

**GRENELLE ENVIRONNEMENT, PLAN ÉCOPHYTO 2018 ET
INDICATEURS AGRO-ENVIRONNEMENTAUX
OUTILS DE PILOTAGE
VERSUS
INSTRUMENTS D'UNE TRANSFORMATION
DE L'ACTION PUBLIQUE AGRO-ENVIRONNEMENTALE**

Auteur : Frédéric Zahm

Cemagref, UR ADBX, 50, avenue de Verdun F-33612 CESTAS cedex France

Email : frederic.zahm@cemagref.fr

Tél. : 05 57 89 08 40

Résumé

Suite aux engagements pris lors du *Grenelle Environnement*, le Ministère de l'agriculture élabore le plan *Écophyto 2018* pour atteindre l'objectif d'une réduction de 50 % de l'usage des pesticides en agriculture en 2018. L'État a structuré l'évaluation du plan *Écophyto* en mobilisant trois indicateurs agro-environnementaux (NODU, QSA et IFT) pour mesurer la performance des progrès accomplis. L'auteur discute la question des effets de cette diffusion d'indicateurs agro-environnementaux dans l'action publique agro-environnementale. D'outils de mesure intégrés à un processus d'évaluation de politiques agro-environnementales ou de suivi de la performance environnementale des pratiques agricoles, les indicateurs agro-environnementaux deviennent instruments d'une action publique. L'auteur défend la thèse que les indicateurs agro-environnementaux NODU et IFT contribuent à une nouvelle gouvernance de l'action publique agro-environnementale. Deux types d'effets sont discutés. Nous analysons d'abord le pilotage du plan *Écophyto* par le NODU et l'IFT comme une nouvelle forme de relation entre l'État et ses services déconcentrés : l'État applique les principes de la *Méthode Ouverte de Coordination* et mobilise ces indicateurs pour coordonner et piloter son action publique régionale. Puis l'indicateur agro-environnemental NODU est analysé comme un *instrument* au service d'une nouvelle forme d'action publique agro-environnementale par le bas (le plan *Écophyto*). Il devient langage de négociation d'une action collective (le plan *Écophyto*) et participe à la transformation d'un État régalien vers un État régulateur.

Mots-clés : Écophyto, Indicateurs Agro-Environnementaux, Action publique agro-environnementale, Pilotage, Instrumentation, Instrument d'action publique, NODU, IFT, NPM, MOC

I - Le plan Écophyto issu du Grenelle Environnement : réduire l'usage de pesticides de 50% en 2018

Le Grenelle Environnement : une remise en cause sociétale de l'usage intensif des pesticides en agriculture

Jusqu'à la fin des années 1980, le processus d'intensification de l'agriculture française a laissé de côté la question des impacts environnementaux (Lacroix et Mollard, 1995). En effet, au plan technique, le modèle agricole dominant s'est construit sur la base de systèmes agricoles « simplifiés » caractérisés notamment par un usage élevé de pesticides. La France (avec 80 000 tonnes de matières actives commercialisées en 2007) est ainsi au premier rang européen et au troisième rang mondial de l'usage de pesticides derrière les États-Unis et le Japon (Grange et al., 2008).

Or, aujourd'hui, les agriculteurs sont confrontés à une remise en cause sociétale de cet usage intensif de pesticides (Paillotin, 2008). Si cette prise de conscience sociétale des effets des pesticides sur l'environnement a été longue à émerger, elle ne fait aujourd'hui plus aucun doute. L'expertise scientifique collective INRA-Cemagref (Aubertot et al., 2005) met ainsi en évidence une contamination généralisée des eaux par les pesticides ainsi qu'une présence de certains pesticides dans l'air et le sol. La présence de résidus de pesticides est également avérée dans certains aliments (légumes et fruits notamment) (IFEN, 2006). Cette utilisation intensive de pesticides engendre des risques directs ou indirects à la fois sur les écosystèmes (Aubertot et al., 2005) mais aussi auprès des agriculteurs et de la population en général (INSERM, 2008).

C'est pourquoi, en 2007, lors du *Grenelle Environnement*, la question générale de la durabilité de l'utilisation des pesticides est posée aux parties prenantes. Les discussions aboutissent à l'engagement n°129 qui fixe « *un objectif de réduction de moitié des usages des pesticides en accélérant la diffusion des méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point* ». Cet engagement est traduit dans l'article 31 de la loi Grenelle 1 (JORF, 2009).

Écophyto 2018 : un plan national pour une réduction de 50 % de l'usage des pesticides

Pour donner suite aux engagements du Grenelle Environnement, le Ministère de l'Agriculture établit le plan national d'action *Écophyto 2018* qui précise les conditions et actions pour atteindre cet objectif « *d'une réduction de 50 %, de l'usage des pesticides, si possible à l'horizon 2018* ». Les huit axes du plan (encadré 1) se déclinent en 105 actions qui vont de la recherche, de l'expérimentation, du conseil aux exploitants à des politiques réglementaires et incitatives.

