Pour une autre PAC
47 avenue Pasteur
93100 Montreuil
www.pouruneautrepac.eu
01 80 89 99 51

Pourquoi le label HVE n'apporterait-il aucune solution dans la PAC post 2020 ?

Note d'octobre 2020

À l'origine de sa conception, la certification Haute Valeur Environnementale (HVE) visait le soutien à la transformation des pratiques agricoles, vers une meilleure prise en compte de l'environnement et au-delà de la seule question des pesticides. Malheureusement, plus de dix ans après son lancement, les organisations membres de la plateforme *Pour une autre PAC* dressent un constat tout autre : la Haute Valeur Environnementale ne répond pas aux objectifs qui lui avaient été assignés. Pire encore, il semblerait qu'elle contribue à verdir l'image de certains acteurs pourtant loin d'initier des changements de pratiques agricoles concrets. En effet, HVE ne se traduit pas par une réelle démarche de transition de l'ensemble des fermes qui y souscrivent, mais souvent, par la pérennisation de fermes aux pratiques environnementales très discutables. Certains acteurs usent malheureusement de la labellisation HVE pour communiquer de façon trompeuse sur leur ambition environnementale, plutôt que de s'engager dans une évolution structurelle de leur modèle agricole.

Alors que la préparation du Plan Stratégique National (PSN) de la France pour la PAC post 2020 s'accélèrent, de nombreuses voix s'élèvent, tant du côté des décideurs publics que des acteurs privés, pour préconiser la valorisation de la certification environnementale de niveau 3 (donnant droit à la labellisation Haute Valeur Environnementale) dans la prochaine PAC. Cette intégration de la certification environnementale est préconisée tantôt pour une équivalence dans la conditionnalité, tantôt pour une reconnaissance dans l'eco-dispositif du premier pilier (parfois même à son niveau 2), ou comme objectif de mesures de transition du 2e pilier et de programmes opérationnels.

La plateforme *Pour une autre PAC* s'oppose à toutes ces formes d'intégration de la HVE dans la PAC post 2020. Cette note a pour objet d'expliquer à toutes les parties prenantes impliquées dans la réforme de la PAC les raisons de cette opposition et d'alerter les décideurs publics sur les dangers d'un appui sur le label HVE dans la prochaine PAC. Comme nous le montrons ci-après, le cahier des charges de la HVE connaît de trop nombreuses lacunes pour que cette labellisation soit valorisée comme une finalité de la transition agroécologique. **Il ne serait a fortiori pas acceptable, d'une part, de mettre sur un pied d'égalité HVE avec l'AB, notamment en termes d'allocation de financements publics et, d'autre part, d'accorder une quelconque reconnaissance dans la prochaine PAC à la certification environnementale de niveau 2.**

1. Les faiblesses du cahier des charges de HVE

1.1. Un cahier des charges trop peu exigeant

Pour obtenir la certification, le paysan a deux options : remplir les conditions de l'option A (sur base de 4 critères : biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation, irrigation) ou remplir celles de l'option B, laquelle prétend mesurer le degré d'autonomie de l'exploitation vis-à-vis des intrants par un simple critère comptable.

Option A : Un cahier des charges insuffisant, voire incohérent

Les indicateurs de performance environnementale de l'Option A sont très peu exigeants. Ils sont divisés en 4 thématiques : biodiversité, stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et irrigation. Nous relevons plusieurs points faibles au sein de cette option.

- Sur le critère biodiversité :
  - La diversification des ateliers au sein d'un élevage donne des points, quelques soient les modes de production développés. Par exemple, avoir deux ateliers hors-sol de granivores suffit à obtenir des points, ce qui est aberrant compte tenu des systèmes alimentaires induits (absence totale d'autonomie) et de l'empreinte environnementales de ces systèmes et de leur impact en matière de bien-être animal.
  - Avoir une ruche ou cent ruches donne le même nombre de points.

