

La certification Haute Valeur Environnementale dans la PAC : enjeux pour une transition agroécologique réelle

Pierre-Marie Aubert (Iddri), Xavier Poux (Iddri, ASca)

La négociation européenne sur la future politique agricole commune (PAC), qui entrera en vigueur en 2023, a donné une marge de manœuvre importante aux États membres, qui doivent chacun élaborer un plan stratégique national (PSN). Ces PSN devront définir les différentes mesures mises en œuvre au sein de chaque État membre pour atteindre les objectifs de la PAC, fixés au niveau européen.

Le PSN fixera notamment les pratiques agricoles éligibles aux aides dites des « écorégimes », qui représenteront entre 20 et 30 % du montant total du premier pilier de la PAC selon l'état actuel des négociations. Ces écorégimes visent à encourager la transition de l'agriculture vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement, du climat, et de la biodiversité.

En France, la place qui sera accordée à la certification Haute Valeur Environnementale (HVE) pour bénéficier de ces écorégimes suscite une controverse entre les parties prenantes, certains voyant dans cette certification un moyen d'accompagner le maximum d'agriculteurs dans une démarche de progrès, d'autres l'accusant de greenwashing. Cette certification peut être obtenue par deux voies :

- une approche thématique, dite « voie A », basée sur quatre indicateurs (biodiversité, phytosanitaire, fertilisation, irrigation) subdivisés en une quarantaine d'éléments qui permettent tous d'obtenir des points. La certification HVE nécessite d'obtenir 10 points sur chacun de ces 4 indicateurs ;
- une approche globale, dite « voie B », basée principalement sur le respect d'un ratio intrants/chiffre d'affaires inférieur à 30 %.

Ce *Document de propositions* examine dans quelle mesure la certification HVE peut contribuer à l'amélioration des performances environnementales de l'agriculture française en direction des objectifs du Pacte vert et de la Stratégie nationale bas-carbone.

MESSAGES CLÉS

La prise en compte de la certification HVE pour les écorégimes du premier pilier de la PAC (mais aussi les crédits d'impôt du plan de relance, ou l'approvisionnement de la restauration collective) doit être conditionnée à une révision profonde de son cahier des charges – faute de quoi, c'est l'ensemble du dispositif d'écorégime français qui se trouvera décrédibilisé :

- une suppression de la voie B : les données statistiques montrent en effet que les exploitations des filières à forte valeur ajoutée (viticulture) ou à fort coût de main d'œuvre (maraîchage) peuvent obtenir la certification sans aucune amélioration de leur performance environnementale ;
- une révision de la voie A, les critères, indicateurs et seuils retenus limitant fortement l'am-

bition environnementale de la certification HVE (outre le fait qu'elle ne comprend aucun critère ou indicateur sur l'atténuation du changement climatique) ;

- un avantage doit être reconnu aux certifications plus robustes, en particulier l'agriculture biologique et l'agriculture à Haute Valeur naturelle (HVN) (notamment centrée sur l'élevage extensif à l'herbe) ;
- les acteurs français (gouvernement, syndicats, société civile) doivent agir de conserve pour la mise en place d'un cadre européen (et au-delà, au niveau international) ambitieux, au risque, dans le cas contraire, d'amplifier des distorsions de concurrence importantes qui affectent négativement les agriculteurs français.

La certification environnementale des exploitations agricoles a été créée en 2010 à la suite du Grenelle de l'environnement pour reconnaître les exploitations engagées dans des pratiques respectueuses de l'environnement. Cette certification comporte 3 niveaux, dont seul le 3^e permet de bénéficier de la mention valorisante « Haute Valeur Environnementale » (HVE). Le premier niveau consiste dans le respect de la conditionnalité environnementale des aides de PAC en vigueur et à une auto-évaluation de la situation de l'exploitation au regard des niveaux 2 et 3 de la certification. Le deuxième niveau conduit à respecter 16 exigences efficientes pour l'environnement, sous la forme d'obligations de moyens. Nous limiterons notre analyse au niveau 3 de la certification (HVE), qui est le seul reconnu dans les politiques publiques, et qui fait actuellement l'objet d'une controverse entre acteurs, notamment du fait de sa potentielle reconnaissance dans les futurs écorégimes du premier pilier de la PAC.

