L'obligation de résultat pour la mise en oeuvre des mesures agri-environnementales prairies fleuries et gestion pastorale

B. Nettier, L. Dobremez, P. Fleury

▶ **To cite this version:**

B. Nettier, L. Dobremez, P. Fleury. L'obligation de résultat pour la mise en oeuvre des mesures agri-environnementales prairies fleuries et gestion pastorale. Sciences Eaux & Territoires, 2012, Hors série, 7 p. 10.14758/SET-REVUE.2012.HS.01 . hal-00675646

HAL Id: hal-00675646
https://hal.science/hal-00675646

Submitted on 1 Mar 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Hors-série 2012

Sciences Eaux & Territoires

La revue d'Irstea

Article hors-série numéro 5

L'obligation de résultat pour la mise en œuvre des mesures agri-environnementales « prairies fleuries » et « gestion pastorale »

Baptiste NETTIER, Laurent DOBREMEZ et Philippe FLEURY

www.set-revue.fr

Sciences Eaux & Territoires, la revue d'Irstea

Article hors-série numéro 5 – 2012

Directeur de la publication : Roger Genet
Directeur éditorial : Nicolas de Menthière
Comité éditorial : Jacques Bories, Sylvane Casademont, Denis Cassard, Camille Cédra, Catherine Fouchier, Jean-Joël Gril, Alain Hénaut, Bruno Hérault, Emmanuelle Jannès-Ober, Philippe Jannot, André Le Bozec, Éric Maillé, Gwenael Philippe, Christian Rigaud et Michel Vallance.
Rédactrice en chef : Caroline Martin
Secrétariat de rédaction et mise en page : Valérie Pagneux
Infographie : Françoise Peyriguer
Conception de la maquette : CBat
Contact édition et administration :
Irstea-DPV – BP 44 – 92163 Antony Cedex
Tél. : 01 40 96 61 21 – Fax : 01 40 96 61 64
E-mail : set-revue@irstea.fr
Numéro paritaire : 0511 B 07860 – Dépôt légal : à parution
N°ISSN : 2109-3016
Photo de couverture : A. Doree (Irstea)

Pour mieux affirmer ses missions, le Cemagref devient Irstea.

irstea

L'obligation de résultat pour la mise en œuvre des mesures agri-environnementales « prairies fleuries » et « gestion pastorale »

Afin de répondre aux exigences de la société en faveur d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement, un système de mesures agri-environnementales a été mis en place en Europe. Certaines permettent de tester un engagement sur des résultats. Quels en sont les intérêts et les limites, quels changements cela peut-il induire dans les exploitations agricoles ? Quelques réflexions à partir de l'étude de la mise en œuvre des mesures « prairies fleuries » et « gestion pastorale » dans trois parcs naturels régionaux français...

Dans la panoplie des mesures agri-environnementales (MAE) qui se sont succédées et qui portaient sur les prairies, on peut distinguer des mesures « de masse » et des mesures plus ciblées portant sur des périmètres bien délimités. La prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs, dite « prime à l'herbe », puis la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) qui ont concerné environ cent mille exploitations relèvent de la première catégorie : perçue par les éleveurs comme une aide de complément de revenu, la « prime à l'herbe » a joué un rôle pour freiner la tendance à la disparition des prairies permanentes. Les MAE plus ciblées, que ce soit dans le cadre des mesures de l'article 19 pour les pionnières, des opérations locales agri-environnementales (OLAE), ou encore des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) puis des contrats d'agriculture durable (CAD), ont visé prioritairement le maintien de l'ouverture des milieux en zone en déprise ou la limitation de l'intensification pour préserver la qualité de l'eau et la biodiversité. Dans leur dernière version, les MAE sont dites « territorialisées » (MAET) ; différents opérateurs locaux peuvent se saisir d'un catalogue de mesures élaboré au niveau national (PDRH, programme de développement rural hexagonal 2007-2013) et les mettre en œuvre sur leurs territoires. On retrouve en partie dans ces MAET le caractère local de l'initiative qui avait participé au succès des OLAE.

