



**RAPPORT D'ETUDE DE CAS POUR L'ANALYSE DES
IMPACTS
DE LA RECHERCHE PUBLIQUE AGRONOMIQUE**

ASIRPA[®]

Des Prairies Fleuries

Réconcilier production et conservation de la biodiversité sur les surfaces herbagères

Christine de Sainte Marie

Sabine Nguyen Ba

Avec l'appui méthodologique de
Marc Barbier, Ariane Gaunand et Isabelle Avelange

Juillet 2018

Etude réalisée pour le département *Sciences pour l'Action et le Développement* de l'INRA
Avec l'appui méthodologique de l'équipe ASIRPA



DOI : 10.15454/1.5421029801614294E12

Résumé

« Prairies fleuries » est un néologisme qui désigne à la fois les premières mesures à engagement de résultats (MAE-R) et le concours d'excellence agro-écologique sur les surfaces herbagères et pastorales en France. Inventé en 2007 pour tester les MAE-R, le concours des prairies fleuries répond à l'origine à une demande formulée par le Parc naturel régional du Massif des Bauges (Alpes du Nord) : comment concilier qualité écologique et qualité des produits sur son territoire ? Face au succès de ce concours auprès des participants et à sa notoriété naissante, il devient en 2010 un concours national pour les Parcs naturels de France puis se généralise en 2014 à tous les acteurs territoriaux lorsqu'il est labélisé Concours Général Agricole.

La dynamique décrite par ce cas d'étude est portée par divers acteurs socio-économiques. Elle a induit une transformation profonde des logiques d'action politique en faveur des prairies comme ressources fourragères et de biodiversité. Son étude rétrospective est ici restituée à partir d'un travail d'enquête approfondie et organisée conjointement par une équipe du département SAD et une équipe de la cellule ASIRPA selon les standards de la méthode ASIRPA (www.inra.fr/asirpa). Ce cas d'étude établit la congruence entre un dispositif de recherche en partenariat et l'action publique en faveur de la conservation de la biodiversité sur les surfaces herbagères. A partir de l'analyse des trajectoires sociotechniques de cette congruence, il met en lumière les impacts qui sont le résultat des contributions majeures de la recherche.



Ces impacts peuvent être appréhendés à plusieurs niveaux : d'abord avec la transition d'obligations de moyens à une obligation de résultats, couplée à l'intégration de végétations non herbacées dans la surface agricole utile ; dans l'agenda politique ensuite puisque le concours prairies fleuries devient une des actions modèle du projet agro-écologique pour la France et atteste des transformations des relations entre agriculture et écologie ; à l'échelle des mondes de l'élevage enfin, puisque des éleveurs jugés peu performants par leurs pairs et comme des pollueurs par la société sont reconnus et distingués comme « producteurs de biodiversité et de produits de qualité » à travers un concours mettant en avant des pratiques agri-écologiques.

ABSTRACT

« Flowering Meadows » is a recently coined term that both designates the first result-based agri-environmental measure and a contest of agri-ecological excellence on hay meadows and pastures, which were introduced in France in 2007. This contest was initially created as a field test for the implementation of the Flowering Meadows measure in the Bauges Massif (Northern Alps). It resulted from a request made to a team of INRA researchers by the Natural Regional Park: “how can the ecological qualities of the land and the qualities of local products be reconciled?” Given the success of local contests among participants and their burgeoning popularity in the media, the Flowering Meadows scaled up to becoming a national competition between Nature Parks in 2010. Eventually, it started spreading throughout France in 2014, when the Ministry of Agriculture included it into the famous “Concours Général Agricole” (Paris Agricultural Show).



Various socio-economic stakeholders supported the development process analysed in this case study. It has triggered a significant change in the way of taking grasslands into account as a valuable fodder and biodiversity resource in policy making as well as in farm management. Based on an in-depth investigation, this retrospective study was carried out conjointly by a team from the Science for Action and Development division and the ASIRPA unit in compliance with the ASIRPA method standards (www.inra.fr/asirpa). The “Flowering Meadows” case study shows the congruence between a collaborative research programme and public action aimed at biodiversity conservation on grasslands. Drawing on the analysis of the congruence of socio-technical trajectories, the study sheds light on the impacts resulting from the outcomes of major research contributions.

These impacts are assessed in various ways. Firstly, the relationship between farmers and the State shifted from management prescriptions to a result-based commitment. This was coupled with the incorporation of non-herbaceous vegetation into the definition of the ‘Utilised agricultural area’. Secondly, the Flowering Meadows competition was set on the political agenda and became one of the exemplary initiatives of the “agro-ecological project for France”. This demonstrated a change in the relationship between agriculture and ecology. Finally, livestock farmers that were considered as underperforming by their peers and polluters by society are now recognised and awarded as “producers of quality products and biodiversity’ thanks to this competition of professional excellence.



Remerciements

A Jean-Paul Chabert, agro-économiste décédé brutalement au cours du programme INRA-Ecodéveloppement / PNR du Massif des Bauges, qui a fait advenir les « prairies fleuries »

Au département SAD, qui a accepté d'engager une chargée d'étude dont l'appui aux porteurs de cas et le regard extérieur ont été déterminants dans la conduite de leur travail de réflexivité.

Aux collègues INRA et aux partenaires socio-économiques, qui ont répondu à Sabine Nguyen-Ba et commenté fort pertinemment une première version de travail de ce rapport pour son édition.

A Ariane Gaunand, Isabelle Avelange et Marc Barbier pour leurs soutiens et apports méthodologiques.



Sommaire détaillé et guide de lecture

L'analyse du cas d'étude « Des prairies fleuries » est organisée selon la méthode standardisée ASIRPA (www.inra.fr/asirpa), qui vise à rendre compte des impacts socio-économiques de la recherche agronomique publique à partir d'une collection de cas rendus comparables.

Le sommaire détaillé est enrichi d'un guide de lecture explicitant le contenu des rubriques ASIRPA.

CONTEXTE **6**

Mettre en lumière la problématique sociétale à laquelle répond le cas et les éléments du contexte qui éclairent les décisions des acteurs

CONTEXTE REGLEMENTAIRE NATIONAL ET EUROPEEN
PROBLEMATIQUE LOCALE DES BAUGES

INPUTS ET SITUATION PRODUCTIVE **9**

Argumenter la contribution de l'INRA aux impacts revendiqués en décrivant les traits saillants de la configuration productive: la mobilisation d'infrastructures, de compétences, connaissances et moyens humains et financiers investis par l'INRA mais aussi par ses principaux partenaires académiques et socio-économiques (ceux sans qui les impacts décrits dans l'étude de cas n'auraient pas été générés). Les relations entre partenaires doivent être décrites et les étapes importantes datées.

DISPOSITIF INITIAL (2004-2007): LE CHANTIER « BAUGES »
LE DISPOSITIF INTERMEDIAIRE (2008-2010) : LE PROJET DIVA « MAE-RESULTATS SUR LES SURFACES HERBAGERES »
DISPOSITIF RESULTANT (2010-2017): LE CONCOURS DES « PRAIRIES FLEURIES » ET SON COMITE D'ORIENTATION STRATEGIQUE

OUTPUTS **13**

Décrire les produits directs des recherches décrites plus haut : les résultats appropriés par les utilisateurs et qui ont généré de l'impact.

OUTPUT 1 (2004-2010) : CHANGEMENT DE PARADIGME POUR IMPLEMENTER EN PRATIQUES LA NOTION D'EQUILIBRE AGRI-ECOLOGIQUE
OUTPUT 2 (2009-2014) : INSTRUMENTATION DU CHANGEMENT DE PARADIGME : UNE METHODE D'EVALUATION AGRI-ECOLOGIQUE DES PRAIRIES ET PARCOURS
OUTPUT 3 (2010-2014): INNOVATIONS ORGANISATIONNELLES

CIRCULATION DES CONNAISSANCES ET INTERMEDIAIRES **18**

Caractériser les acteurs et les dispositifs qui ont facilité la circulation, l'adaptation et l'adoption des outputs par des utilisateurs non académiques.

CONTRIBUTION DE L'INRA A LA CIRCULATION DES OUTPUTS : INTERMEDIATION SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE
ACTEURS INTERMEDIAIRES

CHRONOLOGIE **22**

IMPACTS 1 **23**



Ce premier niveau d'impact concerne les changements observés chez les utilisateurs pionniers de l'innovation, dans la sphère non-académique. Il s'agit ici de caractériser la diffusion de l'innovation, les types d'utilisateurs concernés, les avantages/inconvénients de l'innovation, la nature et l'importance des changements de pratiques avérés des premiers utilisateurs. Des impacts sont envisagés dans les cinq dimensions suivantes : économique, politique, environnemental, sanitaire, territorial-social.

PREAMBULE AUX DESCRIPTIONS DES IMPACTS

IMPACT POLITIQUE

IMPACT ECONOMIQUE

IMPACT SOCIAL-TERRITORIAL

IMPACT ENVIRONNEMENTAL

IMPACT SANITAIRE

IMPACTS 2 **33**

Cette étape concerne la généralisation des impacts, par une extension de l'aire géographique: (passage d'un impact local à un impact national) et/ou une utilisation de l'innovation sur un autre objet (généralisation des usages)

IMPACT POLITIQUE

IMPACT SOCIAL, TERRITORIAL

IMPACT ENVIRONNEMENTAL

IMPACTS POTENTIELS

CHEMIN D'IMPACT **41**

VECTEUR D'IMPACTS **42**

ANNEXES **43**

LISTE DES MATERIAUX PRODUITS DANS LE TRAVAIL D'ENQUETE DE S. NGUYEN BA,

REFERENCES ET SOURCES DES DONNEES

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES



Contexte

La promotion des prairies fleuries a trouvé un écho dans un contexte d'une critique sociétale vis-à-vis de la modernisation agricole. En France, l'élevage intensif est particulièrement mis en cause dans la pollution des eaux, l'érosion de la biodiversité avec le recul des prairies permanentes, des haies et des zones humides et la contribution de l'élevage à la production globale des gaz à effets de serre. La série de crises alimentaires associées à l'industrialisation de la production animale (vache folle, poulets à la dioxine...) a également ouvert la critique aux consommateurs en quête de sécurité sanitaire et à des acteurs de la société civile voulant garantir un bien-être animal. Concomitamment, les crises engendrées par la baisse de revenus des éleveurs soulèvent la question des limites du modèle productiviste.

Contexte réglementaire national et européen

Une des réponses apportées à la montée de cette critique sociétale a consisté à intégrer, dans les politiques agricoles européennes, des objectifs qui étaient jusqu'alors spécifiques aux politiques de protection de l'environnement. Ainsi, depuis le début des années 1990, les aides aux agriculteurs ont été progressivement conditionnées à la fourniture de « biens et services environnementaux », comme la conservation des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvage (directive « Habitats », 1992). Ce processus s'opère d'abord sur une base volontaire (contractualisation), avec l'invention des mesures agro-environnementales (MAE) destinées à inciter les agriculteurs à adopter des méthodes de production compatibles avec la protection des ressources naturelles (réforme de la Politique Agricole Commune de 1992). La réforme de la PAC de 2003 conditionne ensuite le bénéfice des aides publiques au respect des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), en application d'une série de directives et réglementations européennes dont les principales concernent les ressources naturelles (directives nitrates, directives eaux, directives oiseaux et habitats). Le maintien des surfaces en prairies permanentes entre également dans le champ des BCAE en raison de leur intérêt environnemental (fonctions d'épuration, fixation de carbone, réservoir de biodiversité, pollinisation). Les surfaces qu'elles occupent n'ont cessé de régresser depuis les années 1970 sous l'effet conjugué de l'intensification (retournement), de l'urbanisation et de l'abandon d'exploitation. Par le biais des MAE et des BCAE, les politiques de protection des ressources naturelles (biodiversité herbagère et pastorale dans notre cas) sont ainsi étendues à la surface agricole utile (SAU) où leur mise en œuvre est assurée sur les ressources budgétaires de la PAC.

Cette évolution des objectifs des politiques agricoles prend place dans un mouvement plus général d'écologisation des politiques publiques. Dans un contexte de croissance incontrôlée des excédents agricoles, ces réformes de la PAC visaient à contenir les dépenses consacrées à leur financement par un changement du mode d'attribution des aides. Les Etats membres sont ainsi tenus de rendre des comptes sur les résultats de leurs programmes agro-environnementaux. En compensant les surcoûts ou pertes de production associées à l'adoption de pratiques favorables à l'environnement, ceux-ci visent explicitement à limiter la production tout en laissant aux Etats-membres le choix des mesures adaptées aux situations nationales ou régionales. En France, les principaux bénéficiaires des MAE ont été les éleveurs pastoraux à travers les Opérations locales agro-environnementales (défense contre les incendies, reconquête paysagère, biotopes sensibles) puis les éleveurs herbagers à travers une mesure massive dite de « Primes à l'Herbe » (prime au maintien des systèmes d'élevage extensif, relayée par



la prime herbagère agro-environnementale). En dépit de leur mise en œuvre à grande échelle, les MAE ne sont pourtant pas parvenues à enrayer le recul des surfaces herbagères et pastorales.

Les MAE ont fait l'objet de nombreux travaux de recherche, notamment de chercheurs des départements SAD et SAE2 de l'INRA, qui ont établi les effets pervers ou limités de ces mesures, suivant deux grands types de constats. L'un porte sur l'effet limité des obligations de moyens, qui sont de règle dans les cahiers des charges des MAE : les pratiques préconisées ou prohibées n'ont pas eu les effets bénéfiques attendus soit qu'elles soient insuffisamment exigeantes d'un point de vue environnemental (cas des mesures généralistes type « Primes à l'Herbe »), soit parce qu'elles ont été établies à pratiques constantes sans tenir compte de l'hétérogénéité des parcelles et de l'évolution de la végétation au cours du temps du contrat (cas des mesures ciblées sur des surfaces pastorales à forte valeur naturelle ou paysagère). L'autre constat a trait à l'ineffectivité des MAE pour enclencher des changements généralisés de pratiques et de systèmes de production des éleveurs ; en effet les normes et les contrats environnementaux ont été d'abord vécus comme une remise en cause de leur identité professionnelle et non comme une incitation positive.

Dans la même période, dans l'Etat allemand du Bade-Wurtemberg, où des mesures de gestion extensive des prairies ont été mises en œuvre dans le cadre du premier programme agro-environnemental (MEKA I 1992-1999), ces mêmes constats ont débouché sur une mesure alternative, proposée par l'ONG naturaliste *Nabu-Bird Life*. Une méthode permettant de traduire l'objectif des naturalistes – la conservation des prairies riches en espèces – par un indicateur simple a été mise au point par l'écologue Rainer Oppermann en collaboration avec des agronomes spécialistes de la prairie permanente. Les obligations de moyens ont été ainsi remplacées par une obligation de résultats dans le cahier des charges de la MAE « Prairie Riche en Espèces » (Artenreiches Grünland) introduite dans le programme MEKA II (2000-2006) : au moins 4 plantes à fleurs différentes parmi une liste doivent pouvoir être régulièrement observées dans chacun des tiers de la parcelle lors de son inspection par le contrôleur.

En 2005, date de démarrage du projet de recherche collaboratif avec le Parc naturel régional du Massif des Bauges (Savoie et Haute Savoie), les mesures généralistes de type « Gestion Extensive des Surfaces Herbagères » sont remises en cause par les autorités bruxelloises en charge de l'évaluation de la première génération de programmes agro-environnementaux. Considérée principalement comme un soutien économique à l'élevage extensif, la prime à l'herbe française (PHAE) est ainsi vouée à sortir du dispositif des MAE, les paiements devant être ciblés sur des objectifs environnementaux. Ainsi, pour la future programmation (2007-2013), le Ministère en charge de l'Agriculture décide d'orienter son action vers une territorialisation des aides à travers le recentrage des mesures herbagères sur les sites Natura 2000 (priorité biodiversité) et une procédure d'attribution sur la base de projets qui seraient soumis par un opérateur agro-environnemental reconnu.

