vigne tout pendant que la vigne à son état premier de liane exigeait des vigneronnes qu'ils utilisent les arbres comme tuteurs. C'est l'arbre qui a assuré la mutation de la vigne de son état sauvage à l'état domestiqué que l'on connaît aujourd'hui.

Les relations avec l'arbre resurgissent encore à travers le processus de vieillissement du vin et autres produits d'origine viticole dont on a parfois défini avec grand soin le type d'essence d'arbre à utiliser dans les cahiers des charges d'appellation.

Il ressort de cette ensemble que l'arbre champêtre renvoie à une réalité complexe.

L'approche utilitariste conduit quant à elle à dénombrer deux grandes catégories : celle de l'arbre de la forêt, qui répond à la définition du botaniste, et celle de l'arbre hors forêt visant l'arbre des champs. Ce dernier qui correspond à l'arbre agricole peut en outre être compris dans sa double dimension, productive et non productive.

La France reprend les grandes lignes de cette dichotomie en partageant le traitement juridique de l'arbre entre le droit forestier et le droit rural⁴.

⁴ Jessica Saurat, thèse soutenue sous la direction de Malo Depince en 2017 à l'université de Montpellier « L'arbre et le droit ».

Le code forestier reconnaît comme bois et forêts, « *les plantations d'espèces forestières et les reboisements ainsi que les terrains à boiser du fait d'une obligation légale ou conventionnelle* »⁵.

En droit rural, l'arbre agricole est celui qui peuple les parcelles boisées, arborées, ou encore les ripisylves⁶. Il est à la base des systèmes agroforestiers.

Le code rural et de la pêche maritime s'attache notamment à l'énoncé des dispositions relatives à la « *protection des haies, boisements, linéaires ou arbres isolés* »⁷.

L'Union européenne (UE) se revendique d'une approche moins clivée du point de vue de la gouvernance juridique même si au regard de leur contenu, les dispositions actuelles conduisent à traiter distinctement l'arbre forestier et l'arbre non forestier.

Au titre de son ambition agro-écologique, c'est à la politique agricole commune (PAC) que revient aujourd'hui la responsabilité d'appréhender l'arbre champêtre.

Elle l'envisage largement suivant l'exploitation de ses produits : bois, bois d'œuvre et bois raméal (branches) ou encore fruits en lien direct avec l'exploitation agricole. Mais c'est surtout par le truchement des aménités qu'il procure à son environnement que l'arbre est considéré par la PAC, que ce soit par son rapport au milieu naturel, au patrimoine agricole ou au territoire qui l'héberge.

Cette prise en compte est le résultat d'une longue évolution politique que viennent exprimer les compromis étatiques, alors même que les fondements juridiques de l'action européenne en faveur de l'arbre restent discutables.

Car il n'existe pas de politique européenne qui serait spécifiquement dédiée à l'arbre. Le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) ne comporte toujours pas de référence à des dispositions spécifiques à une quelconque politique forestière européenne.

C'est donc la compétence nationale avec la subsidiarité qui s'ensuit, qui prévaut en la matière. Les Etats se réapproprient la carte forestière du continent avec l'effet mosaïque des massifs que l'on connaît.

Ce constat est spécialement à déplorer au regard de la couverture foncière que représente la forêt à l'échelle du continent, d'autant que cette dernière n'a cessé de s'étoffer à l'occasion des derniers élargissements aux pays du nord et de l'est du continent.

A défaut de politique européenne, l'action de l'UE en faveur de la forêt se construit en ordre dispersé suivant une grande variété d'instruments partant d'attache juridique éparse qui relèvent de mesures réglementaires d'harmonisation, de dispositifs de suivi statistique et de surveillance ou encore de mécanismes incitatifs.

La Stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier de septembre 2013 est présentée quant à elle comme un cadre de référence politique destiné à coordonner cet ensemble hétéroclite⁸.

⁵ Code forestier art. L 111-2.

⁶ Arbres en bordure de cours d'eau.

⁷ Code rural et de la pêche maritime, art L 126-3

Sur le plan opérationnel, diverses politiques et actions sectorielles de l'UE sont donc sollicitées dans leur rapport à l'arbre. Leur finalité utilitariste conduit à instrumentaliser l'arbre au regard de chacun de ses externalités, écologiques, climatiques, économiques, sociales ou culturelles.

Il en va de la politique européenne de l'environnement qui marque l'utilisation rationnelle des forêts comme l'une des priorités thématiques du nouveau programme LIFE 2014-2020 au titre du réseau Natura 2000⁹, de même que la stratégie de l'UE pour la biodiversité prévoit que des plans de gestion durable des forêts soient mis en place pour les forêts publiques d'ici à 2020¹⁰.

Intervient également la politique de cohésion économique sociale et territoriale qui mobilise notamment les fonds structurels et d'investissement pour financer des mesures de lutte contre les incendies de forêts sur les massifs transfrontaliers. Les fonds du FEADER tiennent quant à eux une place tout particulière pour agir en faveur de la forêt au titre du développement des zones rurales.

La politique européenne de recherche visée par programme Horizon 2020 soutient des actions de recherche et d'innovation, et notamment le développement du partenariat public-privé pour les bio-industries.

Le Fonds de solidarité vise pour sa part à aider les États membres face à des catastrophes naturelles majeures, comme les tempêtes et les incendies de forêt¹¹.

Le mécanisme de protection civile de l'UE, peut quant à lui être activé en cas de crises dépassant les capacités de réaction des États membres telles que prévues dans leur programme de développement rural, notamment pour certains incendies de forêt et certaines tempêtes¹².

L'UE dispose encore d'un système européen d'information sur les incendies de forêt (EFFIS) chargé de surveiller les feux de forêts.

De même que l'arbre mobilise également certains aspects de la politique énergétique pour le développement de la biomasse ou encore ceux de la politique européenne en faveur du climat dans la lutte contre les émissions carbonées¹³.

Au titre de la politique d'aide au développement, des financements sont également accordés aux pays tiers grâce aux fonds de développement de l'UE (REDD+ et FLEGT).

Peuvent encore être évoquées les mesures prises au titre de la politique commerciale commune qui imposent des conditions de gestion durable pour l'importation de bois en

⁸ Communication de la Commission, Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier, 20 sept 2013 : COM/2013/0659 final

⁹ Règlement (UE) n°1293/2013 du Parlement européen et du Conseil, 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007 : JOUE L347, 20.12.2013, p. 185.

¹⁰ Stratégie européenne en faveur de la biodiversité – Com (2011) 0244.

¹¹ Règlement (CE) n° 2012/2002, Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, JOUE L 311, 14.11.2002, p. 3–8.

¹² Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union : JOUE L 347, 20.12.2013, p. 924–947.

¹³ La politique énergétique fixe quant à elle comme objectif, juridiquement contraignant, de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie d'ici à 2020, ce qui devrait accroître la demande de biomasse forestière. Le nouveau cadre de l'UE en matière de climat et d'énergie pour 2030 prévoit d'élever cette part à 27 %.

provenance de pays tiers¹⁴ et qui visent à écarter du marché européen le bois et les produits dérivés issus d'une récolte illégale¹⁵.