- Sur le critère phytosanitaire :
  - Les produits CMR (cancérogène, mutagène, reprotoxique) ne sont pas interdits. Il est inadmissible qu'une exploitation puisse être certifiée HVE alors qu'elle continue d'utiliser les substances les plus nocives du marché.
  - La manière dont sont comptabilisées les prairies permanentes créé de l'iniquité entre les fermes qui utilisent des pesticides sur leurs cultures et celles chez qui les prairies permanentes non traitées sont dominantes. En effet, contrairement aux prairies temporaires, les prairies permanentes ne sont pas comptées comme des « cultures », c'est à dire des surfaces pour lesquelles existent des critères de calculs de points. Donc pour un niveau de traitement équivalent, les surfaces de prairies permanentes n'apportent aucun point là où les surfaces considérées « cultures » (dont les prairies temporaires) feront gagner des points. Paradoxalement les fermes composées majoritairement de prairies permanentes ont donc plus de mal à atteindre les 10 points requis du volet phytosanitaire même quand elles ont une majorité de surfaces non traitées. Autrement dit, une prairie permanente non traitée n'est pas reconnue comme ayant une plus haute valeur environnementale qu'une prairie temporaire ou culture traitée. Il y a donc un problème quant au statut des prairies permanentes dans la grille HVE.
  - Le fait de baser de nombreux indicateurs sur des pourcentages de SAU est aussi problématique : avoir 50 % de la SAU non traitée avec des pesticides chimiques de synthèse permet d'acquérir 5 points. Mais quel est l'intérêt si les 50% autres sont traités massivement ?
  - Les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) autorisées, qu'il s'agisse de substances de base ou biostimulantes, ne sont pas considérées comme une méthode alternative à la lutte chimique dans le cahier des charges.
  - L'IFT régional n'est pas régulièrement mise à jour : des efforts doivent être faits pour qu'il le soit, sans quoi cela affaiblit la portée de la Haute Valeur Environnementale.
  - L'investissement dans du matériel technologique de type agriculture de précision est favorisé, puisque le cahier des charges valorise les pratiques "qui ont conduit à acheter un matériel ou des fournitures spécifiques", augmentant l'endettement et la dépendance des exploitations à des fournisseurs.

- Sur le critère fertilisation :
  - Le critère du bilan azoté est moins-disant que la réglementation en vigueur pour de nombreuses exploitations en zones vulnérables nitrates, zones dans lesquelles sont classés pas moins des trois quarts de la SAU française. En effet, une ferme acquiert 5 points si son bilan azoté est compris entre 40 et 60 kg d'azote par hectare, alors même que la limite réglementaire dans de nombreux programmes régionaux nitrates est de 50 kg d'azote par hectare.

- Le bilan apparent des minéraux varie beaucoup suivant les systèmes. Les systèmes en grandes cultures ont des niveaux de perte d'unités d'azote naturellement moindres qu'en systèmes d'élevage. Cela rend le critère du bilan azoté non pertinent face à la multiplicité des systèmes.
- Le pourcentage de la SAU fertilisé n'est pas suffisant. Au-delà de la surface fertilisée, c'est aussi le niveau de fertilisation qui devrait être pris en compte, ce qui n'est pas le cas ici. En plus d'être insuffisant, ce critère est également incohérent en ce que concerne les effluents organiques, dans la mesure où le plan de contrôle favorise l'épandage d'effluents produits sur la ferme sur une petite part de la surface de la ferme, plutôt que sur une grande part, ce qui n'est pas pertinent d'un point de vue agronomique.
- Le cahier des charges accorde des points pour le recours à des outils d'aide à la décision permettant d'établir un plan de fumure tenant compte du contexte pédo-climatique ou s'appuyant sur des mesures « terrain » ou par satellite. Or les outils d'aide à la décision sont déjà obligatoires dans certains programmes régionaux nitrates. De plus, l'utilisation de tels outils ne garantit pas une fertilisation intelligente. Par exemple, les fermes en AB ou en systèmes très herbagers n'ont pas d'intérêt à en utiliser et seraient donc pénalisées.
- L'investissement matériel / technologique est encouragé sans obligation de réduire la fertilisation chimique, ce qui n'en fait pas un indicateur pertinent.
- La couverture des sols est déjà obligatoire réglementairement pour toutes les zones vulnérables de la directive nitrates.
- Les légumineuses en mélanges n'ont pas autant de points que les légumineuses pures alors qu'elles le devraient.

- Sur le critère irrigation : Alors même que la question du partage de l'eau est une question essentielle dans le contexte du changement climatique :
  - La question de l'eau ne concerne que les irrigants, les fermes qui n'irriguent pas ne sont soumises à aucun critère relatif à la gestion de la ressource en eau.
  - L'investissement dans du matériel technologique est comptabilisé au même titre que les pratiques agronomiques d'économie d'eau.

- Notons une absence de critère liée à l'utilisation d'énergie : Une ferme intégralement serres chauffées avec de l'énergie non renouvelable est parfaitement éligible à la HVE.

Option B : une option comptable incohérente au profit des seules filières à haute valeur ajoutée

L'obtention de la certification HVE par le canal de l'option B est absolument décorrélée de la mise en place par la ferme concernée de pratiques bénéfiques à l'environnement. L'option B rend possible la labellisation sans aucun effort vis-à-vis de l'utilisation d'engrais ou de pesticides.