Encadré 1 – Les axes du plan Écophyto 2018

<p>Axe 1 - Évaluer les progrès en matière de diminution de l'usage des pesticides.</p> <p>Axe 2 - Recenser et généraliser les systèmes agricoles et les moyens connus permettant de réduire l'utilisation des pesticides en mobilisant l'ensemble des partenaires de la recherche, du développement et du transfert.</p> <p>Axe 3 - Innover dans la conception et la mise au point des itinéraires techniques et des systèmes de cultures économes en pesticides.</p> <p>Axe 4 - Former à la réduction et à la sécurisation de l'utilisation des pesticides.</p> <p>Axe 5 - Renforcer les réseaux de surveillance sur les bio-agresseurs et sur les effets non intentionnels de l'utilisation des pesticides.</p> <p>Axe 6 - Prendre en compte les spécificités des départements d'outre-mer.</p> <p>Axe 7 - Réduire et sécuriser l'usage des produits phytopharmaceutiques en zone non agricole.</p> <p>Axe 8 - Organiser le suivi national du plan et sa déclinaison territoriale, et communiquer sur la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.</p>

Source : MAAP (2009)

La suite de notre analyse s'intéresse aux trois indicateurs agro-environnementaux de l'axe 1 retenus pour évaluer les progrès en matière de diminution de l'usage des pesticides.

Évaluer les progrès du plan Écophyto à partir de trois indicateurs agro-environnementaux

S'il n'existe pas de définition stabilisée du concept d'Indicateur Agro-Environnemental (IAE), Zahm (2011) met en avant un certain nombre de points communs à partir d'un état de l'art de la littérature académique. Développés pour différents besoins, les IAE sont « pour (i) l'agriculteur, des outils pour un management de la performance environnementale des activités, (ii) pour le consommateur, un outil d'information sur l'impact environnemental des types d'agriculture ou biens alimentaires qu'il consomme et (iii) pour le régulateur public, des outils qui participent au suivi de l'environnement et au processus d'évaluation des politiques publiques agro-environnementales » (Zahm, 2011).

Pour évaluer les progrès en matière de réduction de l'usage des pesticides, le plan Écophyto 2018 retient, dans son axe 1, trois indicateurs agro-environnementaux (voir formules de calcul en annexe 1).

- Au niveau national, il s'agit des deux indicateurs **QSA** (Quantité de Substances Actives vendues) et **NODU** (Nombre de Doses Unités). Ces deux indicateurs sont calculés annuellement à partir des données de ventes de pesticides, toutes cultures confondues pour la France entière.

- Au niveau local, il s'agit de l'Indicateur de Fréquence de Traitement (**IFT**) qui correspond au nombre de doses homologuées (en produits commerciaux de pesticides) utilisées sur une parcelle pour une culture donnée au cours d'une campagne¹ (MAAP, 2009). A la différence des deux autres indicateurs, l'IFT est calculé à partir des quantités de produits réellement appliquées à la parcelle agricole, pour les années et les cultures qui font l'objet des enquêtes pratiques culturales (service statistique du Ministère de l'agriculture).

L'indicateur de référence retenu pour mesurer les progrès du plan Écophyto (axe 1) est l'**indicateur NODU**. Ce choix du NODU n'est pas neutre et a fait l'objet d'un long débat entre professionnels agricoles et acteurs environnementaux. En effet, l'évolution annuelle de l'indicateur QSA ne permet pas de distinguer les effets liés à la mise sur le marché de produits à plus faible grammage à l'hectare de ce qui relève d'un changement des pratiques des agriculteurs dans l'intensité de leurs traitements phytosanitaires (Paillotin, 2008). Le NODU comme l'IFT permettent, quant à eux, d'apprécier cette intensité du recours aux pesticides indépendamment des effets indirects liés au renouvellement par les agriculteurs des substances actives qu'ils utilisent (pour une même efficacité, les nouvelles substances actives sont généralement homologuées à plus faibles doses) (Pingault *et al.*, 2009). Ainsi, si les agriculteurs utilisent de nouveaux pesticides homologués à plus faibles doses, cette pratique ne change pas la valeur du NODU. Le NODU permet au final de rendre compte au niveau national « de la dépendance des agriculteurs aux pesticides » (Paillotin, 2008).

Au final, le *Grenelle Environnement* contribue à une diffusion de l'IAE dans l'action publique agro-environnementale (Zahm, 2011). Nous considérons que l'usage de l'indicateur agro-environnemental s'est élargi, il a dépassé le cercle restreint d'outil d'aide à la décision pour un diagnostic de la performance environnementale d'une exploitation agricole ou d'outil intégré à un processus d'évaluation ex-post de la politique agro-environnementale tel que la Commission européenne le mobilise dans son cadre commun évaluatif (CE, 2006). Ce processus de diffusion des indicateurs agro-environnementaux dans l'action publique conduit à questionner l'évolution « du statut » de l'indicateur dans l'action publique agro-environnementale. Avec le plan Écophyto, nous mettons en débat l'indicateur agro-

¹ Exemple : si un produit commercial est utilisé à pleine dose, la valeur de l'IFT est de 1, s'il est utilisé au ¾ de sa dose, sa valeur est de 0,75.

environnemental comme **instrument d'une action publique agro-environnementale** orientée vers la diminution de la dépendance de l'agriculture aux pesticides.

Nous proposons dans les parties qui suivent de développer cette analyse en présentant d'abord le cadre d'analyse mobilisé et en l'appliquant aux indicateurs NODU et IFT présentés ci-dessus.