Enfin, on relève encore que l'UE encourage les marchés publics écologiques qui peuvent favoriser la demande de bois produit durablement par la délivrance d'un écolabel européen aux produits de la foresterie¹⁶.

Au-delà de tout ce patchwork d'essence politico-juridique, c'est par l'attache de la PAC que l'UE consacre le plus large de son dispositif en faveur de l'arbre champêtre. Cette politique s'impose comme la principale source des financements européens que ce soit en faveur des forêts en particulier ou en faveur de l'arbre en général au titre du développement de l'espace rural.

A l'instar des choix fait par la France¹⁷, la PAC 2014-2020 consacre pleinement la multifonctionnalité de l'arbre.

Alors qu'elle l'a d'abord contourné jusqu'à pousser à son abattage lorsqu'il dérangeait, l'arbre s'impose désormais à l'agriculture européenne comme une valeur refuge.

Elle y reconnaît un support d'exploitation à valoriser pour les productions alimentaires et de biomasse. S'adressant à l'arbre champêtre dans sa toute sa globalité à la fois forestière et agricole, ces dernières sont aujourd'hui éligibles aux soutiens des 1^{er} et 2^{ème} piliers de la PAC, ce, alors même que l'arbre n'est toujours pas reconnu comme un produit agricole par les traités européens.

- I- L'arbre comme produit non agricole
 - A- Problème de la qualification juridique de l'arbre en droit européen
 - B- Le traitement réservé à l'arbre dans la PAC

- II- L'arbre éligible aux soutiens de la PAC
 - A- Les soutiens prévus au titre du 1^{er} pilier
 - B- Les soutiens au titre du 2^{ème} pilier

Partie I - L'arbre comme produit non agricole

En terme de positionnement juridique, le droit européen soumet l'arbre à une vraie incongruité.

A la lecture du TFUE¹⁸ et notamment de la liste prévue en son annexe I, le bois et la forêt ne sont pas énoncés parmi les produits agricoles. De fait, l'arbre n'a pas vocation à bénéficier des soutiens de la PAC.

¹⁴ Règlement sur le Bois de l'Union Européenne (RBUE) : règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché : JOUE L 295, 12.11.2010, p. 23–34.

¹⁵ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché : JOUE L 295, 12.11.2010, p. 23–34.

¹⁶ L'écolabel est notamment délivré aux parquets, meubles et papiers.

¹⁷ Programme national de la forêt 2016-2026, introduit par la Loi d'avenir du 13 oct. 2014 et approuvé par décret n° 2017-155 du 8 février 2017 portant approbation du programme national de la forêt et du bois.

Au cours des premières années de la PAC le bois et la forêt échapperont donc au dispositif agricole européen. L'intensification des pratiques conduira même à son abattage.

Au détours des années 80, c'est par un processus de gouvernance détourné que l'arbre s'est finalement trouvé appréhendé par l'Europe verte.

Cette imposture juridique qui concernait à l'époque le seul arbre des forêts devait alors ouvrir une brèche dans laquelle est venue s'engouffrer la PAC réformée.

Depuis lors, l'Europe verte appréhende l'arbre dans toutes ses dimensions, forestière et agricole.

A- La qualification juridique de l'arbre en droit européen

L'arbre comme produit de l'exploitation du sol

Le bois, la forêt et l'arbre répondent à la définition synthétique des produits agricoles prévue au § 1 de l'article 38 du TFUE au vu duquel : « *On entend par produits agricoles, les produits du sol, de l'élevage et de la pêche ainsi que les produits de premières transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* ».

Manifestement, l'arbre entre dans la catégorie des produits qui proviennent de l'exploitation du sol.

Toutefois, il n'est pas énoncé dans la liste des produits agricoles fournie en annexe des traités, ce qui conduit à ne pas le reconnaître comme un produit agricole.

L'arbre échappe pourtant à la liste des produits agricoles

Au demeurant, aujourd'hui comme hier, l'arbre n'est pas expressément désigné comme un produit agricole qui relèverait du domaine de la PAC.

L'article 38 du TCE est venu définir dès 1957 la liste des produits agricoles laquelle figure actuellement à l'annexe 1 du TFUE. Des produits comme la laine, le coton ou encore le bois ne sont pas mentionnés dans cette liste.

L'explication veut que le marché commun agricole des années 50 avait essentiellement pour objectif d'alimenter la population européenne dans un contexte de pénurie d'après-guerre. Ainsi, hormis des productions comme le lin, le chanvre et le liège, les productions non alimentaires n'ont pas été intégrées dans le domaine de la PAC.

S'agissant de la forêt, au temps où le machinisme n'avait pas produit les révolutions agricoles et forestières que l'on connaît, le travail du paysan se distinguait de celui du bûcheron. Sauf pour les régions à vocation forestière, le travail de la terre l'emportait sur le travail de coupes de bois qui était perçu comme accessoire et de nature à apporter un simple complément de revenu. Les dispositions de PAC viendront accuser ce clivage alors même que les aménités territoriales, écologiques, climatiques, économiques et sociales que l'on prête à l'arbre aujourd'hui étaient encore loin des débats de l'époque.

La liste des produits agricoles n'ayant pas été modifiée depuis 1959, le bois, la forêt et l'arbre en général ne sont toujours pas énoncés en annexe du traité comme des produits agricoles et n'ont donc pas lieu d'être assujettis à la PAC

¹⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Interrogé le juge européen aura eu à faire savoir en 1962 que la liste annexée au traité l'emporte sur la définition synthétique portée aujourd'hui au paragraphe 1 de l'article 38 du TFUE¹⁹.

Il en ressort au regard du droit de l'UE que l'arbre n'est définitivement pas un produit agricole.

C'est ce que le juge est venu spécifiquement établir par un autre arrêt du 25 février 1999²⁰. La Cour viendra notamment y réfuter l'argument selon lequel les arbres et les forêts constitueraient dans leur ensemble des produits agricoles en tant que « *plantes vivantes et produits de la floriculture* » lesquelles figurent dans la liste inscrite en annexe du traité.

Le juge va s'employer à réfuter l'argumentation avancée au motif que « *les arbres, arbustes, arbrisseaux et buissons, à fruits comestibles, greffés ou non* » s'entendent de ce qu'ils comprennent uniquement les produits fournis habituellement par les horticulteurs, les pépiniéristes ou les fleuristes, en vue de la plantation ou de l'ornementation.

Il en conclut que « *l'annexe II ne peut être considérée comme recouvrant de manière générale les arbres et les produits de l'activité forestière, même si certains de ces produits, pris de façon isolée, peuvent entrer dans le champ d'application des articles 39 à 46 du traité* ».