Ces écorégimes permettront de financer la mise en œuvre par les agriculteurs de pratiques environnementales vertueuses, avec une dotation de 20 à 30 % du premier pilier de la PAC selon l'état actuel des négociations, soit entre 1,3 et 2 Mds d'euros par an pour la France. Ils constituent de ce fait le principal outil « vert » de la future PAC, et les pratiques qui seront soutenues doivent donc avoir une performance environnementale avérée.

Dans l'objectif d'une agriculture bas carbone et favorable à la biodiversité alignée sur la stratégie nationale bas carbone, la diversification des cultures, la préservation des prairies, les infrastructures agroécologiques et la réduction de l'usage des produits phytosanitaires sont les principaux enjeux que les écorégimes doivent soutenir. L'agriculture biologique, dont les bénéfices environnementaux sont largement reconnus¹ et qui n'utilise pas de produits phytosanitaires de synthèse, devrait donc en être un élément-clé. Il convient donc de s'interroger sur la place qui peut être accordée à la certification HVE dans ce dispositif, au regard du niveau de performances environnementales qu'elle garantit.

1. LA VOIE B : UNE APPROCHE GLOBALE QUI NE DISCRIMINE PAS LES EXPLOITATIONS VERTUEUSES

Pour obtenir la certification dans le cadre de l'approche globale (ou voie B), l'exploitation doit remplir les critères suivants :

- part des intrants dans le chiffre d'affaires < 30 % ;
- part de la surface agricole utile (SAU) en infrastructures agroécologiques > 10 % ou part de la SAU en prairie permanente > 50 %

La part d'intrants dans le chiffre d'affaires est un indicateur intéressant pour évaluer le niveau d'autonomie d'une exploitation agricole, et son impact sur l'environnement. En effet, les

¹ Seufert V. & Ramankutty N. (2017). Many shades of gray—The context-dependent performance of organic agriculture. *Science Advances*, 3 (3).

principaux intrants (produits phytosanitaires, engrais minéraux, aliments du bétail importés) ont souvent un impact environnemental négatif. Cependant, la prise en compte d'un même seuil (30 %) pour l'ensemble des filières ne permet pas de garantir un niveau d'exigence identique entre les différentes filières.

Ainsi, lorsque la valeur ajoutée est élevée ou lorsque les charges de personnel sont prépondérantes (cas de la viticulture et du maraîchage notamment), les intrants représentent de fait une faible proportion du chiffre d'affaires et le seuil de 30 % est facilement atteint. Les données du réseau d'information comptable agricole (RICA) montrent que le ratio intrants/chiffre d'affaires est en moyenne de 14 % en viticulture, et de 26 % en maraîchage, alors que la moyenne toutes orientations technico-économiques (OTEX) confondues est de 41 % et est supérieur à 50 % pour les OTEX bovins viande, bovins mixte, ovins caprins et céréales et oléoprotéagineux. Le niveau de discrimination sur ce critère est donc très variable selon les filières, et ne permet pas d'identifier les exploitations vertueuses, en particulier en viticulture, alors que plus de 80 % des exploitations certifiées HVE au 1^{er} juillet 2020 sont justement des exploitations viticoles.

Pour les exploitations viticoles et maraîchères qui vérifient facilement ce ratio intrants/chiffre d'affaires < 30 %, le critère

ENCADRÉ. LISTE DES INDICATEURS ÉVALUANT LES COMPOSANTES ENVIRONNEMENTALES DE LA VOIE A DE LA CERTIFICATION HVE

BIODIVERSITÉ

- Pourcentage de la SAU en infrastructures agro-écologiques (IAE)
- Poids de la culture principale (en % de la SAU)
- Nombre d'espèces végétales cultivées
- Nombre d'espèces animales élevées
- Présence de ruche
- Variété, race ou espèce menacée

