



Conférence sur l'agriculture à Haute Valeur Naturelle :
« État de l'art, enjeux et perspectives »
Paris, 8 octobre 2009

Compte-rendu des discussions et enseignements de la journée

Xavier Poux et Blandine Romain

Rappel du contexte et des objectifs de la journée

Le 8 octobre dernier a eu lieu une conférence autour de l'agriculture à Haute Valeur Naturelle (HVN), organisée par le Forum Européen sur la Conservation de la Nature et le Pastoralisme avec le soutien du MEEDDM, du MAAP et d'AgroParisTech-ENGREF ainsi qu'un financement du FEADER.

Contexte

Le Règlement de développement rural a introduit le concept d'agriculture HVN pour en faire une des orientations stratégiques prioritaires pour les programmes nationaux 2007-2013. Les États membres auront à évaluer, dès 2010, la contribution de leurs programmes de développement ruraux au maintien ou au développement de l'agriculture HVN. Plus largement, ce thème apparaît d'ores et déjà dans les débats européens autour de l'évolution de la PAC post 2013. Cependant, au niveau national, le concept mérite d'être approprié et plus largement discuté, afin que les acteurs français puissent mieux prendre part aux débats européens.

Objectif

L'objectif général de la journée était d'informer et de faire exister le concept d'agriculture HVN au niveau français. Ainsi, en suscitant des échanges entre les acteurs nationaux et la communauté qui mobilise le concept au niveau européen, l'objectif était d'engager un débat autour des opportunités offertes par le concept d'agriculture HVN, et d'inciter les acteurs nationaux à se saisir d'un objectif ambitieux pour la gestion de la biodiversité.

Déroulement de la journée

Participants

La journée a rassemblé environ 90 personnes, agissant à diverses échelles (territoires, département, région, 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...).

Interventions (cf. programme en annexe)

Les interventions de la matinée étaient articulées autour des enjeux de compréhension et de caractérisation de l'agriculture HVN.

Les interventions de l'après-midi ont abordé les enjeux liés à l'intervention en faveur de l'agriculture HVN.

Enfin, une table ronde regroupant un représentant agricole, un représentant du MAAP, un représentant du MEEDM, une représentante de la LPO et un membre du Forum a été animée par François Léger (AgroParisTech).

Les enseignements

Les interventions et les discussions auxquelles elles ont donné lieu avec la salle ont été riches d'enseignements. Nous les résumons ici en 5 points, étant entendu que l'objectif n'est pas de rendre compte de manière exhaustive des discussions de la journée, mais de faire ressortir les principaux axes de discussion qui ont émergé.

Certains développements expriment le point de vue des membres du Forum relativement aux différents points de discussion.

1. Une prise de conscience de l'existence du « dossier » à l'échelle européenne

La plupart des participants ne connaissaient pas ou peu le concept d'agriculture HVN avant la conférence. Ils étaient venus dans le but de s'informer sur le sujet. À ce titre, il nous semble que les objectifs fixés à la journée ont été atteints, à savoir : (i) faire connaître et permettre l'appropriation du concept d'agriculture HVN, (ii) susciter des échanges entre acteurs appartenant à différents mondes et agissant à différentes échelles.

Les présentations des travaux du JRC-Ispra (cartographie), du cadre politique communautaire porté par la DG Agri, ainsi que de l'expérience bulgare en matière de déclinaison opérationnelle dans le cadre de leur Plan de Développement Rural ont permis de concrétiser l'existence de ce concept dans le débat politique à l'échelle européenne.

Lors de son intervention, le représentant de la Commission a invité les États membres à se saisir du dossier HVN en écho à leurs engagements internationaux en matière de biodiversité et d'agriculture HVN.

2. La question des cartes et des zonages

Plusieurs séries de cartes sont établies dans le cadre des travaux de l'Agence Européenne de l'Environnement et du JRC. Elles ont pour vocation de mieux localiser l'enveloppe spatiale concernée par les terres agricoles HVN, à l'échelle européenne. Ainsi, le but est de faire prendre conscience de l'enjeu HVN et d'aider à la conception des dispositifs politiques, en fonctions des différentes situations géographiques couvertes par les cartes.

La présentation de ces cartes, qui sont aujourd'hui la représentation la plus concrète du concept HVN, a suscité des réactions plutôt négatives de prime abord, dans la mesure où elles suggèrent l'existence de limites nettes entre des zones à forts enjeux agriculture-biodiversité et d'autres où ces enjeux seraient

négligeables. Évidemment, les enjeux de mise en œuvre politique – et les budgets afférents – sont sous-jacents dans la manière d’appréhender ces cartes (en écho à l’usage politique des cartes des zones défavorisées).

