



Institute ^{for}
European
Environmental
Policy

RÉSUMÉ

ÉTUDE SUR LES INDICATEURS D'ÉVALUATION HVN

AVIS DE MARCHÉ 2006 – G4-04

Octobre 2007

Le résumé de l'étude "Indicateurs d'évaluation HVN " effectuée pour la DG Agriculture, a été préparé par Tamsin Cooper, Kathryn Arblaster et David Baldock (IEEP), et Guy Beaufoy (EFNCP).

IEEP, 2007. HNV Indicators for Evaluation, rapport final pour la DG Agriculture. Avis de marché 2006-G4-04.

Auteurs: Tamsin Cooper (IEEP), Kathryn Arblaster (IEEP), David Baldock (IEEP), Martin Farmer (IEEP), Guy Beaufoy (EFNCP), Gwyn Jones (EFNCP), Xavier Poux (EFNCP), Davy McCracken (EFNCP), Eric Bignal (EFNCP), Berien Elbersen (Alterra), Dirk Wascher (Alterra), Per Angelstam (Swedish University of Agricultural Sciences), Jean-Michel Roberge (Swedish University of Agricultural Sciences), Philippe Pointereau (Solagro), Jan Seffer (Daphne), Dobromil Galvanek (Daphne).

L'étude, financée par la Commission des Communautés Européennes, a été menée par l'Institute for European Environmental Policy. Le consultant assume l'entière responsabilité de son contenu. Les conclusions, recommandations et opinions exprimées reflètent celles du consultant et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Commission.

1 LE CONCEPT DE HAUTE VALEUR NATURELLE

Le concept de Haute Valeur Naturelle (HVN) est apparu pour la première fois en 1993 et reconnaît la causalité entre certains types d'activités agricoles et les « valeurs naturelles » (Baldock *et al.*, 1993). Typiquement, les systèmes agricoles à HVN sont des systèmes de faible intensité, à faibles apports d'intrants et présentant fréquemment une grande diversité structurelle. De plus, l'utilisation de végétation semi-naturelle par le bétail, souvent en combinaison avec la présence d'autres éléments semi-naturels, est une caractéristique clé de ces systèmes. Ces systèmes et les éléments qui leur sont associés sont bénéfiques à la biodiversité et permettent la présence d'espèces et d'habitats présentant un intérêt pour la conservation au niveau européen et/ou national et/ou régional.

Récemment, le concept de haute valeur naturelle a été appliqué à la sylviculture. Du fait d'une combinaison de caractéristiques de structure, de composition et de fonction, toutes les forêts naturelles et une majorité des forêts semi-naturelles peuvent, lorsqu'elles sont associées à un régime sylvicole (historique et présent) écologiquement responsable, présenter des niveaux élevés de biodiversité et peuvent donc être considérées comme des forêts à HVN.

2 INDICATEURS DE HVN DANS LE CCSE

Dans le cadre du FEADER (Règlement du Conseil 1698/2005), les Etats Membres reçoivent des aides communautaires pour des programmes validés de développement rural qui doivent remplir les objectifs stratégiques communautaires. L'objectif relatif à l'agriculture et la sylviculture à HVN est:

« Afin de protéger et d'améliorer les ressources naturelles et les paysages des zones rurales de l'UE, les ressources allouées à l'axe 2 devraient contribuer à trois domaines prioritaires au niveau de l'UE : biodiversité, préservation et développement des systèmes agricoles et sylvicoles à haute valeur naturelle et des paysages agricoles traditionnels, eau et changement climatique. » (Décision du Conseil 2006/144/EC, OJ L 55/20, emphase rajoutée).

Les programmes de développement rural seront soumis à évaluation à mi-parcours et ex post, en 2010 et 2015 respectivement, pour évaluer à la fois l'efficacité et l'efficience des mesures de développement rural et le degré de réalisation des objectifs du programme. Le Cadre Commun de Suivi et d'Evaluation (CCSE) fournit un cadre unique pour le suivi et l'évaluation de toutes les interventions de développement rural via l'utilisation de cinq séries d'indicateurs.

Une série d'indicateurs, également inscrite dans le Règlement d'Application (Règlement de la Commission 1974/2006), a été conçue pour mesurer si les ressources à HVN d'un Etat Membre sont préservées et maintenues.

Indicateur de la situation de départ 18 : Biodiversité : terres agricoles et forestières à haute valeur naturelle ; mesuré par la SAU de terres agricoles à HVN, en hectare.