STRATÉGIE PHYTOSANITAIRE

- Surfaces non traitées (item commun)
- Indicateur de fréquence de traitement phytosanitaire (IFT)
- Utilisation de méthodes alternatives à la lutte chimique (item commun)
- Pourcentage de la SAU engagé dans une MAE visant la réduction de la consommation de produits phytosanitaires (item commun)
- Conditions d'application des traitements visant à limiter les fuites dans le milieu (item commun)
- Diversité spécifique et variétale
- Enherbement inter-rang (vigne, arboriculture et cultures ornementales)
- Recyclage et traitement des eaux d'irrigation (légumes, fruits hors arboriculture, PAPAM, cultures ornementales)

GESTION DE LA FERTILISATION

- Bilan azoté
- Utilisation d'outils d'aide à la décision (OAD)
- Pourcentage de la SAU non fertilisé
- Part des légumineuses dans la SAU
- Couverture des sols

GESTION DE L'IRRIGATION

- Enregistrement des pratiques d'irrigation
- Utilisation d'outils d'aide à la décision
- Utilisation de matériel optimisant les apports d'eau
- Adhésion à une démarche collective
- Pratiques agronomiques mises en œuvre pour économiser l'eau
- Part des prélèvements en période d'étiage
- Recyclage des eaux d'irrigation (cultures hors sol)
- Récupération des eaux de pluie

supplémentaire qui vérifie que la part d'infrastructures agroécologiques est supérieure à 10 % ne donne pas davantage de garanties, car il est basé sur des équivalences surfaciques qui permettent de comptabiliser 1 mètre linéaire de haie comme équivalent à 100 m² de surface équivalente topographique, soit une équivalence 10 fois plus favorable que celle en vigueur dans le cadre du verdissement de la PAC depuis 2015. Ainsi, une exploitation avec 10m linéaires de haie ou de bande enherbée de 5m de large sur 1h atteint ce seuil de 10% selon le mode de calcul HVE, alors qu'elle n'est qu'à 1% avec les règles de calcul de la PAC.

L'analyse de cette voie globale montre que ni le ratio intrants/chiffre d'affaires, ni le pourcentage d'infrastructures agroécologiques tel qu'il est calculé ne permettent de garantir une ambition environnementale plus élevée que dans une exploitation standard. Il convient donc de supprimer cette voie d'accès à la certification HVE.

2. LA VOIE A : UNE APPROCHE THÉMATIQUE AUX CRITÈRES INSUFFISANTS POUR UNE TRANSITION AGRO-ÉCOLOGIQUE

La voie A permet d'accéder à la certification en validant 4 indicateurs (biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation, gestion de l'irrigation), eux-mêmes subdivisés en une quarantaine de critères (voir encadré) permettant d'obtenir des points. Pour obtenir la certification HVE, 10 points doivent être obtenus pour chacun des 4 indicateurs, parmi un total de points possibles variable selon les filières, mais souvent largement supérieur à 10.

Indicateur biodiversité

Plusieurs items permettent d'obtenir des points facilement. Celui qui comptabilise le pourcentage de la SAU en infrastructures agroécologiques permet en particulier d'obtenir à lui seul les 10 points lorsque la surface équivalente topographique des infrastructures agroécologiques de l'exploitation dépasse 9 %. Si ce seuil peut paraître ambitieux au regard des objectifs de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 qui donne l'objectif qu'« au moins 10 % de la surface agricole consiste en des particularités topographiques à haute diversité biologique », les équivalences retenues pour convertir le linéaire de haies en surfaces sont celle qui existaient pour la conditionnalité de la PAC entre 2007 et 2013. Le coefficient de prise en compte des haies est ainsi 10 fois plus favorable (1 m linéaire = 100 m²) à celui en vigueur actuellement dans le cadre du verdissement à l'échelle européenne et qui devrait être repris dans la future conditionnalité (1 m linéaire = 10 m²). Un linéaire de 9 m de haies par hectare est donc suffisant pour valider cet indicateur biodiversité.

Plusieurs autres indicateurs permettent d'obtenir un total de 43 points, ce qui implique que le seuil de 10 points reflète un niveau d'exigence très faible pour les exploitations qui valident cet indicateur.

