
COMMENT RENFORCER LA GESTION PAR L'ÉTAT DES TRANSITIONS AGROÉCOLOGIQUES ? ANALYSE ET RECONCEPTION DES PLANS FRANÇAIS DE RÉDUCTION DES PESTICIDES (2007-2023).

Thèse de Viviane **TRÈVES**¹

Analysée par Jean-Paul **BONNET**²

Directeur de thèse : Jean-Marc **MEYNARD**, directeur de recherche émérite, INRAE

Co-encadrant : Mourad **HANNACHI**, chargé de recherche, INRAE à AgroParisTech, Université Paris-Saclay.

La thèse vise à produire des connaissances et des pistes d'actions pour améliorer la gestion par l'État des transitions agroécologiques. Pour cela, l'auteure s'est interrogée comment renforcer la gestion par l'État de l'action collective pour la réduction de l'usage des pesticides, à partir de l'étude des plans Ecophyto.

Le travail se présente sous la forme d'un important rapport de 280 pages de textes complétés par des annexes. On notera en particulier des encarts qui facilitent la compréhension. Les membres du jury de thèse se sont montrés particulièrement convaincus.

En introduction, la thèse présente les plans Écophyto.

Le premier plan, Écophyto 1, lancé en 2008, visait une réduction de 50 % de l'usage des pesticides à l'horizon 2018. Il comprenait principalement les réseaux d'exploitations agricoles d'expérimentation DEPHY-ferme, les Certiphytos, les Bulletins de Santé du Végétal, la Redevance pour pollutions diffuses. Il a été complété en 2016 par le plan Écophyto 2, qui a reporté l'échéance à 2025 et complété le dispositif avec de nouveaux instruments, notamment les Certificats d'Économie de Produits Phytosanitaires (CEPP), des appels à projets, des plans d'action régionaux « les feuilles de route ». Enfin, le plan Ecophyto 2+, en 2019, ajoutait pour l'essentiel le déploiement du label HVE et la séparation conseil/vente.

Après plusieurs années de mise en œuvre, l'utilisation des pesticides n'a pas baissé significativement au regard du critère utilisé, le NODU (1).

L'auteure suggère que le défi aurait pu être relevé par le remplacement du système en place par la protection intégrée des cultures. Elle fait alors un constat majeur : le système de production et de consommation alimentaires présente une organisation cohérente et stabilisée autour de l'utilisation des pesticides chimiques, ce qui constitue un verrou sociotechnique. Le

¹ Thèse de l'université Paris-Saclay pour l'obtention d'un doctorat en sciences de gestion, École doctorale N° 581 Agriculture, Alimentation, Biologie, Environnement et Santé – Spécialité de doctorat : Sciences de gestion, préparée dans l'UMR SAD-APT (Université Paris-Saclay, AgroParisTech, INRAE), soutenue le 30 janvier 2024.

² Membre correspondant de l'Académie d'agriculture de France, section 10 « Économie et Politique ».

débloquer nécessite de repenser de façon radicale toute l'organisation des politiques publiques, tâche complexe et difficile.

La thèse est structurée autour de trois chapitres.

Le premier chapitre étudie de façon approfondie la manière dont l'administration d'État a organisé les processus collectifs d'élaboration des trois plans Ecophyto successifs.

Il s'appuie sur le concept de « situation de gestion » (Girin, 2011). L'auteure a interrogé 26 personnes représentatives d'organismes et d'entreprises nationaux. Un triple constat est formulé :

- Les processus d'élaboration ne sont pas adaptés aux caractéristiques des transitions.
- Les agents publics en charge de l'élaboration des politiques ont besoin de « capacités politiques » spécifiques en matière de création de sens, de conception et de mise en œuvre d'instruments systémiques.
- Ils manquent également de « capacités dynamiques », propres à gérer des transitions.

Le chapitre 2 analyse la mise en œuvre de trois instruments des plans Ecophyto. Il le fait à travers des entretiens avec des représentants des parties prenantes.

Le premier cas étudié est un instrument de participation directe de l'État à l'action collective, soutenu par une contrainte réglementaire : l'interdiction des néonicotinoïdes pour les semences de betterave à sucre, décidée en 2016, et le plan national de recherche et d'innovation (PNRI) en 2020.

Le second cas étudié est un instrument de participation directe de l'État à l'action collective, sans contrainte réglementaire dans le premier plan Écophyto : les « feuilles de route régionales ». L'État a confié aux DRAF la construction et l'animation d'une organisation collective au niveau territorial, rendue obligatoire avec le plan Ecophyto 2.

Le troisième cas est un instrument où l'État a délégué la structuration de l'action collective à des acteurs non-étatiques, selon des critères qu'il a définis en partie : les plans de filières des États Généraux de l'Alimentation, en 2017. L'auteure a passé en revue cinq filières végétales. Il en ressort des plans de filières très différents, dont aucun ne se fixe réellement des objectifs et des moyens transformatifs permettant de déverrouiller leur système.