Problématique locale des Bauges

C'est au sein de cette évolution que se situe une opération locale qui va donner lieu à un programme de recherche débouchant sur le dispositif « Prairies Fleuries ». Labélisé en 1995 par le Ministère en charge de l'Environnement, le jeune Parc Naturel Régional du Massif des Bauges (PNR MB) est confronté à la difficulté de contractualiser avec les éleveurs locaux pour mettre en œuvre les mesures de gestion des sites « Natura 2000 », désignés au titre de la directive habitats faune-flore. Or, en



étendant l'action publique en faveur de la biodiversité au-delà des espaces protégés réglementairement (réserves naturelles, zone centrale des parcs nationaux, arrêtés de biotope), la directive habitats a réactivé la mémoire d'un épisode qui a marqué les éleveurs des Bauges : au début des années 1960, ils ont été évincés du principal alpage du Massif pour y créer la plus grande réserve de chasse et de faune sauvage de France (chamois, bouquetin, tétras-lyre). C'est dans le contexte des concertations engagées autour de la révision décennale de la charte au printemps 2004, que la direction du Parc fait appel aux chercheurs en sciences sociales de l'unité d'Ecodéveloppement de l'INRA d'Avignon pour accompagner les éleveurs dans la prise en compte de leurs intérêts. Ceux-ci étaient engagés de longue date dans une démarche valorisation de la Tome des Bauges, fromage emblématique de l'élevage herbager du Massif, à travers une Appellation d'origine contrôlée, finalement obtenue en 2002. Ils craignaient alors d'être assignés à une fonction de « *jardiniers de la nature* », le programme « Herbivorie » étant vu comme une action destinée à envoyer leurs troupeaux entretenir « *les friches* », terme par lequel ils désignent les espaces délaissés par l'agriculture.



Inputs et situation productive

Dispositif initial (2004-2007): le chantier « Bauges » du partenariat entre l'INRA Ecodéveloppement Avignon et le PNR Massif des Bauges

Rattachée au département « Sciences pour l'Action et le Développement » (SAD), l'unité de recherche Ecodéveloppement est localisée sur le centre INRA d'Avignon, qui couvre les régions PACA et Rhône-Alpes. C'est un collectif de recherche pluridisciplinaire qui s'est structuré lors de sa création (1979) autour de l'écologie appliquée aux activités d'élevage méditerranéen.

Depuis 2003, le PNR du Massif des Bauges est un site atelier du programme « Herbivorie » coordonné par le CNRS qui associe des écozootechniciens de l'Ecodéveloppement (Michel Meuret et Cyril Agreil) avec des chercheurs en écologie animale (Hervé Fritz, CNRS Chizé) et végétale (Danièle Madga, SAD, UMR Agir). Leurs travaux portent sur les interactions entre comportement des herbivores et dynamiques de végétation sur des milieux embroussaillés ou arborés. Ces végétations sont peu documentées dans les référentiels agronomiques et zootechniques, qui ont privilégié la culture de l'herbe comme voie d'amélioration de la productivité et de la valeur nutritive des prairies et pâtures. L'approche des écozootechniciens se fonde quant à elle sur le « point de vue de l'animal ». Leurs résultats ont montré la capacité à compenser une faible valeur nutritive de son aliment en augmentant la quantité ingérée, son appétit étant stimulé par la diversité des végétations constitutives d'une prise alimentaire sélective (le « menu » de l'herbivore). Leur collaboration avec des écologues porte sur la maîtrise des dynamiques de végétation à travers les pratiques de conduite au pâturage. Dans le cadre du programme « Herbivorie », ce collectif interdisciplinaire de chercheurs, le chargé de mission Natura 2000 du Parc et un technicien de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage proposent alors d'expérimenter la réintroduction d'un troupeau domestique dans un alpage de la Réserve pour conserver la population de tétras-lyre, dont l'habitat est menacé par l'embroussaillage. Ils s'appuient sur la commission agricole du Parc pour recruter un éleveur susceptible de leur confier des génisses pour tester des modalités de pâturage extensif libre. Cette expérimentation intéresse le Parc pour la reconquête des alpages, qui figure parmi les actions prioritaires dans la charte en cours de révision.

L'unité d'Ecodéveloppement est d'autre part une tête de réseau des premiers travaux en sciences sociales sur les relations entre agriculture et environnement à l'INRA. L'originalité des travaux impulsés par Christian Deverre à Ecodéveloppement est de se démarquer de la sociologie rurale pour s'inspirer des courants anglo-saxons de la sociologie de l'environnement et des ressources naturelles (concepts de modernisation écologique, d'engrenage de la production, de rupture métabolique) qui débattent de la portée de la réforme environnementale des politiques publiques sur le secteur de la production en général. Des chercheurs d'Ecodéveloppement analysent ces transformations comme un double mouvement d'écologisation des politiques agricoles et d'agricolisation des politiques environnementales qui brouille les frontières établies historiquement entre espaces naturels protégés et espace agricole. C'est à travers ce prisme que les effets de ces réformes environnementales sur les pratiques et modèles de production sont alors analysés à partir de terrains de recherche, dont les objectifs et les modalités sont négociés entre chercheurs et parties-concernées.

Avec ce contexte scientifique interdisciplinaire propice au partenariat, des chercheurs en sciences humaines et sociales (SHS) de l'Ecodéveloppement sont sollicités par le Parc afin de faire valoir l'intérêt



de l'expérimentation conduite dans la Réserve et la portée de son action pour la reconquête des alpages sur l'ensemble du territoire.

Début 2004, Christine de Sainte Marie et Jean-Paul Chabert proposent aux chargés de mission naturalistes du Parc (Jean-François Lopez, botaniste et Philippe Mestelan, agronome et environnementaliste) de constituer un groupe de travail en phase avec l'agenda de révision de la Charte. Ce groupe de travail, intitulé « Politique Agro-écologique » du PNR a été composé de façon à associer chercheurs, acteurs agricoles (Association des agriculteurs du Parc, Syndicat interprofessionnel de la Tome des Bauges, chambres d'agriculture, CERAQ) et autres acteurs de la conservation (RNCFS, ONCFS...). Réuni à trois reprises au cours du printemps et de l'été 2004, ce groupe transforme ses réflexions en un programme de recherche portant sur l'articulation entre économie de l'élevage et économie de la biodiversité. Celui-ci s'appuie sur une hypothèse forte : pour que les propositions des naturalistes du Parc puissent être recevables par les éleveurs, elles devraient pouvoir être intégrées dans les dispositifs de production des éleveurs, en tenant compte du cadre de la PAC et du cahier des charges de l'AOP Tome des Bauges. Ce programme fondateur s'intitule alors : « *Propositions méthodologiques pour intégrer la qualité des écosystèmes herbagers dans la définition de la qualité des fromages pouvant être produits sur le territoire du Parc Naturel Régional du Massif des Bauges* » (convention INRA-PNR MB 2005-2007, dont on notera la modestie du financement pour le partenaire socio-économique : 10 000 euros sur la durée du projet).

Ce programme de recherche sur l'articulation entre économie de l'élevage et économie de la biodiversité reposait aussi sur des ressources cartographiques en croisant une cartographie Corine Biotope au 1/15 000 des habitats phyto-sociologiques présents sur le territoire du Massif des Bauges (le « trésor » du Parc), avec le registre parcellaire graphique (RPG) sur lequel les agriculteurs déclarent leurs surfaces pour bénéficier des aides PAC. Pour coupler l'usage de ces deux sources de données, des enquêtes auprès des éleveurs ont été conduites en binôme (chercheurs sociologues, naturalistes du PNR). Cette recherche de terrain (fondée sur des « *travaux pratiques sur le RPG* ») réalisée durant les hivers 2005 et 2006, devait être suivie au printemps 2006 d'une évaluation naturaliste sur l'ensemble des exploitations pour tester la correspondance entre catégories d'usage et catégories d'habitats.

Mais au cours de l'été 2006, le projet a dévié sur une voie imprévue. Dans le cours de leurs activités de veille scientifique sur les enjeux environnementaux européens, les deux chercheurs en SHS de l'INRA ont découvert la MAE « Prairies Fleuries » allemande, présentée au colloque « Agriculture et Biodiversité » organisé à Paris par la Ligue pour la Protection des Oiseaux (octobre 2005). Pressentant la pertinence de la méthode des plantes indicatrices pour évaluer la qualité écologique des prairies agricoles, ils ont validé cette intuition en convaincant l'un des naturalistes du Parc de l'intérêt d'une mission conjointe au Bade-Wurtemberg pour approcher le concepteur de la méthode : Rainer Oppermann, directeur de l'IFAB.

Suite à cette mission, Philippe Mestelan, mandaté comme représentant des Parcs naturels régionaux à la concertation sur les MAE organisée par le Ministère en charge de l'Agriculture durant l'été 2006 (juillet-septembre), a alors proposé, l'introduction d'une mesure « Prairies Fleuries » dans le plan de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013.



Le dispositif intermédiaire (2008-2010) : le projet DIVA « MAE-Résultats sur les surfaces herbagères » (INRA SAD & EA, Fédération des PNR de France, Ministère en charge de l'Environnement)

Dans le cadre de l'appel d'offre DIVA2 – Agriculture, Action Publique et biodiversité (2008-2010) financé par le Ministère en charge de l'Environnement, un collectif élargi se constitue autour du noyau initial des acteurs du futur projet « Prairies Fleuries ». Membre du comité d'orientation de DIVA, la Fédération des PNR de France sollicite des équipes de recherche sur les MAE territorialisées vues comme un instrument pour enrayer l'érosion de la biodiversité. Des chercheurs de l'INRA répondent à cette demande en proposant d'étudier la pertinence agricole et écologique des mesures à engagement de résultats « Prairies Fleuries » (Herbe_07) et « Plan de Gestion Pastorale » (Herbe_09) avec trois territoires qui avaient mis ou envisageaient de mettre en place ces mesures (PNR du Massif des Bauges, du Haut-Jura et du Vercors). Le noyau initial constitué des chercheurs du SAD partenaires du PNR du Massif des Bauges (sociologues ou spécialistes des dynamiques de végétation) est ainsi renforcé par des spécialistes de la prairie permanente associés au département E&A (Sylvain Plantureux, agronome et Bernard Amiaud, écologue, LAE Nancy). La Fédération des Parcs, les trois PNR ainsi que des représentants des deux ministères concernés par les MAE (Agriculture, Environnement) sont également associés aux réunions plénières du projet MAE-R coordonné par Sylvain Plantureux (E&A) et Christine de Sainte Marie (SAD) (financement MEED : 26 100 euros sur 3 ans).

Ce projet MAE-R a ainsi produit des connaissances systématiques sur les mesures à engagement de résultats en France et dans les pays où elles sont mises en œuvre (Allemagne, Suisse, Royaume-Uni). Cet état des lieux, conjugué aux travaux de terrain conforte le rapprochement entre la problématique des prairies et les problématiques de parcours à la croisée des politiques environnementale et de la politique agricole ».

Dispositif résultant (2010-2017) : le concours des « prairies fleuries » et son comité d'orientation stratégique

En juin 2009, la Commission « Biodiversité et Gestion de l'Espace » de la Fédération des PNR, présidée par Philippe Girardin (Président du PNR des Ballons des Vosges et chercheur retraité de l'INRA) doit prendre position sur les MAE-R, dont les chercheurs de l'INRA argumentent l'extension hors des sites Natura 2000 sur la base de leurs travaux conjoints (DIVA, rapport Herbe_07 pour le Ministère). La territorialisation des MAE-R pouvait, de leur point de vue, être plaidée par leur partenaire auprès du Ministère en charge de l'Agriculture dans la perspective de la future programmation 2013-2020.

Plutôt qu'à la MAE, la Commission « Biodiversité et Gestion de l'Espace » préfère s'attacher au succès des concours locaux de « Prairies Fleuries » organisés depuis 2007 par le Parc du Massif des Bauges, auquel le Parc du Haut-Jura a emboîté le pas en 2008. La FPNRF a adressé aux chercheurs INRA du collectif DIVA une demande imprévue : aider à concevoir et mettre en œuvre un concours national dans les Parcs naturels régionaux en 2010, année internationale de la biodiversité, initiative à laquelle se sont joints les Parcs Nationaux de France (PNF) à l'automne 2009.

Cette offre, les chercheurs de l'INRA en partageaient l'intérêt, mais ils ne sont certes pas organisateurs de concours ! Aussi, c'est en la considérant comme point d'appui de leurs travaux, qu'accepter ce challenge les a conduits à concevoir une méthode d'évaluation et à mettre au point des règles



communes à tous les jurys locaux, et donc à proposer une structure de gouvernance du concours permettant son développement harmonisé sur l'ensemble du territoire.



Outputs

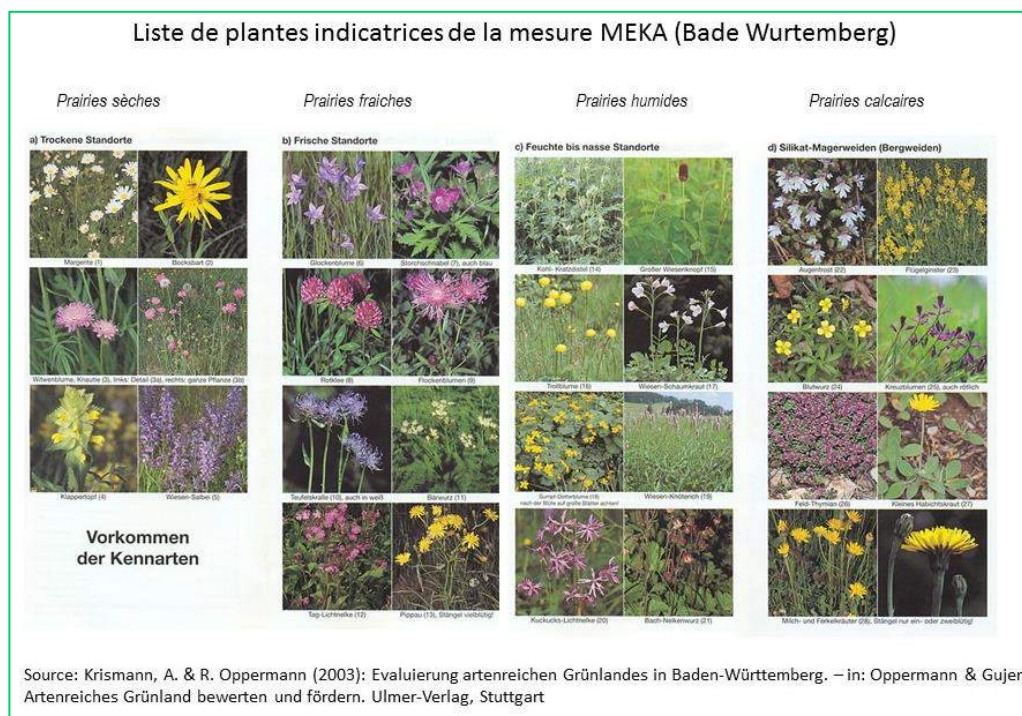
OUTPUT 1 (2004-2010) : Changement de paradigme pour implémenter en pratiques la notion d'équilibre agri-écologique

Un rapport de mission

Le rapport de mission au Bade-Wurtemberg (juillet 2006) est un output marquant du programme INRA-PNR MB qui a amorcé le chemin d'innovation. Co-signé par une chercheuse, Christine de Sainte Marie et le chargé de mission Natura 2000 du Parc, Philippe Mestelan, ce document retrace l'origine de la mesure « Artenreiches Grünland », traduite par « prés-fleuris », analyse dans le détail ses bases éco-techniques et les facteurs explicatifs de l'adoption par les agriculteurs d'un dispositif conçu par l'écologue Rainer Oppermann (66 000 ha contractualisés, soit 12% de la surface en prairies permanente du Land ; 9 000 éleveurs engagés, soit environ 10% du total).

Ce rapport étaye l'intuition à l'origine de la mission : la mesure allemande est vue comme une innovation majeure car elle rompt avec la manière habituelle de concevoir les cahiers des charges répondant à des enjeux de biodiversité. La directive Habitat est basée sur la phytosociologie, une branche descriptive de l'écologie. Les naturalistes professionnels entrent ainsi par l'habitat unitaire (Ex. 38.21: Prairies de fauche atlantiques. *Brachypodio-Centaureion nemoralis*), dont ils déduisent des préconisations de gestion visant à maintenir ou restaurer son bon état de conservation (une prairie de fauche au sens de la classification phytosociologique doit être exclusivement fauchée). Les phytosociologues ayant privilégié l'étude des milieux peu ou pas modifiés par l'action de l'homme, les cahiers des charges élaborés par les naturalistes étaient donc généralement formulés en termes de mesures de gestion extensive stricte : interdiction ou forte limitation de la fertilisation et du chargement animal, une seule exploitation de la prairie par le pâturage ou la fauche, le plus souvent tardive. A ces contraintes fortes pour l'agriculteur s'en ajoutait une autre : la non concordance entre ses unités de gestion (chantier de fauche, quartiers de pâturages, etc...) et les unités de gestion naturalistes. Tout autre est l'approche allemande, fondée sur une évaluation écologique tirée du Programme MEKA sur les surfaces herbagères. Celle-ci part du constat que les habitats sont rarement présents à l'état pur dans la nature : ils sont le plus souvent associés en mélange ou en mosaïque dans les prairies agricoles. L'innovation réglementaire introduite par l'IFAB opère ainsi un double basculement : de l'unité de gestion phytosociologie (biotope) à la parcelle agricole et de l'obligation de moyens à l'obligation de résultats. Celui-ci est exprimé de façon simple : une planche photographique de plantes désignées par leur nom vernaculaire. Ces indicateurs ont été choisis pour faciliter la reconnaissance par les agriculteurs et les contrôleurs des plantes à fleurs, dont l'identification ne nécessite pas de connaissances botaniques. Les 7 types d'habitats prairiaux représentés au Bade-Wurtemberg ont été caractérisés par une liste synthétique de 30 plantes à fleur (espèces ou genre) et leur bon état de conservation, par la présence régulière d'au moins 4 plantes indicatrices de la liste dans chacun des tiers de la parcelle lors de sa traversée en diagonale.