Indicateur stratégie phytosanitaire

Cet indicateur est basé sur plusieurs items qui permettent d'obtenir 30 points, voire plus pour certains types d'exploitations.

Le principal item attribue des points lorsque l'indicateur de fréquence de traitement phytosanitaire (IFT) de l'exploitation est inférieure à l'IFT de référence. Cet IFT de référence est construit en fonction des cultures et des régions à partir du 70^e percentile de la distribution des IFT. Il est donc par construction supérieur à la médiane des IFT des exploitations agricoles. Une grande majorité d'exploitations peut donc obtenir entre 1 et 5 points avec cet item.

De nombreux autres items portant sur l'application sur une plus ou moins grande proportion de la SAU de l'exploitation de méthodes alternatives aux traitements chimiques, sur l'emploi de matériels améliorant les conditions d'application, etc., permettent d'augmenter le nombre de points obtenus, orientant ainsi davantage cet indicateur vers des obligations de moyens. La baisse effectivement constatée de l'IFT des exploitations certifiées est donc souvent insuffisante pour être compatible avec les objectifs nationaux et européens de réduire l'usage des produits phytosanitaires de 50 % (objectif à 2025 pour la France, à 2030 au niveau UE).

Indicateur gestion de la fertilisation

Les items utilisés pour cet indicateur permettent d'obtenir un total de 27 points (pour 10 nécessaires) et sont proches des obligations réglementaires de la directive Nitrates.

Le principal item est basé sur la réalisation d'un bilan azoté. 10 points sont attribués lorsque l'utilisation de la méthode CORPEN² ou de la balance azotée globale aboutit à un bilan azoté inférieur ou égal à 40 kg N/ha. Ainsi, cette valeur correspondant à la valeur moyenne nationale du bilan azoté, qui est en baisse depuis le début des années 2000 ; les exploitations proches ou en-dessous de cette moyenne nationale valident cet indicateur sur la base de ce seul item³.

D'autres items, davantage dans une logique d'indicateurs de moyens (utilisation d'outils d'aide à la décision) ou n'apportant pas de plus-value par rapport à la directive Nitrates (couverture des sols), permettent aux exploitations dont le bilan azoté est supérieur à la moyenne nationale d'obtenir les points nécessaires à la validation de cet indicateur.

Ainsi, la diversité des items et le faible niveau d'exigence nécessaire pour obtenir les 10 points relativise la portée environnementale de cet indicateur.

² Le bilan CORPEN consiste à comparer les « entrées », sous forme d'azote minéral et organique, et les « sorties », sous forme d'exportations par les productions végétales. Il s'agit d'un calcul simple, fondé à la fois sur les données du cahier d'enregistrement et sur les références du Comité d'Orientation pour des Pratiques agricoles respectueuses de l'Environnement (CORPEN – d'où le nom de la méthode).

³ Cf. p. 108 : Agreste (2020). *Graph'Agri 2020 – L'agriculture, la forêt, la pêche et les industries agroalimentaires*. Paris, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation – SSP.

Indicateur gestion de l'irrigation

Cet indicateur ne concerne que les agriculteurs irriguant tout ou partie de leur exploitation. Il comprend des items principalement tournés vers l'utilisation d'outils d'aide à la décision, l'enregistrement des pratiques, l'adhésion à des démarches collectives, qui sont exclusivement des obligations de moyens et permettent d'obtenir les 10 points nécessaires à la validation de cet indicateur. Une exploitation agricole peut donc être certifiée HVE sans avoir aucun résultat réel en matière de limitation de ses besoins d'irrigation, sans mise en œuvre de pratiques agronomiques permettant d'économiser l'eau et sans limitation des prélèvements à l'étiage. Cet indicateur portant sur la gestion de l'irrigation ne répond donc pas à l'objectif du niveau 3 de la certification environnementale qui prétend que cette certification HVE est basée sur des indicateurs de résultats.