Indicateur de résultats 6 : Surface faisant l'objet d'une gestion efficace contribuant à la biodiversité et à l'agriculture ou la foresterie à HVN ; mesuré par la surface totale en agriculture et foresterie à HVN soumise à une gestion efficace, en hectare.

Indicateur d'impact 5 : Maintien d'une agriculture et d'une sylviculture à HVN ; mesuré par les changements dans les surfaces à Haute Valeur Naturelle et défini en termes de changements quantitatifs et qualitatifs.

3 OBLIGATIONS IMPLICITES DES ÉTATS MEMBRES

De façon à atteindre l'objectif de préserver et améliorer les systèmes agricoles et sylvicoles à HVN et à mener un suivi efficace, il existe un certain nombre d'obligations implicites pour les Etats Membres, notamment:

- Avoir en place des mesures pour maintenir leurs agriculture et forêts à HVN et leurs Paysages Agricoles Traditionnels;
- Appliquer l'Indicateur de la situation de départ 18 au début du programme de développement rural;
- Introduire des indicateurs pour mesurer annuellement l'étendue et la qualité de leurs terres agricoles et forêts à HVN, de 2010 à la fin du programme de développement rural. Ces indicateurs seront une version modifiée de l'Indicateur de la situation de départ et auront la même unité de mesure que l'Indicateur d'impact 5 de façon à ce que les changements puissent être détectés au fil du temps;
- Appliquer des indicateurs, à la fin du programme de développement rural, pour assurer le suivi de l'étendue et de la qualité de leurs terres agricoles et forêts à HVN (Indicateur d'impact 5);
- Lorsque c'est approprié, mesurer, au cours de la période de l'actuel programme rural, l'étendue (en hectare) de leurs Paysages Agricoles Traditionnels;
- Nommer des évaluateurs du programme pour évaluer le degré de réalisation des objectifs du programme.

4 DÉFINITIONS DE TERMES CLÉS

Dans l'étude, un ensemble de termes associés relatifs au concept fédérateur d'agriculture à HVN est utilisé, qui reflète la diversité des termes employés dans la littérature. L'agriculture à HVN est présentée comme le concept ombrelle et peut se référer à la fois aux zones de terres agricoles à HVN et aux systèmes agricoles à HVN. Les zones de terres agricoles à HVN et les systèmes agricoles à HVN ne sont

pas des concepts interchangeable. La distinction reflète globalement des différences d'approche dans leur caractérisation ainsi que dans les indicateurs et données utilisés pour leur identification. Les zones de terres agricoles à HVN sont définies en faisant référence à l'état de HVN, délimitant de ce fait des zones assez statiques de terres agricoles, tandis que les systèmes agricoles à HVN sont caractérisés, en partie, en termes de forces motrices de l'état de HVN, forces qui sont dynamiques et changent au fil du temps. Cette étude expose une approche pour l'identification des systèmes agricoles à HVN. Bien que les indicateurs présentés se rapportent aux attributs qui caractérisent un système agricole à HVN, ils se réfèrent à l'utilisation du sol et de ce fait sont appelés indicateurs de terres agricoles à HVN.

Zones de terres agricoles et agriculture à HVN

Une définition à l'échelle européenne des terres agricoles à HVN a été développée dans le cadre de l'opération IRENA (rapport AEE N° 6/2005, à partir du travail de Andersen *et al.*, 2003). Dans le but de développer l'Indicateur d'Impact du CCSE, la définition initialement développée par Andersen *et al.* (2003) a été modifiée dans le cadre de cette étude pour prendre en compte l'échelle nationale et/ou régionale.

« Les terres agricoles à Haute Valeur Naturelle comprennent les zones en Europe où l'agriculture est un mode majeur d'utilisation du sol (généralement le mode dominant) et où cette agriculture favorise ou est associée avec soit une grande diversité d'espèces et d'habitats, soit la présence d'espèces dont la conservation revêt un intérêt européen et/ou national et/ou régional, soit les deux. »

Il faut cependant noter que toutes les terres agricoles à HVN ne contribuent pas de la même façon à la conservation. Le plus haut niveau de terres agricoles à HVN est celui des terres qui abritent des espèces présentant un intérêt pour la conservation au niveau européen. Le plus bas niveau est celui des terres qui abritent des espèces présentant un intérêt pour la conservation au niveau régional.

