



Séminaire de travail sur l'agriculture à Haute Valeur Naturelle :

« Approches locales, enjeux globaux :
les enseignements transversaux des travaux 2010 »

Lycée du Robillard, 2 et 3 décembre 2010

Compte-rendu des discussions et enseignements des deux journées

Xavier Poux, Blandine Romain — Janvier 2011

Rappel du contexte et des objectifs de la journée

Contexte

Les 2 et 3 décembre 2010, le Forum Européen pour la Conservation de la Nature et le Pastoralisme a organisé un séminaire autour de l'agriculture à Haute Valeur Naturelle (HVN), au lycée agricole du Robillard, avec le soutien financier du MEEDDM et de la Commission Européenne.



Les douves gelées du Château du Lycée agricole du Robillard, le 3 décembre 2010

Le thème de la préservation, voire du développement, de l'agriculture HVN apparaît dans les débats européens autour de l'évolution de la PAC post 2013 et constitue un concept clé pour une meilleure prise en charge de la biodiversité à large échelle. Il est d'ailleurs repris dans la communication de la Commission au

Parlement en date du 18 novembre 2010¹. Il sera donc amené à s'articuler avec d'autres dispositifs mis en œuvre au niveau national.

Le séminaire s'inscrivait dans la suite de la conférence organisée en octobre 2009 sur le thème : « L'agriculture HVN : état de l'art, enjeux et perspectives », qui avait motivé plusieurs acteurs régionaux à s'intéresser à la caractérisation plus fine de l'agriculture HVN sur leur territoire durant l'année 2010.

Aux niveaux français et européen, plusieurs approches coexistent pour caractériser l'agriculture HVN, dont il convient d'analyser les développements potentiels. Citons par exemple les réflexions menées dans les parcs naturels régionaux du Vercors et du Haut-Jura, et celles lancées fin 2010 par les Parcs nationaux dans le cadre du projet CASDAR, s'appuyant sur l'approche Solagro.

Objectifs

Dans ce contexte, sur la base des enseignements transversaux des travaux réalisés en 2010 et de l'expérience des participants, le séminaire visait à :

- nourrir la réflexion sur l'agriculture HVN au niveau français,
- identifier des pistes de travail pour 2011 et au-delà,

en suscitant des échanges entre des acteurs nationaux et régionaux : administration, collectivités territoriales, acteurs professionnels agricoles, associations de protection de la nature, chercheurs...

¹ — Communication intitulée : "La politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir".

Déroulement du séminaire

Participants

La journée a rassemblé environ 50 personnes, agissant à diverses échelles (territoires, départements, régions, France, Europe) et de points de vue divers (enseignement agricole, recherche agronomique, naturalistes, associations environnementales, bureaux d'études, administrations centrales et déconcentrées, collectivités territoriales et PNR...)².



Une partie des participants du séminaire...

Interventions et ateliers de travail

Les interventions de la première matinée visaient une présentation générale de l'agriculture HVN et des enjeux associés à l'échelle nationale.

Le séminaire s'est poursuivi par deux demi-journées en ateliers de travail. Les ateliers visaient deux objectifs :

- Établir un référentiel, une base de connaissance commune au sein d'une « communauté d'acteurs » intéressés par la question de l'agriculture HVN,
- Faire ressortir des pistes de travail (réflexions et actions à mener) pour 2011 – et au-delà, en identifiant les institutions porteuses de projets.

Ils étaient structurés autour de 3 ateliers dont nous rappelons le contexte et les attendus.

² — La liste des participants, le programme et les présentations sont consultables sur: <http://www.efncp.org/events/seminars-others/hnv-farming-normandy/>

Atelier 1

Comment caractériser l'agriculture HVN ? Pour quels enjeux ? Avec quelles méthodes ? À quelles échelles (pratiques / exploitation agricole / zone...) ?

Différentes méthodes de caractérisation de l'agriculture HVN sont actuellement développées en France et Europe. Elles reflètent la diversité des enjeux visés, allant de l'identification de zones HVN, à la compréhension des dynamiques socio-économiques et de leur lien à la biodiversité, en passant par la mise en évidence des différentes fonctions sociales remplies par l'agriculture HVN. Quels travaux de caractérisation envisager pour mieux justifier, identifier, et agir sur l'agriculture HVN ?

Atelier 2

Pourquoi et comment améliorer les dispositifs existants et leur mise en oeuvre en intégrant l'approche HVN ? en considérant ceux reposant sur des zonages (Trame verte et bleue, AOC...) et ceux ciblés à l'échelle des exploitations (HVE,...)