Bilan de l'approche thématique

L'analyse des indicateurs et critères utilisés fait apparaître des niveaux d'exigence très variables entre les indicateurs, et bien que la plupart des items soient intrinsèquement intéressants, les multiples possibilités d'obtenir des points et les systèmes d'équivalence retenus, en particulier pour la comptabilisation des haies, aboutissent à un niveau d'exigence environnementale au final très faible – et de fait très peu à même de transformer les systèmes agricoles vers une plus grande durabilité. Il manque également des indicateurs pour rendre compte de nombreux enjeux environnementaux actuellement essentiels comme la gestion des sols et du carbone, la contribution des exploitations agricoles à l'atténuation du changement climatique et leur efficacité énergétique.

3. CONCLUSION

L'analyse approfondie des critères de la certification HVE fait apparaître qu'en l'état actuel de son cahier des charges, cette certification ne peut prétendre accompagner une réelle démarche de transition agroécologique.

La voie B qui permet d'accéder à la certification dans le cadre d'une approche globale, essentiellement basée sur la part des intrants dans le chiffre d'affaires, est structurellement défailante car elle ne tient pas compte des différences très importantes de valeur ajoutée et de répartition des charges dans les différentes filières. Elle favorise de fait la filière viticole, qui est pourtant l'une des filières les plus dépendantes d'une utilisation intensive de produits phytosanitaires, dans des contextes peu

favorables à la biodiversité. *A contrario*, elle disqualifie l'élevage herbager extensif du fait de son faible produit brut hors primes.

La voie A est plus intéressante car elle permet une vision plus complète du fonctionnement des exploitations agricoles et de leurs impacts sur l'environnement. Ses différents indicateurs doivent cependant être revus et complétés pour que l'obtention de la certification corresponde à une réelle performance environnementale, en cohérence avec les objectifs actuels de transition agroécologique pour la décennie à venir.

Ainsi, la suppression de la voie B et la révision profonde des critères de la voie A sont les seules conditions qui peuvent permettre à la certification HVE d'être valorisée dans le cadre des politiques publiques visant à accompagner les agriculteurs vers des pratiques plus respectueuses de l'environnement, de la biodiversité et du climat.

Sans ces évolutions importantes, elle ne peut être utilisée dans le cadre des écorégimes de la future PAC ou encore, comme il est pressenti, comme critère d'accès privilégié à la restauration collective – à la suite de la loi Egalim – ou pour ouvrir droit à un crédit d'impôts – dans le cadre de la loi de finances 2021. En effet, elle se révèle très en retrait par rapport aux autres pratiques et certifications plus vertueuses (comme l'agriculture biologique) qui y seront rémunérées. Un dispositif HVE défailant affaiblit l'ensemble du dispositif d'écorégime, en ouvrant une brèche dans les exigences environnementales pour accéder aux aides publiques. Il est au contraire important de soutenir spécifiquement les certifications ayant une réelle valeur ajoutée environnementale démontrée, et notamment l'agriculture biologique et l'élevage extensif.

Dans le contexte européen actuel, la France ne peut cependant s'engager seule dans un dispositif d'écorégime ambitieux au risque de créer des distorsions de marché défavorables aux agriculteurs français engagés dans une démarche de progrès. Les acteurs français (gouvernement, syndicats, société civile) doivent donc agir de conserve pour, non seulement montrer la voie à l'échelle nationale, mais aussi pousser pour l'adoption d'un cadre ambitieux au niveau européen via une mobilisation croisée auprès du Conseil, du Parlement et de la Commission.

La certification environnementale et plus largement l'ensemble des informations et accompagnement des agriculteurs concernant la valeur environnementale des produits sont des enjeux majeurs pour favoriser les changements à venir, qui ont été soulignés en particulier lors de la Convention citoyenne pour le climat, et dont dépendent la crédibilité des politiques publiques au service de la transition écologique.

Aubert, P.-M., Poux, X., (2021). La certification Haute Valeur Environnementale dans la PAC : enjeux pour une transition agroécologique réelle. Iddri, Propositions N°04/21.

Ce travail a bénéficié du soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

pierremarie.aubert@iddri.org
xavier.poux@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)