B- Traitement réservé à l'arbre dans la PAC

1- L'arbre objet indésirable et éradiqué sous l'empire de la Première PAC

Durant les premières années de la PAC, dès lors que la priorité portée par l'article 39 du TCE conduisait à approvisionner les marchés, les pratiques agricoles seront vouées à l'intensification. La rationalisation des structures d'exploitation visée par la Directive socio-structurelle du 17 avril 1972 va accentuer le mouvement de remembrement des terres agricoles²¹. L'essor de productivité n'avait alors aucune considération pour l'arbre. Les surfaces agricoles plantées étaient pénalisées par des mesures qui venaient les déprimer, sinon réduire le montant des aides car seules les cultures semées entre les arbres étaient éligibles aux paiements à la surface.

S'ensuivront alors des pratiques agricoles à contre-courant de la préservation de l'arbre.

La tendance est donc à l'arrachage des haies, bosquets et arbres isolés qui pouvaient gêner la manœuvre des machines et réduire les capacités des assolements. Le bois était tout simplement brûlé en champs sans aucune tentative de valorisation. C'est aussi l'époque où les pré-vergers seront remplacés par des productions fruitières en arbres-tiges de meilleure rentabilité pour la cueillette mécanique. Pour le secteur de l'élevage, l'intensification des structures par les techniques hors-sol de même que la concentration des installations ont également occulté la présence de l'arbre.

¹⁹ Commission c/Grand-Duché du Luxembourg, 14 déc. 1962, Affaire dite du Pain d'épices belge, aff. Jointes n° 2/3 1962, Rec P. 815.

²⁰ Aff. Parlement c/Conseil, C164 et C165-97.

²¹ Directive (CEE) du Conseil, 17 avril 1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles : JOCE L 96 du 23.4.1972.

Certes, à cette époque les productions de fruits, d'olives, d'huile d'olive et de vin seront envisagées par des réglementations sectorielles d'organisations communes de marché (OCM). Elles le seront toutefois au seul titre du résultat d'approvisionnement des marchés et aucunement par leur support de production que sont les arbres fruitiers ou le cep de vigne. Le contexte d'excédent agricole des années 80 va justifier l'adoption des mesures de soutien à l'abattage notamment pour l'OCM vitivinicole qui va multiplier les plans successifs d'arrachage pour la vigne.

2- L'arbre appréhendé par la PAC pour pallier l'absence de politique européenne de l'environnement

L'absence de référence à l'arbre dans la liste annexée au traité n'empêchait pas la mise en place d'actions forestières au niveau de la CEE. Pour autant au lieu de bénéficier du support de la PAC et notamment de la faculté de légiférer à la majorité qualifiée, c'est sur la base d'un vote à l'unanimité au Conseil sur le fondement requis par la procédure d'harmonisation des législations nationales que les décisions devaient être adoptées.

Au final, la mise en place d'une réglementation commune en faveur de la forêt européenne s'est rapidement heurtée au veto de quelques Etats membres comme l'Allemagne, le Danemark ou le Royaume uni qui redoutaient de voir la CEE s'engager dans un processus de réglementation prescriptive à l'image de que la PAC avait pu produire pour le secteur agricole.

La détérioration des massifs à l'échelle de tout le continent ne supportera pas très longtemps la situation de vide juridique. Dans le milieu des années 80 la forêt européenne est en effet rongée par les incendies de forêt et les pollutions d'origine atmosphérique. L'urgence imposait alors de s'affranchir de l'obstacle juridique de base.

Seront alors adoptés, sur la double base des articles 43 et 235²² du traité CEE, deux règlements en date du 17 novembre 1986, l'un sur la protection des forêts dans la CE contre la pollution atmosphérique²³ et l'autre relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies²⁴.

Pour justifier l'emploi du fondement juridique agricole, il était précisé pour chacun des textes que « *la forêt contribue au développement de l'agriculture* » et notamment à la sauvegarde du potentiel de productivité de l'agriculture européenne²⁵.

Une telle imposture juridique ne devait pas très longtemps résister. Dès lors que la CEE s'est vue dotée d'une politique de l'environnement par l'Acte unique européen, le Parlement européen ne manquera pas contester l'utilisation de la procédure agricole qui le soumettait dans une moindre mesure dans son pouvoir législatif.

²² Art. 235 TCEE : *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées.*

²³ Règlement (CEE) n°3528/86 du Conseil du 17 novembre 1986 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique : JOCE L 326 du 21.11.1986, p. 2.

²⁴ Règlement (CEE) n° 3529/86, Conseil, 17 novembre 1986 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies : JOCE L 326, 21.11.1986, p. 5-7.

²⁵ 1^{er} considérant et art. 1^{er} du règlement.

Saisi de l'affaire, la Cour de justice des Communautés européenne affirmera que les mesures communautaires de protection des forêts, tant par le but qu'elles poursuivent que par leur contenu, relèvent d'actions spécifiques à la protection de l'environnement qui n'ont sur la politique agricole commune que des conséquences indirectes et marginales²⁶.

En découlent plusieurs remarques :

Bien qu'il répondait à une lecture objective des dispositions des traités, cet épilogue s'inscrit dans un contexte de gouvernance européenne particulier au terme duquel la PAC devait progressivement perdre la force d'attractivité première que le juge européen lui avait longtemps défendue²⁷ pour se trouver directement concurrencée par de nouvelles politiques européennes comme la protection de la santé ou encore la protection de l'environnement. Planté au milieu de ce nouveau rond-point des compétences européennes, l'arbre s'est découvert en élément visible de l'effet carrefour des politiques européennes.

Une annulation péremptoire du règlement contesté par le Parlement européen au motif que la forêt n'entraîne pas dans le champ de la PAC devenait difficilement envisageable pour le juge alors même que le caractère trop restrictif de la liste des produits agricoles annexée au traité posait de vraies difficultés.

Depuis 1981 déjà, le législateur avait pris l'initiative de soumettre le coton à des mesures de soutien PAC quand bien même le coton n'est également pas inscrit en annexe du traité.

La montée de l'industrie agro-alimentaire et la mise sur le marché de produits transformés avec une attache agricole évidente pour la plupart d'entre-eux, posait la même difficulté de traitement juridique.

In fine, le besoin d'arrêter des législations transversales applicables aux produits alimentaires par exemple en matière d'étiquetage ou de labellisation des produits venait encore souligner les incohérences liées à l'approche trop restrictive de la notion de produits agricoles par la CEE.

C'est donc avec la plus grande prudence que le juge se prononcera dans cette affaire du 25 février 1999, alors même que le hasard du calendrier faisait se trancher simultanément les grandes lignes d'un second temps de réforme de la PAC lors du conseil européen de Berlin du 24 au 26 février 1999, dont la consécration du développement rural comme 2^{ème} pilier de la PAC constituait la mesure phare de cette réforme.

Ainsi, au lieu de fonder sa décision sur le caractère restrictif de la liste annexée au traité, le juge va subtilement préférer nuancer sa décision en réservant une ultime voie d'action possible par la PAC en faveur de la forêt dans l'hypothèse où l'objet d'une mesure à caractère forestier comporterait un lien « direct » avec l'activité agricole.

