



Conception et appropriation de MAE
à obligation de résultat sur les surfaces
herbagères : comment concilier pertinence
écologique et agricole dans l'action publique
en faveur de la biodiversité ?

MAE Résultat



Responsables scientifiques

Sylvain Plantureux

UMR 1121 INPL(ENSAIA)

INRA Nancy-Colmar

2 avenue de la forêt de Haye BPI 172

54505 Vandoeuvre les Nancy

sylvain.plantureux@ensaia.inpl-nancy.fr

Christine de Sainte-Marie

AgroParisTech

Participants au projet

(INPL-INRA Nancy-Colmar)

Bernard AMIAUD

(INPL-INRA Nancy-Colmar)

Christine DE SAINTE MARIE

(INRA Avignon)

Cyril AGREIL (INRA Avignon)

Michel MEURET (INRA Avignon)

Claire SERES (GIS Alpes-Jura)

Philippe FLEURY

(ISARA Lyon (GIS Alpes-Jura))

Laurent DOBREMEZ

(CEMAGREF Grenoble (GIS Alpes-Jura))

Baptiste NETTIER

(CEMAGREF Grenoble (GIS Alpes-Jura))

Danièle MAGDA (INRA Toulouse)

Hervé FRITZ (CNRS Lyon)

Thierry MOUGET

(Fédération des PNR de France)

Philippe MESTELAN (PNR Bauges)

Jean-Yves VANSTEELEANT (PNR Haut-Jura)

Jean-Luc LANGLOIS (PNR Vercors)

Hélène HAMPARTZOUMIAN

(Ministère de l'Agriculture)

Laurent PERCHERON

(Ministère de l'Agriculture)

Le dispositif de mesures agri-environnementales territorialisées (MAET) appliqué aux surfaces herbagères a vu apparaître en 2007 en France une nouveauté : **les mesures à obligation de résultat**. Ces mesures constituent une évolution importante par rapport aux mesures actuelles s'appuyant sur les obligations de moyens, portant généralement sur les niveaux de fertilisation, les dates de fauche ou les seuils de chargement animal. De nombreux opérateurs (Parcs Naturels Régionaux, Parcs Nationaux, Collectivités Territoriales) se sont saisis de ces outils pour mettre en place au sein de leurs territoires, et notamment dans les zones Natura 2000, une politique plus efficace en faveur du maintien de surfaces herbagères (prairies et parcours) où l'on préserve à la fois la qualité écologique des habitats et leur intérêt sur le plan agricole.

Ce basculement de mesures à obligation de moyens vers une obligation de résultat constitue un changement majeur dans la politique agri-environnementale. Il pose cependant de nombreuses questions aux acteurs politiques (ministères, administrations, collectivités territoriales), aux gestionnaires (agriculteurs, gestionnaires d'espaces naturels), aux filières économiques, ainsi qu'aux scientifiques. Ces questions portent sur l'évaluation de la pertinence à la fois agricole et écologique des résultats fixés (valeur agri-écologique des prairies, cohérence avec l'organisation du système fourrager et la logique des filières agricoles), sur leur faisabilité (modalités de mise en œuvre pour atteindre le résultat, contrôle du résultat par l'administration) et sur la compréhension des mécanismes écologiques, biotechnique, sociaux et politiques sous-jacents, à des échelles variées (parcelle, exploitation, territoires, pays).

Dans ce contexte, l'objectif général du projet de recherche DIVA2 « MAE résultat » était de produire des connaissances scientifiques permettant in fine de concilier pertinence écologique et agricole dans l'action publique et dans la gestion des surfaces herbagères en faveur de la biodiversité. Nous nous sommes intéressés aux deux engagements unitaires (EU) à obligation de résultat intégrés en 2007 dans le dispositif des

MAE pour les surfaces herbagères : « maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle » (EU Herbe_07) pour lequel la contractualisation sur obligation de résultat est explicite et obligatoire, et « gestion pastorale » (EU Herbe_09), pour lequel il est possible de concevoir des plans de gestion pastoraux spécifiant des résultats réalistes à obtenir. Notre proposition se déclinait en trois volets de recherche, correspondant i) à l'interaction entre les dispositifs d'action publique, ii) aux stratégies individuelles des opérateurs et des agriculteurs, et aux dynamiques collectives et iii) à l'implémentation technique des contrats basés sur une obligation de résultat.