Herbe_07 « Maintien de la richesse en espèces d'une prairie naturelle »

L'introduction dans le Plan de développement rural hexagonal (2007-2013) des premières mesures résultats sur les surfaces herbagères découle des propositions formulées par l'INRA et le PNR des Bauges : Herbe_07 « Maintien de la richesse en espèces d'une prairie naturelle », dite « Prairies Fleuries » est le décalque de la mesure allemande. Une seconde mesure résultat, proposée par les biotechniciens du SAD portait sur des mosaïques de végétation associant herbe, buissons et ligneux consommables par le troupeau. Les indicateurs de résultat étant jugés complexes et risqués du point de vue du contrôle, cette proposition n'a finalement pas été retenue par le Ministère en charge de l'Agriculture pour la mesure Herbe_09 « Plan de Gestion Pastorale » (voir ci-après). La principale différence entre la mesure « Prairies Fleuries » allemande et son homologue française est que le Ministère en charge de l'Agriculture a fait le choix de cibler prioritairement l'enveloppe MAE-T sur les sites Natura 2000, d'où la multiplication des listes de plantes indicatrices établies pour un site et un type d'habitat particuliers. Le projet DIVA2-MAE-R a permis de valider scientifiquement la pertinence de la méthode et du seuil des 4 espèces indicatrices pour le maintien de la richesse floristique. Par contre, cet outil ne garantit pas une valeur écologique sur d'autres dimensions (valeur faunistique de la prairie, conservation d'espèces patrimoniales, intérêt pour les activités humaines) qui seront mis en lumière par le concours.

Le concours d'excellence

Le concours d'excellence agri-écologique constitue la troisième composante et la plus décisive du changement de paradigme. Les chercheurs et les chargés de mission du PNR du Massif des Bauges ont à l'origine conçu le concours agricole des prairies fleuries comme un banc d'essai de la MAE éponyme que le Parc avait pour projet de mettre en œuvre à l'échelle de son territoire. Organisé en juin 2007 sur

un secteur du Parc, le concours avait pour objectifs de valider la liste locale de plantes indicatrices et de tester la recevabilité d'une mesure basée sur un résultat écologique par les éleveurs locaux. Outre l'intérêt manifesté pour le concours (18 éleveurs sur 36 se sont portés candidats), le résultat le plus surprenant pour tous les participants à cette recherche-action fut de s'accorder sur le fait que la plupart des prairies présentées par les éleveurs étaient riches, voire très riches en espèces floristiques tout en étant bien notées quant à leur valeur agricole (souplesse d'exploitation, rendement et appétence du fourrage, rôle dans le système fourrager, lien au territoire).

OUTPUT 2 (2009-2014) : Instrumentation du changement de paradigme : une méthode d'évaluation agri-écologique des prairies et parcours (fiches de notation, guides à l'usage des opérateurs MAE)

Suite à la décision de la FPNRF d'organiser un concours agricole national des « Prairies Fleuries » dans les Parcs (juin 2009), les chercheurs INRA du collectif DIVA et la société coopérative SCOPELA ont élaboré une méthode d'évaluation et des règles de fonctionnements communs à tous les territoires (conventions FPNRF – INRA, 10 000€/an 2010-2014).

Une méthode d'évaluation

Cette méthode a équipé la notion empirique d'équilibre de critères et d'un jeu de fiches de notation qui permettent de caractériser les propriétés agroécologiques d'une prairie à partir d'observations par un jury expert. Sa composition associe trois types de compétences : agronomie, botanique, apiculture et/ou faune sauvage. Le jury national départage quant à lui les lauréats des concours locaux dit « D'Excellence Agri-écologique » sur la base d'une évaluation sur dossier. La notation évalue la contribution du travail de l'éleveur à la biodiversité de la parcelle et la contribution de la biodiversité à l'alimentation de son troupeau, en quantité et en qualité. Valeur écologique et valeur agricole ne sont ainsi plus séparées dans l'évaluation du jury local et national.

Les plantes indicatrices

La validation de la méthode a nécessité une boucle d'apprentissage basée sur les retours d'expérience d'une cinquantaine de Parcs expérimentateurs, qui ont permis un processus d'essai-ajustement sur une large gamme de surfaces herbagères et de conditions d'élevage représentés en France (2010-2014). Une liste de plantes indicatrices (N = 36) a été établie pour un gradient de milieux biogéographiques. Le seuil des 4 espèces, qui est le résultat à atteindre pour la MAE, est devenue une condition d'éligibilité de la parcelle candidate. Avec l'essaimage du concours au-delà des parcs pionniers, situés dans des régions de moyenne montagne, des catégories de surfaces herbagères ont été introduites afin de comparer ce qui est comparable : pelouses sèches, prairies humides, prairies de plaine. Ces catégories se subdivisent elles-mêmes en fonction des usages des parcelles (fauche /pâturage) afin d'intégrer les objectifs des éleveurs. Cette phase itérative emprunte de nombreuses discussions a abouti à un jeu de fiches caractérisant 5 propriétés agri-écologiques et la manière de les noter en prenant en compte la contribution des pratiques de l'éleveur à ces propriétés. Des guides pédagogiques équipent l'usage de ces fiches.



OUT PUT 3 (2010-2014) : Innovations organisationnelles

Une Start-up : la société coopérative SCOPELA

SCOPELA est une innovation organisationnelle de type *start-up* issue très directement de la collaboration entre chercheurs de l'INRA et le chargé de mission du Parc des Bauges. La maîtrise d'ouvrage du projet de concours national dans les Parcs, portée d'abord par la FPNRF a été contractualisée avec SCOPELA à partir de 2011, date de sa création. Cette société coopérative a inscrit son activité de conseil et formation en agriculture et environnement dans le secteur émergent de l'économie sociale et solidaire (adoptant la structure d'une coopérative ouvrière de production). SCOPELA a ainsi créé en 2013 le réseau « Patûr'Ajust » autour d'éleveurs, de techniciens d'enseignants et de chercheurs pour valoriser les prairies naturelles dans la production.

Charte et règlement d'usage de la marque « concours des prairies fleuries »

Le changement de dimension du concours des « Prairies Fleuries » a rapidement soulevé la question stratégique de son développement entre les parties-prenantes. Le dépôt d'une marque à l'INPI avait la faveur de la direction des Parcs nationaux et l'assentiment de celle de la Fédération des PNR. Selon PNF, ce dépôt répondait à la nécessité de protéger la notoriété grandissante du concours de dérives ou d'usages abusifs du nom « Prairies Fleuries ». Les pionniers du projet (INRA et Association des agriculteurs du PNR du Massif des Bauges) s'y sont opposés en faisant valoir que les Parcs ne pouvaient légitimement se réserver le monopole d'une innovation issue de recherches conduites en partenariat sur fonds publics (salaires INRA, projet DIVA, échanges avec les collègues allemands). Cette exclusivité irait de surcroît à l'encontre de la mission dévolue aux PNR d'être des lieux d'expérimentation d'innovations sociotechniques à vocation de transfert vers d'autres collectivités territoriales. Le désaccord s'est dénoué par la mise en place d'une structure de gouvernance dont l'architecture a été proposé par l'INRA : accords de partenariat, charte et règlement intérieur du Comité d'organisation fixant les conditions de développement du concours dans et en dehors des territoires Parcs. La question de la défense et de la protection du nom contre d'éventuelles usurpations a été finalement réglée par l'intégration des « Prairies Fleuries » au Concours Général Agricole, marque propriété du Ministère en charge de l'Agriculture (2014-2017).

Publications scientifiques majeures

Les revues à comité de lecture mais aussi les ouvrages s'adressant à un public hybride de scientifiques et de décideurs constituent des résultats importants en matière de publications. La plupart d'entre elles ont d'ailleurs été co-signées par les chercheurs et leurs partenaires. L'impact académique n'a pas été négligé pour autant, les revues anglo-saxonnes ciblées étant classées comme de bon niveau scientifique et étant reconnues.

Plantureux, S., Amiaud, B. and Ney, A. (2010). Evaluation of the agronomical and environmental relevance of the CAP measure "flowering grassland". *Grassland Science in Europe*, 15, pp. 666-669.

Plantureux, S., de Sainte Marie, C., Agreil, C., Amiaud, B., Dobremez, L., Fargier, J., Fleury, P., Fritz, H., Langlois, J-L., Magda, D., Mestelan, P., Meuret, M., Mougey, T., Nettier, B., Sérès, C., Vansteelant, J-Y., (2011). Analyse de la mise en œuvre des mesures agri-environnementales à obligation de résultat sur les surfaces herbagères, *Fourrages* (208): 271-281.

Oppermann, R., Bosshard, A., Mestelan, P., de Sainte Marie, C. (2012). Awareness raising among farmers and in the wider public. In: R. Oppermann, G. Beaufoy and G. Jones, *High Nature Value Farming in Europe - 35 European countries, Experiences and Perspectives*. Verlag regionalkultur: 466-472.

de Sainte Marie, C. (2014). Rethinking Agri-Environmental Schemes. A result-oriented approach to the management of species-rich grasslands in France. *Journal of Environmental Planning and Management* 57(5): 704-719.

Magda, D., de Sainte Marie, C., Plantureux, S., Agreil, C., Amiaud, B., Mestelan, P., Mihout, S., (2015). Integrating Agricultural and Ecological Goals into the Management of Species-Rich Grasslands: Learning from the Flowering Meadows Competition in France, *Environmental Management* 56 (5): 1053-1064.



Circulation des connaissances et intermédiaires

Contribution de l'INRA à la circulation des outputs : intermédiation scientifique et technique

L'intermédiation entre demande sociale et science est une marque de fabrique des chercheurs du département SAD. Dans les projets collaboratifs qu'ils ont conçus et coordonnés, les partenaires ne sont pas considérés comme des supports d'étude ou des fournisseurs de données pas plus qu'ils ne sont de simples applicateurs de résultats de recherche. Les « Prairies Fleuries » résultent bien d'une traduction croisée entre « science en train de se faire » et « action publique en train de se faire ». Les chercheurs SAD et EA ont par ailleurs mobilisé leurs collègues, notamment du réseau « Prairies » de l'INRA, comme experts dans les jurys locaux et national, pour étendre leur capacité d'action.

En tant qu'institution, l'INRA a contribué à l'intermédiation à travers le crédit scientifique apporté aux innovations réglementaires (MAE-R, définition de la SAU) et événementielles (le Concours) associées à son nom. Le département SAD a promu l'expérience des prairies fleuries au sein de l'institut en la positionnant comme un fait marquant de la recherche finalisée de façon à attirer l'attention de la direction. L'INRA l'a ensuite labellisé auprès des mondes de l'agriculture en la sélectionnant comme intervention dans ses grands colloques annuels au SIA et au Sommet de l'Élevage (Vers une agriculture/élevage à haute performance environnementale. Questions à la recherche, *Dossier Presse Info* n°307, février 2009). Le Président de l'INRA (François Houiller), partenaire scientifique du concours a accompagné la transition vers le Concours Général Agricole en participant à la cérémonie officielle de remise des prix à l'APCA (2013).

Le **collectif de chercheurs INRA** a mobilisé l'**Unité Contrat et Propriété Intellectuelle (UCPI)**, dont l'intermédiation a été décisive dans le dénouement du conflit sur le dépôt de marque qui conditionnait le devenir du concours. L'UCPI a reformulé ce que les partenaires Parcs avaient vu comme une question de propriété intellectuelle en un défaut de gouvernance. L'architecture qui a résulté de cette expertise-conseil a positionné l'INRA dans le pilotage stratégique du concours aux côtés de SCOPELA et des membres fondateurs (FPNRF, PNR du Massif des Bauges, PNF) qui ont reconnu la légitimité de la présence de ce nouvel acteur. L'articulation entre pilotage stratégique et partenaires (financiers notamment) a été clarifiée par l'établissement d'une charte et d'un règlement intérieur du Comité d'organisation (composition des collèges, répartition des pouvoirs, admission et révocation des membres).

L'**université virtuelle d'agro-écologie (UVAE)** de l'INRA a contribué à l'intermédiation entre recherche et enseignement agronomique. Constatant l'absence des systèmes d'élevage dans ces formations en e-learning proposées par l'INRA, Sylvain Plantureux (Université de Lorraine – LAE) a fédéré la communauté des chercheurs et enseignants chercheurs autour de la production d'un ensemble de ressources pédagogiques numériques sur l'« Agroécologie pour la production animale et fourragère »

(UToP AGRAF), achevé fin 2016. Un module est ainsi entièrement dédié à « *L'expérience des Prairies Fleuries : un modèle d'action pour l'agroécologie ?* » (INRA-Scopela)¹.

Acteurs intermédiaires

IFAB et SCOPELA : assembleurs de connaissances et ponts entre chercheurs et politiques

- **Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB)** est un bureau d'études basé à Mannheim en Allemagne, qui réalise des travaux d'études et de consultance sur les politiques agro-environnementales pour le compte des administrations nationales (Land) et européennes. L'IFAB est un expert incontournable sur les MAE résultats, dont il est un des concepteurs et pionniers. Il est associé à des groupes d'influence (le think-tank britannique IEEP, le réseau « European Forum on Nature Conservation and Pastoralism »), très actifs auprès de la DG Environnement et du Parlement européen dans le travail de sensibilisation des décideurs sur l'importance des agricultures à Haute Valeur Naturelle afin d'améliorer leur prise en compte dans les politiques publiques. Outre son rôle de passeur dans le basculement des obligations de moyens vers l'obligation de résultats écologique en France, l'IFAB a joué le rôle de facilitateur vis-à-vis des institutions européennes. Le Ministère en charge de l'Agriculture a pu se prévaloir du précédent de la mesure *made in Germany*, gage de rigueur et de sérieux, pour la validation de l'engagement Herbe_07 par la Commission européenne. D'autre part, l'IFAB a associé l'INRA et SCOPELA à son action de valorisation des expériences de conciliation entre agriculture et conservation de la biodiversité auprès des instances européennes en accordant une place particulière à l'expérience française du concours des prairies fleuries (co-rédaction d'un chapitre de l'ouvrage « *High Nature Value Farming in Europe* », livrable du projet européen éponyme ; et intervention concertée au séminaire de restitution du projet « *Result-Based Payments Schemes* » à Bruxelles). Si la MAE « Prairies Fleuries » est une « invention » allemande, le concours d'excellence agri-écologique est bien en revanche une « invention » française qui intéresse en retour l'IFAB. Le concours a d'ailleurs traversé le Rhin à l'initiative du PNR des Ballons des Vosges qui organise depuis 2012 une édition transfrontalière avec ses homologues de la Forêt Noire et du Jura souabe (jury binational présidé par Sylvain Plantureux INRA et Rainer Oppermann IFAB). La traduction des fiches d'évaluation et leur mise en œuvre par les jurés allemands ont aussi fait évoluer l'expertise de l'IFAB, dont l'évaluation ne prenait pas en compte jusqu'alors la valeur agricole des prairies riches en espèces.