Toutes ces MAE sont longtemps demeurées quasi-exclusivement basées sur une obligation de moyens, au travers de cahiers des charges prescrivant des pratiques aux agriculteurs (dates de fauche ou de pâturage, niveaux de fertilisation…). Ces prescriptions pouvaient soit être très proches de pratiques existantes, soit entraîner des changements significatifs dans la conduite technique des parcelles, voire des réorganisations au sein du système d'exploitation (Thévenet *et al.*, 2006). Même si c'est souvent une recherche d'efficacité sur les résultats écologiques qui a conduit à exiger des agriculteurs un engagement de moyens, on a beaucoup reproché à ces MAE de ne pas tenir compte des objectifs des éleveurs ou du fonctionnement des exploitations, et même dans certains cas, de proposer des mesures inadaptées pour l'objectif visé (Véron et Dobremez, 2002). Il n'y a pratiquement que dans les MAE pastorales à objectif de prévention des feux de forêts méditerranéennes où l'on a instauré une obligation de résultat (rester en deçà d'un niveau de phytovolume déterminé à une date fixée). Ces mesures font directement appel au savoir-faire des agriculteurs et des bergers et les (ré)habilitent comme gestionnaires et responsables de la gestion de l'espace. De fait, dans ces opérations, l'obligation de résultat a permis une meilleure reconnaissance sociale des agriculteurs, grâce à une meilleure visibilité de leurs interventions (Véron et Dobremez, 2002).

Parmi la liste des MAET du PDRH 2007-2013, deux mesures à finalité de préservation de la biodiversité sur les prairies permettent de tester à titre expérimental la mise en œuvre d'une obligation de résultat. Il s'agit de la MAET « Maintien de la richesse floristique d'une prairie », communément appelée MAE « prairie fleurie » (Engagement Unitaire Herbe_07), et de la MAET « gestion pastorale » (Engagement Unitaire Herbe_09). Cette dernière mesure peut contenir des engagements sur des résultats, mais dans les faits, demeure le plus souvent à obligation de moyens. Les opérateurs qui font le choix

© G. Loucougaray (Irstea)

❶ L'objectif principal de la mesure agri-environnementale « prairies fleuries » est la conservation des milieux herbagers riches en espèces.

de laisser les agriculteurs libres des pratiques à mettre en œuvre pour gérer la biodiversité espèrent qu'ils seront mieux à même de les ajuster finement au milieu et à l'année, ce qui constitue un avantage par rapport à un cahier des charges aux préconisations forcément frustes. On peut tout d'abord s'interroger sur la façon dont les agriculteurs raisonnent leurs pratiques pour arriver au résultat attendu, et les conséquences que cela a sur le fonctionnement des exploitations. On peut aussi se demander si cette responsabilisation facilite des changements de valeurs des agriculteurs, dont de nombreux auteurs ont montré qu'elle était nécessaire pour un changement durable des pratiques agricoles en faveur de l'environnement (Leroux *et al.*, 2008).

Dans le cadre d'un projet de recherche financé par le ministère en charge de l'environnement (Projet DIVA2 MAE-R) (Plantureux et de Sainte Marie, 2010), nous nous sommes intéressés à la mise en œuvre de ces MAE dans trois parcs naturels régionaux (encadré ❶) pour comprendre les conséquences sur les exploitations agricoles (Nettier *et al.*, 2011), et discuter des intérêts et des limites des MAE à obligation de résultat.

Deux mesures très différentes

La MAE « prairies fleuries » : une consigne simple, avoir au moins quatre plantes dans une liste prédéfinie

Le principe de la MAE « prairies fleuries » est simple : sur chaque territoire est établie une liste d'une vingtaine de plantes à fleurs, indicatrices du bon état de la biodiversité locale et facilement identifiables (figure ❶ et photo ❶).

Parmi cette liste, on doit retrouver au moins quatre plantes différentes sur chacun des trois tiers de la diagonale des parcelles, que l'agriculteur engage pour cinq ans. Il s'agit donc bien pour l'agriculteur de s'engager sur un résultat (atteindre ou maintenir une certaine richesse floristique durant les cinq années du contrat), sans qu'il y ait de pratiques imposées (à l'exception des restrictions imposées par la PHAE, qui est obligatoirement contractualisée avec cette MAE, mais les exigences de la PHAE correspondent déjà aux pratiques habituelles pour les exploitations extensives des zones étudiées). Il s'agit d'une rupture forte avec les MAE (précédentes et actuelles) visant des objectifs similaires, qui imposent généralement des périodes d'exploitation et/ou des niveaux de fertilisation, mais où le versement des aides à l'agriculteur n'est pas conditionné à l'évolution réelle de la flore, comme par

❶ Précisions méthodologiques

Nous avons étudié la mise en œuvre de la MAE « prairies fleuries » dans les parcs naturels régionaux (PNR) du Massif des Bauges, du Haut-Jura, et du Vercors. Trente-neuf agriculteurs ayant signé cette MAE ont été enquêtés.

Quant à la MAE « gestion pastorale », nous nous sommes intéressés à sa mise en œuvre sur douze alpages du PNR du Vercors. Vingt-deux enquêtes ont été réalisées auprès d'agriculteurs signataires (souvent par l'intermédiaire d'un groupement pastoral), mais aussi de bergers, qui ont la charge de la mise en œuvre des plans de gestion.