II – Cadre d'analyse : l'instrumentation de l'action publique agro-environnementale et ses effets

Notre hypothèse est que le statut de l'indicateur agro-environnemental s'élargit : il devient **outil de pilotage** d'une action publique agro-environnementale (le plan Écophyto) mais aussi **instrument** d'une nouvelle forme d'action publique agro-environnementale préalablement centrée sur des politiques réglementaires ou incitatives.

Nous proposons, dans les parties III et IV, de discuter les questions suivantes :

- le nouvel usage des indicateurs agro-environnementaux mobilisés dans le pilotage de la performance du plan Écophyto est-il susceptible de participer à une nouvelle gouvernance de l'action publique agro-environnementale ?

- les indicateurs agro-environnementaux du plan Écophyto sont-ils en train de dépasser leur statut d'outil de mesure pour devenir instrument d'une transformation de l'action publique agro-environnementale ?

Nous considérons que le plan Écophyto relève de ce concept d'action publique agro-environnementale. Nous qualifions d'action publique agro-environnementale, « *l'ensemble des décisions prises par un ou des acteurs politiques pour effectuer le choix des objectifs et les moyens de les atteindre afin de résoudre les questions agro-environnementales sociétales* » (Zahm (2011) adaptée de Jenkins (1978)). L'action publique agro-environnementale va donc au-delà des politiques publiques agro-environnementales. Elle se caractérise « *comme la manière dont une société construit et qualifie des problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter* » (Thoenig, 2005).

Notre cadre d'analyse mobilise les travaux développés par Lascoumes et Le Galès (2004) sur les concepts d'instrumentation et d'instruments de l'action publique mais aussi ceux d'Hassenteufel (2008) sur les processus de changement de l'action publique et enfin ceux de Desrosières (2008 a et b) sur les effets de l'usage des indicateurs dans l'action publique.

Un instrument d'action publique constitue « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2004).

L'**instrumentation** correspond à « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* » (Lascoumes et Le Galès, 2004). L'instrumentation de l'action publique est « *un moyen d'orienter les relations entre la société politique et la société civile par des intermédiaires, des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de procédure) et sociales (représentation, symbole)* ». L'instrumentation de l'action publique s'analyse autour de deux questionnements : « (1) *comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre et (2) envisager les effets produits par ces choix* » (Lascoumes, 2003). Notre discussion (en mobilisant le NODU et l'IFT) se situe dans le deuxième questionnement.

Dans les parties suivantes, nous analysons cette question de l'instrumentation de l'action publique agro-environnementale par les IAE (NODU et IFT) en s'attachant à discuter leurs effets induits dans l'action publique. Pour Lascoumes (2004), parler d'effets induits des instruments, c'est considérer « *qu'au fur et à mesure de leur usage, ils produisent des effets*

originaux, et parfois inattendus, qui dépassent ou se démarquent clairement des attentes initiales ». Cette question renvoie également à la question de la « *neutralité* » des indicateurs dans la conduite de l'action publique (Salais, 2007).

III - Le pilotage du plan Écophyto par les indicateurs NODU et IFT : « gouverner par le chiffre plus que par le droit »

Le New Public Management (NPM) : cadre d'analyse des déterminants du processus de diffusion des indicateurs dans le pilotage du plan Écophyto

Nous analysons le processus de diffusion des IAE dans le Grenelle Environnement et le plan Écophyto comme les conséquences de la diffusion du courant idéologique du NPM pour un pilotage de la performance de l'action publique agroenvironnementale par des indicateurs (Zahm, 2011). L'expression New Public Management s'impose, au début des années 1990, « *pour désigner un large mouvement de réformes gouvernementales de la gestion publique* » (Aucoin, 1990). Il s'agit d'une combinaison de pratiques de l'action publique orientées vers la performance à partir de deux logiques complémentaires : des pratiques managériales dans les organisations publiques qui se rapprochent des méthodes utilisées dans les organisations privées et l'introduction de critères de performances dans la conduite des politiques publiques (Hood, 1991). Le NPM structure une nouvelle façon de piloter et d'évaluer les politiques publiques qui va jusqu'à transformer également le mode d'action publique (Aucoin, 1990 ; Hood, 1991 ; Pollitt, 1993 ; Osborne et Gaebler, 1993). Ce courant de pensée induit une focalisation sur les résultats de l'action publique portée par le mouvement d'un management des performances (Knoepfel et Varone, 1999). Pour Desrosières (2008 b), le NPM correspond à un mode de gouvernement de l'action publique qui s'appuie « *sur des indicateurs de performance au service d'une évaluation quantifiée et comparée des performances de l'action publique* ».

Pour réaliser le pilotage de cette performance de l'action publique, le NPM a développé « *une culture de la mesure du résultat s'appuyant sur une combinaison de techniques et d'outils, tels que les tableaux de bord, les indicateurs* » (Emery et Giauque, 2005) suivant le principe anglo-saxon d'accountability (rendre des comptes, responsabilité).