Structures agro-éco-paysagères à HVN

« Une structure agro-éco-paysagère à HVN favorise la présence d'habitats et d'espèces dont la conservation revêt un intérêt européen et/ou national et/ou régional et dont la survie dépend du maintien ou de la pérennité de cette structure. »

Forêts à HVN

« Les forêts à HVN sont l'ensemble des forêts naturelles ainsi que les forêts semi-naturelles d'Europe où la gestion (historique ou présente) favorise une grande diversité d'espèces indigènes et d'habitats, et/ou les forêts qui abritent des espèces dont la conservation revêt un intérêt européen et/ou national et/ou régional. »

Paysages Agricoles Traditionnels

« Typiquement, les Paysages Agricoles Traditionnels d'Europe sont le résultat de pratiques agricoles historiques – fréquemment de style familial et/ou de subsistance – où les caractéristiques dominantes du paysage cultural résultent

d'une approche de gestion traditionnelle ou localement adaptée. En général, ces systèmes agricoles sont caractérisés par la présence de structures agro-éco-paysagères dont la répartition est spécifique au niveau régional et/ou local et qui contribuent aux qualités esthétiques du paysage ainsi qu'à son intégrité écologique. »

5 SUIVI DES CHANGEMENTS DANS L'ÉTENDUE ET LA QUALITÉ DES TERRES AGRICOLES ET FORÊTS À HVN

Des données existent dans 26 Etats Membres de l'UE (hors Malte) sur l'étendue approximative, à l'heure actuelle, des zones potentielles de terres agricoles à HVN¹. Le CCR/AEE a cartographié la distribution des zones de terres agricoles à HVN à partir des données CORINE land cover, des tendances d'évolution de populations d'oiseaux et de papillons, de données Natura 2000 et de certaines données nationales, dont des études sur les herbages. Ces cartes sont utiles pour fournir une indication préliminaire de la localisation des zones de terres agricoles à HVN, cependant cette mesure de l'étendue des zones de terres agricoles à HVN n'est pas assez sensible pour fournir des informations pour le suivi de l'impact de la politique dans l'échelle de temps relativement courte d'un programme de développement rural.

En conséquence, une approche complémentaire a été développée à des fins de suivi et d'évaluation des programmes de développement rural et est décrite ci-dessous. Cette approche comprend 1) caractériser les systèmes d'activité agricole et forêts susceptibles d'être à HVN et identifier les valeurs naturelles qui y sont associées – y compris les espèces et habitats dont la conservation revêt un intérêt européen et/ou national et/ou régional – et 2) sélectionner des indicateurs pour identifier et mesurer l'étendue et la qualité des terres agricoles et forêts à HVN, au cours de la durée des programmes actuels de développement rural.

Les Etats Membres ont aussi la possibilité de mesurer l'étendue de leurs Paysages Agricoles Traditionnels (PAT). Ceci impliquerait de caractériser ces paysages sur la base de trois critères définis dans le premier chapitre de ce rapport et de développer des indicateurs nationaux spécifiques pour mesurer l'étendue des PAT.

6 CARACTÉRISER L'AGRICULTURE ET LES FORÊTS À HVN ET LES PAYSAGES AGRICOLES TRADITIONNELS

Caractériser et identifier les systèmes agricoles à HVN

Une typologie des systèmes d'élevage, de cultures arables et de cultures permanentes dans l'UE-27 est présentée dans le chapitre trois du rapport. Des caractéristiques

¹ Pour plus d'information sur les travaux de l'AEE et du CCR voir <http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/envirowindows/hnv/library>.

génériques y sont identifiées qui distinguent les systèmes les plus susceptibles d'être à HVN des systèmes qui ne sont pas à HVN. Les grands types de systèmes agricoles à HVN potentielle identifiés à travers la typologie européenne peuvent être observés sous forme de sous-catégories nationales et régionales et, dans le cadre de l'approche présentée ici, les Etats Membres seront encouragés à identifier leurs sous-catégories.

Une fois identifiés les systèmes agricoles susceptibles d'être à HVN, leurs caractéristiques clés seront décrites, en se fondant sur les connaissances et la littérature spécialisées. Les caractérisations seront structurées autour de trois critères dérivés de la définition des systèmes agricoles à HVN :

- 1) intensité d'utilisation du sol;
- 2) présence d'éléments semi-naturels; et
- 3) présence d'une mosaïque d'utilisation des terres.