En effet, pour être éligible à la HVE par l'option B, il suffit d'avoir une production à haute valeur ajoutée : un agriculteur ne doit pas excéder 30% de son chiffre d'affaire en achat d'intrants. Cette voie comptable permet ainsi aux fermes qui ont une production à forte valeur ajoutée, comme la viticulture par exemple, d'avoir recours à des niveaux d'intrants élevés. A titre d'illustration, la grande majorité des 5399 exploitations certifiées au 1er janvier 2020 sont des domaines viticoles (4532 au total soit 84% du total des fermes labellisées)[1]. Certains auditeurs HVE reconnaissent la mauvaise image de l'option B et vont jusqu'à dire : *« Il faut vraiment faire n'importe quoi au vignoble pour que l'option B ne soit pas*

[1] https://agriculture.gouv.fr/les-chiffres-cles-de-la-haute-valeur-environnementale-hve

envisageable ».[2] A l'inverse, les fermes qui ont une production à faible valeur ajoutée ne peuvent accéder à cette option.

Dans ces circonstances, accorder une valorisation par des crédits de la PAC aux fermes qui bénéficient de la labellisation HVE par le biais de l'option B viendrait parachever le discrédit total des dispositifs à vocation environnementale de la prochaine PAC.

1.2. Un cahier des charges inadapté à l'élevage

Les critères d'accès à la certification HVE, s'ils ne bousculent nullement les pratiques utilisées en grandes cultures ou en monocultures (certaines vignes, céréales, arboricultures) sont inadaptés à l'élevage, et particulièrement aux élevages basés sur la valorisation des herbages, des prairies permanentes et du sylvopastoralisme. C'est un comble au vu des enjeux liés au changement climatique et au rôle des prairies permanentes dans la fixation du carbone. De plus, la certification environnementale n'intègre aucune réflexion autour du bien-être animal.

Le cahier des charges ne comporte aucun critère sur :

- les prairies permanentes : Contrairement aux prairies temporaires, les prairies permanentes ne sont pas comptées comme « cultures » et ne sont donc pas comptabilisées dans le système de « points ». Ainsi une ferme constituée essentiellement de prairies permanentes, et qui ne les traite pas, n'a pas plus de « points » qu'une ferme qui n'a pas de prairie permanente et traite ses cultures.
- la sortie des animaux : chargement à l'hectare, fréquence de sortie
- l'aménagement des parcours : utilisation des infrastructures agroécologiques qui bénéficient aux animaux (haies et arbres protégeant des intempéries et du soleil) et qui assurent une utilisation homogène du parcours
- le pâturage : durée d'accès, valeur protéique du pâturage, etc.
- l'utilisation des antibiotiques
- la provenance et la composition des intrants : Un élevage nourri au maïs OGM et au soja ayant traversé la planète peut parfaitement être classé HVE, malgré un bilan carbone désastreux et leur incidence sur la déforestation.

1.3. Conclusion : un label discriminant et sans ambition

En résumé, l'analyse du cahier des charges de la certification environnementale de niveau 3 permet de conclure qu'il est discriminant entre types de production et qu'il n'inscrit pas la ferme dans une évolution systémique. La synthèse proposée par une formatrice en viticulture semble bien résumer la faible portée de la HVE : celle-ci *« n'est pas un changement radical des pratiques comme l'agriculture biologique, c'est une quantification des pratiques »*[3]. Pour ces raisons, il n'apparaît pas comme pertinent de flécher des crédits de la PAC post 2020 vers l'obtention du label HVE ou vers la rémunération des fermes l'ayant déjà et encore moins, d'alléger pour ces dernières les exigences environnementales de base de la PAC.

[2] https://www.vitisphere.com/actualite-90063-equipe-A-ou-plan-B-pour-votre-certification-HVE-.htm
[3] https://www.vitisphere.com/actualite-90063-equipe-A-ou-plan-B-pour-votre-certification-HVE-.htm

2. Focus sur l'enjeu des phytosanitaires : HVE sans preuve ni chance de réussite

2.1. HVE, une porte d'entrée incertaine pour s'attaquer à l'enjeu des pesticides

- Une ferme peut obtenir le label HVE en cochant d'autres cases qu'une baisse réelle de l'utilisation de pesticides. Si cette ferme a quelques haies et bandes enherbées et investit dans l'achat de matériel d'agriculture de précision, elle peut avoir suffisamment de points pour accéder à la certification alors qu'elle continue à utiliser des produits phytosanitaires, sans limitation.
- Dès lors, miser sur le label HVE pour faire entrer l'enjeu de la réduction des pesticides dans la conditionnalité ou le premier pilier de la PAC est un pari au succès très incertain, voire voué à l'échec. Cette approche est contradictoire avec le nouveau modèle de mise en œuvre qui impose de pouvoir anticiper les résultats de chaque intervention sur des indicateurs bien précis.