Au-delà du programme de recherche, les acteurs du projet se sont aussi mobilisés sur des actions en phase avec l'actualité de la mise en œuvre des MAET en France: i) par la réponse à des sollicitations des ministères (Agriculture et Ecologie) souhaitant accompagner le lancement des MAE à obligation de résultat par des premières évaluations, et ii) par une implication dans l'organisation et la réalisation du 1er concours national des prairies fleuries lancé par la fédération des PNR (www.prairiesfleuries.fr/). Même s'ils ont constitué une charge de travail supplémentaire et imprévue au démarrage du projet, ces deux investissements du collectif du projet « MAE résultat », ont largement enrichi les réflexions et contribué pour une part aux résultats présentés dans ce rapport.

Le dispositif de recherche mis en place pour le projet DIVA2 MAE résultat a associé des scientifiques (INRA, INPL, Cemagref, ISARA-Lyon, GIS Alpes-Jura, CNRS) relevant de l'écologie, de l'agronomie, de la zootechnie, de la géographie, de la sociologie et de l'économie politique, à des gestionnaires de parcs naturels régionaux. Trois parcs naturels régionaux (Haut-Jura, Massif des Bauges et Vercors) et la fédération nationale des PNR ont non seulement contribué activement à la réalisation du programme de recherche, mais ils ont également été un élément essentiel des interactions entre activité de recherche et action publique. Les travaux de ce groupe ont été également accompagnés par le ministère de l'Agriculture, qui est en charge

directe du dispositif national de MAE. Le présent rapport propose une analyse de la pertinence agri-écologique des trois phases qui ont conduit de l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre des MAE à obligation de résultat :

Phase 1 - Elaboration institutionnelle des MAE : analyse politique de la genèse des MAE à obligation de résultat en France, et comparaison avec les démarches conduites en Suisse, en Allemagne et au Royaume-Uni,

Phase 2 - Conception des cahiers des charges : analyse technique (agronomie, écologie) de la manière dont les opérateurs locaux se sont saisis des MAE à obligation de résultat, et des cahiers des charges et outils de contrôle qui ont été proposés,

Phase 3 - Mise en œuvre des mesures et dynamiques territoriales : analyse des démarches et outils utiles pour mettre en œuvre les MAE à engagement de résultats ; analyse sociale des motivations et opinions des acteurs agricoles et environnementaux directement concernés par la mise en œuvre des MAE à obligation de résultat.

Des mesures à obligations de résultat sont mises en œuvre en Allemagne, en Angleterre et en Suisse depuis une dizaine d'années. Elles s'appliquent principalement aux prairies permanentes et aux parcours avec pour objectif de maintenir ou d'améliorer la qualité écologique des milieux semi-naturels riches en espèces.

La montée de la notion de performance écologique est une des conséquences tirées des suivis et d'évaluations des effets des programmes agri-environnementaux sur la biodiversité que ces pays ont mis en œuvre depuis leur introduction dans les années 1990. Des prescriptions de pratiques, dont la pertinence n'avait pas été démontrée, ont été remplacées par un résultat à atteindre lorsqu'il a été possible de l'exprimer par des critères mesurables et maîtrisables par l'agriculteur. Ces évaluations, auxquelles des acteurs environnementaux ont été associés, ont eu pour autre conséquence l'extension d'objectifs de résultat à l'espace agricole ordinaire, où des milieux herbagers pertinents pour la conservation de la biodiversité sont les plus menacés par

l'intensification ou l'abandon d'exploitation.

Ces mesures innovantes n'existent cependant nulle part à l'état pur. Elles sont combinées, comme en France, avec les dispositifs socles à obligation de moyens (conditionnalité, mesures herbagères de base). Cette combinaison engendre des incohérences et des contradictions entre dispositifs, comme nous l'allons voir.

L'état des lieux de la mise en œuvre des mesures « résultats » dressé à mi-parcours du PDRH met en évidence la portée et les limites de ces démarches innovantes dans les territoires hexagonaux. En 2009, 7 500 ha ont été contractualisés en « prairies fleuries », dont 1/3 sur des sites Natura 2000 où ces contrats sont intégralement financés par l'Etat et le FEADER. La surface contractualisée en « plan de gestion pastorale » a quant à elle été estimée à 32 000 ha circonscrits à Natura 2000 et pour lesquels les opérateurs ont opté quasi-exclusivement pour un cahier des charges à obligations de moyens.