À ce propos, différents intervenants ont insisté sur l’importance de relativiser le statut des zonages établis : au sein d’une zone identifiée comme HVN sur les cartes, toutes les exploitations ne sont pas HVN et, réciproquement, toutes les exploitations HVN ne se trouvent pas forcément au sein de zones représentées comme HVN. Dans cette perspective, il convient de considérer les cartes comme étant représentatives de densités *relatives* de terres agricoles HVN.

3. La question des systèmes de production concernés

L’agriculture HVN a ses figures emblématiques, en particulier les systèmes d’élevage extensif des zones marginales. En lien avec le point précédent, 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.

Par ailleurs, plusieurs participants ont posé la question de la contribution des systèmes de grandes cultures à l’agriculture à haute valeur naturelle, de la possibilité de considérer que certains systèmes soient HVN dans un contexte de plaine céréalière, par exemple.

Il nous semble que sur le principe, le concept d’agriculture HVN ne ferme pas la porte à la possibilité de qualifier certains systèmes de grandes cultures comme HVN, comme on en rencontre d’ailleurs dans d’autres contextes géographiques et techniques (Europe centrale ou méditerranéenne notamment). Cela étant, il est clair que les développements techniques de ces dernières décennies ont, dans le contexte de l’Europe de l’Ouest, éloigné les systèmes céréaliers de cet objectif.

Au regard des critères de l’agriculture HVN, un projet de conciliation entre grandes cultures et présence d’une biodiversité riche (espèces et habitats) appelle un réel changement de perspective dans le fonctionnement des systèmes de production. Au-delà de la présence d’infrastructures agro-écologiques, qui reste indispensable, d’autres critères doivent être pris en compte : choix variétaux, rotations et bas niveau d’intrants... en lien avec une obligation de résultats en matière de biodiversité. Cette dernière a largement été reconnue dans les débats comme une marque spécifique et intéressante de l’agriculture HVN.

Au stade actuel des réflexions, on ne peut répondre entièrement à la question des types de systèmes de production concernés par une possible qualification HVN, mais inviter à engager des recherches et expérimentations qui reconstruisent les systèmes de production, en partant d’une ambition élevée en matière de richesse d’espèces et d’habitats. Ceci fut l’une des conclusions de la table ronde.

4. La plus-value de l’approche par rapport aux dispositifs existants

Les réactions de la salle ont fait ressortir une préoccupation majeure : alors qu’une multiplicité de dispositifs est déjà en place (et notamment dans le cadre

de la déclinaison des engagements du Grenelle de l'environnement via la certification « Haute Valeur Environnementale » [HVE] et la Trame verte et bleue [TVB] d'une part ; et les ICHN et MAE d'autre part), comment justifier d'un nouveau dispositif ?

Néanmoins, certains intervenants ont pointé l'insuffisance des dispositifs actuels aussi bien pour maintenir certains systèmes de production pourtant HVN, que pour assurer que les pratiques agricoles dans les systèmes en place soient compatibles avec le maintien d'une biodiversité.

Le projet politique de l'agriculture HVN comprend deux volets pour tenter de palier ces insuffisances :

- un mode d'action qui ne repose pas tant sur la compensation d'une perte de revenu supposée, mais sur le maintien des conditions de la viabilité économique de systèmes de production. Dans cette optique, les paiements en faveur de l'agriculture HVN sont la reconnaissance politique de la fourniture d'un bien public environnemental ayant une valeur. Les critères d'attribution des aides au niveau de l'exploitation doivent alors être rigoureusement définis en fonction des résultats attendus en matière de biodiversité (et non, par exemple, sur la seule appartenance à une zone d'éligibilité).
- un niveau d'appréhension des enjeux plus ambitieux que les seuls dispositifs existants, qu'il ne suffira pas d'adapter au mieux. Les enveloppes du second pilier ne sont aujourd'hui pas suffisantes et le concept HVN pose la question d'une justification du budget, et une réallocation fondamentale des aides, au regard des besoins du maintien et du développement de l'agriculture HVN.

Ainsi, le projet de l'agriculture HVN amène à replacer les politiques existantes dans un cadre plus large.