2.2. Aucune preuve scientifique de l'effet positif de HVE sur la baisse des pesticides

- Alors que HVE est portée fortement dans les sphères institutionnelles, il n'existe aucune évaluation qui démontre que la certification HVE permet de faire évoluer les systèmes, ni même induit réellement une baisse de l'usage des produits phytosanitaires.
- Dans ces circonstances, il est étonnant d'observer l'engouement pour la HVE, alors qu'en parallèle le soutien à d'autres certifications qui ont fait leur preuve pour la baisse de l'usage des pesticides telles que l'agriculture biologique, est progressivement abandonné.

2.3. Une absence d'approche systémique qui voue à l'échec l'effet de HVE sur une baisse significative des pesticides

- À l'inverse, l'expérience montre que les tentatives de baisse marginale des pesticides sur les fermes, en dehors d'une approche systémique, ne fonctionnent pas pour atteindre des objectifs nationaux de réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son bilan des plans Ecophyto de février 2020[4], beaucoup d'argent public a déjà été fléché vers la réduction des produits phytosanitaires, mais avec des résultats extrêmement décevants.
- Or, la manière dont fonctionne la certification environnementale amène à reproduire le schéma inefficace des plans Ecophyto successifs. En effet, le système à points de HVE ne repose pas sur une approche globale de la ferme, comporte peu de critères d'évolution des pratiques agronomiques et n'incite pas à l'évolution du système de production.
- Soutenir la certification environnementale via le budget de la PAC témoignerait donc du fait que la France n'a pas appris des enseignements passés, voire qu'elle rejette fondamentalement l'idée selon laquelle un changement de système massif de l'agriculture française est nécessaire.

[4] https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-01/20200204-refere-S2019-2659-bilan-plans-ecophyto.pdf

2.4. Des solutions existent pour favoriser la baisse de l'usage des pesticides dans le 1er et le 2e piliers de la PAC : nos propositions

- La baisse de l'usage des produits phytosanitaires intervient comme conséquence naturelle de l'évolution des systèmes. C'est donc cette dernière qu'il faut soutenir, et non la baisse marginale de l'usage des phytos.
- Dès 2018, *Pour une autre PAC* proposait la mise en place de quatre paiements pour services environnementaux au travers du futur eco-dispositif du 1er pilier de la PAC. Ils reposent sur des critères dont les effets positifs, directs ou indirects, sur la réduction de l'usage de produits phytosanitaires sont avérés depuis des dizaines d'années :
    - Rémunérer l'AB et les prairies permanentes sans pesticides, c'est inciter les paysans à basculer vers le 0 intrants chimiques de synthèse.
    - Favoriser une gestion de l'assolement basée sur l'agronomie, en allongeant les rotations, couvrant le sol, intégrant des légumineuses, mais aussi éviter les retournements de prairies pour y implanter des cultures, c'est promouvoir une agriculture beaucoup moins gourmande en produits phytosanitaires.
    - Valoriser l'implantation d'infrastructures agroécologiques, telles que des arbres ou des haies, c'est faciliter l'équilibre naturel des écosystèmes et donc une moindre dépendance aux pesticides.
- En parallèle de l'eco-dispositif du 1er pilier, *Pour une autre PAC* propose un accompagnement massif de la transition agroécologique des fermes via le 2e pilier, en particulier au travers des MAEC système et la conversion à l'agriculture biologique. Ces deux mesures ont fait leur preuve en matière de baisse de l'usage de pesticides : leur succès repose sur leur caractère systémique. C'est la raison pour laquelle il importe, pour la PAC post 2020, que tout système de production ait au moins accès à une MAEC, en particulier la viticulture, l'arboriculture et le maraîchage.

Les paysans savent orienter leurs pratiques en fonction de la PAC. Si on leur propose un soutien pour une mesure de certification très peu exigeante telle que HVE, ils se tourneront vers cette certification, mais l'effet à en attendre ne sera qu'une augmentation du nombre de fermes labellisées et non une baisse de l'usage des produits phytosanitaires. À l'inverse, si les propositions de la plateforme *Pour une autre PAC* sont retenues, la France pourra à la fois mettre en avant une baisse structurelle de l'usage des produits phytosanitaires, mais aussi une augmentation des surfaces en prairies ou en infrastructures agroécologiques et du nombre de fermes en AB, dont les conséquences positives vont bien au-delà du seul enjeu des pesticides.