Performance et pilotage de l'action publique à partir d'indicateurs

En France, le processus d'un pilotage de la performance de l'action publique à partir d'indicateurs s'est généralisé avec la mise en œuvre de la LOLF, loi qui a ouvert le débat sur le lien entre la performance et évaluation des politiques. Pour Sinné et Lannaud (2007), la performance de l'action publique vise « *à mieux définir, sur la durée, les objectifs et les priorités des politiques publiques, à mieux allouer les moyens, à suivre les résultats obtenus au moyen d'indicateurs et à prendre les mesures correctrices. En d'autres termes, parce qu'on ne peut véritablement agir que sur ce que l'on sait mesurer, la mesure de la performance doit devenir un outil pour mieux gouverner les politiques publiques* ».

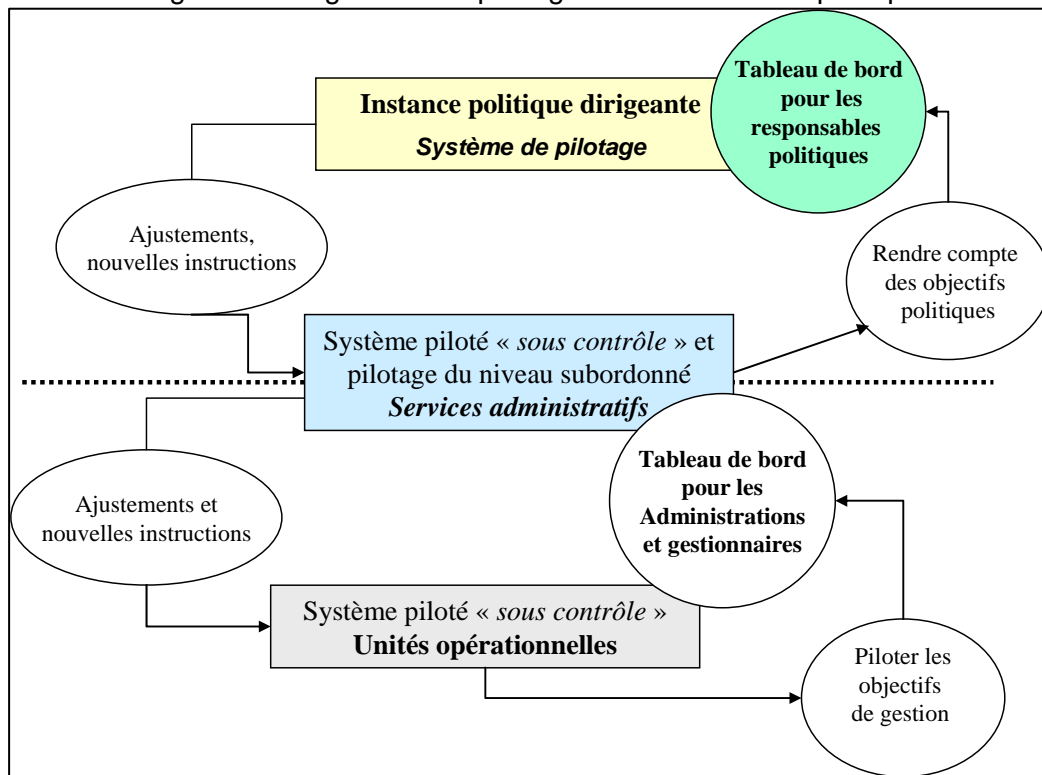
Dans le cadre de la réforme actuelle de l'État en France, la conduite de l'action publique suit ce modèle d'un pilotage de l'action publique centré sur les résultats : à chaque objectif est associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés de performance. L'indicateur de performance est centré sur les résultats et mesure la réalisation de l'objectif défini, selon le modèle intégré de pilotage de l'action publique de Schedler et Proeller (2000).

S'agissant du pilotage de l'action publique, Dupuis (2004) considère qu'il s'agit « *d'un processus d'articulation entre la capacité à définir des orientations ou des objectifs (internes comme externes) et celles visant à conduire l'organisation et ses acteurs* ». Le pilotage de l'action publique « *est prioritairement tourné vers les résultats des politiques publiques mais aussi sur les conditions de réussite de l'organisation mobilisée à cette fin* » (Dupuis, 2004). Le pilotage analyse la bonne gestion des interventions et mesure de façon régulière l'état d'avancement des objectifs sur la base des réalisations et des résultats. Le pilotage est à distinguer du processus d'évaluation d'une action publique qui va au-delà. En effet,

l'évaluation s'intéresse aux effets que le programme produit dans la société. Évaluer consiste « à expliciter et analyser les effets socio-politiques sous-tendus par des valeurs, et pas seulement à constater des résultats objectifs issus d'un système de pilotage de l'action publique » (Dupuis, 2004). Pour Baslé (2008) « n'est évaluation que ce qui renseigne, documente, argumente, démontre, met en doute et fait progresser l'action publique ».

La conduite de l'action publique mobilise des indicateurs qui peuvent s'intégrer dans un tableau de bord prospectif qui est « un outil permettant de traduire les missions et la stratégie en un **ensemble d'objectifs concrets et d'indicateurs de performance** qui constituent la base du système de pilotage » (Zugetta et al., 2003). Emery et Giauque (2005) distinguent deux catégories de tableaux de bord en fonction des destinataires de l'information : (i) des tableaux de bord dédiés aux responsables politiques et (ii) des tableaux de bord pour les gestionnaires publics (figure n°1).