Ce bilan contrasté s'explique tout d'abord par la crainte des sanctions sur les parcelles comportant d'autres végétations que l'herbe en raison de leur exclusion ou des incertitudes qui entourent leur statut. Bien que ces structures soient des composantes de l'habitat à conserver et jouent, pour certaines, un rôle dans l'alimentation des troupeaux, l'adaptation locale des normes définissant la surface éligible aux aides n'a pas été toujours été demandée par les opérateurs, ni acceptée par les DDT qui sont contraintes par l'enveloppe allouée aux MAE. Les mesures « moyens » concurrencent par ailleurs les mesures « résultat » en raison du mode de calcul des primes agri-environnementales. Celui-ci étant basé sur la compensation du surcoût ou du manque à gagner par rapport à la pratique « standard », les opérateurs préfèrent accumuler les contraintes afin que la prime soit attractive. Les éleveurs, quant à eux, sous déclarent les surfaces herbagères « à faible productivité » afin d'optimiser les montants des primes principales auxquelles ils sont éligibles (ICHN, PHAE2, soutien à l'herbe productive).

L'analyse institutionnelle montre la continuité, la progressivité et l'effectivité dans l'action publique en faveur de la biodiversité dans les pays voisins. Cette continuité contraste avec la valse des dispositifs qui se sont succédés en France,

des opérations locales aux contrats territoriaux d'exploitation en passant par les primes herbagères nationales et, pour finir le soutien découplé à l'herbe productive introduit en 2010. Chez nos voisins, la progressivité de ces politiques s'appuie sur des évaluations environnementales qui ne sont pas, ou rarement, réalisées à ce jour en France. Leur effectivité vient également de la marge d'initiative dont disposent les collectivités territoriales, qui ont contribué à l'intégration d'acteurs non agricoles (agences de l'Environnement, secteur associatif, élus) dans la conception de leurs programmes agri-environnementaux. En France, le PDRH est davantage un dispositif « déconcentré-zoné » qu'un dispositif territorialisé bien qu'il soit cofinancé par les collectivités locales. Celles-ci ont la possibilité de mettre en place des MAE en dehors des zones prioritaires à condition de financer ces actions sur leurs fonds propres. Cette décentralisation « par défaut » met en concurrence les projets et des territoires inégalement dotés en ressources. L'émergence d'obligations de résultats atteste cependant d'un changement d'approche de l'activité agricole : en laissant aux éleveurs la responsabilité du choix de leurs pratiques, elle reconnaît leur contribution au maintien de la biodiversité. La question de la valorisation de cette action positive est dès lors posée.

Pour aller plus loin :

MESTELAN P. (2007) *Les MAE à obligation de résultat. La lettre Agroenvironnement info*, n° 44.

DE SAINTE MARIE, C. (2009) *Favoriser la biodiversité par des mesures agri-environnementales à obligation de résultat. Les prairies fleuries du Massif des Bauges (Savoie)* INRA Presse Info, INRA ed.

http://www.inra.fr/layout/set/print/presse/mesures_agri_environnementales_avec_engagement_de_resultat_ecologique

FARGIER, J., MESTELAN, P., DE SAINTE MARIE, C. & MOUGEY, T. (2009) *MAET « Prairies fleuries ». État d'avancement de la mise en œuvre de l'engagement unitaire expérimental Herbe_07 « Maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle » dans les territoires de l'Hexagone. Etude réalisée pour le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche. Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche.*

LA CONCEPTION DES CAHIERS DES CHARGES AVEC ENGAGEMENT DE RÉSULTATS

Déclinaisons locales d'un cadre administratif national

La conception d'une MAE sur un territoire est une démarche bornée par une série d'étapes administratives, au sein de laquelle les opérateurs disposent de certaines marges de manœuvre. Pour les surfaces herbagères, lorsque l'approche est basée sur des engagements de résultats, certaines de ces étapes se révèlent plus délicates à mettre en œuvre.

- Lors de la phase d'animation en amont de la construction des MAE, il est indispensable d'organiser des échanges approfondis avec les représentants professionnels, les techniciens de conseil et les administrations.
- Lors de la validation du projet de territoire et des MAE il semble que très peu d'opérateur porte attention à la façon dont la Notice Territoriale d'Information (NTI) est rédigée par l'administration. Or la NTI est le document administratif de référence. Il semble que les DDT remplissent le tableau des obligations, des modalités de contrôle et des régimes de sanction de façon assez normée, sans forcément tenir compte des spécificités des engagements de résultats mentionnés dans le projet de territoire. C'est le cas en particulier pour ce qui concerne l'éligibilité des surfaces, la « maîtrise des ligneux » et « l'élimination mécanique des refus ».