Si les modalités d'articulation entre les politiques existantes — ou en devenir comme la TVB ou la certification HVE — restent à approfondir, un message ressort clairement de la journée : au plan européen, le concept HVN a une lisibilité politique et historique (les premières mentions remontent aux années 1995-1996) que n'ont pas les autres dispositifs. Pour les acteurs français, il est nécessaire de mieux s'approprier le concept s'ils veulent faire évoluer la PAC de manière à ce qu'elle serve les objectifs qu'ils se sont fixés.

Comme il a été dit dans le débat, la question n'est pas de mettre des dispositifs et approches en concurrence et de se les « lancer à la figure » (sur le mode « HVN contre HVE »). Le concept et le projet d'agriculture HVN sont aujourd'hui présents au plan européen, ils inspirent des positions en matière de réforme de la PAC, il faut partir de ce constat pour faire évoluer l'action publique aux plans européen, national et local.

5. Une réflexion et une politique encore à investir

L'évaluation des programmes de développement rural nationaux — soit, en France, le PDRH — est l'étape politique la plus nette en matière d'agriculture HVN pour 2010. À la fin de l'année 2010, on peut penser que la déclinaison nationale du concept se sera précisée afin de porter un jugement sur les tendances observables en la matière.

Mais l'évaluation n'est pas le seul horizon à considérer, et en particulier plusieurs acteurs intervenant au niveau local (PNR, collectivités) ont souligné l'intérêt potentiel d'engager aujourd'hui une réflexion autour de l'agriculture HVN pour anticiper une action ambitieuse en matière d'agriculture et de biodiversité. Mieux connaître et reconnaître les systèmes de production et leurs dynamiques est la première étape. Mais, comme l'a souligné le président de L'Association pour la Promotion des Agriculteurs du Parc du Vercors (APAP), il y a aujourd'hui « urgence de soutenir les exploitations HVN ». Mener de front une réflexion de fond et un projet politique — en commençant avec les cadres existants — est l'enjeu des toutes prochaines années, pour être présent dans les réflexions sur la PAC 2013 et au-delà.

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 7 (atelier de travail d'une vingtaine de personnes sur les enjeux de caractérisation à l'échelle régionale) et du 8 octobre sont également disponibles sur le site du Forum : <http://www.efncp.org/events/conferences/paris/>

ANNEXE : PROGRAMME

“ L’agriculture à Haute Valeur Naturelle : État de l’art, enjeux et perspectives ”

Jeudi 8 octobre 2009 – ENGREF PARIS, grand amphi

9H30 – 10H : ACCUEIL DES PARTICIPANTS

Conférence présidée par Waller Vetterli, WWF Suisse - EFNCP

MATIN : COMPRENDRE ET CARACTÉRISER L’AGRICULTURE HVN

10h00 – 10h30 Perspectives historiques d’émergence du concept HVN, inscription dans le contexte communautaire : EFNCP (Xavier Poux)

10h30 – 11h00 Opportunités ouvertes par l’agriculture HVN pour la gestion de la biodiversité : MEEDDM – DGALN/DEB (Claire Grisez)

11h00 – 11h30 Pause

11h30 – 12h00 Les travaux de caractérisation entrepris au niveau européen : JRC Ispra (Maria-Luisa Paracchini)

12h00 – 12h30 Retour d’expérience de la Bulgarie en matière d’agriculture HVN : Ministère de l’agriculture bulgare (Milena Nikolova)

APRÈS-MIDI : AGIR EN FAVEUR DE L’AGRICULTURE HVN

14h00 – 14h30 La position portée par le Forum : EFNCP (Guy Beaufoy)

14h30 – 15h00 Le point de vue de la Commission Européenne : DG Agriculture (Guido Castellano)

15h00 – 15h30 Comment contribuer à l’agriculture HVN ? : MAAP - DGPAAT (Marie-Laurence Madignier, remplacée par Roger Jumel)

15h30 – 15h45 Evaluer et porter l’agriculture HVN au niveau régional (rapporteur de l’atelier de travail du 7/10 sur le sujet)

15h45 – 16h15 Pause

16h15 – 17h30 **Table ronde sur le thème : quelles perspectives pour l’agriculture HVN en France ?**

Animateur : François Léger, AGRO PARISTECH

Discutants : Acteur local (Guy Durand, APAP-Vercors), MEEDDM (Claire Grisez, remplacée par Jacques Courdille), MAAP (Roger Jumel), LPO (Sophie Raspail), EFNCP (Xavier Poux).