Certains dispositifs existants concernent potentiellement des terres agricoles HVN, bien qu'ils n'aient pas été conçus dans cette perspective. Dans quelle mesure ces dispositifs sont-ils compatibles avec les spécificités de l'agriculture HVN, comme l'obligation de résultats en matière de biodiversité, la dimension régionale, l'approche intégrée... Qu'est-ce que le concept HVN peut apporter à l'amélioration de leur mise en oeuvre, et inversement, que peuvent-ils apporter à l'agriculture HVN ?

Atelier 3

Quelles marges de manœuvre des acteurs français pour l'agriculture HVN, dans le cadre de la PAC après 2013 ?

Quelle que soit l'option choisie pour 2013, il y aura des marges de manoeuvre à l'échelle nationale dans la manière de décliner les orientations de la PAC. Quels objectifs serait-il pertinent de fixer en matière d'agriculture HVN ? Pour les atteindre, comment utiliser les outils proposés dans le cadre de la PAC (ICHN, MAE, article 68) et comment les faire évoluer ?

Les enseignements des discussions

Les échanges, aussi bien en séance plénière que lors des ateliers en petits groupes, ont été très riches. Les discussions des 3 ateliers ont convergé vers des conclusions que nous résumons ici en quelques points, étant entendu que l'objectif n'est pas de rendre compte des discussions de manière exhaustive, mais d'en faire ressortir les principaux enseignements. Soulignons également que le séminaire a atteint son objectif de révéler une communauté d'acteurs impliqués autour d'un projet HVN en France.

L'agriculture HVN : une opportunité pour agir à large échelle

Le constat partagé : la nécessité d'agir, l'insuffisance des approches actuelles

Les discussions du séminaire au Robillard se sont inscrites dans la lignée du constat partagé d'un important déclin de la biodiversité associée à l'agriculture française sur les dernières décennies. Face à ce déclin, il y a urgence à agir en faveur du maintien des systèmes agricoles qui, aujourd'hui encore, favorisent la biodiversité.

Chacun des participants s'accorde sur l'insuffisance des moyens actuels pour atteindre cet objectif. En particulier, la logique des MAE territorialisées, basée sur une compensation de perte de revenu, apparaît trop parcellisée pour traiter les enjeux dans leur globalité. D'un autre côté les dispositifs tels que l'ICHN et la PHAE concernent des surfaces importantes mais leurs critères ne sont pas suffisamment sélectifs d'un point de vue de la biodiversité pour éviter des évolutions problématiques. D'une manière générale, les montants dévolus aux objectifs agri-environnementaux sont insuffisants comparativement à ceux du premier pilier, et pèsent trop peu dans les choix stratégiques opérés par les exploitants.

Plus globalement, une logique d'intervention publique compensatoire (comme celle des MAE ou de l'ICHN) est inadaptée pour prendre en compte les exploitations qui, de par leur fonctionnement technico-économique existant, sans nécessiter de changements, rendent des services écosystémiques en matière de biodiversité. L'agriculture HVN part de la nécessité d'avoir une meilleure rémunération, par les soutiens publics qui reconnaissent ces services, de telles exploitations.

La réforme de la PAC est une opportunité pour revoir la logique globale de répartition des aides, ainsi que les critères d'attribution de ces aides. Mais cette opportunité ne se transformera en atout que si les acteurs français décident de s'en saisir.

La valeur ajoutée d'une politique HVN : la priorité de maintenir des systèmes agraires et une biodiversité à large échelle

La spécificité de l'agriculture à Haute Valeur Naturelle est d'être un concept fondé sur l'appréhension de la biodiversité liée à l'agriculture à l'échelle de grands territoires — ce que l'approche en termes de systèmes agraires, interprétés sous l'angle de leur lien fonctionnel avec la biodiversité, tend à rendre compte. L'approche des enjeux de biodiversité dans l'agriculture à HVN dépasse ainsi le cadre de la seule pratique agricole et/ou du site naturel qu'elle remplace dans un système (bio)-géographique plus large, intégrant des dimensions spatiales comme la question de la relation entre les espaces agricoles et forestiers ou socio-économiques, en considérant la dynamique des filières associées aux systèmes HVN. Cette nécessité du changement d'échelle et de l'approche territoriale, consistant à ne pas isoler l'espace agricole de son contexte plus large a été largement reconnue par les participants au séminaire du Robillard comme une plus-value du concept (cette différence est jugée importante par rapport à l'approche Haute Valeur Environnementale uniquement à l'exploitation).