Les entretiens, d'une durée d'environ deux heures, visaient d'une part à comprendre l'organisation spatiale et fonctionnelle des systèmes fourragers des exploitations agricoles (et des alpages pour la MAE « gestion pastorale ») et les changements techniques liés aux MAE, mais ils devaient aussi permettre de comprendre les motivations des agriculteurs pour s'engager dans la MAE. Les entretiens ont été conduits selon un mode semi-directif, qui permet de laisser les agriculteurs s'exprimer librement et de bien comprendre les raisons des pratiques.

exemple ces deux autres mesures concernant les prairies du PDRH 2007-2013 : HERBE_02 – Limitation de la fertilisation minérale et organique sur prairies et habitats remarquables ; HERBE_06 – Retard de fauche sur prairies et habitats remarquables.

La MAE « gestion pastorale » : un plan de gestion spécifique sur chaque espace pastoral dans lequel on peut s'engager sur des résultats

Dans la MAE « gestion pastorale », il est demandé d'établir un plan de gestion sur les espaces concernés. Ce plan de gestion peut intégrer des obligations de résultats et/ou des obligations de moyens, avec de toute façon, là aussi, un couplage avec la PHAE. Le plan de gestion est établi en concertation entre l'éleveur (ou le groupement pastoral) et le porteur de la mesure, avec l'appui des services pastoraux et des services déconcentrés de l'État. Afin d'établir ces plans de gestion, le PNR du Vercors a défini et cartographié des enjeux prioritaires sur les alpages situés en zone Natura 2000.

❶ Liste des fleurs de la mesure « prairies fleuries » établie dans le parc naturel régional du Haut-Jura. Cette liste est composée de fleurs facilement reconnaissables, caractéristiques des prairies de fauche du Jura, et reconnues pour leurs valeurs agronomiques, mellifères, écologiques, et/ou indicatrices de pratiques extensives.

Source : PNR Haut-Jura.

De fait, les plans de gestion sur les alpages étudiés demeurent à obligation de moyens. La mesure la plus courante, hormis la tenue d'un cahier d'enregistrement, est la mise en défens temporaire de certaines zones des alpages pour la préservation du tétras-lyre et du lagopède (sur onze de douze cas étudiés). D'autres pratiques sont incluses en complément et de façon variable selon les alpages ; par exemple, il est demandé de ne pas créer de nouvelles zones de couchade pour la protection de la flore (sur six alpages) ou proposé, de façon optionnelle, d'arracher les jeunes pousses de pins à crochets pour lutter contre la fermeture de l'espace (sur onze alpages). Sur un alpage, le plan de gestion prévoit une « intervention » pour lutter contre la colonisation de l'alpage par le cirse laineux : il n'y a pas d'engagement sur un résultat, mais la mesure s'inspire de l'obligation de résultat en laissant les éleveurs et bergers libres des périodes et moyens d'intervention adéquats.

Pour la mesure « gestion pastorale », nous avons essayé de comprendre les raisons pour lesquelles il n'y a eu que des engagements sur les moyens dans le Vercors, et d'identifier les conditions nécessaires à des engagements sur des résultats.

Les motivations des agriculteurs signataires

Les agriculteurs signataires de la MAE « prairies fleuries » justifient leur engagement en mobilisant différents registres. Si certains signataires de cette MAE se sont engagés uniquement par opportunité financière, la grande majorité d'entre eux a aussi mis en avant des considérations environnementales, et le fait que cette mesure est un signe de reconnaissance de leur travail par la société (figure ❷).

L'obligation de résultat a souvent été un facteur décisif pour les agriculteurs. Ceux motivés par la prime, mais aussi bon nombre d'autres, y ont d'abord vu le fait qu'aucun changement de pratiques n'était imposé : « *Je ne voulais pas que cela change quoi que ce soit, sinon je n'aurais pas engagé de parcelle* ». Ils y ont aussi vu la reconnaissance d'un savoir-faire dans la préservation de la biodiversité : « *L'obligation de résultat plutôt que la contrainte de moyens, au niveau agricole ça change beaucoup, on ne nous donne pas de leçons sur nos façons de faire, et ça, pour nous, ça a été très positif* ».

Si plusieurs signataires de la MAE « gestion pastorale » montrent eux aussi une certaine sensibilité environnementale, ils ont tous justifié leur engagement dans la mesure par son intérêt financier (« *vu le contexte du mouton… tous les sous qu'on peut gratter, on les gratte, sinon on meurt, on disparaît* ») et un niveau de contraintes relativement faible. Des relations tendues entre certains éleveurs et le parc naturel régional, des situations économiques difficiles sur les exploitations et l'enjeu économique que représente la subvention (montants annuels de l'ordre de quatre mille euros par an et par alpage) peuvent expliquer cette focalisation sur l'aspect financier. Ce contexte et les délais courts pour concevoir les plans de gestion n'ont pas été propices pour tester des engagements sur des résultats, et les plans de gestion ont été négociés pour limiter les contraintes pour les bergers (tableau ❶).