Figure 1 : intégration des pilotages administratifs et politiques



Source : Emery et Giauque (2005) modifié auteur

Les indicateurs NODU et QSA s'intègrent dans un tableau de bord dédié aux responsables politiques.

Dans le paragraphe suivant, nous discutons la question des effets de la diffusion de l'indicateur agro-environnemental NODU dans le pilotage de l'action publique agro-environnementale.

Les effets du NODU sur le mode de gouvernement de l'État

Nous défendons la thèse que l'indicateur NODU participe au processus de transformation de la façon de gouverner de l'État ; processus que nous situons dans la continuité idéologique de la mise en œuvre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC) et du NPM.

En mobilisant les travaux de Desrosières (2008 a), nous analysons l'intégration du NODU dans le pilotage du plan Écophyto comme une référence à la « politique des nombres » par opposition à « la politique des grands nombres » (Desrosières, 2008 b). Pour Desrosières (2008 b), la « politique des grands nombres » renvoie à l'intégration

d'indicateurs dans des démarches évaluatives comme outil de preuve. De telles démarches évaluatives (evidence-based policy) font appel à des méthodes économétriques pour estimer les effets propres des politiques (démarche qualifiée de quasi-expérimentale) (Deleau et al., 1986). Quant à « *la politique des nombres* », elle correspond non pas à une évaluation « *mais à une quantification* » (Desrosières, 2008 b). La quantification est entendue comme « *l'ensemble formé des conventions socialement admises et des opérations de mesure* ». (Desrosières, 2008 b). Pour Salais (2007), dans cette conception instrumentale des indicateurs, « *il s'agit moins d'évaluer, au sens de prendre comme référence un ensemble de valeurs, que de mesurer* ».

Nous analysons ce pilotage du plan *Écophyto* par le NODU comme une nouvelle forme de relation entre l'État et ses services déconcentrés régionaux : l'État applique les principes de la MOC pour coordonner et piloter ses services. Il existe en effet une grande similitude entre (1) la démarche de la MOC qui structure de nouvelles modalités de gouvernance entre la Commission européenne et les États membres et (2) les relations entre l'État et ses services déconcentrés du plan *Écophyto*. Dans les deux cas, il ne s'agit plus de s'entendre sur une règle de droit commune pour atteindre les objectifs : il s'agit désormais d'arrêter des lignes directrices et il appartient à chacun de les traduire en objectifs opérationnels en fonction de sa situation locale. Avec la MOC, la coordination des objectifs est obtenue non pas par décision politique, mais par « *par une évaluation concurrentielle des résultats atteints via les indicateurs et la publication de palmarès* » (Bruno, 2008).

Dans le plan *Écophyto*, l'État développe cette nouvelle forme de gouvernement : il ne s'impose plus directement aux acteurs du monde agricole au travers de la réglementation. L'État se donne les moyens de comparer la performance de ses services sur la mise en œuvre et l'atteinte d'objectifs fixés au plan national. Construit sur un référentiel de pratiques comme lignes directrices, le plan national est adaptable par les Services Régionaux, en fonction des caractéristiques et pratiques agricoles régionales, des acteurs locaux et du contexte pédo-climatique. L'État se donne les moyens de réaliser un benchmarking régional du succès des plans régionaux *Écophyto* et de suivre l'application de ses instructions nationales « *s'agissant des objectifs régionaux incombant aux Directeurs Régionaux de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt* » (MAAP, 2010). Desrosières (2008 b) souligne que « *le benchmarking par des indicateurs est supposé coordonner et orienter les comportements des acteurs, en les alignant sur des critères quantifiables* ».

Cette analogie entre la MOC et le mode d'action du plan *Écophyto* peut s'expliquer en partie par le fait que, dans les deux cas, les institutions chargées de la mise en œuvre du suivi du programme n'ont pas retenu le levier réglementaire comme moyen d'action. La MOC est mobilisée par la Commission européenne comme « *méta-instrument* » (Dehousse, 2004) d'un processus d'harmonisation de politiques nationales encore non communautarisées. De façon analogue, l'État n'a pas souhaité imposer par la loi une baisse de 50 % des quantités de pesticides ; il mobilise alors ce type de démarche pour conduire son action et gouverne par les indicateurs avec une approche de benchmarking. Cette démarche vise « *à gouverner par une mise en nombre et une mise en comparaison des résultats* » et elle encourage chaque Service déconcentré de l'État « *à faire aussi bien, voire mieux*» (Bruno, 2008).

En définitive, la démarche du plan *Écophyto* renvoie au modèle « *managérialiste qui guide la réforme administrative des pays de l'OCDE*» (Mercier, 2002). Il ne s'agit plus d'intégrer dans le droit national des dispositions qui permettent d'atteindre l'objectif d'un plan national mais plutôt de construire un dispositif de gestion collective par objectifs qui permet de suivre son application régionale et de comparer les performances de l'action publique régionale. Nous analysons ce processus comme un début de transformation de l'action agro-environnementale de l'Etat : il implante « *un processus de normativité managériale* » (Bruno, 2008), là où Bruno (2008) rappelle que « *l'État de droit avait enraciné la légitimité juridique* ».