Cette décision vient aujourd'hui donner tout son sens à l'orientation opportuniste qui s'impose à la PAC réformée laquelle conduit à mobiliser stratégiquement tous les moyens d'actions possibles pour échapper à une situation de crise tout en offrant de nouvelles perspectives à l'agriculture européenne. C'est notamment dans cette logique qu'ont été proposées les mesures de boisement des terres agricoles au titre des mesures d'accompagnement de la Réforme de 1992.

²⁶ Aff. C164 et C165-97

²⁷ CJCE, 23 fév. 1988, Royaume-Uni/Conseil, aff. 68/86.

3 - L'arbre dans la PAC réformée

Le positionnement de l'arbre dans la PAC accompagne l'évolution même de cette politique depuis 1992.

Le boisement comme mesure d'accompagnement de la Réforme Mc Sharry

Lors de la Réforme de 1992, dans le sillage de ce que les deux règlements de 1986 avaient inauguré, l'arbre va s'imposer comme l'une des voies à explorer pour résoudre la situation de crise agricole et ouvrir ainsi de nouvelles perspectives à l'agriculture européenne.

Au titre des mesures d'accompagnement de la Réforme figure en effet un dispositif de boisement des superficies agricoles au même titre que la préretraite et les mesures agri-environnementales.

Ces dispositions prenaient ancrage dans la politique agro-structurale telle que prévues à l'époque en vertu du règlement (CE) n° 2328/91 du 15 juillet 1991²⁸. Ce point d'ancrage avait été habilement invoqué par le Conseil dans le contentieux qui l'opposait au Parlement européen et que le juge tranchera en 1999. Préjugant de la consécration du second pilier de la PAC par la réforme de 1999, le Conseil préconisait alors d'intégrer la dimension structurelle de cette politique en lien avec le développement rural pour admettre l'existence d'un lien incontestable entre la PAC et l'arbre.

En l'espèce, la mesure de boisement des terres agricoles prévue en 1992, invitait les Etats membres à proposer des plans de boisement des terres agricoles²⁹.

Pour la première fois, l'arbre est perçu comme un allié de l'agriculture européenne en mesure d'offrir des alternatives aux difficultés du moment. L'intention était de mobiliser les producteurs à se détourner des productions agricoles pour reconvertir les parcelles agricoles en terres boisées pour des usages d'exploitation forestière ou de loisir. On note que l'objectif agricole venait l'emporter sur une quelconque intention forestière qui aurait pu être en lien avec les aménités de l'arbre.

Bien qu'animée par la volonté de tout mettre en œuvre pour résoudre la crise de la PAC, l'efficacité de la mesure restera somme toute très discutable. Appréhendé sans vision de fond, le dispositif va notamment pâtir d'un manque de réflexion quant à la différence d'approche à tenir entre l'activité agricole et l'activité sylvicole.

Au regard de la durée des investissements, l'activité forestière exige un engagement sur la durée, qui n'a rien de comparable avec ce qu'il peut être pour l'activité agricole, y compris s'agissant de productions pérennes. De même, quant à la nature des investissements, l'exploitation forestière nécessite des équipements spécifiques auxquels ne répondent pas les équipements des exploitations agricoles. Il en va encore des pratiques et des savoir-faire à tenir.

²⁸ Règlement (CEE), Conseil, n° 2328/91 du 15 juillet 1991 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture : JOCE L 218, 06.08.1991.

²⁹ Règlement (CEE), Conseil, n° 2080/92 du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture : JOCE L 215, 30.7.1992.

Telles qu'elles ont été proposées, et sans reposer sur des mesures de programmation suffisantes, le dispositif de 1992 a aussi démontré que l'activité forestière n'est pas nécessairement transposable à l'activité agricole au regard des exigences d'aménagement du territoire européen qu'elles requièrent.

A défaut, les soutiens proposés au boisement ont localement favorisé des effets d'aubaine dans les zones où les exploitants agricoles ont délaissé la production agricole traditionnelle pour céder la place à une carte de massifs plantés en timbre-poste dont la gestion est rendue depuis particulièrement difficile.

Enfin, c'est aussi le même manque de réflexion globale auquel s'est ajouté l'absence de formation des opérateurs concernés, qui explique des erreurs de choix quant aux espèces qui seront plantées sur la base des soutiens européens. Ce fut comme par exemple le cas au Portugal où les plantations massives d'eucalyptus sur les terres agricoles se sont révélées désastreuses pour l'écosystème et propices aux incendies estivaux que le pays connaît ces dernières années.

En dépit de ses piètres résultats, la mesure de boisement des superficies agricoles dans la Réforme de 1992 aura eu le mérite de révéler le besoin de mener une réflexion de fond sur les liens à prévoir entre l'activité agricole et l'activité forestière.

La perception qui émerge à l'époque vient toutefois réduire l'arbre champêtre dans son traitement par la PAC au seul arbre forestier, lequel va pouvoir bénéficier depuis lors d'éléments de reconnaissance et de valorisation tel que la certification de ses produits dont sera privé l'arbre agricole.

Le traitement réservé à l'arbre dans la PAC actuelle

Au fil des réformes, l'arbre est apparu plus clairement dans le paysage agricole au point de se retrouver aujourd'hui porté comme l'une des clés de l'ambition agro-écologique européenne.

Par la consécration du développement rural comme 2^{ème} pilier de la PAC, l'Union européenne est venue ouvrir le champ de la multifonctionnalité de l'agriculture européenne. Y sont consignées des actions en lien avec la préservation du milieu, le développement des territoires ou encore des considérations d'ordre sociale auxquelles l'arbre est parfaitement en mesure de pouvoir répondre.

Ainsi, depuis 1999, pour des raisons, tant légitimes que d'affichage politique, l'agriculture européenne porte sa vocation écologique comme un axe fort. La réforme de 2013 aspire quant à elle à une PAC plus verte par « *une gestion durable des ressources naturelles en préservant la capacité de résilience de l'environnement et de l'agriculture face aux changements climatiques et en maintenant la capacité de production des terres agricoles* »³⁰

³¹.

³⁰ La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire : relever les défis de l'avenir, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité de régions, COM (2010) 672.

³¹ Dacian Ciolos Commissaire à l'agriculture de d'époque soutiendra la réforme de 2013 pour une PAC plus verte et plus juste. En son temps, Franz Fischler, fut le premier commissaire à l'agriculture à parler de PAC verte.

Ce tournant écologique tend à être confirmé pour l'avenir. Dans ses propositions de règlements pour la PAC post 2020, La Commission a présenté les objectifs environnementaux et climatiques comme hautement prioritaires. La réforme annoncée se concentre sur neuf objectifs généraux qui expriment l'importance économique, environnementale et sociale de la PAC parmi lesquels : la contribution à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, ainsi qu'à l'énergie durable, le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, le sol et l'air, la contribution à la protection de la biodiversité, l'amélioration des services écosystémiques et la préservation des habitats et des paysages, la promotion de l'emploi, la croissance, l'inclusion sociale et le développement local dans les zones rurales, y compris la bio-économie et la forêt durable ou encore, l'amélioration de la réponse de l'agriculture de l'UE aux exigences sociétales en matière d'alimentation et de santé, y compris les aliments sûrs, nutritifs et durables, ainsi que le bien-être des animaux³².