Des ouvertures administratives existent pour améliorer la pertinence des MAE à engagement de résultats, mais elles sont souvent mal valorisées par les opérateurs et administrations.

D'une part, les opérateurs doivent préciser dans leur projet, pour chaque mesure, « le type de couvert ou d'habitat visé » (PDRH 2007-2013). Mais la seule référence réglementaire en termes d'éligibilité des surfaces est l'arrêté préfectoral des normes locales, qui précise les spécificités départementales pour affiner la définition nationale donnée par la Circulaire ministérielle 2008 « mesures agroenvironnementales ». Pour une bonne application des MAE à obligation de résultat, il serait indispensable que les opérateurs s'assurent que les végétations ciblées sont effectivement reconnues comme des surfaces agricoles éligibles aux MAET. En l'absence d'un arrêté préfectoral adapté, les surfaces contractualisées peuvent être jugées non éligibles aux aides, en

particulier lorsqu'il s'agit de mosaïques pluristratifiées, ce qui provoquerait des contrôles problématiques pour l'agriculteur contractant. La Savoie et la Loire ont modifié leurs arrêtés préfectoraux pour clarifier les règles d'éligibilité.

D'autre part, les opérateurs ne répondent quasiment jamais à l'invitation faite par les SOCLE_HERBE de « définir, pour chaque territoire, et selon le type de couvert ou d'habitat visé, les prescriptions en terme d'élimination des refus et rejets ligneux présents, compatible avec la protection de la faune et de la flore, en s'appuyant lorsque cela est possible sur les prescriptions définies dans l'arrêté préfectoral départemental PHAE ». En l'absence de cette définition, ce sont alors les règles de l'arrêté départemental qui s'appliquent lors des contrôles, pouvant conduire à des anomalies (contrôle visuel, anomalie réversible), et surtout pouvant inciter les éleveurs à intervenir mécaniquement, quitte à détruire les habitats d'intérêt communautaire...

Pour aller plus loin :

AGREIL, C., MESTELAN, P. & DE SAINTE MARIE, C. (2009) *Quelles précautions administratives pour contractualiser les surfaces d'intérêt communautaire dans des MAE ? Pastum*, 92, 20-21.

AGREIL C., BARTHEL S., DANEELS P., GREFF N., GUERIN G., MEIGNEN R., MESTELAN P. 2009. *Élaboration du plan de gestion pastorale individuel. Propositions de démarche et de contenu. Étude commandée par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Plaquette 4p.*

Conception et signification des outils et indicateurs

Lorsque l'on met en œuvre une MAE à engagement de résultat agri-environnemental sur des végétations prairiales ou de parcours, on se pose rapidement et ouvertement la question de savoir comment atteindre le résultat. On se heurte alors à de fortes incertitudes à différents niveaux : l'imprécision sur les états de végétations à atteindre pour répondre aux exigences agricoles et écologiques, mais aussi l'efficacité des pratiques pour maintenir ou orienter les végétations, la pertinence des modalités de

contrôle pour évaluer le résultat...

Ces incertitudes sont inhérentes à la complexité de ces végétations de différentes espèces en interaction et pour lesquelles il sera toujours très difficile (malgré les avancées des connaissances scientifiques) de prévoir à l'avance et avec précision les évolutions et surtout quels seront les effets à moyen et long terme de tel mode de conduite du troupeau ou telle pratique de fauche.

Fort de ce constat, il est alors primordial d'adopter une nouvelle démarche de gestion qui repose non plus sur des prescriptions de pratiques de type recette avec une évaluation sous forme d'un bilan final mais sur un principe d'ajustement des pratiques au fil de l'action, à partir des changements observés sur la végétation pour orienter au mieux les dynamiques de végétations. Ce mode de gestion correspond à une gestion dite adaptative, qui permet d'intégrer et d'assumer l'incertitude liée à la gestion agri-environnementale des prairies naturelles et des parcours, d'éviter des évolutions parfois irréversibles des végétations vers des états non souhaités, et de s'approcher le plus possible d'états favorables aux objectifs agricoles et écologiques. Dans cette démarche, la finalité des outils et notamment des indicateurs d'états pour le pilotage de la végétation est radicalement différente. Il s'agit de faire un diagnostic sur l'état des processus en cours, en particulier le comportement alimentaire et la dynamique de la végétation, car ils renseignent sur la trajectoire prise par la végétation et les corrections à apporter par le pilotage du troupeau ou par les pratiques de fauche (date, nombre, hauteur de coupe). Ainsi par exemple, les éléments de la végétation sur lequel portera le regard peuvent être très différents de ceux mobilisés pour le diagnostic de l'état de la végétation à un instant, une saison ou une année donnés (exemple diagnostic de l'état écologie au début de la contractualisation, ou au moment d'un contrôle). Ainsi pour le cas des prairies naturelles, il s'agira d'évaluer les espèces à caractère dominant susceptibles de rapidement réduire la diversité des espèces et des ressources, plutôt que de se focaliser sur la présence et le maintien de seulement quelques espèces décrites comme meilleures fourragères. De même, pour évaluer une vitesse d'embroussaillage des landes et