La caractérisation du système comprendra l'apport d'information sur les caractéristiques physiques de la région, les caractéristiques de production du système, les pratiques de gestion, les éléments semi-naturels, le degré et la diversité d'occupation des sols, la biodiversité que le système favorise, y compris les espèces et habitats présentant un intérêt pour la conservation au niveau européen, national et/ou régional et les habitats et espèces Natura 2000. Il est fondamental que la relation entre l'intensité d'utilisation du sol, la présence d'éléments semi-naturels, la présence d'une mosaïque d'utilisation des terres et les valeurs naturelles – les besoins en matière de conservation des habitats et espèces – soit spécifiée.

Caractériser et identifier les structures agro-éco-paysagères à HVN

Les éléments semi-naturels sont une partie intégrante des systèmes agricoles à HVN. De plus, les structures à HVN peuvent être présentes dans des paysages de l'agriculture plus intensive, mais bien que ces éléments à HVN puissent contribuer à une dimension de HVN des terres sous agriculture intensive, ils ne font pas partie, dans ce cas, d'un système agricole à HVN.

Pour identifier les structures agro-éco-paysagères susceptibles d'être à HVN, les Etats Membres devront déterminer quels éléments présentent une qualité d'habitat suffisamment élevée pour permettre la présence ou réintroduction probable d'espèces présentant un intérêt en matière de conservation. Ceci sera vérifié par l'identification d'une sélection d'espèces dont la conservation revêt un intérêt européen et/ou national et/ou régional et dont la survie dépend du maintien ou de la pérennité de structures agro-éco-paysagères. Pour les espèces sélectionnées, une description de leur relation avec et de leur dépendance vis-à-vis des éléments du paysage agricole sera fournie, en portant une attention particulière à la taille, la densité et la condition de l'élément et à sa structure spatiale dans le paysage.

Caractériser et identifier les forêts à HVN

Identifier à une échelle nationale ou régionale les forêts susceptibles d'être à HVN, implique tout d'abord de classer les forêts dans les catégories suivantes : « à dynamique naturelle », « semi-naturelles » ou « plantations ». Ce schéma est établi sur la base des trois catégories utilisées pour évaluer le degré de naturalité des forêts sous l'Indicateur 4.3 de la MCPFE (Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe) (AEE, 2006). Toutes les forêts à dynamique naturelle sont à HVN; toutes les forêts semi-naturelles ont le potentiel d'être à HVN, toutefois certaines d'entre elles ne le seront pas; et les plantations forestières ne sont pas à HVN (voir le chapitre cinq pour une typologie européenne des forêts susceptibles d'être à HVN).

Le statut de HVN d'une forêt semi-naturelle est fonction de son état et du régime de gestion actuel et/ou historique. La gestion peut imiter les processus naturels ou comprendre des pratiques agricoles typiques des forêts de l'ère pré-industrielle et dont on sait qu'elles promeuvent la biodiversité. Les Etats Membres possédant des forêts naturelles plus répandues peuvent être plus sélectifs pour la qualification des forêts semi-naturelles.

Pour déterminer si une forêt semi-naturelle est ou non à HVN, un critère ou une combinaison de critères parmi ceux listés ci-dessous peuvent être appliqués à l'échelle la plus adaptée aux conditions nationales. Le premier critère est le critère central et éliminera la plupart des forêts semi-naturelles qui ne sont pas à HVN. L'un des critères deux, trois ou quatre ou une combinaison de plusieurs d'entre eux ne doivent être appliqués que dans les cas d'incertitude concernant le statut HVN d'une forêt. Pour chaque critère, un seuil est fixé à partir duquel une forêt est classée en HVN, fournissant une justification fondée sur l'écologie de la forêt. Les quatre critères sont :

1. Proportion d'essences indigènes (mesurée par le pourcentage d'essences indigènes sur une surface donnée)
2. Volume de bois mort debout et au sol dans la forêt (mesuré en mètre cube / hectare).
3. Densité de grands arbres dans la forêt (mesurée en nombre d'arbres par surface donnée).
4. Proportion de la superficie d'une forêt qui est constituée de peuplements plus vieux que l'âge de maturité économique (mesurée par le pourcentage de vieux arbres sur une surface donnée)

Caractériser et identifier les Paysages Agricoles Traditionnels

Si c'est approprié, les Etats Membres pourront identifier et caractériser les PAT sur la base des trois critères suivants:

1. L'existence de valeurs esthétiques et culturelles élevées;
2. L'utilisation d'une approche de gestion généralement traditionnelle ou adaptée localement;
3. La présence de structures agro-éco-paysagères, dont la répartition est spécifique au niveau régional et/ou local, qui contribuent à ses qualités esthétiques et à son intégrité écologique.