- **SCOPELA** est un intermédiaire central dans la circulation des savoirs et des connaissances grâce aux compétences de ses associés : savoirs scientifiques en éco-zootecnie (Cyril Agreil, CR INRA en disponibilité), savoirs techniques sur la conduite fonctionnelle des troupeaux sur les surfaces herbagères et pastorales (Gérard Guérin, pastoraliste IDELE retraité), et savoirs en ingénierie de projet (Philippe Mestelan, ingénieur ENSIAA de formation et animateur Natura 2000 au PNR des Bauges). Les membres fondateurs de la Start-up ont maintenu des liens étroits avec leurs réseaux professionnels, qu'ils mobilisent dans leur activité d'expertise et de conseil dans le champ émergent de la transition écologique des systèmes d'élevage. SCOPELA a joué un rôle pivot dans l'intermédiation entre recherche et utilisateurs pionniers. Cette relation est à double sens : SCOPELA mobilise des connaissances

¹ <http://docplayer.fr/52301757-Agraf-le-elearning-pour-la-formation-a-l-agroecologie-en-production-fourragere-et-animale.html>

scientifiques et techniques et les traduit en supports opérationnels pour les praticiens tandis que l'INRA s'appuie sur SCOPELA pour produire et capitaliser des données sur les pratiques de gestion des surfaces herbagères et pastorales, l'évolution des politiques et des réglementations, et les jeux d'acteurs. SCOPELA a été un moteur important dans le développement national du concours à travers sa maîtrise d'ouvrage technique. Son équipe a ainsi : (1) animé le groupe de travail composé de chercheurs et de praticiens experts des structures partenaires (Parcs, Conservatoires, APCA) qui ont produit la méthode d'évaluation par les jurys (assemblages de compétences des experts, fiches de notation des propriétés agroécologiques, liste de plantes indicatrices standardisée) ; (2) animé le recueil des retours d'expérience des organisateurs et éleveurs participants ; (3) animé des sessions de formation en région pour les membres des jurys et les organisateurs locaux et (4) accompagné les néophytes dans l'apprentissage de l'équilibre agroécologique (organisateur, enseignants).

Les têtes de réseaux : Fédération des PNR (FPNRF), Parcs nationaux de France (PNF) et Chambres d'Agriculture (APCA)

Elles ont eu chacune un rôle essentiel dans la mise en œuvre des concours et la médiatisation du concept auprès de la profession agricole, des collectivités territoriales et du grand public.

A la différence des Réserves et des Parcs Nationaux, les parcs naturels régionaux (**PNR**) sont des associations volontaires de collectivités locales, constituées en syndicats mixtes. Ils ont pour mission de promouvoir le développement économique de territoires ruraux fragiles en valorisant leur patrimoine naturel et culturel. Depuis leur création en 1967, les PNR se sont structurés en réseau national : au nombre de 53 aujourd'hui (46 lors du démarrage de la recherche), ils représentent 15% du territoire métropolitain. L'abandon des opérations locales et leur remplacement par des MAE nationales (1992) avaient exclu les acteurs non-agricoles des instances de négociation sur les politiques agro-environnementales. Le dispositif des MAE-T et la régionalisation du programme de développement rural 2007-2014 ont redonné une voix au chapitre aux territoires. La **FPNRF** s'est ainsi fait le porte-parole des MAE-résultats proposées par le PNR du Massif des Bauges et l'INRA dans la concertation organisée par le Ministère en charge de l'Agriculture au cours de l'été 2006. Ayant ensuite accepté de prendre en charge le WP4 « Animation des échanges entre opérateurs et chercheurs » du projet DIVA2 (2008-2010), la FPNRF a organisé le débat sur la transférabilité des résultats de recherche et les questionnements des acteurs de l'agro-environnement concernés par l'expérimentation des MAE-R au-delà du réseau des PNR (Conservatoires d'espaces naturels, organisations pastoralistes, CIVAM, Chambres d'Agriculture, ONCFS, LPO, DRAAF, DIREN notamment).

Le lancement d'un concours de Prairies Fleuries comme action phare de la FPNRF pour l'année internationale de la biodiversité est une opportunité dont le réseau des Parcs nationaux de France (**PNF**) nouvellement créé s'est saisi pour traduire en action la réforme de 2006, qui a rapproché les missions de parcs nationaux de celles des PNR : mettre en œuvre une politique de développement concerté avec les collectivités locales et les usagers de la périphérie des Parcs et se structurer en réseau pour coordonner leurs actions, constituer un centre de ressources et renforcer leur rayonnement.

Les deux têtes de réseaux ont mobilisé leurs chargés de mission pour mettre œuvre le concours national dans les Parcs (comité technique, secrétariat du CNO, communication). La FPNRF et PNF ont assuré à tour de rôle la présidence. Outre son investissement dans l'organisation, PNF a mis à disposition des moyens en personnel technique (chargée de mission, informaticien, cartographe) pour la création et la gestion du site web du « *Concours national des prairies fleuries dans les Parcs* ». L'outil de formation



des gestionnaires d'espaces naturels (ATEN) a été également mobilisé pour le financement de la formation des jurys, assurée par SCOPELA.

Des ressources extérieures provenant de conventions avec des partenaires industriels (Gaz réseau distribution France, Réseau Transport Electricité, Lyonnaise des Eaux et Véto-pharma) ont été affectées à l'organisation nationale : cérémonie officielle de remise des prix, précédée par un temps d'échanges entre éleveurs et territoires participants, journal du concours... Il est à noter que l'essentiel des crédits permettant de financer l'opérationnalisation du concours a été fourni jusqu'à ce jour par les conventions passées avec les deux Ministères partenaires.

- **L'APCA** est le pendant du réseau des PNR en ce qui concerne la représentation des mondes de l'agriculture dans les territoires. Bien que l'APCA ait été officiellement partenaire du concours national depuis sa première édition en 2010, la participation des Chambres se limitait alors au niveau local (co-organisateurs parfois, techniciens délégués comme experts) ainsi qu'à l'implication de l'un de ses élus comme Président du jury national (Pierre-Yves Motte, éleveur bovin et Président de la Chambre des Hautes-Alpes). Cet engagement tout d'abord limité a évolué courant 2012 sous l'action du Ministère en charge de l'Agriculture, dont le commissaire du Concours Général Agricole est un agent détaché. Avec l'ouverture du concours aux territoires hors Parcs, l'APCA a ainsi affecté du temps aux personnes chargées de mission « biodiversité » et repris à son compte la maîtrise d'ouvrage du concours général des « Prairies Fleuries » en 2015. L'APCA a mis à disposition son infrastructure (réseau, revue, amphithéâtre du siège) pour le travail organisationnel du CNO (séance d'échanges entre candidats, cérémonie officielle de remise des prix, journal du concours). La labélisation CGA a, de fait, permis à l'APCA de prendre position sur son rôle dans le portage politique du « Concours des Prairies Fleuries ». L'année 2017 a été, en ce sens, un moment décisif sur le plan de l'engagement du monde de l'agriculture : pour la première fois, l'APCA était représentée par son Président nouvellement élu (Claude Cochonneau) au côté de ses homologues des réseaux Parcs à la cérémonie officielle de remise des prix au SIA.

Les pouvoirs publics : les Ministères en charge de l'Agriculture et de l'Environnement

Entre les premiers inputs (2006) et le transfert aux partenaires socio-économiques (2017), les périmètres des ministères et les missions des directions centrales ont été remaniés en fonction des gouvernements successifs et de leurs agendas politiques respectifs. Le changement de nom des services concernés des administrations centrales accompagne les hésitations autour de l'engagement dans les dispositifs agro-environnementaux avec lesquels les chercheurs et leurs partenaires ont composé leur partition.

- **Le Ministère en charge de l'Agriculture** (5 titulaires successifs) est à la fois un utilisateur premier des outputs de la recherche (MAE-R) et un entrepreneur politique des « Prairies Fleuries », qu'il a mobilisées comme action exemplaire de programmes visant à légitimer les aides à l'agriculture française par des exigences environnementales renforcées (« Objectif Terre 2020 pour un nouveau modèle agricole français » porté par Michel Barnier en 2007-2009, puis dans « Produisons autrement : le projet agro-écologique pour la France » porté par Stéphane Le Foll en 2012).
- **Le Bureau du foncier et de la biodiversité** (BFB), en charge du Plan agriculture de la stratégie nationale pour la biodiversité, a plus particulièrement pesé en faveur de l'incorporation des propositions novatrices de l'INRA et de ses partenaires socio-économiques (PNR MB, PNPRF) dans le



dispositif des MAE-T. Le relais a été pris par le Bureau des actions territoriales et agroenvironnementales (BATA), rattaché à la DGPAAT, qui est intervenu dans les décisions politiques, dont le financement de la mise en œuvre expérimentale de la MAE « Prairies Fleuries » à l'échelle du territoire du PNR du Massif des Bauges (hors zonage Natura 2000) et l'engagement officiel (politique et financier) du Ministère en charge de l'Agriculture dans le concours national d'excellence agri-écologique. Le BATA a commandité à la FPNRF et à l'INRA un guide et une étude sur la mise en œuvre de la MAE expérimentale « prairies fleuries » (cf. Mestelan et al., 2008 ; Fargier et al., 2009). Ses agents l'ont accompagnée à travers leur participation aux réunions plénières et au comité de suivi du projet DIVA MAE-R. Les responsables du BATA ont également procédé à leur propre évaluation du projet pilote du PNR MB à travers le co-encadrement du stage d'un futur cadre de l'administration de l'agriculture et une mission sur place pour évaluer les conséquences de l'évolution du dispositif des aides de la PAC sur un territoire de montagne « témoin ». SCOPELA et l'INRA ont produit des notes d'analyse stratégique sur l'évolution du dispositif MAE-R pointant, en particulier, les adaptations nécessaires (listes, SAU) et réciproquement, le BATA s'est appuyé sur cette expertise scientifique pour la fabrication de la MAE « Systèmes herbagers et pastoraux ».

- Une autre direction de l'administration centrale, celle de l'enseignement et de la recherche (**DGER**) est à l'origine de la sollicitation du CNO. La DGER (Jean-Luc Toullec) a demandé que soit étudiée la possibilité d'un concours « Elèves » pour faire entrer la biodiversité dans les formations agricoles à travers la notion d'équilibre agro-écologique (volet « Enseigner autrement » du projet agro-écologique ». Pilotée par SupAgro Florac (Institut d'éducation à l'agroenvironnement, DGER) et SCOPELA, l'expérimentation a été engagée en 2012, et financée sur le budget du CNO. Des chercheurs INRA se sont impliqués dans l'adaptation de la méthode au public des classes de secondaire et de BTS à partir des attentes et des retours d'expérience des enseignants des établissements pionniers.

La rencontre organisée la même année (2012) entre le CNO et le commissariat du Concours Général Agricole répond à une volonté politique au sommet du Ministère, copropriétaire de la marque. Le ministre Stéphane Le Foll a d'ailleurs présidé la première cérémonie officielle de remise des prix au SIA 2014 (et la dernière de son mandat en 2017).

- Le **Ministère en charge de l'Environnement** a joué un rôle marquant d'intermédiaire dans la production et la diffusion de références scientifiques à travers son service de recherche.

Les séminaires pléniers du programme de recherche DIVA2 « Action Publique, Agriculture et Biodiversité », animé par l'INRA SAD Paysage, ont été un lieu d'intermédiation et de suivi des avancées des projets financés par le Ministère et d'échanges, notamment sur leurs apports pour la définition et la mise en œuvre d'actions publiques répondant à des enjeux de préservation et de gestion de la biodiversité par l'agriculture (<https://www6.inra.fr/programme-diva/DIVA-2>). C'est à l'occasion de l'un de ces séminaires entre équipes de recherche, comité d'orientation et comité scientifique de DIVA (La Bourboule, mai 2009) que la responsable de l'équipe « agriculture et pastoralisme » de PNF (Véronique Boussou) a pris connaissance du dossier « Prairies Fleuries » du PNR des Bauges. Ses travaux ont débuté en 2009 par un état des lieux montrant l'importance de l'activité agricole pour les Parcs nationaux et de leur action, notamment sur les MAE concernant les prairies et parcours. Cet investissement a été à la base de la manifestation d'intérêt de PNF pour le projet de concours national et de son association avec la FPNRF dans son portage.

- Un autre établissement placé sous la tutelle du Ministère en charge de l'Environnement a joué un rôle dans la circulation des connaissances naturalistes : les **Conservatoires botaniques nationaux**. Les



CBN ont pris pied dans les « Prairies Fleuries » à travers le travail d'élaboration des listes locales qui leur a été délégué par les opérateurs de la mesure car, à de rares exceptions près (PNR du Massif des Bauges, de Brenne et du Morvan), ceux-ci ne disposent pas de ces compétences en interne. Les botanistes des CBN se sont par la suite impliqués comme experts dans les jurys du concours organisés par les Parcs, non sans émettre des réserves sur l'usage d'une liste nationale qu'ils jugeaient insuffisamment exigeante d'un point de vue écologique par rapport au standard de leur profession. Ces réticences de part et d'autre ont été surmontées avec l'acceptation des CBN comme membre du CNO, conditionnée au respect des principes et des objectifs d'un concours agricole, énoncés dans la charte.

Avec la disparition du service Recherche du Ministère et, plus récemment en 2017, de l'agro-environnement de son périmètre d'action, les « Prairies Fleuries » n'ont plus de relais politique au sein du Ministère en charge de l'Environnement. Pour autant, cette fonction a été en partie reprise par l'Agence française pour la biodiversité (AFB), qui a intégré en 2016 les Parcs nationaux de France, les CBN et l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN).

Les Objets-Intermédiaires

- Les plaques en fonte, que les éleveurs sont fiers d'afficher sur la porte de leur étable et les cérémonies officielles de remise de ces marques de distinction sont des intermédiaires au même titre que les documents, rapports et autres préconisations que les acteurs et les organisations ont pu produire. Tous ces objets-intermédiaires rendent visible dans l'espace public ou dans les espaces plus confinés, les épreuves de jugements qui se sont déroulées entre tous les acteurs pour que l'évaluation des parcelles par les jurys d'experts se traduise par une reconnaissance qui n'est pas que symbolique. Il en est de même pour les affiches du concours, représentant la liste des plantes indicatrices sous forme de planche photographique, que des éleveurs ont placardé dans leur salle de traite, voire dans la cabine de leur tracteur pour savoir observer la flore de leurs prairies afin d'en prendre soin. Il s'agit bien de changements d'ordre professionnel.



- Le « Journal du concours des Prairies Fleuries » est un média produit et diffusé par les organisateurs. Il met en valeur les participants et les partenaires (financiers en particulier) et diffuse des articles

techniques sur l'intérêt des prairies et des parcours biodivers pour l'élevage. Les 4 premiers numéros ont adopté le format et la forme des hebdomadaires d'information agricole départementale (type « Terres des Savoie ») qui ont une audience assez large auprès des agriculteurs. Le tirage a été conçu en conséquence : 25 000 exemplaires pour la première édition (2010), ramené à 13 500 exemplaires en 2013. En 2014, le journal a été intégré comme dossier de la revue Chambres d'agriculture, puis édité comme supplément tiré-à-part à 3 000 exemplaires. Il est davantage utilisé comme outil de communication institutionnelle que comme un support d'action pour les éleveurs.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | TOTAL |
|--------|--------|--------|--------|--------|------|-------|-------|-------|---------------|
| Tirage | 25 000 | 20 000 | 15 000 | 13 475 | Nd | 3 000 | 3 000 | 3 000 | 82 475 |

Source : PNF, APCA

- En revanche, le concours a induit une mise en visibilité des « Prairies Fleuries » au-delà de cette compétition ; elles ont été introduites et popularisées auprès du grand public par différentes sources médiatiques et du web. Elles ont aussi fait leur entrée dans les média-sociaux (cf. la rubrique « Impacts »).

Exemple de You tube (consulté le 15 janvier 2018) :

Recherche avec la requête "concours prairies fleuries" : 517 résultats.