La gestion technique de l'obligation de résultats pour la mesure « prairies fleuries »

Le postulat qui sous-tend la proposition de MAE à obligation de résultat est que les agriculteurs sont ceux qui disposent des meilleurs savoir-faire pour gérer la biodiversité des milieux concernés. De fait, les éleveurs enquêtés engagés dans la mesure « prairies fleuries » ont une bonne connaissance des pratiques favorables – et surtout des pratiques à éviter – pour avoir une diversité floristique élevée dans leurs prairies. Pour tous, la fertilisation est essentielle, en particulier les apports d'azote. Ceux-ci doivent être faibles : « *à mon avis, c'est plus les excès d'ammonitrate qui détruisent les fleurs* » ; « [sur une parcelle] *j'ai poussé une année au fumier, et depuis il n'y a plus de fleurs* ». Une utilisation trop intensive est toujours jugée défavorable (surpâturage ou fauches précoces et répétées) ; il faut « faire de la graine » (laisser fleurir avant de faucher). Les éleveurs précisent que les évolutions de la flore s'observent sur le temps long : la richesse floristique s'explique donc par des pratiques favorables de longue date (plus de vingt ans sont nécessaires selon certains). Ils évoquent aussi des interactions milieux-pratiques pour expliquer la présence des fleurs et font souvent le lien avec l'altitude, milieu plus favorable aux fleurs mais qui se traduit aussi par des pratiques moins intensives : « *ici on est en altitude, on a les fleurs* ». Enfin, certains soulignent que l'expression de la flore d'une parcelle peut varier en fonction d'aléas climatiques ou d'attaques de ravageurs, tels les campagnols terrestres et les sangliers.

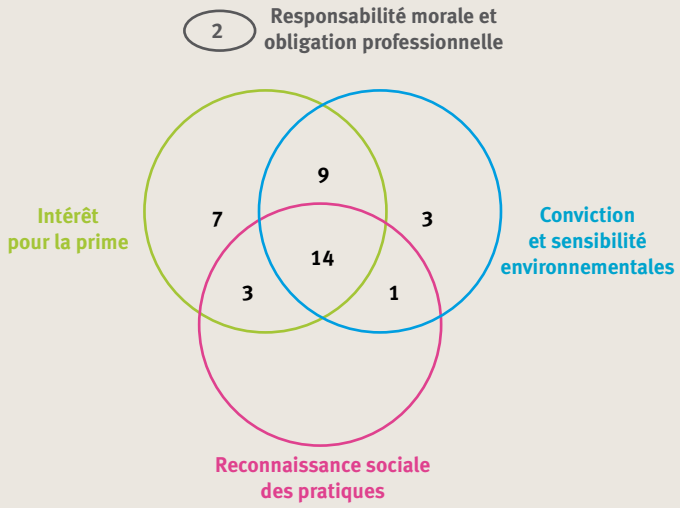
Compte tenu de ces éléments, ils ont logiquement engagé des parcelles qui avaient déjà la flore attendue, sur lesquelles les pratiques étaient stables et qui n'étaient habituellement pas soumises à des attaques de ravageurs. Ils ont tout aussi logiquement gardé leurs pratiques antérieures sur ces prairies, à l'exception de quatre d'entre eux (sur trente-neuf enquêtés) qui les ont modifiées à la marge : fauche un peu plus tardive, petites zones non fauchées laissées pour favoriser la dissémination des graines, graines de fleurs récupérées et semées à la volée, activateur biologique épandu sur les prairies.

Il s'agit donc bien, comme l'indique le nom de la mesure, d'un engagement sur le maintien d'un résultat et non d'un engagement sur l'obtention d'un résultat. Pour autant il parait souhaitable de soutenir les agriculteurs « vertueux » qui, par leurs pratiques passées et actuelles, ont permis de préserver des milieux écologiquement riches. C'est d'autant plus important, dans le cas des prairies, qu'il s'agit de milieux instables :

- le relâchement des pratiques conduit rapidement à un embroussaillement et à la fermeture du milieu (d'ailleurs un des éleveurs enquêtés envisageait d'abandonner une partie des prairies engagées, éloignées, difficiles d'accès et peu productives ; avec cette mesure elles retrouvent une fonction et un intérêt dans le système de production) ;
- une intensification conduirait à un déséquilibre de la flore et au risque d'une perte de biodiversité.