Avec l'ensemble des valeurs qui sont les siennes l'arbre est parfaitement en mesure d'incarner cette nouvelle orientation de la PAC.

Partant, qu'il soit agricole ou forestier, ce dernier est aujourd'hui un support tangible des soutiens agricoles en provenance de chacun des deux piliers de la PAC.

Partie II - L'arbre éligible aux soutiens de la PAC

Encombrant pour les rendements agricoles dans la PAC des années 70/80, l'arbre était une cible de destruction dès lors qu'il était planté sur une parcelle agricole. Le voilà pourtant aujourd'hui définitivement réhabilité au sein de l'agriculture européenne à tel point qu'il est érigé en support de légitimité pour les soutiens agricoles.

L'Union européenne redécouvre et valorise désormais nombre d'externalités qu'elle lui prête en matière d'environnement, de climat, d'énergie, d'aménagement de l'espace ou encore en matière de santé et de cohésion sociale et sociétale. Instrument au services des transitions économiques et écologiques, l'agroforesterie et la forêt font l'objet d'attentions soutenues.

Dans chacune de ses parties l'arbre est en mesure d'interagir avec bon nombre de contraintes socio-économiques.

Incroyable corridor de biodiversité, il participe à la lutte naturelle contre certains nuisibles.

Il limite l'érosion des sols tout en restaurant leur richesse agronomique. Il agit sur les réserves en eau dont il assure la filtration, limite l'évaporation et favorise la constitution de réserves hydriques, de même qu'il réduit les risques d'inondation. Grâce à la photosynthèse, il agit comme un réservoir naturel de la lutte contre les émissions de carbone.

Il est aussi un régulateur de température par l'effet brise-vent qu'il assure en faveur de l'élevage extensif et des productions de fruits et de vin.

³² Propositions de règlements de la Commission européenne du 1^{er} juin 2018 : https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en et MEMO/18/3974

La valorisation de la biomasse en énergie-bois le rend producteur d'énergie que ce soit sous forme de bois-plaquette ou de bois-bûche.

Il organise également le paysage, façonnant ainsi l'identité du territoire qui le porte.

Dans certaines régions, le sylvopastoralisme extensif contribue à la lutte contre les incendies.

En lien direct avec l'activité agricole, il représente un capital sur pied qui valorise le patrimoine des exploitations. Il constitue ainsi le support des vergers fruitiers, abrite les animaux d'élevage à qui il fournit une alimentation naturelle. Il engraisse naturellement les terres par la régénération de l'humus, de même qu'il délimite naturellement les parcelles en zones de bocage notamment.

Il assure encore un complément de revenu à l'exploitant agricole par l'exploitation de ses propres produits et par la plus-value apportée aux productions agricoles qui l'entourent ou auxquelles il participe directement.

Il est générateur d'emploi local à travers les activités de traitement de la biomasse ou d'entretien qu'il implique.

Loin d'être exhaustive, la liste des fonctions assurées par l'arbre agricole se prête par ailleurs à toutes les échelles d'exploitation, pour tout territoire et pour tout système de production : grandes ou petites surfaces d'exploitation, exploitation des zones défavorisées ou non, grandes cultures, maraichage, production laitière, viticulture, bois pâturés, élevage, porcine, ovin, caprin ou encore de volaille.

L'opportunité que représente l'arbre forestier pour l'agriculture européenne s'est développée depuis 1992 pour s'affirmer à travers l'ambition agro-écologique que l'on connaît actuellement.

Pour le second pilier, la politique de développement rural soutient depuis la réforme de 1999 des mesures qui s'appliquent à l'arbre en forêt et à l'arbre hors forêt.

La nouveauté de 2014-2020 est d'avoir également engagé la PAC sur des mesures à vocation écologique dans le premier pilier pour lequel l'arbre tient bonne place.

L'ensemble de ces évolutions permettent d'intégrer pleinement l'arbre sur l'exploitation agricole elle-même au-delà de son environnement.

A- Les soutiens prévus au titre du 1^{er} pilier

Dans le prolongement des mesures de marchés, le premier pilier de la PAC incarne la vocation économique de l'agriculture européenne. Il aménage notamment des soutiens directs au revenu en faveur des agriculteurs.

Avec le verdissement, la réforme de 2013 apporte une dimension écologique à l'activité agricole.

Erigé en refuge de durabilité, l'arbre se prête idéalement à cet exercice de verdissement.

Ce dernier est notamment reconnu dans sa contribution à l'économie agricole par les productions qu'il génère au titre de l'agroforesterie, qu'elles soient animales ou végétales.

L'activité agroforestière améliore les rendements en démultipliant les productions sur une même parcelle. Par la diversification des productions elle diminue les risques liés à l'activité

agricoles. Lorsque l'arbre est associé aux productions animales, elle supprime le besoin d'apporter des intrants par engraissement naturel en pâturage. Elle donne encore une identité à certaines productions pouvant déboucher sur des labellisations qui renforcent la valeur marchande des produits³³.

Outre qu'il est un élément du revenu d'activité, l'arbre permet aussi à l'exploitant de bénéficier d'un complément de revenu au titre des aides directes du premier pilier. Cette éligibilité aux soutiens du premier pilier des parcelles arborées s'applique seulement depuis 2001³⁴. Les conditions d'éligibilité ont été revues en 2006. Elles sont désormais fonction de la densité d'arbres plantés dont le plafond a été substantiellement relevé par la France à l'issue de la dernière réforme de 2013³⁵.

Ainsi, pour la période en cours, l'arbre devient un élément déterminant pour l'attribution des soutiens que ce soit au titre des surfaces admissibles, de la conditionnalité des paiements ou encore pour prétendre au versement du paiement vert.

L'arbre reconnu comme surface admissible pour le bénéfice des paiements directs

Le paiement de base est versé en fonction des surfaces agricoles admissibles détenues par les agriculteurs. La détermination de ces surfaces vaut également pour le versement du paiement vert, lequel oblige en sus au respect de pratiques identifiées, dont certaines sont en lien avec le respect de l'arbre.

Aux termes de l'article 32 du règlement (UE) n° 1307/2013, la notion d'hectare admissible s'entend de toute surface agricole de l'exploitation utilisée aux fins d'une activité agricole ou d'activités non agricoles comme c'est par exemple le cas des surfaces boisées³⁶.

Ces dernières sont donc éligibles au paiement de base et au paiement vert dans leur différentes déclinaisons : haies³⁷, bosquets³⁸, arbres fruitiers³⁹ et les arbres disséminés

³³ Les parcours arborés figurent au cahier des charges de certains produits d'élevage comme le porc ou la volaille par exemple pour l'élevage porc pie noir du pays basque en sous-bois de chêne qui a été reconnu en AOP depuis 2017.