Date vidéo la plus ancienne : 4 ans, plus récente : 1 mois

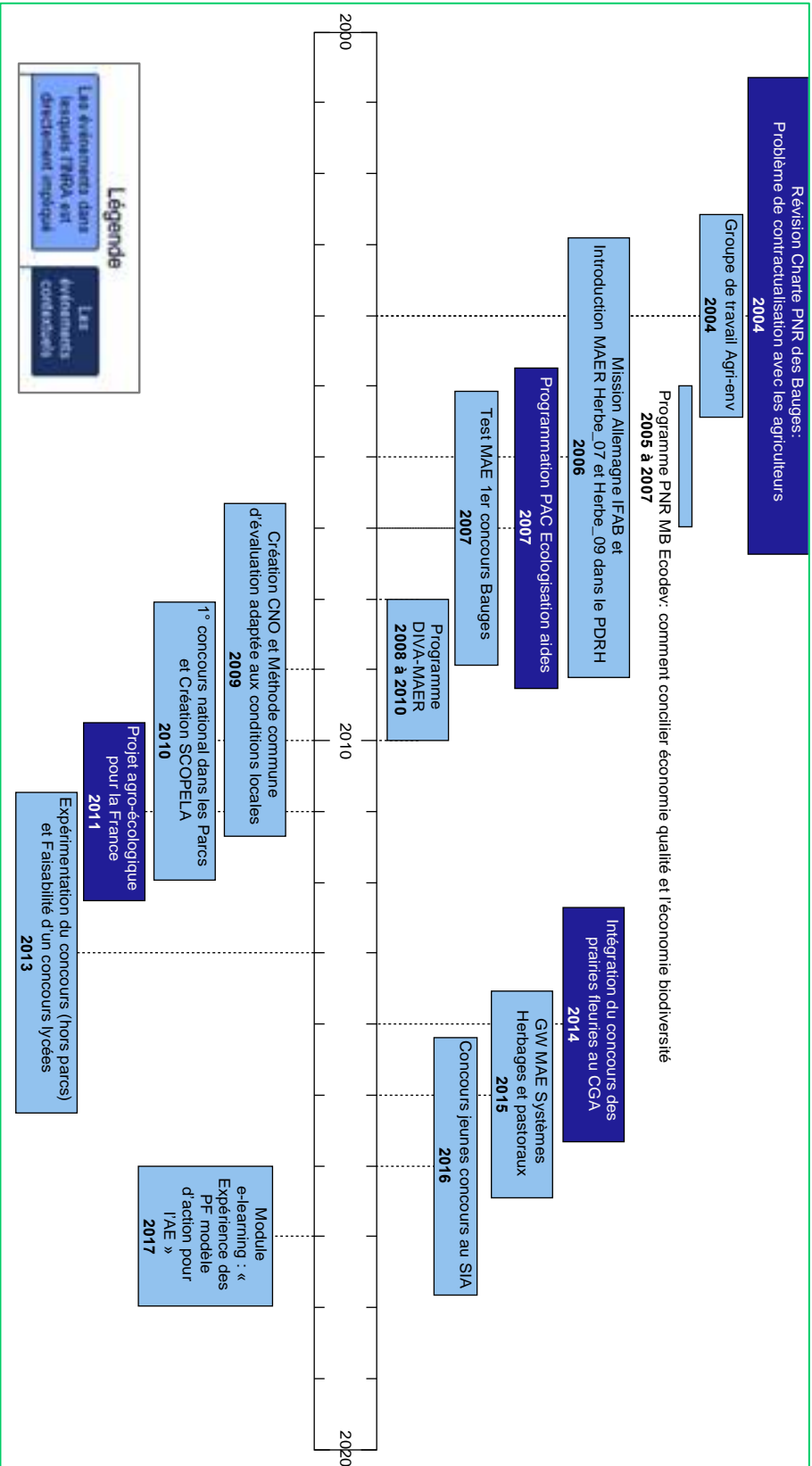
Vidéo la plus vue : 1348 vues

Parc naturel régional des Vosges du Nord SYCOPARC

Lien : <https://www.youtube.com/channel/UC4PydAXS8ZB7QE6FDvi-HQ>



Chronologie



Description des impacts

Préambule

Nous avons fait le choix de placer le basculement des impacts 1 vers les impacts 2 en 2014, date à laquelle les « Prairies Fleuries » font leur entrée au Concours Général Agricole.

Cela est symbolisé dans le chemin d'impact par l'étoile n°3 et le logo du concours :



Dans les impacts 1, le concours et les mesures qui l'accompagnent traversent plusieurs phases de « test » comme décrit précédemment

- Test à l'échelle locale : 2007-2009
- Test à l'échelle du réseau des Parcs : 2009 - 2012
- Ouverture expérimentale à d'autres territoires que les Parcs : à partir de 2013

Cette phase test est accompagnée d'un certain découplage entre les concours de « Prairies Fleuries » et les MAE résultats, MAE-R dont la plupart des territoires organisateurs n'étaient pas opérateurs ce qui conduit à des situations locales parfois à nuancer. Par contre, le couplage du concours avec les politiques publiques est une perspective qui a été constamment maintenue dans l'élaboration et la généralisation de la méthode d'évaluation.

Les utilisateurs pionniers des innovations identifiées dans les impacts 1 sont le Ministère en charge de l'Agriculture, les Parcs, les autres opérateurs agro-environnementaux ainsi que les éleveurs herbagers et pastoraux. Les impacts 2 sont quant à eux marqués par l'ouverture du concours à des territoires autres que les Parcs ainsi qu'aux élèves et enseignants des établissements de formation agricole (2014). L'impact 2 est maximal lorsque les « Prairies Fleuries » intègrent le Concours Général Agricole. Cette reconnaissance d'un concours éprouvé à l'échelle locale pendant une dizaine d'années consacre un outil national de politique publique dont le ministère en charge de l'Agriculture a su se saisir dans le tournant d'une reconnaissance de l'agroécologie.



Impacts 1

Impact Politique

L'introduction de deux mesures à engagement de résultats appliquées aux surfaces herbagères dans le PDRH 2007-2014 a marqué une évolution majeure dans les politiques agri-environnementales.

1. L'impact positif de la transition de l'obligation de moyen vers l'engagement de résultats dans les rapports entre agriculteurs et politique

« Ce contrôle des plantes indicatrices est un contrôle qui se passe bien. Il est plus facile de faire le lien entre ce contrôle et les pratiques positives de l'exploitant » (entretien ASIRPA)

La promotion de modes de production compatibles avec la protection des ressources naturelles avait été jusqu'alors formulée en termes d'obligations de moyens auxquels les agriculteurs devaient se conformer en contrepartie des aides publiques. Les MAE résultats sur les surfaces herbagères ont amorcé une transition du registre de la contrainte et du contrôle-sanction vers une conception plus positive de l'action publique car reconnaissant les résultats.

La MAE « Prairies Fleuries » a été reçue comme une rupture avec le mode d'action classique de l'administration : la responsabilité du choix des moyens à mettre en œuvre pour obtenir l'impact recherché est désormais dévolue aux éleveurs. Elle a incité les opérateurs environnementaux à prendre leurs responsabilités en explicitant leurs attentes en matière de conservation de la biodiversité et en les traduisant dans des indicateurs simples et maîtrisables par des pratiques agricoles : présence de plantes indicatrices ou impact observable du pâturage sur les végétations ligneuses (buissons, broussailles). L'impact des MAE résultats a été positif pour les éleveurs. Ils ont non seulement apprécié leur souplesse mais aussi observé que la conservation de la biodiversité a fait appel à une des valeurs de leur métier : la technicité. Les indicateurs de contrôle ont changé de statut en devenant des indicateurs de pilotage de leurs pratiques de gestion à la parcelle.

Le passage du contrôle documentaire (« la paperasserie » disent les éleveurs) à l'inspection sur place des parcelles contractualisées a eu un impact positif sur les rapports entre l'administration et les éleveurs : la charge de la preuve de la non-conformité a été transférée au contrôleur de l'Agence de services et de paiement (ASP). S'il est plus exigeant en temps pour les inspecteurs et considéré comme plus risqué par les éleveurs, le contrôle de MAE-R n'aurait pas soulevé de difficultés particulières mais parfois un certain scepticisme. Pour autant, contrôleurs et contrôlés ont apprécié de sortir de l'inspection documentaire (plan de fertilisation, carnet d'enregistrement des pratiques), qui évalue la compétence bureaucratique de l'éleveur. L'inspection sur le terrain s'est avérée plus objective pour justifier une éventuelle sanction et surtout, plus pédagogique, les indicateurs étant la résultante des pratiques.

2. Changement de rationalité des dispositifs : un paiement directement lié à l'action positive des agriculteurs sur la biodiversité

« Le bon agriculteur est récompensé, le mauvais ne l'est pas » (Président de l'Association des agriculteurs du Massif des Bauges)



« Herbe_07 » étant une mesure de maintien de la biodiversité floristique présente dans la parcelle, l'engagement de résultat n'occasionne pas obligatoirement de perte de rendement ou de surcoût pour l'éleveur contractant si bien que la règle à laquelle les MAE doivent satisfaire s'est avérée difficilement applicable. Le calcul du montant de l'aide a fait appel à un mode de raisonnement différent, suggéré par l'IFAB à l'INRA : le coût d'opportunité, c'est-à-dire la compensation du renoncement à un changement d'usage de la parcelle en prairie permanente. Celui-ci a été estimé en référence à la mesure socle : pour prévenir le risque de retournement ou d'abandon d'exploitation, une prairie riche en espèces devait être rémunérée le double de la PHAE.

Bien que ce coût d'opportunité ait dû être remis sous la forme requise dans la version adressée à Bruxelles pour validation, le changement de rationalité résultant des MAE-R a établi un lien direct entre le paiement et la compétence professionnelle des éleveurs : la MAE « Prairies Fleuries » a été reçue comme un bonus pour la richesse en espèces résultant de leurs bonnes pratiques de gestion. Ce basculement vers une valuation de la biodiversité à travers la mesure « Résultats » a été soutenu par la dynamique du concours : les lauréats nationaux reçoivent chacun un chèque de 500 euros, dont le montant est basé sur l'évaluation économique de la biodiversité et des services liés à l'agro-écosystème identifié sous le label « prairie permanente ».

L'impact est plus mitigé pour « Herbe_09 », les opérateurs agri-environnementaux ayant opté à une exception près pour un « plan de gestion pastorale » à obligation de moyens. Herbe_09 a cependant introduit une avancée par rapport aux mesures classiques : elle rémunère non plus des surcoûts mais le temps consacré à des observations-conseil permettant d'adapter les préconisations de gestion en cours du contrat.

3. Impact réglementaire : intégration des végétations non herbacées dans la SAU

“Je n'ai peut-être pas assez insisté sur le lien avec la définition des surfaces agricoles. Le concours en France a permis de changer la définition de l'herbe : en y intégrant des broussailles. (Entretien ASIRPA)”

La mise en œuvre de la « MAE-R Herbe_09 » et l'essai du concours sur des territoires pastoraux ont contribué à une avancée majeure : la définition réglementaire des prairies permanentes a pu être modifiée de façon à rendre contractualisables des surfaces à haute valeur naturelle qui ne l'étaient pas. Des acteurs de l'environnement (Conservatoires régionaux d'espaces naturels, Parcs) ont pu solidement argumenter la fonction agricole de certaines végétations non herbacées (buissons, broussailles, bosquets) pour obtenir leur intégration dans les normes locales des bonnes conditions agricoles et environnementales qui régissent l'ensemble des aides PAC. Des adaptations justifiées au nom de l'obligation de mettre en œuvre les plans de gestion d'habitats et de sites d'intérêt communautaire ont ainsi modifié la définition de la surface agricole utile à l'échelle de départements entiers (Savoie, Haute-Savoie, Loire notamment - recensement non exhaustif).

Cette innovation réglementaire en faveur des milieux hétérogènes, réclamée par une coalition de naturalistes et de pastoralistes (dont *European Forum on Nature Conservation and Pastoralism*) a été validée par l'Union Européenne en 2013. Dans la définition des « prairies permanentes », le règlement 1307/2013 admet que « *d'autres espèces adaptées au pâturage comme des arbustes et/ou des arbres peuvent être présentes, pour autant que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes. Les prairies permanentes peuvent également comprendre, lorsque les États membres le décident, des surfaces adaptées au pâturage et relevant des pratiques locales établies dans lesquelles*



l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement ». Ce règlement a annulé et remplacé les arrêtés départementaux, la France devant décider de demander son application pour les « *surfaces adaptées au pâturage et relevant des pratiques locales établies dans lesquelles l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement* » (échéance : 31 mars 2018).

Impact Economique

L'absence actuelle d'évaluation économique du coût de production des prairies et parcours constitue une des principales difficultés pour l'évaluation des impacts économiques des MAE-R à l'échelle de l'exploitation et des projets territorialisés. Entre 2007 et 2014, une surface de 22 000 ha a été engagée en Herbe_07 « Maintien de la richesse en espèces d'une prairie naturelle » avec 1 345 dossiers (contrats) pour un montant estimé à 4 millions d'euros en fin de programmation (2013). Les « Prairies Fleuries » ne représentent alors que 3% du total des surfaces en MAE (hors PHAE). Cette modestie est à relativiser si l'impact est rapporté aux gains d'efficacité et d'efficacité résultant des MAE-R du point de vue d'une efficacité économique globale.

| Montant payé en millions d'€ | PHAE | MAE T | dont Herbe_07* | dont Herbe_09* |
|------------------------------|----------------|--------------|----------------|----------------|
| 2007 | 34,1 | 0,9 | 0 | 0 |
| 2008 | 222,8 | 33,9 | nd | nd |
| 2009 | 225,8 | 61,6 | 2,3 | 7,2 |
| 2010 | 244,1 | 97,2 | 3,0 | 9,0 |
| 2011 | 241,2 | 121,5 | 3,2 | 10,8 |
| 2012 | 235,1 | 135,32 | 3,7 | 12,7 |
| 2013 | 222,3 | 136,9 | nd | nd |
| 2014 | 208,3 | 132,5 | nd | nd |
| Total | 1 633,9 | 728,7 | | |

Source : BAZDA et BATA (*)

1. Efficacité des paiements pour résultats pour la puissance publique

L'approche basée sur un engagement de résultats a amélioré le rapport coût/ bénéfice des aides publiques par rapport aux MAE à obligations de moyens. Le coût d'un contrat « Prairies Fleuries » varie de 146 à 165 euros/ha/an selon la productivité des surfaces contre 250 à 300 euros/ha/an pour les mesures classiques de gestion extensive stricte des prairies naturelles (zéro fertilisation, retard de fauche ou de pâture, une seule exploitation par an).

2. Efficience : logique « gagnant-gagnant » vs logique de “guichet”

L'engagement de résultat a amélioré l'efficacité des MAE en contrecarrant les effets d'aubaine, pointés par les évaluations ex-post du programme français (CNASEA, 2008 ; Cour des comptes de l'Union européenne, 2011). Les surfaces engagées sont des prairies et pâtures présentant un réel intérêt pour la biodiversité, ce qui n'était pas forcément le cas pour les contrats classiques : il suffisait que les surfaces soient situées dans un zonage naturaliste pour être admissibles au dispositif MAE.

Le caractère incitatif des MAE-T en général a cependant été érodé par les décisions prises par le Ministre en charge de l'Agriculture suite au bilan à mi-parcours de la PAC en 2009. La création d'un paiement à l'herbe productive, financé par le premier pilier de la PAC (modulation des soutiens aux grandes cultures) et le choix de réaffecter les crédits de la PHAE à la revalorisation de l'indemnité compensatrice de handicaps naturels ont privilégié des soutiens économiques à l'élevage herbager sans exigences environnementales autres que la conditionnalité. Cette évolution pointe les contradictions de la politique européenne qui oblige à séparer soutien économique et paiements environnementaux tout en prônant le verdissement. Néanmoins, la logique d'optimisation des aides PAC est rarement la seule motivation des éleveurs qui ont contractualisé « prairies fleuries » et « gestion pastorale » ou participé aux concours dans les Parcs.

3. Valorisation des produits des « prairies fleuries »

« Les variables d'ajustement des agriculteurs ne sont plus liées aux politiques européennes mais à la valeur des produits issus de l'exploitation. Le concours aide chacun à penser à autre chose que la PAC pour faire évoluer ses pratiques » (enquête ASIRPA)

La plupart des éleveurs lauréats des concours locaux commercialisent tout ou partie de leur production (fromages, produits laitiers ou viande) en vente directe et plus de la moitié d'entre eux sont engagés dans des démarches de qualité (données CNO).

De nombreux témoignages font état de la plus-value apportée par les articles dans la presse régionale (notoriété), et les plaques ou les diplômes que les éleveurs lauréats affichent sur leur étal ou dans leur magasin fermier, qui participent de mutations professionnelles agroécologiques. Ces distinctions suscitent la curiosité vis-à-vis de leurs manières de produire. Elles confortent le changement des pratiques d'approvisionnement d'une clientèle de plus en plus soucieuse de naturalité de son alimentation et de renouer des liens de proximité avec les agriculteurs.

Des concours locaux ont été co-organisés par des parcs et des syndicats d'appellation (Massif des Bauges/Tome des Bauges ; Mont d'Ardèche/ Fin gras du Mézenc ; Haut Jura/ Comté, Morbier, Bleu de Geix...). Ceux-ci ont utilisé l'image des « Prairies Fleuries » dans leur communication publicitaire mais ils ne les ont pas intégrées à ce jour dans leurs chartes ou cahiers des charges pour renforcer le lien entre la typicité du produit et l'écologie de son terroir. Cette image des Prairies Fleuries a été également mobilisée par les principaux partenaires financiers du concours (GRDF et RTE) pour communiquer sur les actions de compensation écologique de ces constructeurs d'infrastructures de transport d'énergie.

4. Création d'emplois et réaffectation d'activité

L'essaimage du concours dans les Parcs a été à l'origine de la création de la start-up SCOPELA en 2010 (2,5 ETP). La réhabilitation des prairies et parcours biodiverses a suscité une demande d'accompagnement technique émanant de porteurs de projet territoriaux et de collectifs d'éleveurs. SCOPELA y a répondu en créant le réseau « PATUR'AJUSTE », dont les activités de conseil et de formation sont assurées par 6 associés, ce qui correspond à 4,2 équivalents temps plein (ETP) en 2018.