IV - L'indicateur NODU : l'instrument d'un changement de gouvernance environnementale tournée vers des politiques procédurales

Dans cette dernière partie, nous discutons la question suivante : l'indicateur agro-environnemental NODU ne deviendrait-il pas l'instrument d'un processus de changement de la gouvernance agro-environnementale de l'État ?

Notre analyse mobilise l'indicateur agro-environnemental comme « *un instrument, traceur de changements* » (Lascoumes et Le Galès, 2007) d'une action publique agro-environnementale.

Concepts retenus pour l'analyse : gouvernance environnementale et dimensions du changement

La gouvernance est « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* » (Le Galès, 2006). Dans le domaine des politiques environnementales, Lascoumes (2008) définit la gouvernance environnementale « *comme un cadre qui prend en compte les techniques, les dispositifs qui permettent à des acteurs de plus en plus diversifiés et agissant selon des logiques hétérogènes, de coordonner leurs manières d'agir, de définir des diagnostics partagés et de s'accorder sur des finalités, [...] qui permettent le déploiement d'une action collective* ».

Quant au terme changement de l'action publique, nous retenons la grille d'analyse proposée par Hassenteufel (2008) qui propose quatre dimensions du changement.

Encadré 2 – Les quatre dimensions du changement

1. Les instruments (usage et création). Le niveau d'action publique s'intéresse aux modalités concrètes.
2. Les acteurs (renforcement et affaiblissement, émergence / disparition). Le niveau d'action publique est politique (au sens de Polity), il s'intéresse aux rapports de pouvoir.
3. L'orientation de la politique publique (hiérarchie des objectifs et système de représentation sous jacent). Le niveau d'action publique est cognitif.
4. **Le cadre d'interaction** (règles du jeu procédurales). Le niveau d'action publique est institutionnel.

Source : Hassenteufel (2008)

Cette grille d'analyse permet de prendre en compte l'indépendance des niveaux pour qualifier notre analyse du changement dans la gouvernance de l'action publique agro-environnementale. Nous considérons que l'indicateur agro-environnemental contribue au changement du cadre d'interaction.

Analyse du changement dans l'action publique agro-environnementale

Cette question du changement nous renvoie à l'analyse des différences entre les types de politique pour analyser ce processus de changement de l'action publique. Pour analyser ces changements, Hassenteufel (2008) met en avant les travaux de Lowi (1972) qui distingue quatre types de politiques publiques.

Tableau n°1 : les types de politiques publiques

Public cible \ Contrainte	Directe	Indirecte
Individu	Politique réglementaire	Politique distributive
Groupe	Politique redistributive	Politique procédurale ou constitutive

Source : Hassenteufel (2008) d'après Lowi (1972)

Nous considérons que cette typologie générale s'applique à l'action publique agro-environnementale. Nous soumettons à l'analyse le fait que l'indicateur agro-environnemental est un instrument qui facilite le passage d'un mode d'action publique basé sur des politiques réglementaires (la procédure communautaire d'homologation des pesticides et ses règles d'usage) à un mode d'action publique qualifiée de « *politique procédurale ou constitutive* ».

Pour Lascoumes et al. (1998), une politique procédurale est « *un type d'action publique qui opère par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisée a priori* ». L'action procédurale propose « *des modalités de négociation et de décision et non des règles substantielles* » (Desrosières, 2008 b). L'État intervient plus indirectement que directement, il agit plus en interaction et coordination avec les acteurs. Le mode central d'action d'une politique procédurale est de structurer et d'organiser des interactions pour « *laisser une marge d'autonomie importante aux acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre* » (Hassenteufel, 2008). Pour Lascoumes et al. (1998) « *les objectifs des politiques procédurales se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective* ». Dans une politique procédurale, le traitement du contenu est délégué aux acteurs, le degré de contrainte ou de coercition est faible et le nombre d'acteurs appelés à se coordonner est élevé (Thoenig et Duran, 1996).

Ces politiques procédurales correspondent à une *action publique par le bas* en opposition à l'*approche par le haut* (Thoenig et Duran, 1996 ; Hassenteufel, 2008). Salles (2006) observe que ce processus de transformation de l'action publique qui fait intervenir un pilotage par le bas est particulièrement fréquent pour traiter des enjeux environnementaux.

L'analyse du contenu de la loi Grenelle 1 (encadré 3) montre qu'il s'agit d'une loi d'objectifs généraux à atteindre qui ne fixe pas de contraintes mais des objectifs collectifs.

Encadré n° 3 : La loi Grenelle 1 : des objectifs généraux de réduction des pesticides

Article 31

c) [...] De manière générale, l'objectif est de **réduire de moitié** les usages des produits phytopharmaceutiques et des biocides en dix ans en accélérant la diffusion de méthodes alternatives, sous réserve de leur mise au point, et en facilitant les procédures d'autorisation de mise sur le marché des préparations naturelles peu préoccupantes.