³⁴ « Une parcelle portant à la fois des arbres et une culture prévue à l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 3508/92 est considérée comme une parcelle agricole à condition que la culture susvisée puisse être effectuée dans des conditions comparables à celles des parcelles non arborées de la même région » Art. 5 du règlement (CE) n° 2419/2001, Commission, 11 décembre 2001 portant modalités d'application du système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires établis par le règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil : JOCE L 327, 12.12.2001, p. 11-32.

³⁵ Pour 2014-2020, une parcelle boisée est considérée comme agricole en France et donc éligible aux soutiens jusqu'à 100 arbres par ha. Autrement dit une parcelle qui entre dans ces conditions est admissible aux soutiens du premier pilier pour la totalité de sa surface, y compris celle de l'emprise des arbres.

³⁶ Règlement (UE), du Parlement européen et du Conseil n) 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil : JOUE L 347 du 20. 12 2013 p. 608.

³⁷ Une haie est une unité linéaire de végétation ligneuse, implantée à plat, sur talus ou creux d'une largeur maximale de 10 mètres et ne présentant pas de discontinuités de plus de 5 mètres.

³⁸ Pour les bosquets dont la surface est supérieure à 10 ares.

³⁹ Les fruitiers sont admissibles au titre de leur production agricole comme toute autre production agricole.

pour les essences non fruitières et arbres fruitiers tels que noisetiers, châtaigniers, noyers ou encore amandiers.

On remarque que l'agroforesterie ne bénéficie d'aucun traitement particulier au titre de l'admissibilité des parcelles. En terme d'éligibilité aux soutiens directs, les arbres agroforestiers sont considérés comme des arbres disséminés, entendus pour des essences forestières non fruitières. Ils sont soumis au plafond de densité maximal retenu au niveau national.

Les arbres fruitiers productifs et les arbres à productions de fruits à coque sont quant à eux comptabilisés sans limite, donc sur la totalité de la parcelle au regard de leur production agricole en tant que telle.

L'arbre comme support de conditionnalité au titre des particularités topographiques

Pour bénéficier des paiements directs, l'exploitant est contraint au respect de la conditionnalité, laquelle tient au respect d'exigences règlementaires tirées, et du droit européen, et de normes définies dans les Etats, au niveau national ou local au titre des Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Ces exigences sont en lien avec l'environnement, le changement climatique et les bonnes conditions agricoles des terres, la santé publique, santé animale et végétale ou encore le bien-être des animaux⁴⁰.

Aux termes de l'annexe 2 du règlement, les arbres et les haies sont quant à eux concernés par la BCAE 7 visant le maintien des particularités topographiques

Sont comprises comme telles, les éléments qui maintiennent les caractéristiques pérennes du paysage sur les parcelles ou sur les espaces jouxtant les parcelles. Leur intérêt écologique est souligné en tant que zones d'habitats et de transition favorables à la diversité des espèces végétales et animales.

L'agriculteur qui prétend au bénéficie des aides directes doit les maintenir en l'état où elles étaient au 1^{er} janvier 2015, à raison de 4% de la SAU de son exploitation.

Y figurent les vergers haute-tige⁴¹, les haies⁴², l'agroforesterie⁴³, l'alignement d'arbres⁴⁴, les arbres isolés, les lisières de bois et arbres en groupe⁴⁵ ainsi que les bosquets⁴⁶

⁴⁰ Art. 93 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil : JOUE L 347, 20.12.2013, p. 549.

⁴¹ Vergers haute-tige : Prairie sur laquelle il y a une activité arboricole et utilisée pour le pâturage. Densité de 30 à 100 arbres par ha. Les chênes truffiers ne sont pas concernés.

⁴² Une haie est une unité linéaire de végétation ligneuse, implantée à plat, sur talus ou creux d'une largeur maximale de 10 mètres et ne présentant pas de discontinuités de plus de 5 mètres. La haie comporte la présence d'arbustes, et le cas échéant d'arbres, et/ou d'autres ligneux (ronces, genêts, ajoncs...).

⁴² Prairie sur laquelle il y a une activité arboricole et utilisée pour le pâturage. Densité de 30 à 100 arbres par ha. Les chênes truffiers ne sont pas concernés.

⁴³ L'agroforesterie est définie par l'alignement d'arbres au sein d'une parcelle agricole, d'une densité inférieure à 100 arbres par ha.

⁴⁴ L'alignement d'arbres est composé d'une ou deux rangées d'arbres de haut-jets plantés en ligne.

⁴⁵ La lisière de bois constitue le linéaire de séparation entre une parcelle agricole et un bois.

⁴⁶ Le bosquet comprend une superficie supérieure ou égale à 5 ares et inférieure à 50 ares, comportant des arbres capables d'atteindre une hauteur supérieure à 5 m à maturité in situ, un couvert arboré de plus de 40 %. Les bosquets ne font pas partie de la surface forestière.

Dès lors, l'exploitant a l'obligation de maintenir l'intégralité de ces éléments, Il doit notamment respecter l'interdiction de tailler les haies et les arbres entre le 1^{er} avril et le 31 juillet sous peine de sanctions visées par le droit national au-delà du non versement des paiements directs⁴⁷.

S'agissant des haies, toute destruction doit s'accompagner d'une compensation pour les cas précis de création ou agrandissement d'un bâtiment d'exploitation ou encore pour la création d'un chemin d'accès.

L'arbre comme SIE⁴⁸ pour le paiement vert

Le paiement vert est un paiement direct qui est versé à l'exploitant en complément du paiement de base et qui rémunère des actions favorables à l'environnement et au climat.

Pour être éligible l'exploitant doit respecter un ensemble de trois éléments parmi lesquels figurent la protection des réservoirs écologiques ou SIE, à concurrence de la surface de l'exploitation. A défaut de respecter ces obligations, l'agriculteur se voit retirer le bénéfice du paiement vert.

L'arbre figure parmi les surfaces identifiées comme surfaces d'intérêt écologique par le règlement (UE) n° 1307/2013⁴⁹.

Il s'y trouve également compatibilisé au titre des particularités topographiques⁵⁰ ainsi qu'au titre des bandes tampons le long des cours d'eau - dont certaines sont plantées d'arbres en haies ou de ripisylves-, au titre des hectares en agroforesterie, des bandes d'hectares admissibles bordant des forêts ou encore au titre des surfaces plantées de taillis à courte rotation et des surfaces boisées.

A noter que pour être comptabilisée en SIE, une surface en agroforesterie doit avoir une densité inférieure à 100 arbres/ha et avoir par ailleurs été dotée au titre de la précédente programmation au titre de l'installation en agroforesterie.

Peut-être ajouté qu'en complément des aides directes au revenu, le 1^{er} pilier de la PAC, intervient encore en faveur de l'arbre par des mesures particulières de soutiens accordées au titre de l'OCM unique via les organisations professionnelles agricoles (OPA) en faveur des productions fruitières au titre des programmes opérationnels⁵¹. Ces aides sont compatibles avec le versement du droit à paiement de base.