pelouses, il sera plus pertinent d'évaluer l'abondance des stades jeunes (plantules ou juvéniles) renseignant sur la vitesse, plutôt que d'évaluer le recouvrement par les adultes déjà établis comme cela est pratiqué habituellement. Pour évaluer la capacité du troupeau à agir sur la dynamique de végétation, il sera plus pertinent d'évaluer si le troupeau fréquente la zone, s'il consomme une part importante de la pousse annuelle, plutôt que de caractériser le chargement animal dans la parcelle. Ce changement de mode gestion n'est pas anodin car il bouscule assez profondément les pratiques et raisonnements habituels des gestionnaires et nécessite souvent un accompagnement (voir une formation) pour développer chez les gestionnaires de nouvelles compétences notamment pour l'observation des végétations et des troupeaux.

A partir de ces constats, nous avons proposé une démarche opérationnelle pour la conception et la mise en œuvre d'une gestion adaptative. Cette démarche a été conçue en partenariat entre chercheurs, techniciens pastoraux et gestionnaires de milieux naturels, en partant de quelques territoires, puis en construisant une démarche générique dont la vocation est de couvrir l'ensemble des milieux prairiaux. Elle repose sur une série d'étapes à enchaîner : 1) Traduire les objectifs de production et de conservation en des termes concrets qui décrivent les objectifs de la gestion de la surface herbagère, 2) Identifier les processus sur lesquels l'effet du pâturage et des autres interventions (fauche, fertilisation...) est attendu, 3) Spécifier, du mieux possible en l'état des connaissances, les modalités d'utilisation qui permettront d'obtenir l'effet attendu, 4) Définir des zones dans la parcelle où réaliser les observations, des indicateurs pour le pilotage et le suivi, en aidant à distinguer l'effet des pratiques de l'effet d'autres facteurs (mémoire du milieu, effets différés, facteurs climatiques, faune sauvage...) et 5) Suivre les résultats obtenus et formuler des ajustements de pratique permettant de corriger les dysfonctionnements observés.

Cette démarche se distingue d'autres référentiels techniques par plusieurs caractéristiques : elle s'interdit de formuler des préconisations techniques

sur la seule base d'une caractérisation de la végétation, mais nécessite de considérer conjointement la végétation, le troupeau et les pratiques d'élevage ; elle impose de resituer la parcelle ou l'unité pastorale dans le fonctionnement global du calendrier fourrager ; elle place au centre la programmation de la gestion, tout en reconnaissant la nécessité de suivre, d'observer et d'ajuster.

Pour aller plus loin :

AGREIL, C. GREFF N. (2008) *Des troupeaux et des hommes en espaces naturels, une approche dynamique de la gestion pastorale. Guide technique CREN Rhône-Alpes, Vourles, France.*

AGREIL, C., et al. (2009) *Étude pour l'accompagnement de mesures agro-environnementales territorialisées combinant l'engagement unitaire Herbe_09 « Gestion pastorale » - Propositions méthodologiques à destination des opérateurs pour l'élaboration du plan de gestion pastorale. Rapport d'étude commandée par le MAAP. Paris, France. 77p*

LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES ET LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

Dynamiques d'acteurs autour des MAE à obligation de résultat

En matière de dynamiques d'acteurs, les mesures à obligation de résultats ont produit des changements de **pratiques et de valeurs** de deux ordres. Elles se sont tout d'abord traduites par l'élaboration d'un accord et de normes locales sur la biodiversité et ses relations avec l'agriculture. Il y a eu également adhésion progressive, pour des raisons variées, de différents acteurs. Les éleveurs, tout d'abord qui se sont fortement engagés dans la contractualisation et le concours prairies fleuries.