Source : issu de JORF (2009)

La gouvernance du plan Écophyto est structurée à deux niveaux :

- une **gouvernance nationale** mise en œuvre au sein d'un Comité national d'observation et de suivi, présidé et piloté par la Direction Générale de l'Alimentation du Ministère en charge de l'agriculture. Ce comité associe l'ensemble des acteurs concernés par l'atteinte des objectifs du plan Écophyto ;
- une **gouvernance régionale** mise en œuvre au sein d'un Comité régional d'orientation et de suivi du plan Écophyto présidé par le préfet de région. Le Préfet désigne un chef de projet régional *qui a pour missions de (1) fédérer les différentes administrations territoriales autour du projet Écophyto 2018 et de mobiliser l'ensemble des partenaires extérieurs autour du plan régional ; (2) [...] et d'assurer le suivi du tableau de bord régional* (MAAP, 2010).

Sur la base de la typologie de Lowi (1972) revisitée, de notre analyse de la gouvernance du plan Écophyto, nous considérons que la loi Grenelle 1 et le plan Écophyto, répondent aux caractéristiques d'une politique procédurale. Cette analyse nous permet au final de replacer l'indicateur agro-environnemental dans la lecture historique de la transformation des politiques publiques agro-environnementales telle que proposée par Hassenteufel (2008) dans le tableau 2.

Tableau n°2 : Type de politique publique et forme de l'État

Type de politique publique	Forme de l'État
Réglementaire	État régalien
Intervention directe (administration publique)	État nation
Redistributive	État providence
Intervention directe (production économique)	État producteur
Procédurale (instruments conventionnels et délibératifs) Incitative (instruments informationnels et standards de bonnes pratiques)	État régulateur

Source : Hassenteufel (2008)

Cette lecture d'une intégration du NODU dans le pilotage du plan Écophyto nous permet d'analyser l'indicateur agro-environnemental, non plus comme un seul **outil de mesure** au service d'une politique agro-environnementale déjà constituée, mais comme **un instrument**. L'indicateur devient alors **un langage de négociation**. Nous mettons donc en avant une lecture instrumentale de l'indicateur agro-environnemental qui « sert » les changements d'orientation dans la nature de l'action publique : l'État passe d'un mode d'action publique qui repose sur des politiques réglementaires (où le droit l'emporte) à un mode d'action reposant sur des politiques procédurales. L'indicateur NODU contribue au processus de transformation du mode d'action publique de l'État.

En définitive, notre analyse nous amène à proposer une nouvelle lecture de l'indicateur agro-environnemental : il participe à la transformation d'un État régalien à un État régulateur au service d'une **action publique agro-environnementale pilotée par le bas**. L'indicateur NODU participe ainsi à un processus plus global « *d'innovation et de diversification des instruments d'action publique* » que Lascoumes (2008) qualifie de gouvernance environnementale. Ce processus de transformation s'inscrit également dans la dynamique idéologique actuelle d'une action publique qui régule plus qu'elle ne réglemente.

Conclusion

Nous avons développé notre questionnement en centrant notre analyse sur les effets induits dans l'action publique agro-environnementale de deux indicateurs agro-environnementaux intégrés au dispositif de suivi évaluation du plan *Écophyto* (le NODU et l'IFT). Notre analyse nous a conduit à discuter la question de l'instrumentation de l'action publique agro-environnementale de l'État par ces indicateurs. Le fil conducteur de notre analyse a été de montrer que le statut de l'indicateur agro-environnemental a évolué pour passer d'outils d'évaluation de la performance environnementale à un instrument vecteur d'un processus de transformation de l'action publique agro-environnementale. Nous mettons en avant que ces deux indicateurs agro-environnementaux participent au processus d'une nouvelle gouvernance de l'action publique agro-environnementale et participent à l'émergence d'une action collective : le plan *Écophyto*. Dans ce plan, l'indicateur agro-environnemental est *un instrument* de l'État qui facilite le passage d'un mode d'action publique basé sur des politiques réglementaires à une forme de politique publique procédurale (le plan *Écophyto*).

Bibliographie :

- Aubertot J.N. et al., 2005, Pesticides, agriculture et environnement. Réduire l'utilisation des pesticides et limiter leurs impacts environnementaux. Rapport d'expertise scientifique collective, INRA - Cemagref
- Aucoin P., 1990, Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance: an International journal of Policy and Administration*, pp. 115-137.
- Baslé M., 2008, Suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes, Série Économie, conseil et gestion publique, Ed. Economica
- Bruno I., 2008, Généalogie du benchmarking. Itinéraire d'une technique de gouvernement, *Sciences camérales*, pp. 501-517
- CE, 2006, Manuel relatif au cadre commun de suivi et d'évaluation, Développement rural 2007 - 2013, Commission européenne, document d'orientation et notes de A à O.
- Dehousse R., 2004, La Méthode Ouverte de Coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique, in : Lascoumes et Le Galès
- Deleau M., Nioche J.-P., Penz P., Poinard R., 1986, Évaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation, Commissariat Général au Plan, La Documentation française, 181 p.
- Desrosières A., 2008 a, Gouverner par les nombres. L'argument statistique II. Coll. Sciences sociales, 335 p.
- Desrosières A., 2008 b, Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I, Coll. Sciences sociales
- Dupuis J., 2004, Contrôle, pilotage et évaluation de l'action publique locale : un essai de modélisation appliquée dans le domaine des politiques sociales départementales, Thèse en Sciences de gestion, Université Toulouse 1
- Emery Y., Giaucque D., 2005, Paradoxes de la gestion publique, L'Harmattan, Paris
- Grange D., Camard J-P, Host S., Grémy I., 2008, Les pesticides : considérations sanitaires, ORS Ile-de-France, 6 p.
- Lascoumes P., Le Bourhis J-P., 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, Vol. 11, n°42, pp. 37-66.
- Lascoumes P., 2004, La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir, *Le portique*, n°13-14
- Lascoumes P., Le Galès P., 2004, L'action publique saisie par ses instruments, in : Gouverner par les nombres, Ed. Science PO - les Presses, pp. 331-356
- Lascoumes P., Le Galès P., 2007, Sociologie de l'action publique, Ed. Armand Colin
- Lascoumes P., 2008, Les politiques environnementales, Dir. Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, Politiques publiques. La France dans la gouvernance européenne, Science PO - les Presses, pp. 31-67
- Lacroix A., Mollard A., 1995, Gestion sectorielle et/ou gestion de l'environnement, in : *Agriculture, Environnement et pollution de l'eau*, pp. 69-90
- Le Galès P., 2006, Gouvernance, in : dictionnaire des politiques publiques, Ed. Sciences Po Les Presses
- Lowi Y., 1972, Four systems of Policy Politics and Choice, *Public administration Review*, Vol. 32, pp. 298-310.