B- Les soutiens au titre du 2^{ème} pilier

Les soutiens du 2^{ème} pilier mettent en avant les fonctions non spécifiquement économiques de l'arbre, comme celles qui tiennent au développement des zones rurales par

⁴⁷ Art. L 126-3 et s. Code rural et de la pêche maritime.

⁴⁸ SIE : Surfaces d'intérêt écologique

⁴⁹ Article 46 du Règlement (UE) n° 1307/2013, préc.

⁵⁰ Y compris les particularités adjacentes aux terres arables de l'exploitation. Sont visés les arbres isolés et alignements d'arbres si leur couronne fait au moins 4 mètres de diamètre ou s'ils sont conduits en têtards. Pour les alignements, il ne doit pas y avoir plus de 5 mètres entre 2 couronnes voisines. Un mètre linéaire d'arbres alignés équivalent à 10 m² de SIE.

⁵¹ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil : JOUE : L 347, 20.12.2013, p. 671-854.

l'aménagement des paysages ou par l'occupation de l'espace ou encore par la préservation des écosystèmes naturels.

L'activité agricole étant l'activité majoritaire des zones rurales, c'est par le biais du 2^{ème} pilier de la PAC que l'UE se mobilise dans ces zones.

Concernant l'arbre, les soutiens se sont intéressés à l'origine au seul arbre forestier.

La PAC est alors venue pallier le manque d'opérationnalité de la politique forestière européenne. Avant même d'être en rapport avec ce que l'activité agricole était susceptible d'apporter au développement de la forêt, le fondement de la démarche s'est d'abord voulu d'ordre financier. S'inscrivant dans la logique du développement des zones rurales, l'intention était de dégager des fonds en faveur de la forêt en Europe, ce, alors même que la PAC a toujours été une politique financièrement bien pourvue. En terme de gouvernance, la décision agricole présentait l'avantage de forcer le compromis européen par un vote à la majorité au Conseil. Imputer l'action en faveur de la forêt à la PAC assurait enfin à cette dernière une légitimité bienvenue face aux critiques qui lui étaient portées sur le flan de son volet proprement agricole.

Pour la période actuelle, l'attention réservée à la forêt par le règlement (UE) n° 1305/2013 est sans ambiguïté, lequel énonce que « *la foresterie est reconnue comme partie intégrante du développement rural* »⁵².

En revanche, et même si quelque espace lui est accordé, l'arbre des champs est loin d'être couvert de la même intention.

De façon globale, la place de l'arbre en général dans le second pilier de la PAC n'est plus à discuter. Sur la trentaine de mesures proposées au titre du 2^{ème} pilier de la PAC, pas moins de sept sont désormais en lien direct avec l'arbre auxquelles s'ajoutent d'autres mesures non spécifiques aux forêts, comme les paiements au titre de Natura 2000 et ceux de la directive-cadre sur l'eau dont certains présentent une occurrence à l'arbre.

1- Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts

Principalement centré sur l'arbre forestier le dispositif arrêté en 2013 entend rationaliser le mécanisme d'aide aux investissements dans la foresterie à travers la mesure « *Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts* »⁵³.

Cette dernière finance le soutien aux infrastructures liées au développement, à la modernisation ou à l'adaptation du secteur agricole et de la foresterie.

A noter que bien qu'elle soit destinée à l'agriculture et à la foresterie, suivant les choix Etats, les autorités locales ont possibilité de l'affecter uniquement à la forêt, ce qui est le cas pour plusieurs régions françaises dont l'économie est majoritairement tournée vers la foresterie.

⁵² Cons. n° 20 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil : L 347, 20.12.2013, p. 487–548.

⁵³ Article 21 du règl. (UE) n° 1305, préc.

La mesure peut couvrir plusieurs actions d'investissement en faveur de la foresterie comme le *Boisement et la création de surfaces boisées*⁵⁴. Elle prévoit le financement des coûts d'installation et inclut une prime annuelle par hectare destinée à couvrir les pertes de revenu agricoles et les coûts d'entretien.

Les terres agricoles et non agricoles sont admissibles au bénéfice de l'aide. Les espèces plantées doivent être adaptées aux conditions environnementales et climatiques de la zone et satisfaire à des exigences environnementales minimales.

A noter qu'aucune aide n'est accordée au titre de la plantation d'arbres pour la formation de taillis à rotation rapide, d'arbres de Noël ou d'arbres à croissance rapide pour la production d'énergie.

Sont également financés au titre des investissements en faveur de la foresterie, les *Investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers*⁵⁵. L'action concerne les investissements destinés à mettre en œuvre des engagements dans le domaine de l'environnement en vue de fournir des services écosystémiques et/ou de renforcer le caractère d'utilité publique des forêts ou des surfaces boisées ou encore en vue d'améliorer le potentiel d'atténuation des changements climatiques.

La forêt peut encore être dotée par des *Mesures d'investissements dans les techniques forestières et dans la transformation, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers*⁵⁶. Il s'agit là d'investissements relatifs à l'amélioration du potentiel forestier ou relatifs à la transformation, à la mobilisation et à la commercialisation conférant une valeur ajoutée aux produits forestiers.

Peuvent encore être financées des actions de *Prévention et réparation des dommages causés par des incendies de forêt, des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques*⁵⁷. La mesure finance dans les zones forestières exposées au risque d'incendie, les infrastructures de protection des activités locales et de prévention contre les incendies et autres risques naturels, y compris le recours à des animaux en pâturage, l'établissement et l'amélioration des installations de contrôle des incendies de forêt, des parasites et des maladies et des équipements de communication et la reconstitution du potentiel forestier endommagé.

La dernière mesure d'investissement proposée par le règlement européen au titre des investissements dans le développement des zones forestières et l'amélioration de la viabilité des forêts est la *Mise en place de systèmes agroforestiers*⁵⁸.

Le rattachement de la disposition aux investissements forestiers a de quoi surprendre. Si l'arbre agricole est reconnu à part entière dans le 1^{er} pilier de la PAC, s'agissant des aides du 2^{ème} pilier, ce dernier reste encore inféodé aux mesures de soutien visant l'arbre forestier.

Le risque est de voir les Etats membres faire des choix qui servent davantage les intérêts de la forêt au détriment de l'agriculture et des systèmes agroforestiers envisagés par le règlement, ce d'autant que l'agroforesterie trouve aujourd'hui d'autres formes, sinon de bases de soutiens par le truchement des paiements du 1^{er} pilier.

⁵⁴ Article 22 du règl. (UE) n° 1305, préc.

⁵⁵ Article 25 du règl. (UE) n° 1305, préc.

⁵⁶ Article 26 du règl. (UE) n° 1305, préc.

⁵⁷ Article 24 du règl. (UE) n° 1305, préc.

⁵⁸ Article 23 du règl. (UE) n° 1305, préc.

L'agroforesterie consiste à créer des complémentarités de production entre la foresterie et l'agriculture sur les mêmes terres ⁵⁹.