Éleveurs : **appropriation de la mesure et peu de changements de pratiques**

Alors que le PNR du massif des Bauges a pu mettre en œuvre l'EU Herbe_07 sur tout son territoire, la contrainte Natura 2000 a incontestablement constitué un frein à la contractualisation dans les deux autres PNR étudiés. Pourtant, les concours prairies fleuries dans le Jura et

le Vercors et nos enquêtes montrent qu'il y a, hors Natura 2000, de nombreuses prairies éligibles au regard des listes de fleurs et des agriculteurs intéressés pour contractualiser (ou contractualiser davantage).

Parmi les registres de justification pour la contractualisation de l'EU Herbe_07, l'intérêt économique de la prime est le plus souvent mis en avant. Mais c'est aussi par conviction environnementale et souci du patrimoine que les agriculteurs s'engagent : Les agriculteurs mobilisent leur sens de l'observation pour construire leur diagnostic et élaborer une explication sur la présence des fleurs dans les prairies. Si les changements techniques sont rares et relativement mineurs, l'EU Herbe_07 incite toutefois à un nouveau regard sur les prairies, diffuse des connaissances (notamment via les animateurs de la MAE sur le terrain) ;

L'intégration agriculture-biodiversité

Construction de la biodiversité prairiale en une norme positive et engagement d'acteurs divers

Nous concentrons notre propos sur la mesure Herbe_07 « prairies fleuries » que nous avons plus particulièrement étudiée dans les Parcs naturels régionaux (PNR) du massif des Bauges, du Haut-Jura et du Vercors. Comprendre ces changements suppose de s'inscrire dans une perspective globale. En effet, le processus de contractualisation de la MAE « prairies fleuries » s'accompagne de différents moments importants : l'élaboration de la liste d'espèces sur laquelle repose l'obligation de résultat ; le concours prairies fleuries qui a de surcroît pris une dimension nationale en 2010 ; la mise en œuvre sur le terrain et en particulier la phase de contractualisation ; différentes actions de formation, de communication et d'animation.

La construction d'une norme sur la biodiversité et sur ses valeurs pour l'agriculture repose, pour beaucoup, sur l'élaboration de la liste d'espèces de la mesure prairies fleuries. L'élaboration de cette liste fait se rencontrer des experts de l'agriculture et de l'environnement. Il leur

est demandé un exercice difficile, proposer une liste de fleurs pouvant rendre compte, à la fois de qualités écologiques de la prairie et de qualités agricoles. C'est l'entrée en société des fleurs, dont peu se souciaient avant. Cet exercice est plus ou moins achevé selon les territoires, les aspects écologique et phytosociologique ayant souvent été prépondérants. L'élaboration, dans chaque territoire, d'une liste de fleurs, puis sa mise à l'épreuve dans les concours prairies fleuries et dans la contractualisation agri-environnementale produit un double résultat. Tout d'abord ceci permet de représenter, y compris sous forme très visuelle, ce qu'est la biodiversité, ce qu'est une prairie « *biodiverse* ». Ensuite, les fleurs et les prairies fleuries se retrouvent pourvues d'un ensemble de propriétés. Il s'agit tout d'abord de valeurs écologiques, fourragères, zootechniques, organoleptiques - puisqu'il est également fait mention d'un impact des fleurs sur la qualité sensorielle des fromages – et mellifères. Les prairies fleuries sont également dotées de valeurs sociales, elles sont reconnaissables et l'affaire de tous, grâce à la simplicité d'identification des fleurs retenues ; elles sont aussi une preuve du rôle positif des agriculteurs, souvent stigmatisés dès lors qu'il est question d'environnement.

Cette reconnaissance des propriétés des fleurs repose sur un petit nombre d'acteurs, principalement des spécialistes, des chercheurs et bien sûr les animateurs de la mesure. Ils interagissent, co-construisent une représentation de plus en plus aboutie de la biodiversité. Celle-ci s'enrichit lors des échanges entre experts lors des **concours prairies fleuries locaux et nationaux**. Les fleurs sont devenues la figure de la biodiversité jusqu'à mettre le terme biodiversité en retrait de la scène. Nouvel acteur non humain, elles se sont montrées aptes à tisser un lien entre agriculture et biodiversité, là où les tentatives précédentes avaient préparé le terrain mais butaient sur la difficulté à nommer la biodiversité au-delà de listes d'espèces compliquées ou de définitions abstraites.