Cette spécificité constitue à la fois un défi et une nécessité pour définir des politiques agricoles qui répondent aux enjeux actuels de l'agriculture, inscrite dans les territoires, et remplissant une multiplicité de fonctions.

Articuler différentes échelles : du territorial au national

Les discussions ont fait ressortir la nécessité d'articuler plusieurs échelles d'appréhension des enjeux et de traitement des problèmes, allant du territorial au national. Les discussions ont pointé l'importance de susciter des projets portés au niveau territorial — mettant en avant la cohérence écologique et une obligation de résultats à cette échelle — mais qui s'inscrivent dans un cadre national cohérent.

Ce constat se décline aussi bien dans la caractérisation de l'agriculture HVN que dans la définition des politiques à mettre en oeuvre pour la soutenir.

Caractériser les systèmes agraires HVN

Au plan national : mieux comprendre la diversité des situations d'agriculture HVN

L'entreprise de caractérisation de référence au plan national est la cartographie établie par SOLAGRO. Elle a largement contribué à sensibiliser et à faire exister le dossier HVN. Néanmoins, les discussions ont fait ressortir un certain nombre de limites, parmi lesquelles :

- Le rendu à l'échelle communale avec des limites très tranchées induit une appréhension spontanée de la carte comme préfigurant un zonage d'intervention (ce qui n'est pas son intention initiale) ; Dans cette perspective, le seuil des 25% de SAU nationale en terres agricoles HVN (dernier quartile) défini *a priori* sur des critères exclusivement agricoles n'est pas pertinent en tant que tel.
- La carte retient une batterie d'indicateurs unique qui ne prend pas en compte la diversité des situations.
- La carte ne permet pas d'appréhender des dynamiques en cours et leurs déterminants dans les différentes zones (par exemple, entre les zones d'élevage ovin et d'élevage laitier, entre les zones sèches et humides...).

Les participants ont ainsi estimé que cette cartographie n'est pas suffisante pour opérationnaliser une politique HVN. Des réflexions restent à mener sur la caractérisation, en termes cartographiques et monographiques : comment rendre compte des dynamiques de co-évolution agriculture et biodiversité ? Comment appréhender l'agriculture HVN à l'échelle nationale, au vu des bases de données agricoles et naturalistes existantes, et en distinguant les types 1 et 2 d'agriculture HVN³ ?

La caractérisation de l'agriculture HVN doit partir de ses figures emblématiques, en particulier les systèmes d'élevage extensifs ou pastoraux des zones

³ — cf. la définition de l'AEE. Le type 1 est caractérisé par une part majoritaire de surface en végétation semi-naturelle, le type 2 par une mosaïque de végétation et la présence d'éléments paysagers.

marginales. En lien avec ce point, ces systèmes sont aussi les plus faciles à représenter cartographiquement. Néanmoins, l'agriculture HVN ne se résume pas à ces systèmes, et comprend également des formes d'agriculture qui ménagent une diversité paysagère, et typiquement certains systèmes de polyculture-élevage et de cultures permanentes à bas niveaux d'intrants. Pour identifier le type 2, il est important de pouvoir prendre en compte l'organisation dans l'espace d'éléments paysagers et les mosaïques de végétation (plutôt que l'assolement par exemple).

Dans tous les cas, les critères naturalistes, nécessairement variés — il faut croiser la prise en compte d'espèces rendant compte d'exigences écologiques diverses (oiseaux, insectes,...) ainsi que d'habitats et de milieux — doivent être explicites et montrer une exigence de résultats incarnant les enjeux de biodiversité associés à l'agriculture.

Au niveau territorial et régional

La caractérisation de l'agriculture HVN au niveau territorial est reconnue comme une étape clé dans la formulation d'un projet de développement agricole cohérent intégrant la biodiversité. Ce double regard agricole et naturaliste a été identifié comme une plus-value recherchée de l'approche HVN. La caractérisation au niveau territorial doit faire ressortir les éléments de motivation d'un projet (biodiversité et agricole) et permettre de comprendre les dynamiques en cours et donc les leviers sur lesquels agir.

Les enjeux en termes de biodiversité à préserver varient en fonction des territoires. Outre la biodiversité identifiée comme remarquable à l'échelle nationale, elle peut concerner certaines espèces pour lesquelles un territoire a une responsabilité particulière (car l'espèce est peu présente ailleurs), ou certains milieux cruciaux en termes de paysages ou de préservation de continuités écologiques. Les travaux sur le Pays d'Auge illustrent une zone dont la richesse biologique ne s'exprime pas tant par un grand nombre d'espèces rares que par une grande diversité d'habitats, d'espèces végétales et animales à l'échelle des paysages, en elle-même remarquable dans le contexte du nord de la France.