L'APCA a affecté un tiers temps au concours depuis 2013, à l'instar des deux réseaux Parcs pendant la phase d'expérimentation (2010-2014).

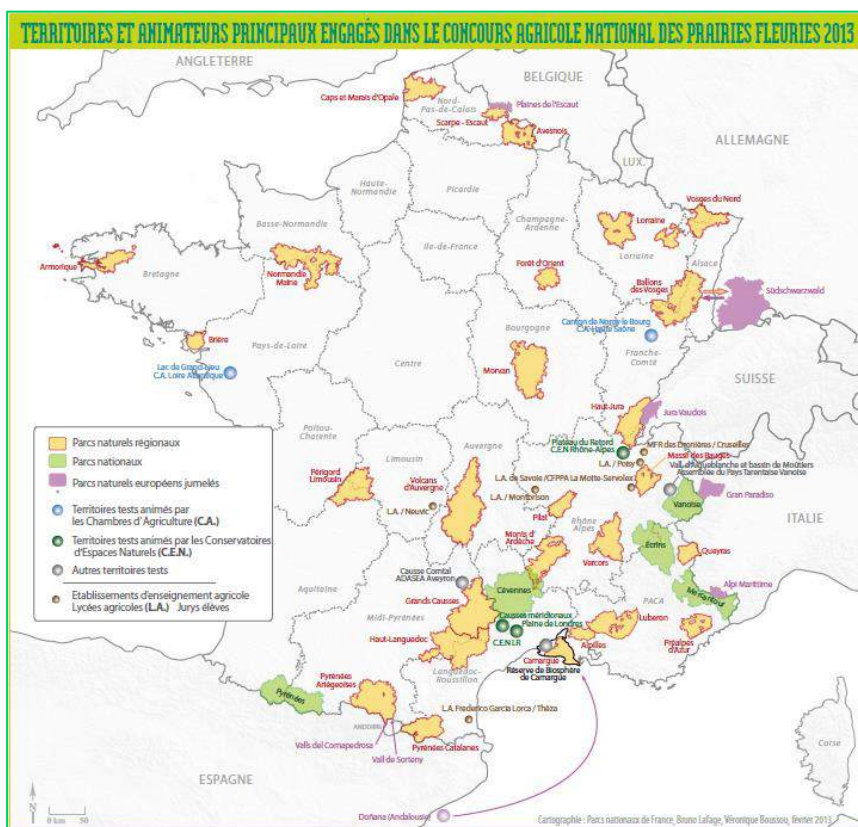


Impact Social-territorial

1. Les « Prairies Fleuries » comme vecteur d'une politique d'animation territoriale

Entre 2010 et 2013, 36 Parcs naturels régionaux (sur 46) et les 5 Parcs nationaux de montagne ont organisé au moins un concours local en partenariat avec une structure agricole. Certains ont organisé un concours conjoint avec des parcs européens frontaliers (en violet sur la carte ci-dessous).

Pour des raisons de confidentialité, les porteurs de projets territorialisés n'ont pas accès aux données individuelles concernant les contractants, ni à la localisation des parcelles engagées à moins d'avoir accompagné les éleveurs dans le montage de leur dossier PAC. Le concours a fourni un dispositif d'animation de la MAE « Prairies Fleuries » aux Parcs qui l'avaient mis en œuvre sur leur territoire. Pour d'autres, le paquet (liste, test en situation) a préparé le terrain au basculement des MAE classiques vers des MAE-R (cf. le témoignage vidéo du PNR des Vosges du Nord, <https://www.youtube.com/watch?v=Zpcygi7jm30>). Tous les Parcs s'en sont saisis comme d'un outil de communication sur les enjeux de développement rural de leur territoire, que les medias ont repris fort volontiers. Les concours ont tourné sur les différents secteurs des Parcs d'une année à l'autre. Les organisateurs ont utilisé la possibilité de créer des prix locaux en fonction de la problématique retenue ainsi que pour distinguer par un prix spécial des parcelles ou des éleveurs dont le travail était jugé exemplaire, comme un prix « reconquête » dans des zones gagnées par la forêt dans les Parc du Morvan et des Vosges où le maintien des prairies et des clairières est un enjeu fort face à la fermeture du paysage. Les cérémonies officielles de remise des prix ont tiré parti d'un évènement festif pour communiquer sur ces enjeux dans les arènes locales.



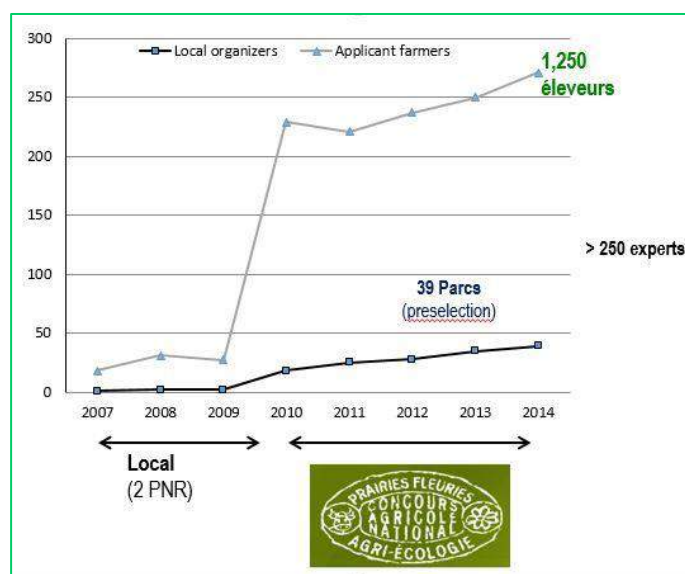
Cartographie : Parcs Nationaux de France, Bruno Lafage & Véronique Boussois, février 2013

2. Changement dans les relations entre mondes de l'agriculture et mondes naturalistes

« Avant, on cherchait des fleurs rares pour interdire des pratiques aux éleveurs et d'un seul coup le Parc s'est mis à regarder les fleurs dans les parcelles agricoles. Les collègues naturalistes ont constaté qu'il y avait aussi des fleurs rares dans ces prairies » (entretien ASIRPA)

Entre 2007 et 2014, plus de 250 experts et plus d'un millier d'agriculteurs ont fait l'apprentissage, individuel et collectif, d'une épreuve de jugement agri-écologique (voir Graphique).

Graphique : Dynamique du concours des « prairies fleuries » dans les Parcs 2007-2014



Source : INRA & CNO

Ces apprentissages ont profondément déstabilisé les conventions qui gouvernaient les relations entre mondes de l'agriculture et mondes de la nature tout en les faisant évoluer très positivement, chacun étant amené à tenir compte du point de vue de l'autre. Initialement, la plupart des éleveurs et des experts agricoles ont fait part de leur réticence à participer à un concours qui propose de « *mettre en avant des fleurs* ». Les protecteurs et amateurs de nature leur attribuent certes une grande valeur, mais la plupart sont tenues pour des « *mauvaises herbes* » dans le référentiel professionnel des éleveurs. Si certains ont candidaté pour « *faire plaisir* » à l'organisateur, la plupart ont d'abord surmonté leur réticence par curiosité et pour avoir l'avis d'experts. A l'issue de la visite de la parcelle, tous ont témoigné de leur surprise de découvrir la diversité des plantes présentes dans des prairies qui ont une valeur productive dans leur système. L'équilibre agro-écologique a suscité des discussions entre éleveurs sur leurs pratiques ainsi qu'une attente technique forte. Ainsi, nombre d'entre eux ont attribué les qualités de leurs parcelles aux pratiques traditionnelles et à l'héritage que leur ont légué les anciens dans leur prise de parole publique, tout en exprimant une inquiétude latente par rapport aux changements intervenus dans leurs techniques et les modes de gestion (séchage en grange, fauche précoce, passage au lisier lors de la mise aux normes des bâtiments d'élevage etc.). Si tous savent comment « *améliorer* » des surfaces herbagères et pastorales, les techniciens et prestataires de conseil ne sont pas formés pour leur fournir un conseil sur des techniques de gestion agro-écologiques.

La plupart des naturalistes estiment, quant à eux, que les pratiques des agriculteurs doivent changer parce qu'elles sont dommageables pour des prairies qu'ils qualifient de « *naturelles* ». En mettant les pieds dans des prairies ordinaires, les experts ont appris à ne plus confondre production et productivisme en réalisant que le travail des éleveurs pouvait aussi contribuer à conserver ou favoriser la biodiversité. Cette prise de conscience de l'enjeu du maintien des prairies à vocation économique en raison des grandes surfaces que ces milieux occupent a suscité un repositionnement des conservatoires et des chargés de mission naturalistes des Parcs quant à « *la nécessité de travailler avec les acteurs socio-économiques* » (entretien ASIRPA). Leur participation en tant qu'expert ou organisateur a, en retour, légitimé leur compétence auprès des agriculteurs.

En « *écologisant* » la prairie agricole et en « *agricolisant* » la prairie phyto-sociologique, le concours a créé un espace de coopération entre des mondes dont les rapports étaient marqués par la méfiance réciproque, voire parfois le conflit.

3. Impact social : du pollueur au producteur de biodiversité, une réhabilitation du métier d'éleveur

Les « Prairies Fleuries » sont un objet particulièrement attractif pour les médias dont l'engouement a contribué à leur mise en visibilité auprès du grand public. La présence accidentelle d'une équipe de tournage de TF1 dans le Massif des Bauges au moment du premier concours a donné une large audience aux « Prairies Fleuries » (reportage diffusé au Journal de 13 heures). Les quotidiens régionaux ainsi que les antennes locales de France Télévision et de Radio France ont été des relais particulièrement actifs des concours locaux par les nombreux reportages consacrés au travail des jurys et aux candidats et lauréats (voir par exemple <https://www.youtube.com/watch?v=ljL6TxFNy0A>), dont les noms sont publiés dans l'édition locale du journal. Les éleveurs et leur famille ont éprouvé une grande fierté d'être cités et donnés publiquement en exemple d'agriculteurs vertueux. Significativement, des médias environnementalistes influents ont endossé leur cause en se saisissant des « Prairies Fleuries » comme d'une « révolution culturelle » (« CO2 mon amour », France Inter, émissions du 21/02/2009 et du 12/11/2011 ; « Terre Sauvage », dossier « Agriculture : le pouvoir des fleurs », n° 272 juin 2011 et exposition photographique itinérante).

Des organisations professionnelles locales ont rapidement compris le parti qu'elles pouvaient tirer de la médiatisation des prairies fleuries pour changer l'image de leur métier auprès des autres habitants du Parc et des touristes, nombreux à fréquenter ces territoires labellisés pour la qualité de leurs paysages. En revanche, les médias agricoles nationaux ont fait peu de cas des « Prairies Fleuries » (un article dans « L'éleveur laitier », n° 204, juillet août 2012 – à notre connaissance).

Impact Environnemental

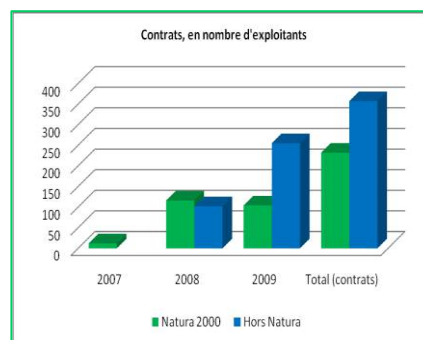
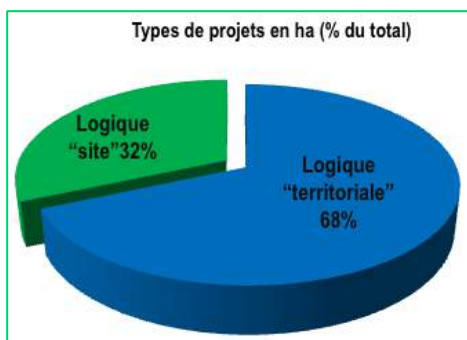
1. Maintien des prairies et pâturages biodivers dans et en dehors des espaces protégés

Les prairies et pâturages permanents (PP) couvrent une surface de 6,6 millions d'ha en France. Ils sont définis par la réglementation européenne comme des surfaces herbacées hors rotation des cultures. Les habitats sur lesquels les MAE herbagères territorialisés ont été ciblés sont présents dans les sites Natura 2000 mais on les retrouve associés ou en mélange dans les prairies agricoles, où leur maintien



est tout autant menacé par l'intensification ou la conversion en culture de céréales) que par l'abandon d'exploitation. En France, la proportion de prairies permanentes présentant un réel intérêt sur le plan de la biodiversité est estimée au maximum à 25% (estimation de S. Plantureux à partir de la base eFLORAsys). Cette proportion atteindrait près de 70% dans le Massif des Bauges (estimation du PNR).

En dépit d'une enveloppe budgétaire contrainte et d'un objectif strict de "conservation de la biodiversité", la mesure "prairies fleuries" a suscité un intérêt remarqué de la part des opérateurs agri-environnementaux et des éleveurs. Son déploiement a été rapide depuis 2007, avec 18 territoires engagés en 2009 et une quarantaine en 2010. De plus, la mesure a été mise en œuvre en dehors des sites Natura 2000, c'est à dire sur financement propre (hors part UE) : PNR du Massif des Bauges, sur financement du Ministère en charge de l'Agriculture (projet pilote à l'échelle d'un territoire) ; Morvan, par la région Bourgogne et Pyrénées, par le Parc national. Il est remarquable que le nombre d'éleveurs et d'ha contractualisés hors Natura 2000 dépasse de loin les projets ciblés sur un site et un habitat élémentaire.



Source : Ministère en charge de l'Agriculture, FPNRF & INRA (cf. Fargier et al., 2009)

Une évaluation ex-post a été réalisée pour le projet pilote du Massif des Bauges (Corbet, 2014), où il apparaît que la surface par exploitation a été volontairement plafonnée de façon à permettre au plus grand nombre d'éleveurs de contractualiser. Ainsi, sur les 217 exploitations bovines susceptibles d'être concernées, 130 ont contractualisé la mesure prairies fleuries sur une surface moyenne de 17 ha pour 80 ha de surface fourragère principale (hors alpage). Au total, 1 914 ha ont été engagés (18% de la surface en herbe du PNR) sur un objectif de 4 000 ha de prairies riches en espèces, soit un taux de réalisation considéré comme une réussite par rapport aux dispositifs antérieurs (23 CTE herbagers et 1 CAD recensés en 2004, date de démarrage de la recherche).

2. Effet bénéfique pour la pollinisation

Enfin, un autre impact significatif sur l'environnement concerne les relations entre prairies fleuries et pollinisateurs, dont l'effondrement des colonies d'abeilles domestiques (*Apis mellifera*) est un des marqueurs. Cet enjeu est pris en compte à travers la présence d'un expert apicole dans les jurys et la création d'un prix spécial « Abeilles » remis conjointement par les deux syndicats apicoles professionnels (UNAF et SNA) lors de la cérémonie officielle au SIA. Localement, les concours ont suscité des partenariats entre apiculteurs et agriculteurs pour l'installation de ruches. Certains PNR soutiennent ces partenariats à travers la marque « Parc » sur les pots de miel ou l'installation d'une miellerie collective. Les éleveurs quant à eux ont pris conscience de l'intérêt de la présence de ruches

pour la pollinisation de leur prairies et cultures et acceptent pour certains d'adapter leurs pratiques par rapport aux abeilles.

Impact sanitaire

Déclaratif et impact qualitatif

« Je les appelle des prairies « pharmacie » (Parole de lauréat 2017) »

Beaucoup d'éleveurs attribuent une valeur « santé » aux prairies et parcours diversifiés qu'ils présentent au concours : grâce à l'apport en fibres au fourrage et sans doute aussi aux propriétés médicinales des plantes à fleur, leurs animaux sont en meilleur santé (pas d'acidose, de problème de délivrance ou de boiterie, réduction des traitements vétérinaires etc).

Ces déclarations ont généré des questions de recherche sur les propriétés « santé » des prairies diversifiées. Celles-ci font actuellement l'objet de travaux d'équipes de l'INRA (Clermont-Ferrand et Nancy notamment) visant à mieux identifier leur intérêt pour limiter les traitements antiparasitaires (effet des tanins condensés abondants dans certaines légumineuses) ou pour réduire le stress oxydatif à l'origine d'une diminution des performances animales (effet de métabolites secondaires présents dans les espèces diverses).