Les valeurs attribuées aux prairies fleuries, mais aussi la notion d'obligation de résultat qui lui est associée ont permis l'engagement d'acteurs divers.

Une des raisons majeures du succès de la mesure est qu'elle fait écho à différentes préoccupations : 1) Pour l'action publique et les opérateurs de la mesure, c'est la possibilité d'expérimenter en vraie grandeur la notion d'obligation de résultat donc de renouveler les outils et les termes du débat autour de la préservation de la biodiversité, 2) Pour les environnementalistes elle permet de promouvoir la préservation de la biodiversité en référence à Natura 2000, 3) Les responsables professionnels agricoles voient dans la mesure et le concours prairies fleuries un outil de communication permettant de médiatiser très efficacement les aspects positifs de l'agriculture sur la biodiversité, 4) Pour les syndicats de produits agricoles AOC, le concours et la mesure contribuent à qualifier leur territoire et à enrichir les liens entre le produit et son terroir, 5) Les apiculteurs sont particulièrement motivés, c'est pour eux une forme de reconnaissance inespérée de l'importance des fleurs mellifères, 6) Les connaissances scientifiques, l'activité des chercheurs ont eu un rôle central. La mesure prairies fleuries est un résultat de leur recherche tout en restant une ressource où de nouvelles questions s'élaborent, 7) Les agriculteurs considèrent que c'est une mesure qui s'adapte à leurs pratiques. C'est une forme de reconnaissance de leur travail qui de surcroît ne leur demande ni de changer leurs pratiques, ni de se conformer à un cahier des charges. Ils apprécient aussi le conseil qui leur est fourni lors de la phase de contractualisation, 8) Enfin, la cérémonie de remise des prix du concours prairies fleuries et les nombreux reportages contribuent efficacement à sortir la mesure d'une sphère spécialisée et à intéresser citoyens et consommateurs.

Pour autant la mesure n'échappe pas à la controverse principalement du côté des environnementalistes. Ce que certains d'entre eux relèvent avec le plus de force, c'est que biodiversité et agriculture ne vont pas forcément de pair. Pour eux, la mesure « prairies fleuries » et la dynamique qu'elle a engendré ont tendance à faire oublier que les solutions ne sont pas toujours gagnantes-gagnantes, qu'il faut parfois imposer des contraintes à l'agriculture et que tout ne peut pas se résoudre par

la présence de fleurs. Les ornithologues notamment sont très attentifs au respect de dates de fauche, contrainte qu'ils considèrent comme indispensable pour la nidification de certaines espèces. Ces critiques amènent fréquemment une discussion sur ce que permet la mesure « prairies fleuries », à quelles formes de biodiversité et dans quels milieux elle paraît adaptée. **Ce sont bien ici les limites inhérentes au principe d'équilibre agri-écologique en matière de gestion des interrelations entre agriculture biodiversité qui sont mises en relief.**

La MAE et les fleurs ont finalement permis des coordinations entre monde agricole et monde environnemental sans que ni les uns ni les autres n'abandonnent leurs intérêts, leurs objectifs et leurs valeurs. **L'intégration agriculture/biodiversité passe par l'argumentation et un accord partagé par les partisans de la mesure, sur le fait qu'intérêt agricole et environnemental sont compatibles et qu'il est possible de parvenir à un équilibre « agri-écologique ».**

Pour aller plus loin :

AMESTELAN, P., VANSTEELENT, J. Y., AGREIL, C., AMIAUD, B., DE SAINTE MARIE, C. & PLANTUREUX, S. (2010) *Fiches de notation des jurys locaux du 1er concours agricole national des prairies fleuries dans les Parcs naturels régionaux et les Parcs nationaux.*

COFFY, B., LAVOREL, C., MESTELAN, P., DE SAINTE MARIE, C., STREIB, N., AGREIL, C. & MOUGEY, T. (2010) *Le journal du concours agricole des prairies fleuries dans les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux.* Dir. M. Delmas et P. Mestelan. Eds PNR du massif des Bauges, Maison du parc, 73630 Le Chatelard, France. 16p.

VERGER J. (2010) *Prairies fleuries.* Film réalisé dans le cadre du 1er concours national des prairies fleuries. MAAP, 30 minutes.