Le travail qui est en train d'être lancé dans l'ensemble des régions françaises dans le cadre de l'élaboration de la trame verte et bleue (définition des schémas régionaux de cohérence écologique) peut représenter une opportunité pour mieux définir les enjeux régionaux de biodiversité. Des caractérisations plus locales de l'agriculture HVN pourront être faites dans ce cadre, prenant notamment en compte des critères de continuités écologiques, d'espèces ou groupes d'espèces ou de structures paysagères.

Comment intervenir en faveur de l'agriculture HVN ?

Les projets HVN ne pourront monter en puissance dans les territoires qu'à la condition qu'il existe un cadre national favorable à leur émergence, et notamment que les territoires puissent mobiliser des leviers. On pense par exemple à des procédures de type Leader, ou une mobilisation de HVN dans le cadre de la mise en place de la trame verte et bleue, dans sa composante agricole.

Soutenir des projets de territoires fondés sur l'agriculture HVN

Les discussions ont fait ressortir que l'agriculture HVN devait être à la base de la formulation de projets de territoire. Cela impliquerait un besoin fort en termes d'animation et d'accompagnement pour faire émerger de tels projets et associer les acteurs de territoire, au-delà de la seule sphère agricole.

Cette formulation en termes de projet de territoire pourrait également être le moyen de prendre en compte des agriculteurs « non professionnels », qui gèrent une part non négligeable des terres agricoles HVN dans certaines zones.

Concevoir une politique HVN nationale

Beaucoup de débats ont porté sur la question de la limite : si tous les participants s'accordent sur une nécessaire progressivité des outils pour prendre en compte la gamme de situation des exploitations (entre Haute Valeur Naturelle et Basse Valeur Naturelle), il apparaît néanmoins nécessaire de définir des priorités d'action pouvant aller jusqu'à l'identification de zones à l'intérieur desquelles toutes les exploitations n'auraient pas le même « score » HVN, en fonction de critères simples⁴. Pour éclairer la décision, il apparaît nécessaire d'avoir une estimation fiable de la surface agricole effectivement à haute valeur naturelle au niveau national, pour mieux cerner les enjeux budgétaires par exemple (l'estimation de 25% de la SAU par Solagro étant une hypothèse d'école qui ne s'appuie pas sur des critères écologiques).

Pour les participants, la future politique « HVN » en France doit en premier lieu viser le maintien des zones agricoles riches en biodiversité, et en particulier en valorisant les exploitations qui, en leur sein, sont à l'origine de ce maintien.

Parallèlement, d'autres dispositifs complémentaires sont envisageables, notamment pour accompagner l'évolution des territoires et des exploitations qui ne sont pas HVN, à le devenir dans le cadre de la politique de conditionnalité de aides ou dans le réglage de la PHAE2 par exemple.

Finalement, 2 objectifs ressortent des discussions :

- Objectif prioritaire : maintenir des zones HVN en luttant contre l'abandon ou l'intensification, selon les cas. Au sein de ces zones, il s'agit à la fois de soutenir les systèmes de production les plus favorables à la présence d'une riche biodiversité, en créant les conditions de leur viabilité économique, et d'accompagner les autres systèmes de production de la zone vers des pratiques plus HVN.
- Objectif complémentaire : restaurer une agriculture compatible avec une riche biodiversité hors zone HVN.

Ces objectifs se traduiraient dans un dispositif articulant un socle national avec des déclinaisons locales :

⁴ — cf. par exemple l'approche mise en œuvre dans les Burren, région irlandaise ayant développé un système d'aides progressives pour les exploitations HVN. La présentation est disponible sur le site du Forum :

http://www.efncp.org/download/normandy/XavierPoux_atelier3_Burren.pdf

- Aide massique aux exploitations HVN des zones HVN, assises sur la reconnaissance des services écosystémiques rendus par l'agriculture HVN ;
- Aide à la « conversion », accompagnement vers l'accès à l'aide massique, pour les exploitations non HVN en zones HVN, ou des exploitations isolées hors zones HVN mais associées à la présence d'une biodiversité spécifique.

Dans cette perspective, deux approches ont été défendues. La première défend l'intérêt d'instruments dédiés au maintien de l'agriculture HVN (aides nationales et projets territorialisés), qui restent à définir et défendre sur le plan budgétaire. La seconde part d'une adaptation des outils existants (MAE-T, PHAE, ICHN) dans une perspective des objectifs de maintien de l'agriculture HVN.