Il est en outre difficile d'imaginer pour une telle mesure un engagement sur une évolution de la flore aux termes du contrat (cinq ans), compte tenu de l'inertie importante avec laquelle évolue la végétation, et des aléas qui peuvent influencer cette évolution. Les agriculteurs trouvent que l'obligation de résultat dans cette mesure est intéressante d'un point de vue technique, puisqu'en

❷ Registres utilisés par les agriculteurs enquêtés pour justifier leur engagement dans la MAE « prairies fleuries » : les chiffres indiquent le nombre d'agriculteurs concernés.



❶ Impact sur la conduite pastorale d'un retard de pâturage pour préserver le tétras-lyre.

	Nombre de bergers enquêtés concernés par cette mesure	La mesure ne change pas la conduite		La mesure ne change pas la conduite habituelle, mais peut gêner l'adaptation aux aléas	La mesure change la conduite, mais ne pose pas de difficultés	La mesure oblige à changer la conduite et cela entraîne des difficultés
		Les pratiques étaient déjà conformes sur la zone concernée	La zone concernée n'est pas pâturée			
Préservation du tétras-lyre et du lagopède : retard de pâturage au 15 août	10	4	1	2	1	2*

*** Sur l'un des deux alpages, la végétation est précoce et le pâturage tardif est difficile car la végétation n'est alors plus appétente. Sur le second, la conduite pastorale est fortement compliquée par l'emplacement des zones en retard de pâturage : empêcher le troupeau de pâturer les zones demande beaucoup de vigilance et là aussi, le pâturage tardif de ces zones est difficile. Lors de la rédaction du plan de gestion, les éleveurs n'ont pas mesuré les difficultés concrètes qu'il allait poser au berger.**

n'obligeant pas à changer de pratiques, elle n'apporte pas de contraintes supplémentaires et permet de concilier facilement objectifs de production agricole et de préservation de la biodiversité.

Les conditions de l'engagement sur des résultats dans les plans de gestion des alpages

Même si, dans les cas étudiés, les plans de gestion ont porté exclusivement sur des obligations de moyens, nous avons discuté avec les bergers de la gestion technique de la MAE, ainsi que des possibilités de s'engager sur des résultats. Si les engagements ne sont généralement pas contraignants pour les bergers (tableau 1), ceux-ci y voient parfois une rigidité qui les restreint dans la conduite de l'alpage et peut les gêner pour s'adapter en cas d'aléa. Sur deux alpages en particulier, la zone en retard de pâturage servait de zone-tampon, pâturée avant le 15 août en cas de sécheresse.

Plus souvent, les bergers remettent en cause les actions préconisées : les zones mises en défens pour la préservation du tétras-lyre ne sont pas les plus pertinentes pour quatre bergers qui estiment que les tétras-lyres sont davantage présents sur d'autres parties de l'alpage ; pour six bergers, les actions préconisées ne sont pas appropriées : soit la mise en défens n'est pas jugée nécessaire et le berger estime qu'un passage lent et étalé du troupeau est possible, ou bien la date du 15 août est jugée trop tardive, ou encore le berger redoute à long terme une fermeture de l'espace avec cette clause.

Plusieurs des bergers critiquant certains des moyens préconisés pensent que la gestion serait sans doute plus efficace avec un engagement sur des résultats et une liberté de moyens ; ils soulèvent toutefois la difficulté qu'ils pourraient avoir à obtenir le résultat (la population de tétras-lyre, par exemple, ne dépend pas que des pratiques pastorales mais aussi du climat, des activités cynégétiques, touristiques…) et le risque important de perte des primes que l'engagement sur des résultats ferait prendre. Pragmatiques, trois d'entre eux estiment que s'en tenir à des obligations de moyens non contraignantes reste préférable et ne les empêche pas de se fixer des objectifs d'état du milieu qu'ils vont chercher à atteindre. Certains seraient prêts à s'engager sur une obligation de résultats, mais uniquement pour certains enjeux qu'ils estiment pouvoir maîtriser, par exemple, sur des états de végétation. Un berger, enfin, qui déploie beaucoup d'énergie dans l'amélioration pastorale de l'alpage (défrichage et amélioration des faciès peu productifs), pense que s'engager sur des résultats inciterait le groupement pastoral à le doter de moyens techniques plus importants pour lui faciliter la tâche.

Pour éviter la rigidité et des prescriptions mal adaptées, sur l'alpage envahi par le cirse laineux, la date de fauche des cirses est décidée par le berger, qui surveille leur stade phénologique pour intervenir au meilleur moment et en tenant compte des contraintes de travail sur les exploitations agricoles (les éleveurs ont mis en place un système de corvées et viennent faucher les cirses plusieurs jours par an).