Elle draine de multiples modèles d'exploitation suivant des traditions parfois ancestrales ; sylvopastoralisme, pré-vergers, agriculture de bocage, cultures intercalaires en vergers fruitiers, cultures truffières, noierais, vignes fruitières ou vignobles en pâturage ovin...

Elle rentabilise les surfaces agricoles que l'on sait aujourd'hui menacées par l'urbanisation en associant sur les mêmes surfaces des productions agricoles aux productions de biomasse. Souvent associée à des types d'agriculture non intensives en raison de rendements plus faibles, elle soutient la durabilité de l'agriculture européenne dans ses dimensions écologiques et territoriales. L'agroforesterie s'inscrit le plus dans le sillage de l'agriculture biologique et de l'agriculture de proximité ou encore celui de la labellisation des productions pour chacun desquels le 2^{ème} pilier de la PAC propose déjà des aides.

Les soutiens qui sont spécifiquement adressés à l'agroforesterie viennent quant à eux valoriser les enjeux écologiques, de lien social et d'économie locale auxquels elle répond. Comme pour l'agriculture biologique, ces soutiens ne s'inscrivent pas dans la durée. Ils s'arrêtent à financer la seule l'installation de projets agroforestiers dont l'investissement initial est souvent important et qu'il s'inscrit par ailleurs sur le long terme ⁶⁰. Pour le cas de la France, la mesure étant régionalisée, il revient par ailleurs à chaque région de l'activer ou non.

A noter encore comme pour bon nombre des soutiens du 2^{ème} pilier, l'aide n'est pas réservée aux seuls exploitants agricoles. Elle peut être accordée aux gestionnaires terriens privés, aux communes et à leurs associations.

Pour autant qu'il offre des bases, les soutiens du 2^{ème} pilier de la PAC pourraient être encore améliorés pour compenser sur la durée le manque de compétitivité des produits de l'agroforesterie et du bois agricole par rapport à celle du bois forestier ainsi que le manque de compétitivité des productions agricoles en agroforesterie par rapport aux productions de l'agriculture conventionnelle.

A l'instar des discussions actuelles pour la prochaine étape de réforme, les professionnels revendiquent également une structuration en circuits courts des produits de l'agroforesterie par exemple pour assurer l'alimentation de chaufferies de proximité. De même que s'impose encore la définition d'un régime de certification durable pour le bois agricole au même titre que celui qui s'applique au bois forestier ⁶¹.

2- Les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC)

En marge des mesures proposées au titre des investissements forestiers, des soutiens au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) peuvent encore être

⁵⁹ Selon la définition donnée par le règlement 1305/2013, les systèmes agroforestiers s'entendent « des systèmes d'utilisation des terres qui associent la foresterie et l'agriculture sur les mêmes terres. Le nombre minimal et maximal d'arbres plantés par hectare est fixé par les États membres, compte tenu des conditions pédoclimatiques et environnementales locales, des espèces forestières et de la nécessité d'assurer une utilisation agricole durable des terres ».

⁶⁰ Préparation du sol et des plantations, fourniture, ingénierie et gestion de l'installation des arbres agroforestiers pendant une période maximale de 5 ans.

⁶¹ Voir en ce sens les travaux de l'Association française d'agroforesterie : l'agriculture dans les règles de l'arbre et notamment Proposition de projet pilote « Vers un secteur agroforestier européen intégré ».

mobilisées pour rétribuer de façon spécifique, des démarches contractuelles qui vont au-delà des normes obligatoires prévues par le 1^{er} pilier au titre de la conditionnalité ou du paiement vert. Devant être obligatoirement proposée par les Etats membres dans leurs Programmes nationaux respectifs, l'intention est ici de favoriser la résilience écologique des agrosystèmes en accompagnant le renouvellement des pratiques agricoles pour une moindre pression sur l'environnement. Les MAEC encouragent ainsi le développement d'expériences alternatives au modèle productiviste. Les agriculteurs s'engagent alors volontairement pour une durée de 5 ans au titre d'« *Infrastructures AgroEcologiques* » sur une parcelle identifiée.

Concernant l'arbre, la MAEC peut notamment porter sur le développement de l'agroforesterie.

Les éléments admissibles à une MAEC agroforestières sont les haies, les arbres isolés ou alignés, les têtards et ripisylves, les bosquets de moins de 50 ares ou encore les lisières de bois. La MAEC peut comporter le financement d'investissements dits non productifs qui s'appliquent aux arbres non couverts par les mesures du premier pilier de la PAC, par exemple les haies de plus de 10 mètres de large. L'entretien des vergers haute-tige et pré-vergers est encore rendu possible dès lors qu'ils sont destinés à la production d'espèces fruitières locales.

Le dispositif s'adresse tout particulièrement à l'agroforesterie inter-parcellaire consistant à planter des alignements de rangées d'arbres à l'intérieur des parcelles agricoles.

Une autre MAEC peut encore être sollicitée pour la mise en place de services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts⁶². La mesure finance par hectare de forêt, les gestionnaires forestiers publics et privés qui s'engagent sur la base du volontariat à exécuter des opérations consistant en un ou plusieurs engagements forestiers, environnementaux et climatiques.

A signaler également l'aide à la mise en place de groupements et d'organisations de producteurs dans les secteurs de la foresterie et de l'agriculture⁶³.

Quant à leur financement, les mesures du 2^{ème} pilier appellent les dotations du FEADER⁶⁴. Financées à hauteur d'environ 30 % des dotations totales de la PAC, ces dotations sont attribuées sur la base du cofinancement. Associant les fonds européens au versement de fonds nationaux, le cofinancement est la conséquence logique de la subsidiarité qui s'est toujours appliquée au 2ème pilier de la PAC. Il en ressort que les Etats membres sont largement associés aux mesures déployées localement et à leur financement⁶⁵.

On relève aujourd'hui toute l'importance des financements par le FEADER en faveur de l'arbre par le nombre de mesures qui lui sont consacrées. Ces derniers s'inscrivent en outre dans les 30 % de crédit minimal réservé au financement de mesures à caractère environnemental et climatique parmi lesquelles figurent les paiements en faveur de

⁶² Article 34 du règl. (UE) n° 1305, préc.

⁶³ Article 27 du règl. (UE) n° 1305, préc.

⁶⁴ Fonds européen agricole pour le développement rural.

⁶⁵ Pour le cas de la France, ces mesures sont retracées dans le Plan de développement rural hexagonal (PDRH) qui se décline au niveau des collectivités régionales en Plan de développement rural régional (PPDR).

l'agroforesterie, ceux en faveur des zones Natura 2000 ou encore qui financent des MAEC.

S'agissant de l'arbre forestier, la stratégie forestière de 2013 reconnaît par ailleurs que le financement européen de l'action européenne en faveur de la forêt relève principalement de la politique de développement rural. Ces financements par le biais du 2^{ème} pilier de la PAC représentent 90 % du financement total de l'UE en faveur du secteur forestier.

C'est dire combien les considérations financières peuvent s'affranchir des principes, car rappelons-le, l'arbre n'est juridiquement pas un produit agricole !

Poitiers, le 30 janvier 2019