L'auteure s'est ensuite livrée à une analyse transversale des trois cas étudiés et a identifié des pistes de déblocage. Il ressort de ces trois analyses le besoin d'un changement organisationnel de grande ampleur pour renforcer l'action de l'État pour les transitions agroécologiques.

Le chapitre 3 vise à repenser les politiques publiques de réduction des pesticides en mobilisant les apports théoriques de la démarche de « conception innovante » (Hatchuel et Weil, 2009)

L'auteure a réuni six acteurs sur deux jours sous forme d'ateliers, à qui il a été proposé de définir « une politique publique qui permet vraiment de réduire les pesticides en grande culture en France métropolitaine ». Les animateurs se sont appuyés sur les résultats des études présentées ci-dessus. Il s'agit donc d'un cas concret de conception, avec des moyens limités en temps et en personnes. Il en est résulté trois scénarios de niveau croissant de rupture organisationnelle.

Conclusion :

La thèse représente un travail considérable, systémique, rigoureux et innovant, s'appuyant sur des concepts pertinents et sur une bibliographie importante, dans l'objectif d'efficacité des

politiques publiques. A ce titre, elle contribue aux missions de l'Académie d'agriculture de France dans le champ des sciences sociales.

L'auteure propose, à l'intention des acteurs de l'État, un ensemble d'outils pour analyser, concevoir et gérer face à des objectifs qui lui sont assignés.

Elle propose d'abord un outil d'analyse pertinent des politiques publiques menées dans l'objectif de réduire drastiquement l'usage des pesticides chimiques, s'appuyant sur le concept de verrou technico-économique.

Ensuite, en mobilisant la théorie de démarche de « conception innovante », elle utilise un outil pour mettre en place des instruments adaptés. Elle met en exergue les fonctions d'animation, notamment pour donner du sens à l'action, de coordination et de suivi ; elle insiste sur le développement des compétences spécifiques, qu'on pourrait qualifier de managériales, que doivent acquérir les acteurs pour gérer des transitions.

La thèse répond certainement aux ambitions de l'auteure qui présentait l'analyse de la politique de réduction des pesticides comme une étude de cas pour dégager des outils de gestion applicables à d'autres politiques publiques. On peut même penser que l'application de la méthode proposée aurait permis de placer l'action sur une trajectoire plus efficace.

Discussion :

Sur la question de la réduction des pesticides, il est permis néanmoins de formuler quelques remarques :

- 1. Très peu d'agriculteurs ont été interrogés, limite que l'auteure a elle-même signalée ; or l'analyse de leur expérience nous semble fondamentale.
- 2. L'auteure a basé toute sa démarche sur l'idée que la protection intégrée des cultures était à même de répondre au défi de réduire de 50 % l'emploi de pesticides, dès Certiphyto 1, en 2008, et que dès lors l'échec relatif de l'opération serait dû à un manque de capacité de gestion des politiques publiques. Cette hypothèse de départ est déconnectée de la réalité. Certes, la protection intégrée des cultures est très prometteuse, mais en 2024, soit 16 ans plus tard, les lacunes de la recherche sont encore considérables, dans toutes les filières (2).
- 3. Les trois cas étudiés, certes pertinents et instructifs, portent uniquement sur des instruments récents, mis en place dans les plans Certiphyto 2 et 2+ (3), à partir de 2016. L'auteure constate elle-même « le manque de recul ».
- 4. Pourquoi n'avoir pas analysé l'instrument mis en place dès l'origine, et qui nous semble au cœur du dispositif, le réseau DEPHY des 1000 fermes d'expérimentation. Cela aurait permis en même temps de combler les lacunes des enquêtes et du diagnostic initial mentionnés aux points 1 et 2.
- 5. Dans les ateliers de conception de politique publique, les participants ont modifié l'objectif en proposant « Une politique publique qui permet d'en finir avec les problèmes posés par les pesticides en grande culture ». L'expression « en finir avec » paraît une formule incantatoire. L'auteure insiste par ailleurs sur le rôle positif qu'ont joué des ONG pour soutenir l'action des pouvoirs publics et sur la place plus importante qu'elles devraient prendre dans les processus d'organisation de la transition. On aborde là un débat de société.

Tous les travaux conséquents de cette thèse, qui ouvrent des pistes de recherche complémentaires évoquées ci-dessus, présentent un intérêt majeur pour figurer sur le site de l'Académie d'agriculture de France et dans le Mensuel.

- (1) Le NODU est calculé à partir des données de vente des distributeurs de pesticides et correspond à la surface théorique qui serait traitée chaque année avec des pesticides aux doses maximales approuvées.
- (2) Cf. l'ouvrage collectif « Agrofournitures : quelle autonomie française et européenne ? » — Presses des Mines — septembre 2024.
- (3) Ou plus précisément, concernant la mise en place des « feuilles de route » par les DRAF, le moment où elles sont devenues obligatoires