Impacts 2

Le basculement des impacts 1 (essaimage) en impacts 2 (généralisation) est tiré par l'évolution du contexte politique. L'approche « Paiements basés sur des résultats » fait son chemin dans les instances européennes. Suite à une résolution du parlement européen (2011), la DG Environnement a lancé un appel d'offres pour recenser les expériences dans les Etats-membres et établir des lignes directrices à l'usage des opérateurs agro-environnementaux (séminaire de restitution des résultats, Bruxelles 2014). Le Grenelle de l'Environnement (2007) a fixé des objectifs d'écologisation à l'agriculture française en privilégiant les démarches de progrès, dont la certification des exploitations : l'accès à la norme « haute valeur environnementale », le niveau le plus exigeant de cette démarche est basé sur une obligation de résultats, notamment sur le « *compartiment biodiversité* » (décret et arrêtés parus en 2011). Les institutions onusiennes se sont également emparées de la transition écologique en enjoignant les Etats à entamer un virage fondamental en faveur de l'agroécologie suite au rapport d'Olivier de Schutter, conseiller spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation (2011). Un mot d'ordre qui a été repris lors du deuxième symposium international de la FAO sur l'agroécologie en 2018. Le Ministre de l'Agriculture Stéphane Le Foll en avait fait une priorité pour l'agriculture française avec le lancement, en mars 2012, du projet agro-écologique pour la France, intitulé « Produisons autrement », dont l'INRA a fait à son tour une priorité forte (colloque international « Agro-écologie et recherche » en octobre 2013). Trois impacts principaux ont résulté de la mise à l'agenda politique de l'agro-écologie, qui a étendu le bénéfice de l'innovation « Prairies Fleuries » au-delà des utilisateurs pionniers dans un contexte marqué par la montée d'une critique radicale de l'élevage par les mouvements animalistes.

- Impact social et territorial, avec l'ouverture du concours à des territoires autres que les Parcs ainsi qu'aux élèves et enseignants des établissements de formation agricole (2014)
- Impact politique, avec le changement d'échelle des MAE à engagement de résultat de la parcelle et de l'habitat au système d'élevage en 2015
- Impact environnemental enfin, avec l'effet de levier de cette MAE « Système » sur le maintien durable des prairies et pâturages permanents.

Impact politique

Précurseurs dans l'usage du terme « agro-écologique » dans la dénomination d'une MAE et d'un concours innovants, les « Prairies Fleuries » sont une ressource dont le Ministère en charge de l'Agriculture a su se saisir. Il en a fait une des « actions modèles » montrant la possibilité de concilier performance économique et performance environnementale dans la production, l'enseignement et la recherche.

1. Innovation institutionnelle : création d'épreuves d'excellence agro-écologique au Concours Général Agricole

A l'instigation du Ministère, les « Prairies Fleuries » ont été intégrées au prestigieux Concours Général Agricole avec la création d'une 4^e catégorie d'épreuve d'excellence professionnelle. Depuis 2014, la remise officielle des prix se tient au Salon international de l'agriculture de Paris (900 000 visiteurs). L'ouverture des candidatures à l'ensemble des territoires s'est traduite par une nette progression en nombre des concours locaux.



| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------|------|------|------|------|
| Nombre de concours locaux effectivement réalisés | 28 | 39 | 37 | 48 | 47 |

Source : CNO

Le concours « Elèves » a fait jouer à des classes d'établissement d'enseignement agricole le rôle d'un jury professionnel (travail en groupe, visite de parcelles d'agriculteurs et restitution finale). En juin 2017, cette expérience a été jugée suffisamment concluante pour la création d'une nouvelle épreuve « Jeunes jurés » au Concours Général Agricole (remise des prix au SIA 2019).

2. Innovation réglementaire (2015). Des surfaces aux systèmes d'élevage cible: le changement de niveau de l'engagement de résultats

« Dans cette reconnaissance de la biodiversité dans la production, il y a eu un changement de la PAC avec l'autorisation de l'Europe de financer des mesures qui reconnaissent les bonnes pratiques. Avant il fallait forcément qu'il y ait changement de pratiques » (Entretien ASIRPA) en charge

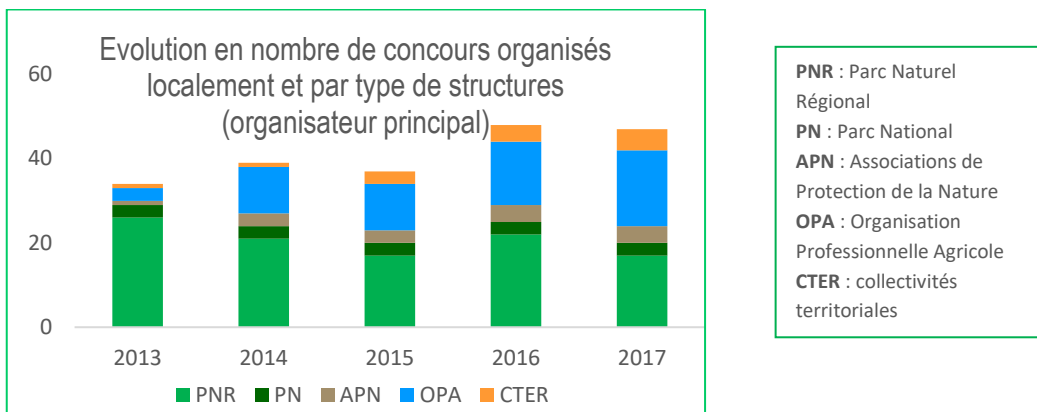
Pour engager la transition agro-écologique dans le cadre de la programmation 2015-2020, le Ministère en charge de l'Agriculture a fait le choix de mettre en œuvre des MAE à l'échelle de l'exploitation, vue comme un système de pratiques. La mise en cause de la PHAE par le rapport de la Cour des Comptes de l'UE (2011) a d'autre part conduit au choix de cibler le dispositif des MAE-T sur le maintien de systèmes présentant une réelle plus-value environnementale et climatique. Ces choix ont ouvert une fenêtre d'opportunité pour une MAE à engagement de résultats basée sur les acquis du concours des prairies fleuries (intégration herbe et parcours, approche fonctionnelle de la biodiversité dans la production, liste nationale de plantes indicatrices adaptable aux conditions locales). La MAE « Systèmes herbagers et pastoraux » (SHP) transcende la logique des MAE parcellaires « Herbe_07 » et « Herbe_09 » en soutenant des exploitations qui utilisent en partie des « prairies à flore diversifiée » et des « surfaces pastorales » dans leur surface herbagère (au sens de la SAU). La justification du paiement est explicitement référée au coût d'opportunité : le montant de la prime est établi en fonction du risque de disparition du système de pratiques, qui diffère selon le potentiel agronomique du territoire concerné par le projet agro-environnemental.

Impact Social, territorial

L'intégration au Concours Général Agricole s'est traduite par une modification de la géographie du concours mais aussi de sa sociologie.

Le changement majeur concerne la prise en charge de l'organisation de l'épreuve locale par les Chambres d'agriculture et autres organisations professionnelles agricoles (OPA), qui devancent les PNR comme structure organisatrice principale depuis 2017 (Voir graphique ci-après).





Source : C. de Sainte Marie et S. Nguyen Ba à partir des données CNO

On observe également l'implication croissante de Syndicats mixtes et autres collectivités territoriales (CTER) et, de façon plus surprenante, du monde associatif représenté essentiellement par des associations de protection de la nature (APN). Ce mouvement ne signifie pas pour autant un désengagement des Parcs : le retrait, souvent provisoire, de certains PNR est compensé par l'arrivée de nouveaux entrants (littoral atlantique, plaines) tandis que d'autres sont sortis de l'entre soi (concours de PNR ou entre Parcs frontaliers) en s'associant avec une autre structure, comme les PNR vosgiens avec la Chambre d'agriculture d'Alsace, organisateur principal de 2 à 3 concours locaux par an depuis 2014. Un autre impact significatif de la labélisation officielle du concours a trait au rôle de « vitrine » que les parties-prenantes lui font jouer. Ce changement est manifeste sur la carte officielle où les structures organisatrices s'effacent derrière le nom du territoire qui les fédère : vallées, monts, marais, Causses... Le concours et sa cérémonie officielle de remise des prix sont utilisés comme une tribune pour faire valoir une cause, ce qui est nouveau.



Cartographie : Parcs nationaux de France, Bruno Lafage & Véronique Bousso, janvier 2014

De plus, des éleveurs se sont emparés du terme « Prairies Fleuries » comme un outil de plaidoyer pour attirer l'attention sur la consommation de foncier agricole par l'urbanisation qui menace le maintien de leur activité (lauréats Assemblée des Pays de Tarentaise-Vanoise, Armorique, SIA 2017). Un lauréat a même utilisé cette arène pour dénoncer les contradictions d'une politique qui met à l'honneur les surfaces herbagères et pastorales riches en biodiversité tout en privant les éleveurs qui les travaillent du bénéfice d'aides PAC à ces surfaces (indemnités compensatoires de handicap naturels) dans certaines zones



**Intervention du lauréat 2017 à la cérémonie officielle de remise des prix au SIA 2018
(Crédit Photo: Véronique Boussou AFB)**

Lien à la Vidéo : <http://www.leprogres.fr/ain-01/2018/03/01/aides-aux-zones-defavorisees-les-agriculteurs-manifestent-a-paris>

Changement des référentiels de l'excellence professionnelle

« Les voisins sont méfiants ou moqueurs mais quand l'agriculteur revient avec la médaille, leur regard change. C'est un cercle vertueux » (entretien Asirpa).

Le concours des « Prairies Fleuries » a certes adopté la forme conventionnelle du concours d'excellence professionnelle qui peut rappeler bien des comices agricoles. Mais il a également transformé la signification des médailles et de la cérémonie officielle de remise des prix. Là où les concours agricoles célèbrent avant toute chose la productivité des animaux d'élevage et des cultures fourragères, le concours d'excellence agri-écologique s'en écarte en promouvant des modèles différents qui allient la double performance économique et écologique. Il a aussi un puissant effet d'entraînement en donnant en exemple des éleveurs qui, par leur technicité, valorisent et renouvellent des ressources fourragères jusqu'alors déconsidérées pour leur supposée faible valeur productive dans les référentiels techniques. Leur mise à l'honneur dans l'enceinte du SIA a eu un impact immédiat sur les éleveurs finalistes et les lauréats du concours. La fierté qu'ils éprouvent les a confortés dans la justesse de leurs pratiques et des choix d'orientation de leur système d'élevage, y compris pour ne pas avoir toujours suivi le technicien qui leur conseillait de drainer ou de retourner leurs prairies permanentes pour les « améliorer » (témoignages de lauréats à la matinée d'échange précédant la remise des prix). Le concours expérimental « élèves » incrémente dans cette voie en s'adressant aux futurs éleveurs et techniciens.



Tableau : Concours « élèves »

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------|------|------|------|------|
| Etablissements participants | 6 | 10 | 9 | 14 | 12 |
| Classes Secondaire (2°, 1° et Bac Pro) | 4 | 6 | 4 | 7 | 6 |
| Classes BTS | 1 | 3 | 5 | 7 | 7 |
| Formation professionnelle | 1 | 1 | - | - | - |
| Nb d'élèves | 150 | Nd | Nd | 315 | 306 |

Source : SupAgro Florac et SCOPELA (NB : les chiffres de 2014 portent sur les manifestations d'intention qui n'ont pas été concrétisées)

Les « Prairies Fleuries » ont ainsi motivé les enseignants à travailler ensemble autour d'un projet en leur fournissant un contenu et un accompagnement pédagogique. La dimension nationale du concours a suscité une émulation pour les classes, qui ont à cœur de représenter leur établissement et leur territoire. Depuis 2013, une trentaine d'établissements ont expérimenté le concours, dont 15 plusieurs fois.

Impact environnemental

Effets de levier de la mesure système sur le maintien durable des surfaces herbagères dans la SAU

Les premières données disponibles sur la contractualisation attestent de l'engouement des éleveurs et des territoires pour la mesure « Systèmes herbagers et pastoraux » en dépit de ses difficultés de mise en œuvre (retard de paiement de près de deux ans, incertitude persistante sur l'éligibilité des surfaces pastorales dans certains départements).

Tableau : Contractualisation des MAE « Parcellaires » et de la MAE « Systèmes herbagers et pastoraux »

| | Dossiers | | | Ha | | |
|---------------------|----------|-------|-------|--------|---------|---------|
| | 2012 | 2015 | 2016* | 2012 | 2015 | 2016* |
| MAE Herbe_07 | 1 345 | 831 | 1 203 | 22 020 | 11 474 | 15 798 |
| MAE Herbe_09 | 3 064 | 2 843 | 3 431 | 94 778 | 110 048 | 159 653 |
| MAE SHP | - | 4 195 | 4 954 | | 436 982 | 622 626 |

Source : BATA (2012) ; BAZDA (2015-2016).

Les données 2016 sont provisoires : elles concernent les dossiers et surfaces « déclarées », c'est-à-dire avant instruction des demandes et plafonnement éventuel des aides

En outre, cette dynamique de contractualisation met en évidence les effets de levier de l'approche système par rapport aux mesures parcellaires « Herbe_07 » et « Herbe_09 », qui ont été reconduites à l'identique dans la programmation 2015-2020 :

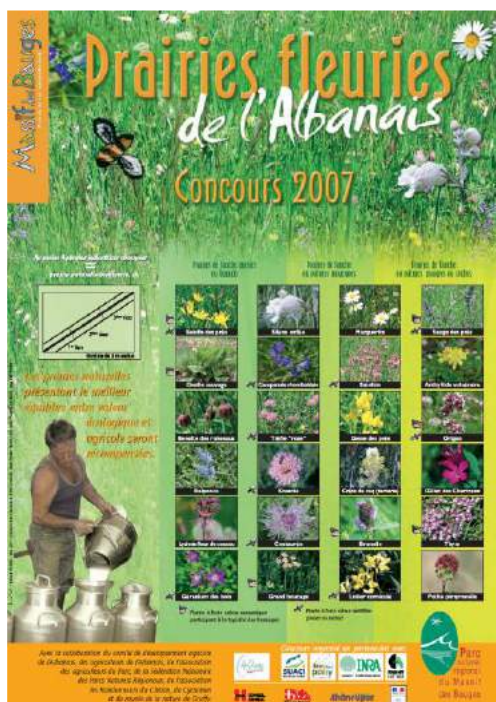
- Le respect des engagements de résultat porte désormais sur un ensemble de prairies à flore diversifiée et/ou de surfaces pastorales dont la part minimale dans la surface herbagère de l'exploitation doit atteindre au moins 50% –dans les zones à fort risque de déprise et 20% – dans les zones à fort risque de « céréalisation ».

- Le montant de la prime étant dorénavant établi sur les surfaces déclarées comme toujours en herbe, celle-ci est soumise, dans son intégralité, à un engagement de maintien, qui s'applique aussi aux infrastructures agro-écologiques présentes (haies, bosquets, murets, mares...).

Selon le BAZDA, rémunérer la surface herbagère de l'exploitation plutôt que les seules parcelles cible est un moyen efficace de contrer les effets de report des MAE classiques (intensification ou retournement des parcelles de prairies hors contrat). Le maintien des prairies et pâturages permanents serait par ailleurs durablement confortés par le glissement des soutiens des surfaces aux systèmes cible : les systèmes à dominante herbagère ou pastorale qui valorisent en partie des surfaces dont l'intérêt environnemental est avéré. Cet impact potentiel reste toutefois à valider à l'issue de la programmation 2015-2020.

Impacts potentiels

La nouvelle étape qui s'est engagée avec le changement de nom du concours des « Prairies Fleuries » marque le point d'achèvement de la recherche débutée en 2004-2005 dans le Massif des Bauges.



Elle balise le chemin qui reste à parcourir en matière d'évolution des positionnements et des actions d'une grande partie du monde agricole et en matière de questions de recherche, nouvelles ou anciennes, qui sont associées à cette évolution.



Les « Prairies Fleuries », incubateur de transitions agri-écologiques

Le concours des « Prairies Fleuries » devient « Concours des pratiques agro-écologiques : prairies et parcours » pour son édition 2019 (lauréats des finales 2019 suite aux présélections locales 2018, avec une remise des prix sur le SIA en 2019). Ce changement de nom, acté en juillet 2017 par la parution au Journal Officiel, répond à une volonté du Ministère en charge de l'Agriculture de clarifier les objectifs du concours afin de le pérenniser. Le concours marque en effet le pas avec l'essoufflement de certains territoires organisateurs et l'abandon de candidats à l'organisation faute de parvenir à recruter un nombre suffisant d'éleveurs pour se faire (6 causes d'abandon sur 10 pour l'édition 2017).