- Grenelle, 2007, Rapport final, Liste des 238 engagements du Grenelle, 35 p.
- Hassenteufel P., 2008, Sociologie politique : l'action publique, Coll. U, Ed. Armand Colin
- Hood C., 1991, A Public Management for all Seasons ?, *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19
- IFEN, 2006, L'environnement en France, 500 p.
- INSERM, 2008, Cancers-environnement, Expertise collective, 907 p.
- Jenkins W.J., 1978, Policy analysis : a Political and Organisational Perspective, London: Martin Roberston
- JORF, 2009, Loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- Knoepfel P., Varone F., 1999, Mesurer la performance publique : méfions nous des terribles simplificateurs, *Politiques et management public*, Vol. 17, N°2, pp. 123-145
- MAAP, 2009, Plan Écophyto 2018 - fiches actions, Comité national d'orientation et de suivi d'Écophyto, Ministère de l'Agriculture
- MAAP, 2010, Note de service DGAL/N°2010-8015 janvier 2010 aux DRAAF relative aux objectifs régionaux dans la mise en œuvre du plan Écophyto 2018
- Mercier J., 2002, L'administration publique. De l'école classique au nouveau management public, Les presses de l'université Laval
- Osborne D., Gaebler T., 1993, Reinventing Government : how the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector, Plume, New York
- Pailotin G., 2008, Chantier 15 « agriculture écologique et productive », Rapport final du Comité opérationnel « Écophyto 2018 »
- Pingault N., Pleyber E., Champeaux C., Guichard L., Omon B., 2009, Produits phytosanitaires et protection intégrée des cultures : l'indicateur de fréquence de traitement, Notes et études socio-économiques, vol. 32, pp. 61-94
- Pollitt C., 1993, Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experiences, 2nd Ed Oxford, Blackwell.
- Salais R., 2007, Du bon (et du mauvais) emploi des indicateurs dans l'action publique, CNRS Institutions et Dynamiques Historiques de l'Economie, Série Règles, Institutions, Conventions, 16 p.
- Salles, 2006, Les défis de l'environnement. Démocratie et efficacité, Ed. Syllepse
- Schedler K., Proeller I., 2000, New Public Management, Berne, Haupt, 299 p.
- Siné A., Lannaud B., 2007, La mesure de la performance de l'action publique, in : Economie politique de la LOLF, Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, pp. 253-289
- Thoenig J-C., 2005, Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique, in : D. Filâtre et G. de Terssac (Coord.), Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique, Octarès, pp. 285-306
- Zahm F., 2011, De l'évaluation de la performance globale d'une exploitation agricole à l'évaluation de la politique publique agro-environnementale de la Politique Agricole Commune. Une approche par les indicateurs agro-environnementaux, Thèse d'Agrocampus Ouest en Economie de l'agriculture et des ressources naturelles
- Zugetta S. (Coord.), 2003, La démarche de performance. Guide méthodologique pour l'application de la loi de finances du 1er août 2001, Ed. La documentation Française, 301 p.

Annexe 1 : formules de calcul des trois indicateurs du plan Écophyto

L'indicateur QSA

$$QSA_i = \sum_{p=1}^P (\text{Quantité vendue}(p) \times [SA_i]_p)$$

où i désigne la substance active considérée; p représente le produit utilisé (avec P le nombre total de produit); et $[SA_i]_p$ est la concentration en substance active i contenue dans le produit p .

L'indicateur NODU

$$NODU = \sum_{i=1}^I \frac{QSA_i}{DU_i}$$

où I est le nombre de substances appliquées et DU_i correspond à la dose unité de la substance active i .

L'indicateur IFT

$$IFT_{\text{parcelle}} = \sum_{t=1}^T \left(\frac{DA_t}{DH_t} \times \frac{\text{Surface traitée}_t}{\text{Surface parcellaire}} \right)$$

où t désigne le traitement considéré (avec T le nombre total de traitements); DA_t est la dose appliquée de traitement t et DH_t est la dose officiellement homologuée de traitement t .