7 INDICATEURS POUR MESURER L'ÉTENDUE ET LA QUALITÉ DES TERRES AGRICOLES ET FORÊTS À HVN

Indicateurs de mesure des changements dans l'étendue des terres agricoles et de la sylviculture à HVN

Une fois les activités agricoles et sylvicoles à HVN et les PAT identifiés et caractérisés, une sélection d'indicateurs peut être utilisée dans le but de déterminer ce que sont les terres agricoles et la sylviculture à HVN, de façon à mesurer :

- les changements dans l'étendue des terres agricoles et forêts à HVN.
- les changements dans les valeurs naturelles associées aux terres agricoles et forêts à HVN pour fournir une indication des changements dans la qualité des ressources à HVN.

Dans le cas de l'agriculture à HVN, il n'est pas possible d'utiliser des indicateurs communs à toutes les utilisations agricoles des terres et des indicateurs ont donc été développés qui sont spécifiques à différentes catégories d'utilisation des sols, y compris les cultures fourragères semi-naturelles, les prairies cultivées et prairies améliorées et les cultures permanentes. De façon à déterminer si une zone spécifique de terre agricole est à HVN ou non, des indicateurs seront utilisés qui intègrent les trois critères qui caractérisent l'agriculture à HVN: intensité de l'utilisation du sol; présence d'éléments semi-naturels et présence d'une mosaïque d'utilisation des terres.

Au minimum, un indicateur relatif à l'intensité de l'utilisation du sol ainsi qu'un indicateur relatif à la présence d'éléments semi-naturels devront être utilisés. Les indicateurs relatifs à la présence d'une mosaïque d'utilisation des terres seront utilisés en plus des deux autres dans les conditions appropriées. La liste complète des indicateurs est fournie dans le chapitre six du rapport qui examine la façon de les appliquer ainsi que les sources potentielles de données.

Indicateurs de mesure des changements dans la qualité des terres agricoles et de la sylviculture à HVN

Les changements dans la condition écologique ou la qualité des terres agricoles et de la sylviculture à HVN peuvent être évalués en utilisant une combinaison d'indicateurs de biodiversité pour fournir de grandes tendances contextuelles à l'échelle régionale ou nationale. Les changements dans la qualité écologique peuvent aussi être appréhendés en termes de tendances dans l'évolution de l'abondance d'une sélection d'espèces dont la conservation revêt un intérêt.

Les espèces présentant un intérêt en matière de conservation et associées aux systèmes agricoles et forêts à HVN devront être identifiées, et inclure, en fonction des données disponibles, des espèces végétales ; des vertébrés, dont des oiseaux ; des invertébrés, dont des papillons ; et des champignons. Les espèces sélectionnées peuvent présenter un intérêt pour la conservation au niveau européen, national et régional, mais le choix ne devrait pas être limité aux espèces les plus menacées ou emblématiques, mais plutôt se porter sur des ensembles d'espèces végétales et animales qui sont considérés comme des indicateurs de la qualité de l'habitat. Les changements dans l'abondance de ces espèces au fil du temps fournissent une mesure de la valeur naturelle des terres agricoles et forêts à HVN au sein d'un Etat Membre. Des systèmes existant pour mesurer l'abondance des populations au niveau national, ou à travers des études de cas régionales, pourraient être utilisés, ou de nouveaux systèmes établis.

8 ÉVALUER L'IMPACT DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Sur la période du programme de développement rural de 2007 à 2013, les indicateurs mesurant l'étendue et la qualité des ressources à HVN pourraient révéler différents changements d'état. La superficie des terres agricoles et forêts à HVN pourrait augmenter, rester stable ou décliner, ce qui serait couplé à des changements au niveau de la qualité de la ressource. Dans certains cas, ce changement d'état indiquerait une amélioration, dans d'autres une détérioration et dans d'autres encore des tendances contradictoires pourraient émerger. L'agrégation et la pondération de ces tendances au niveau national doivent cependant être effectuées avec discernement du fait que les tendances peuvent varier de façon significative entre régions, systèmes agricoles et forêts par exemple. Les évaluateurs du programme devront prendre des décisions à ce sujet.

Les indicateurs reflètent des changements dans l'environnement qui résultent d'une variété de forces motrices et de décisions d'acteurs différents. La mesure dans laquelle les changements observés peuvent être attribuables aux programmes de développement rural devra être déterminée par les évaluateurs du programme sur la base des éléments probants disponibles.