L'engagement sur des résultats sur les alpages peut donc présenter un certain nombre d'intérêts techniques, mais présente aussi des risques économiques. Cela nécessite de s'engager sur des éléments maîtrisables par les éleveurs et/ou les bergers. Dans le cas de la MAE « prairies fleuries », c'est par le choix des prairies qu'ils contractualisent (pratiques extensives et stables, et présence de fleurs largement au-delà du seuil de quatre plantes exigées) que les agriculteurs limitent le risque.

En alpage, comme dans d'autres situations où les attentes en termes d'état du milieu sont difficilement maîtrisables par un agriculteur ou un berger, il convient de bien réfléchir aux objectifs à fixer et à la façon de contrôler les résultats. Par exemple, si le maintien d'un effectif de tétras-lyre ne peut être exigé, il doit être possible de s'accorder sur l'atteinte ou le maintien d'états de végétations correspondant à une mosaïque de milieux, qui soit favorable aux besoins des tétras-lyres, et ce sur une échelle pluriannuelle[1].

S'interroger sur la compatibilité entre objectifs de production agricole et objectifs environnementaux

Le succès de la mesure « prairies fleuries » tient aussi au fait que dans ce cas, objectifs agricoles et environnementaux s'avèrent compatibles. À l'échelle du système fourrager, la diversité floristique confère aux prairies des propriétés intéressantes qui les rendent complémentaires d'autres prairies conduites de façon plus intensive. Souplesse d'exploitation (« *des prés qui se tiennent bien* ») et richesse en fibre (« *du foin grossier qui va bien pour les génisses* ») sont les avantages agricoles les plus cités, pour des prairies dont l'intensification ne présenterait souvent aucun intérêt (« *cette parcelle ne répond pas bien, ça ne servirait à rien de l'intensifier* »).

Le résultat attendu correspondant aux objectifs de l'agriculteur, et les pratiques favorables étant bien connues, mettre en œuvre ces pratiques ne pose pas de difficultés particulières. Sur les alpages, les propositions concrètes des bergers de s'engager à des résultats correspondent le plus souvent à des améliorations pastorales (entretien d'une zone humide, défrichages…), qui vont dans le sens d'une amélioration de la production agricole.

1. Dans le cadre du programme Agrifaune, l'Observatoire des galliformes de montagne, la Fédération des chasseurs de Rhône-Alpes, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, le Suaci Alpes du Nord et le Conservatoire Rhône-Alpes des espaces naturels (CREN Rhône-Alpes) se sont associés pour concevoir une démarche innovante d'évaluation de la qualité des habitats pour le tétras-lyre. Cette démarche, qui s'inspire notamment de travaux réalisés par Irstea dans un contexte d'expansion des aulnaies vertes, peut être mobilisée pour fixer des objectifs de maintien ou d'amélioration de la qualité de l'habitat pour le tétras-lyre à l'échelle d'un alpage. Un cahier technique, téléchargeable sur le site internet du CREN Rhône-Alpes, a été édité.

En revanche, lorsque objectifs de production agricole et environnementaux ne vont pas dans le même sens, l'agriculteur (ou le berger) devra forcément, au travers de ses pratiques, faire un compromis entre ces deux objectifs. Par exemple, pour la préservation du chardon Bleu des Alpes (*Eryngium alpinum*), il peut être nécessaire de pratiquer une fauche très tardive, au détriment de la valeur agricole du fourrage (Thévenet *et al.*, 2006).

Ce compromis peut être difficile à gérer, d'autant plus que les pratiques à mettre en œuvre ne seront pas forcément bien connues. Dans ce cas l'obligation de moyens, en imposant des contraintes claires, reste une « garantie » de pratiques respectueuses pour le gestionnaire d'espaces naturels, et une garantie de rémunération pour l'agriculteur.

L'obligation de résultats contribue-t-elle à changer les valeurs des agriculteurs ?

La majorité des signataires de la MAE « prairies fleuries » reconnaît avoir acquis un certain intérêt pour les fleurs, notamment grâce au dialogue avec les techniciens lors de la phase de contractualisation et aux livrets de reconnaissance des fleurs distribués par les PNR. Dans les régions plus intensives comme l'Albanais dans les Bauges, certains déclarent même qu'avec les pratiques de fauche précoce et de séchage du foin en grange ils ne voyaient plus les fleurs et les redécouvrent. Cela suscite des questions de leur part : pourquoi certaines fleurs ont-elles disparu (cas du sainfoin) ? Comment faire pour les retrouver ? Un agriculteur résume ainsi : « *je trouve ça vraiment intéressant de comprendre pourquoi tu arrives à une prairie fleurie comme ça. Ça te permet de réfléchir sur tes pratiques, de voir évoluer la flore* ».
Peut-être ces réflexions annoncent-elles de nouvelles façons de piloter les prairies ? Elles changent en tout cas le regard que leur porte l'agriculteur et le regard qu'il porte sur la biodiversité en général. Dans les trois PNR, un des apports de la mesure « prairies fleuries » a bien été de transformer la biodiversité, souvent perçue par les agriculteurs comme une contrainte à respecter, en un atout. Atout, car la biodiversité contribue à la production de fourrages, atout aussi car la biodiversité crée de nouveaux liens entre les agriculteurs et l'ensemble de la société qui exprime son intérêt pour les fleurs et une agriculture qui les maintient.