Dans ce champ, beaucoup de discussions ont porté sur la pertinence du dispositif de certification environnementale et de sa composante HVE pour induire une nécessaire démarche de progrès au niveau de l'exploitation. Les principaux points qui en ressortent sont d'une part l'inadéquation des critères actuellement proposés pour la certification HVE (qui excluent des exploitations d'élevage extensif reconnues comme ayant une forte valeur naturelle), les ruptures entre les différentes « marches » du dispositif (les niveaux 1 et 2 n'amènent pas logiquement au niveau 3) et le caractère trop tranché de la certification HVE, qui ne permet pas de marge de progrès en son sein (on est HVE de la même manière que l'on ait 30% ou 100% de surface en infrastructures agro-écologiques.). Au total, si HVE et HVN visent bien globalement les mêmes objectifs, ils le font selon des approches différentes et ne visent pas les mêmes leviers (HVN vise d'emblée d'être un critère d'allocation des aides PAC), ni le même niveau (exploitation pour HVE, exploitation insérée dans un territoire pour HVN).

Pilotage et suivi

Le pilotage de la politique HVN et en particulier le suivi des résultats en matière de biodiversité doivent être conçus à l'échelle nationale, pour pouvoir suivre l'évolution des territoires, alerter en cas de dynamiques défavorables pour la biodiversité et le cas échéant, supprimer les possibilités d'accès au soutien sur les territoires dont l'évolution agricole n'aurait pas permis de maintenir les spécificités en termes de biodiversité. On pourrait imaginer qu'à l'échelle nationale, un suivi sur un pas de temps long (par exemple, tous les 5 ans) soit fait sur des indicateurs de résultats en matière de biodiversité. Le cadre national doit être ouvert pour pouvoir s'adapter aux spécificités et objectifs locaux.

En conclusion : les chantiers à mettre en œuvre

Les discussions du séminaire du Robillard ont reconnu la complexité des enjeux de connaissance et d'intervention à l'interface agriculture et biodiversité. Mais cette complexité ne doit pas être source de blocage. Elle pousse au contraire à agir dès maintenant, pour mieux évaluer les effets des actions engagées, afin de pouvoir faire évoluer les objectifs et les dispositifs, dans l'optique de la préparation de la PAC 2013-2020.

Le dossier de l'agriculture HVN est en devenir et sera ce que les acteurs français décident d'en faire. À l'échelle européenne, ils ont une carte à jouer en approfondissant la réflexion sur l'adaptation des outils dont ils disposent — la PHAE II, les ICHN — et en s'engageant dans une démarche de caractérisation et d'évaluation que d'autres pays ont engagé (Allemagne, République Tchèque, Royaume-Uni...), mais selon des approches spécifiques, plus « géographiques » et territoriales.

Être prêts sur le dossier HVN pour la période 2013-2020 suppose d'engager dès maintenant, en 2011, des actions aux différents niveaux identifiés lors des discussions :

- Au niveau national, les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement devraient lancer les études et réflexions permettant de préciser la faisabilité d'une politique HVN, au regard des thèmes développés ci-dessus (cf. le chantier de quantification des terres agricoles HVN).
- Au niveau territorial et régional, il convient de renforcer les démarches de caractérisation et de projets autour de l'agriculture HVN. Le séminaire du Robillard a clairement fait ressortir l'opportunité de développer les germes qui existent aujourd'hui dans le cadre d'un réseau constitué. Concrètement, les Parcs Nationaux, les Parcs Naturels Régionaux ainsi que des territoires à enjeux comme le Pays d'Auge ou ceux dans lesquels les pastoralistes du sud de la France interviennent, les Marais de l'Ouest, constituent autant de territoires dans lesquels engager une réflexion spécifique autour de l'agriculture HVN. Par ailleurs, les réflexions dans le cadre des Schéma Régional de Cohérence Écologique apporteront des connaissances pouvant être mobilisées dans la justification d'un projet d'agriculture HVN à des échelles régionales.

Ces deux niveaux d'intervention doivent être perçus dans une optique complémentaire, les enjeux relatifs à chaque niveau se précisant au regard des avancées propres, dans une approche encore expérimentale.

Documents disponibles

Nous vous rappelons que le document sur l'agriculture à Haute Valeur Naturelle est téléchargeable à partir de l'adresse suivante :

http://www.efncp.org/download/DocumentFrance_HVN.pdf

Les programmes, listes de participants et diaporamas des différentes interventions du 2 décembre sont également disponibles sur le site du Forum :

<http://www.efncp.org/events/seminars-others/hnv-farming-normandy/>



Avec le soutien de :