La principale explication avancée via le commissaire du CGA était que la dénomination « Prairies Fleuries » faisait obstacle à l'appropriation du concours par d'autres éleveurs et donc de leurs organisations en raison de sa connotation « esthétique ». Le changement de nom vise à recentrer l'excellence agri-écologique sur les éleveurs afin de mettre en valeur et diffuser les pratiques qui s'appuient sur la biodiversité pour produire et, ce faisant, sur la transition agro-écologique en affirmant que « *le maintien des prairies naturelles est un facteur clé pour la construction de systèmes économiques viables, flexibles et sécurisés, contribuant à un environnement préservé* » (extrait de la plaquette « le concours des prairies fleuries change de nom », automne 2017).

Le changement de nom répond d'autre part à la volonté du Ministère en charge de l'Agriculture (DGPE) de faire du concours des « Prairies Fleuries » un incubateur de concours pour d'autres pratiques agro-écologiques, déclinés sur d'autres systèmes comme l'agroforesterie. L'objectif à moyen-terme (fin de programmation 2015-2020) est d'aller vers une valorisation économique des produits ou des services associés à ces agroécosystèmes qui viendrait prendre le relais des soutiens publics, dont les MAE. La possibilité d'étiquetage « Concours Général Agricole » figure parmi les voies de valorisation explorées.

« *Communiquer sur le lien entre biodiversité et qualité des produits* » est un des objectifs inscrits dans le règlement du concours depuis 2013. Le CGA a initialement envisagé cette communication à travers des étiquettes similaires à celles du concours sur les « produits » avant d'y renoncer : les produits de l'exploitation ne sont pas issus d'une parcelle et les lauréats hors vente directe ne pourraient en bénéficier. La représentativité des parcelles candidates par rapport au système d'exploitation, inscrite dans le règlement 2018, est un des changements majeurs impulsés par le CGA afin de lever cet obstacle. L'intégration de l'INAO comme partenaire serait une autre voie envisagée à travers une approche agri-écologique du terroir des produits d'appellation.

Les critères pertinents pour mesurer l'impact potentiel pourraient alors être de trois ordres:

- La pérennisation du concours à travers l'accroissement du nombre d'éleveurs candidats, d'organisateur et de partenaires financiers.
- L'effet boule de neige sur d'autres concours de systèmes de pratiques agro-écologiques basés sur l'innovation majeure introduite par le concours source : le principe du co-portage entre acteurs de l'agriculture et acteurs non agricoles (environnementalistes, société civile, collectivités territoriales...).
- Le changement de la nature de l'implication de la recherche en lien avec l'évolution des attentes des partenaires, à savoir les domaines de valorisation associés aux prairies et parcours biodivers (qualités des produits, processus de transition agro-écologique etc...) .



Impact social dans la formation et la pédagogie

Le module « Prairies Fleuries » de l'université virtuelle « Agro-écologie pour la production animale et fourragère » (AGRAF) a été conçu comme un module de base en libre-accès pour la formation des jurys et l'accompagnement des enseignants d'établissements agricoles pour le concours « élèves », les approfondissements scientifiques étant renvoyés sur les autres modules. Son déploiement est tributaire de celui d'uTOP-AGRAF, notamment par le canal d'Agreenium. L'avenir dira si le format et le canal choisis sont pertinents pour concrétiser l'impact recherché en termes d'apprentissage et de pédagogie de l'agroécologie des systèmes d'élevage.



Chemin d'impact

Légende :

Pour mettre en relief certains éléments du chemin d'impact qui induisent des changements majeurs nous avons utilisé des éléments visuels tels que décrit ci-dessous :



- Une étoile pour signifier les moments d'accélération ou de basculement du cas d'étude.

Par exemple dans le cas des « Prairies Fleuries », le moment où il y a un changement (imprévu) d'orientation scientifique lorsque l'INRA et le PNR MB décident de s'appuyer sur la méthode des « plantes indicatrices ».



- Le panneau attention signale les points de vigilance sur l'évolution du cas d'étude.

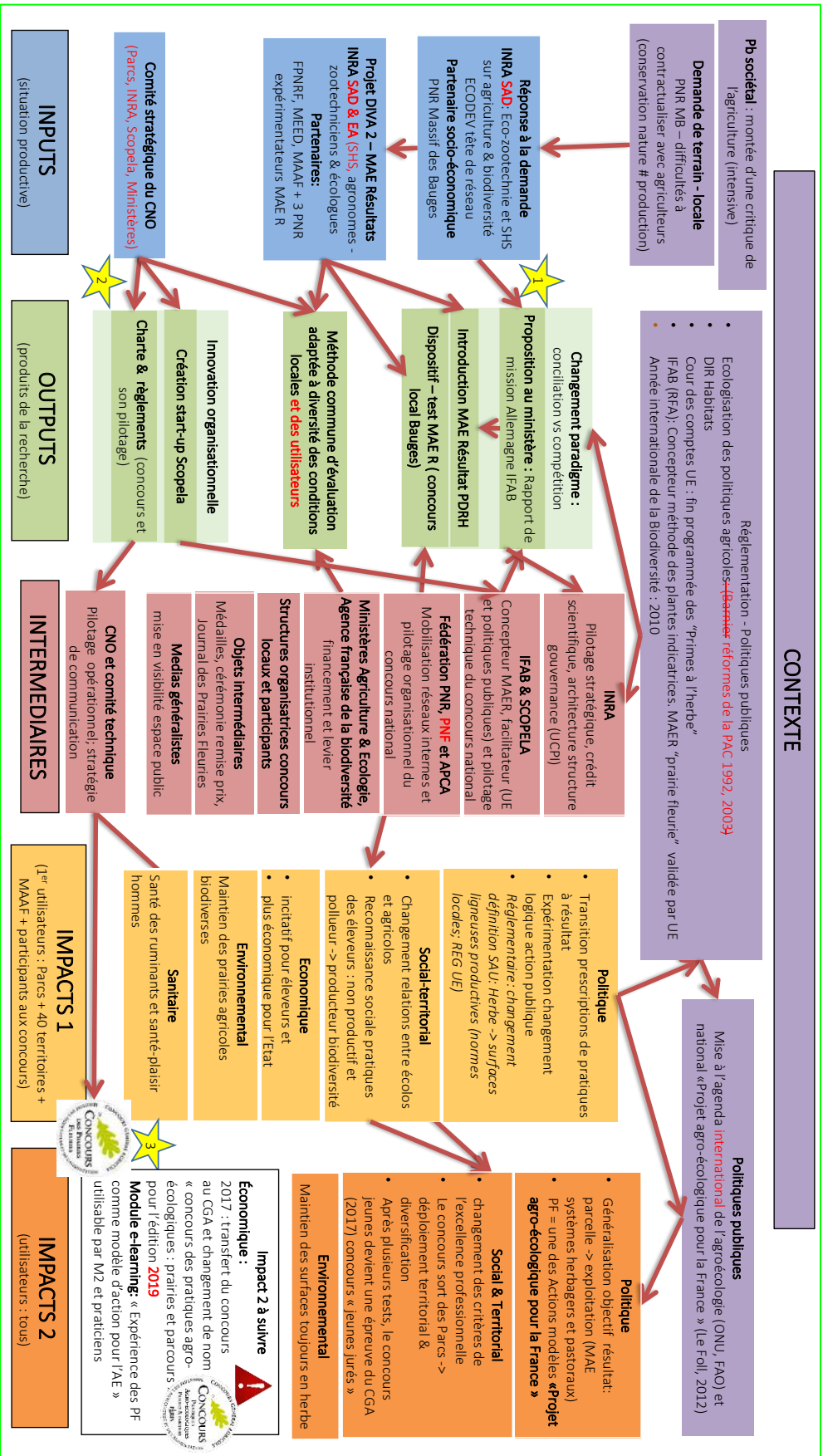
Par exemple : le concours des « Prairies Fleuries » qui est propriété du Ministère en charge de l'Agriculture change de nom prochainement et il est important que les valeurs initiales du concours perdurent.



- Le passage des impacts 1 aux impacts 2 a été symbolisé par le logo du CGA.

L'inscription du concours au Concours Général Agricole marque la généralisation du concours à l'ensemble des territoires.





Vecteur d'impacts

| Dimension d'impact | Importance |
|------------------------|---|
| Politique | <p>Très forte utilisation dans la politique publique :</p> <ul style="list-style-type: none"> • « Prairies Fleuries » est une des actions modèles du « Projet agro-écologique pour la France » • Changement de logique dans l'action publique : basculement d'une obligation de moyens à une obligation de résultats • Labellisation du concours au CGA • Intégration des mesures dans le PDRH • Changement de définition de la SAU : intégration des végétations non herbacées dans la SAU <p>Mobilisation forte dans le débat public :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concilier conservation de la nature (biodiversité) et production agricole de qualité • Forte médiatisation du concours • Le nom « prairies fleuries » fait « causer » aussi bien dans le monde agricole que dans la sphère environnementale |
| Social | <ul style="list-style-type: none"> • Création d'un réseau de coopération agri-écologique : changement de relations entre mondes qui s'ignoraient ou en conflit au niveau des territoires et institutionnel (co-portages de concours locaux, ex : PNR Vosges-Chambre Agri Alsace) • Changement des critères de l'excellence professionnelle Reconnaissance sociale pratiques des éleveurs : (non productif et pollueur -> producteur biodiversité) • Le concours sort des Parcs -> déploiement territorial & diversification 60 territoires/an • Apprentissages : après plusieurs tests, le concours jeunes devient une épreuve du CGA (2016) |
| Environnemental | <ul style="list-style-type: none"> • Maintien des prairies et pâturages biodivers dans et en dehors des espaces protégés / durabilité • Valorisation de l'élevage extensif et des pratiques plus respectueuses de l'environnement à travers la reconnaissance de l'Europe d'intégrer les broussailles et ligneux dans les surfaces éligibles aux aides PAC • Valorisation d'une agriculture peu polluante qui au contraire productrice de biodiversité • Entretien des paysages |
| Economique | <ul style="list-style-type: none"> • Pour le Ministère en charge de l'Agriculture intérêt car plus économique : résultat garanti (quasiment 300 euros /ha) par rapport à des résultats « plus couteux » sans fertilisation) • Pour l'agriculteur : surplus économique et aussi plus de surfaces éligibles grâce à la redéfinition des surfaces éligibles • Valorisation des produits (marketing de proximité) : impacts à suivre |
| Sanitaire | <ul style="list-style-type: none"> • Santé des ruminants et santé-plaisir homme |



ANNEXES

Liste des matériaux produits dans le travail d'enquête de S. Nguyen Ba,

NB: Les extraits sont cités dans le texte comme « entretiens ASIRPA » (anonymisation)

La liste des observations en situation

- Concours des prairies fleuries, Communauté de commune du Grand Pic St Loup (date : 17 mai 2017, 1 journée). Rencontre de 2 animateurs communauté de communes, 4 jurés locaux et 4 agriculteurs, visite et évaluation des prairies engagées dans le concours régional et discussion autour des notations. Obtention des fiches de notation du concours et des dossiers des 4 parcelles candidates.
- Observation du Jury national du Concours Général Agricole des prairies fleuries au travail (date : 27 février 2017, APCA, une demi-journée) en présence de 10 d'experts (agronomes, apiculteurs, entomologistes et botanistes) et des organisateurs nationaux (Scopela, APCA).
- Participation aux échanges entre les éleveurs lauréats (50) des concours locaux et à la cérémonie remise des prix nationaux (2 mars 2017, APCA et Salon de l'agriculture, une journée).
- Observation d'une réunion bilan du Comité National d'Organisation, composé de représentants des organismes les plus investis dans l'organisation du concours (APCA, PNR, CGA, Scopela, INRA, MAAf, AFB). Discussion sur la gouvernance du CNO (17 octobre 2017, une demi-journée).

Liste des entretiens réalisés avec des partenaires-acteurs

- **Véronique Boussou**, Agence Française pour la Biodiversité, direction « Partenariat et territoires », précédemment chargée de mission « Pastoralisme » à Parcs Nationaux de France, partenaire du concours depuis 2010. Membre du comité technique du CNO (date : 19 mai 2017, durée: 1h30)
- **François Dehondt**, Agence Française pour la Biodiversité, direction « Appui aux politiques publiques » précédemment Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux, membre de jury locaux et national. Membre du CNO depuis 2013 (date : 20 mars 2017, durée: 50 min)
- **Julie Garet**, Ministère en charge de l'Agriculture, Bureau des Aides aux zones défavorisées et à l'agro-environnement (BAZDA), anciennement ASP (date : 10 juillet 2017, durée: 48 min)
- **Philippe Mestelan**, Scopela, chargé de mission Natura 2000 au PNR du Massif des Bauges jusqu'en 2010 (date : 16 mars 2017, durée: 1h58)
- **Pierre-Yves Motte**, APCA, Président du jury national du concours des prairies fleuries depuis 2010. Eleveur dans le Queyras, Président de la Chambre d'agriculture des Hautes-Alpes (date : 2 mars 2017, durée: 42 min)
- **Benoit Tarche**, Ministère en charge de l'Agriculture, COMEXPOSIUM, commissaire général du Concours Général Agricole depuis 2015 (date : 15 septembre 2017, durée: 1h).



Références et sources des données

Sources de données chiffrées

Ministère en charge de l'Agriculture, BAZDA. Extraction des données PHAE, Herbe_07 (2007-2014) et MAE SHP (2015-2016)

CNO - Journal du Concours des prairies fleuries, 8 numéros (2010 à 2018) ; Bilans annuels du concours

Herbe_07

Fargier, J., Mestelan, P., Mougey, T., et de Sainte Marie, C. (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"*. Fédération des Parcs Naturels Régionaux, Ministère en charge de l'Agriculture

Herbe_09

Agreil C., Barthel S., Danneels P., Greff N., Guérin G., Meignen R., Mestelan P. (2009). *Etude 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*. Les Conservatoires d'Espaces Naturels en partenariat avec CREN Rhône-Alpes, INRA, FPRNF, PNR du Massif des Bauges et le soutien financier du Ministère en charge de l'Agriculture.

MAE-R (données France, RFA, Suisse)

Plantureux S. et C. de Sainte Marie (coord.)(2010). *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 ?*, Rapport scientifique DIVA 2, Ministère en charge de l'Environnement contrat : 0001142.

Evaluation ex-post PNR du Massif des Bauges

Chatelon Pierre (2011) *Agriculture et politique agricole commune dans le Cœur des Bauges*, Mémoire présenté pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Agroparistech, DGPAAT & PNR du Massif des Bauges.

Corbet, Thomas (2013). *Evaluation du dispositif agri-environnemental «MAET prairies fleuries» dans le Parc Naturel Régional du Massif des Bauges*, Mémoire de fin d'études d'ingénieur VetAgroSup, Option Agriculture, Environnement et Territoire

Valeurs de référence esquissées pour les différents services écosystémiques des prairies permanentes françaises

Chevassus-au-Louis B., Salles J-M., Pujol J-L., (2009). *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes - Contribution à la décision publique, Rapport au premier Ministre*, Centre d'analyse stratégique, La Documentation Française. Cf.VII.5.5. pp. 316-318.



Références bibliographiques

- DG Environment, (2009). *"Farming for biodiversity"*. Cf. contribution INRA / Vidéos & Guidance Handbook for results based payments for biodiversity. Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-2020 c.europa.eu/environment/nature/rbaps/videos/index_en.htm.
- Ministère en charge de l'Agriculture (2009). prairies fleuries – Élevage – Rhône Alpes ; In : Objectif Terres 2020. Pour un nouveau modèle agricole français, Défi 3 contribuer à la richesse de la biodiversité et des paysages : *initiatives*, p. 15.
- BIMAGRI (2009). *Agriculture et biodiversité. Le Parc des Bauges célèbre le pouvoir des fleurs*, n° 1539, 33-35.
- Ministère en charge de l'Agriculture / Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (2012). Rhône-Alpes. Des prairies fleuries pour des fromages de qualité. In: *Agricultures. Produisons autrement: les mesures agroenvironnementales*, p.: 12.
- Vansteelant, J.-Y. (2011). Le concours des prairies fleuries pour se comprendre sans conflit, *Espaces naturels* (33): 47-48.
- Gouyou Beauchamps, P. (2011). Révolution dans les prairies. Le pouvoir des fleurs, *Terres Sauvages* n° 272, 25-38.
- Miers, C. (2014). Pastures new. Meadows and pastureland are making a return as farmers and town planners discover the benefits of biodiversity. *The Connexion* (monthly newspaper for the English-speaking expatriate community in France).
- Bréhier, A. (2012). Parc naturel. Biodiversité et production sont conciliables (Dossier environnement. Trouver des compromis avec la société). *L'éleveur laitier*, n°204, 30-31.