Faire de l'obligation de résultat, un outil de dialogue pour reconnaître les savoir-faire de chacun

En comparaison, le relatif échec à changer la vision des éleveurs signataires de la MAE « gestion pastorale » dans le Vercors tient sans doute surtout au contexte dans lequel a été mise en œuvre la mesure. La sensibilité environnementale des éleveurs et des bergers (certains considérant ces alpages comme un patrimoine), et leur connaissance des pratiques à mettre en œuvre pour répondre aux

❷ Principe et mise en œuvre des deux MAE étudiées ; rapport des agriculteurs à ces mesures.

	Prairies fleuries	Gestion pastorale
Principe de la mesure	Sur chacun des trois tiers de la diagonale des parcelles engagées, on doit retrouver au moins quatre plantes différentes d'une liste préétablie.	Respecter un plan de gestion établi en concertation entre le gestionnaire du territoire et l'opérateur (éleveur, GP, commune…).
Terrains de mise en œuvre étudiés	Parcs naturels régionaux des Bauges, du Haut-Jura et du Vercors.	Parc naturel régional du Vercors.
Mise en œuvre	Engagement sur un résultat simple à contrôler. Pas de pratique imposée ou préconisée.	Engagement possible sur un résultat à atteindre ou maintenir. Dans les cas étudiés cependant, uniquement des cahiers des charges avec engagement sur des moyens (pratiques imposées).
Connaissance des agriculteurs	Bonnes connaissances des agriculteurs des pratiques à mettre en œuvre et à éviter.	Avis argumentés sur les pratiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ; pratiques préconisées parfois remises en cause (pratiques, zonage).
Patique des agriculteurs	Pas de changement de pratique ou changement marginal.	Changements de pratiques limités en général. Perte de flexibilité en cas d'année exceptionnelle (sécheresse).
Attitude des agriculteurs	Sensibilité environnementale et adhésion à l'enjeu pour la majorité. Reconnaissance de leur savoir-faire et de leur rôle dans la gestion de la nature, absence de pratiques imposées (flexibilité de mise en œuvre) et faibles contraintes appréciées.	Contraintes considérées comme faibles en général, mais pouvant limiter la flexibilité. Pratiques imposées parfois jugées inadaptées et traduisant un manque de reconnaissance de leur savoir-faire. Obligation de résultat jugée séduisante pour une action efficace et une gestion flexible des alpages, mais risquée et impossible à mettre en œuvre lorsque les enjeux ne dépendent pas des seules pratiques agropastorales. L'engagement sur des moyens présente une meilleure garantie de rémunération.

enjeux du parc naturel régional a jusqu'alors été peu ou pas reconnue. Et pourtant, elle est bien réelle comme nos entretiens en témoignent, ce qui nous incite à penser qu'il est possible de lever des incompréhensions en établissant un dialogue qui puisse reconnaître ces savoirs. Et si les éleveurs ont effectivement leur mot à dire sur les objectifs environnementaux, à l'inverse, ils doivent sans doute accepter davantage un regard sur leurs pratiques pour aider à faire comprendre leurs contraintes. Permettre à chaque partie prenante (le PNR, les éleveurs, et dans la mesure du possible les bergers [2]) de prendre conscience des objectifs et contraintes propres à chacun paraît donc nécessaire pour partager un diagnostic, puis décider des actions qu'il est possible de mettre en œuvre sur chaque alpage ; parmi ces actions, l'obligation de résultat pourra s'avérer intéressante pour les enjeux qui s'y prêteront, et en définissant bien les résultats attendus : maîtrise possible par les pratiques, objectifs agricoles et environnementaux compatibles, indicateurs de résultat simples...

2. Si les bergers sont souvent les mieux à même d'évaluer la faisabilité et les contraintes des plans de gestion, ils sont rarement sollicités pour la rédaction de ces plans de gestion. Salariés du groupement pastoral, leur consultation n'est pas obligatoire ; employés sur la saison d'alpage, ils sont par ailleurs souvent indisponibles à la période concernée et ne peuvent pas s'engager sur un pas de temps pluriannuel.