Les principaux résultats obtenus montrent que l'obligation de résultat est efficace pour concilier pertinence écologique et agricole dans l'action publique en faveur de la biodiversité. Les changements concernent en premier lieu les agriculteurs, qui apprécient la latitude qui leur est re-donnée dans le choix de leurs pratiques, la possibilité de les adapter à leurs conditions propres et d'ajustements interannuels. Le travail d'accompagnement par les opérateurs autour de ces MAE a, tout aussi significativement, contribué à modifier les relations entre agriculteurs et gestionnaires d'espaces naturels et à impulser des synergies entre monde agricole et acteurs des territoires. Le concours national des prairies fleuries organisé en 2010 dans vingt PNR a validé empiriquement la notion d'équilibre « agri-écologique » sur une large gamme de milieux : des prairies et des pâturages permanents peuvent avoir une bonne valeur d'usage pour les éleveurs et leurs troupeaux tout en constituant des habitats semi-naturels de grande qualité, qu'ils soient dans des zonages naturalistes sur lesquels le dispositif des MAE territorialisées à été ciblé aussi bien qu'en dehors.

Cependant, ces propriétés ne sont pas intrinsèques aux mesures à obligation de résultat. Leur pertinence agricole et écologique résulte de la façon dont le résultat à atteindre a été défini et construit dans les phases d'élaboration institutionnelle, de conception des cahiers des charges des mesures et de mise en œuvre locale. Nos conclusions pointent ainsi les limites du basculement vers une obligation de résultats dont les conditions ne sont pas complètement réalisées dans l'état actuel de leur mise en œuvre en France : incertitude des connaissances sur les résultats maîtrisables par les agriculteurs, transfert des risques, structure des paiements agri-environnementaux. Enfin, il est à souligner que nos travaux n'ont abordé qu'une composante des fonctions environnementales des prairies, celles liées à leur biodiversité floristique. Ces acquis et limites tracent des perspectives pour la recherche et pour l'action publique.

Propositions pour l'action publique

- Mettre en place, sous réserve d'ajustements (biogéographiques ou territoriaux) de la liste nationale de plantes indicatrices, une mesure résultat sur l'ensemble des prairies et pâturages riches en espèces présents sur le territoire hexagonal. Cette mesure viendrait en complément d'un dispositif rénové de soutien à l'élevage herbager, qui assure d'autres fonctions environnementales tout aussi importantes.
- Refonder les paiements agri-environnementaux sur une approche positive de la contribution des agriculteurs à la production de qualités environnementales, intégrant la prise de risque
- N'inscrire dans les contrats que les résultats et les critères de contrôle qui sont sous la dépendance directe des pratiques agricoles et confier à l'animation l'accompagnement technique et l'apprentissage par les parties prenantes (agriculteurs, techniciens conseil, naturalistes, contrôleurs, administrations) des nouvelles compétences requises.

Pour en savoir plus ...

AGREIL, C., GUERIN, G., MAGDA, D. & MESTELAN, P. (2008) Evolution of referential methods for grazing management on dynamic, heterogeneous rangelands: the case of the Regional Park of Massif des Bauges in the northern Alps, France. A shift in Natural Resources Management Paradigm: from Resources Sufficiency to Functional Integrity? Multifunctional grasslands in a changing world, Volume II: XXI International Grassland Congress and VIII International Rangeland Congress. Hohhot, China.

DE SAINTE MARIE, C. (2010) Let Hundreds of Flowers Bloom? The Rising of Local Authorities and the Governance of Agricultural Affairs in the French Countryside, 50th Congress of the European Regional Science Association, Special session Territorial Governance, rural areas and local agro-food systems, Jönköping (SWE); 19-23 August 2010

NETTIER, B., DOBREMEZ, L., ORSINI, M. & FLEURY, P. (2010) Practices and motivations of farmers who sign contracts to preserve grassland biodiversity. IN H. SCHNYDER, J. I., F. TAUBE, KARL AUERSWALD, J. SCHELLBERG, M. WACHENDORF, A. HERRMANN, M. GIERUS, N. WRAGE UND A. HOPKINS (Ed.) 23th General Meeting of the European Grassland Federation. Kiel, Germany, Mecke Druck und Verlag, Duderstadt 2010.

PLANTUREUX, S., NEY, A. & AMIAUD, B. (2010) Evaluation of the agronomical and environmental relevance of the CAP measure 'flowered grassland'. IN H. SCHNYDER, J. I., F. TAUBE, KARL AUERSWALD, J. SCHELLBERG, M. WACHENDORF, A. HERRMANN, M. GIERUS, N. WRAGE UND A. HOPKINS (Ed.) 23th General Meeting of the European Grassland Federation. Kiel, Germany, Mecke Druck und Verlag, Duderstadt 2010.