Conclusion : intérêts et limites de l'obligation de résultat ?

L'étude de la mise en œuvre de ces deux MAE nous permet de tirer quelques enseignements sur l'intérêt et les limites de l'obligation de résultat dans des dispositifs tels que les MAE.

Tout d'abord, contrairement à un cahier des charges rigide, elle laisse une grande liberté dans les pratiques et plus de flexibilité pour les agriculteurs, ce qui les autorise à adapter leurs pratiques aux conditions locales et à l'année. Ensuite et surtout, à condition d'établir un dialogue entre les différents acteurs, elle permet la reconnaissance d'un savoir-faire, ce qui favorise l'adhésion des agriculteurs et un changement de leurs valeurs.

Si l'obligation de résultat est intéressante et relativement facile à mettre en œuvre lorsqu'objectifs de production agricole et objectifs environnementaux vont dans le même sens, les choses sont plus compliquées quand les pratiques doivent faire l'objet d'un compromis entre production agricole et préservation de l'environnement. L'obligation de moyens, malgré ses limites, reste alors nécessaire, mais ne sera durable, là aussi, que s'il y a un véritable dialogue préalable et un partage des objectifs et contraintes de chacun.

Certes le fait que l'obligation de résultat, telle qu'elle est mise en œuvre dans la mesure « prairies fleuries », soutient les pratiques existantes plus qu'elle n'incite à en changer. Mais c'est une garantie non négligeable par rapport à un résultat attendu en termes de biodiversité car, dotées d'une MAE contractualisée, ces prairies garderont une fonction reconnue par l'agriculteur, ce qui n'aurait pas été assuré sinon. Et, surtout, l'obligation de moyens (qui prévalait jusqu'à présent) n'aurait présenté aucune garantie d'obtention (ou de maintien) du résultat en termes de richesse floristique.

L'obligation de résultat fait porter l'ensemble des risques à l'agriculteur, qui sera le seul pénalisé en cas de non-atteinte des objectifs. Ce risque peut s'avérer important lorsque les bonnes pratiques ne sont pas bien connues, ou dans les cas fréquents où de nombreux facteurs ne dépendent pas de l'agriculteur. Dans l'élaboration des mesures, il convient alors de bien mesurer ce qui dépend directement des pratiques agricoles (par exemple, l'état de la végétation à une période donnée, mais pas la population de tétras-lyre), et de trouver pour chaque cas des modalités pour rendre le niveau de risque acceptable. ■

Quelques références clés...

LE ROUX, X., BARBAULT, R., LIFRAN, R., BAUDRY, J., BUREL, F., DOUSSAN, I., GARNIER, E., HERZOG, F., LAVOREL, S., ROGER-ESTRADE, R., SARTHOU, J.-P., TROMMETTER, M., 2008, *Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies*, Chapitre 4, Biodiversité, agriculture et politiques publiques, Expertise scientifique collective, INRA (France), 116 p.

NETTIER, B., DOBREMEZ, L., SÉRÈS, C., PAUTHENET, Y., ORSINI, M., KOSMALA, L., FLEURY, P., 2011, Préservation de la biodiversité par les éleveurs : atouts et limites de la mesure agri-environnementale « Prairies fleuries », *Fourrages,* n° 208.

PLANTUREUX, S., DE SAINTE MARIE, C., 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, INRA, Isara-Lyon, Cemagref, Suaci Alpes du Nord, GIS Alpes-Jura, CNRS, 39 p. + annexes.

THÉVENET, C., DOBREMEZ, L., FLEURY, P., LARRÈRE, R., 2006, Insertion de contrats de préservation de la biodiversité dans les exploitations agricoles des Alpes du Nord, *Fourrages*, n° 188, p. 495-510.

VÉRON, F., DOBREMEZ, L., 2002, Suivi d'opérations agri-environnementales : effets sur l'environnement et les exploitations, *Ingénieries-EAT*, n° 32, p. 41-50.

Les auteurs

Baptiste NETTIER et Laurent DOBREMEZ
Irstea, centre de Grenoble
UR DTGR, Développement des territoires montagnards
Groupement d'intérêt scientifique Alpes-Jura
Domaine universitaire, BP 76
38402 Saint-Martin d'Hères Cedex
baptiste.nettier@irstea.fr
laurent.dobremez@irstea.fr

Philippe FLEURY
Isara-Lyon, École d'ingénieurs en alimentation, agriculture, environnement et développement rural
Groupement d'intérêt scientifique Alpes-Jura
23 rue Baldassini, 69364 Lyon Cedex 07
philippe.fleury@isara.fr