



Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

RAPPORT

Synthèse de l'évaluation *in itinere* du réseau DEPHY (axe 2 action 14 du plan Ecophyto 2018)

établi par

Fabrice Dreyfus

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Sommaire

Sommaire.....	2
. 1 Introduction.....	4
. 2 Une action en progression, qui doit réussir.....	6
.2.1. Rappel.....	6
.2.2. une action emblématique du plan Ecophyto, en progression.....	7
.2.3. la nécessité de réussir, avec les agriculteurs.....	7
. 3 Les groupes FERME : une dynamique encore fragile.....	8
.3.1. Un conseil globalement satisfaisant.....	8
.3.2. Un appareil conceptuel mal approprié.....	8
.3.3. Une difficulté à « faire prendre » les nouveaux groupes.....	8
.3.4. L'agriculteur moteur, un rôle mal connu, à valoriser.....	8
.3.5. La deuxième phase, un engagement clair, un risque reconnu.....	9
. 4 L'articulation des niveaux national et régional est à revoir.....	10
.4.1. Le manque de consensus et de pilotage au niveau national.....	10
.4.1.1. Trop d'instances, peu de décisions.....	10
.4.1.2. Une mise en œuvre tronquée.....	10
.4.1.3. La gestion plutôt que l'animation.....	10
.4.1.4. La prédominance de la collecte des données	11
.4.2. Des situations régionales et locales locales très variables.....	11
.4.2.1. Un déploiement stabilisé en région.....	11
.4.2.2. Des modalités de gestion et des contenus de communication différents.....	11
.4.3. Pour une re-conception profonde du dispositif.....	11
. 5 Conforter la démarche d'innovation des agriculteurs et de ceux qui les accompagnent.....	13
.5.1. Conforter la place des groupes FERME dans leur environnement professionnel en généralisant l'usage de l'IFT.....	13
.5.2. Etablir des lignes directrices agronomiques pour valoriser les acquis des groupes FERME.....	13
.5.3. Donner un sens partagé à la collecte de données.....	14
.5.4. Outiller les agriculteurs et favoriser l'autonomie de leur démarche.....	14
. 6 Conclusion.....	16
Annexes.....	17

Annexe 1 : lettre de mission.....	18
Annexe 2 : liste des sigles utilisés.....	21
Annexe 3 : extrait du rapport d'évaluation, synthèse du jugement évaluatif et des recommandations de Tercia Consultants (pages XV à XVII).....	22

. 1 Introduction

L'évaluation *in itinere* du réseau DEPHY a été réalisée par Tercia Consultants, avec Efficient Innovation en position d'expert, de mai à décembre 2013. J'ai été désigné (cf. annexe 1 lettre de mission) par le Vice-Président du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux pour présider le comité d'évaluation qui s'est réuni six fois pour préparer et suivre ce travail. Il était constitué de représentants des différentes parties prenantes institutionnelles et opérationnelles de l'action 14 ; seuls trois de ses membres n'ont pas été impliqués dans la conduite de l'action, deux scientifiques appelés pour bénéficier de leurs compétences et de leur regard extérieur, et moi-même. Ce comité a été secondé par un groupe de travail réduit aux représentants des services concernés du MAAF (DGPAAT, DGAL, CEP) et du MEDDE, qui s'est réuni à cinq reprises.

D'un point de vue méthodologique, le comité d'évaluation, après avoir débattu à partir des critères classiques de l'évaluation, a identifié un questionnement factuel structuré en cinq ensembles (conception, déploiement, mise en œuvre, groupes FERME, progression vers les objectifs) et laissé au consultant le soin de présenter son analyse de manière plus conventionnelle, par critère évaluatif.

Le moment de l'évaluation est un élément important à prendre en compte dans l'appréciation de ce travail. Il s'agit d'une évaluation *in itinere* très en amont du processus ; les activités agricoles ont un pas de temps annuel et certaines activités n'en sont qu'à leur première année. C'est pourquoi il a été nécessaire de cibler le questionnement sur les questions les plus pertinentes et pour lesquelles il semblait réaliste d'obtenir des réponses.

En fait, la précocité de l'analyse a amené le comité à mettre un accent particulier sur le processus engagé par la mise en œuvre de l'action 14, sur les dynamiques d'engagement des acteurs et des actions autant, si ce n'est plus, que sur les résultats. Par ailleurs, le budget disponible et les impératifs de calendrier à l'étude proprement dite ont été relativement contraignants au regard de la complexité des problèmes et du grand nombre de questions inventoriées. On regrettera ainsi que l'étude de situations originales, au niveau régional ou dans les filières, potentiellement porteuses d'enseignement, n'ait pu être approfondie.

Enfin, un certain nombre de faiblesses à la fois précoces et durables (voir plus loin) ont pesé sur le travail d'évaluation. En effet, elles se sont traduites par un déficit de documents et un manque de traçabilité des décisions qui a fragilisé la reconstruction des mécanismes explicatifs de la situation actuelle.

Au final, une fois ces éléments rappelés, il faut souligner la qualité du document proposé par les consultants. Très clair et très riche, manifestant un souci permanent de rigueur dans la présentation de faits, d'opinions et de jeux d'acteurs complexes, il prend en outre en compte l'essentiel des débats qui ont été animés par les diaporamas synthétiques présentés par Tercia au cours de quatre réunions du comité d'évaluation. Chacun des membres de ce comité a pu aussi communiquer directement avec le consultant pour réagir, compléter ou exprimer son opinion. Le contenu de ces communications a lui aussi été intégré dans le document final.

La synthèse du jugement évaluatif ainsi que les cinq recommandations de Tercia Consultants sont présentées en annexe 3. La synthèse du jugement, ramassée par nature, ne traduit pas suffisamment, à mon sens, la complexité et l'ambiguïté des situa-

tions qui sont très bien renseignées dans le corps du rapport. Par ailleurs, les débats au sein du comité de pilotage ont permis d'exprimer une variété d'opinions et d'inquiétudes parfois extérieures au champ de l'évaluation (ce qui relève de la pertinence de l'action), parfois difficiles à transcrire dans un tel document. En ce qui concerne les cinq recommandations, en tant que président du comité d'évaluation, je les reprends à mon compte tout en soulignant que leur mise en œuvre devra être circonspecte et renforcée par un certain nombre de mesures et d'outils.

C'est pourquoi, afin de tenir compte de la richesse de tout ce processus d'évaluation, je souhaite présenter ici un ensemble de commentaires particuliers, voire de propositions complémentaires. Ceux-ci portent sur les domaines ci-dessous :

- l'importance de cette action, emblématique du plan Ecophyto
- la dynamique fragile des groupes FERME,
- les conséquences d'un manque de consensus et de pilotage sur le déploiement global de l'action 14,
- la nécessité de conforter la recherche de solutions conduite par des agriculteurs.

. 2 Une action en progression, qui doit réussir

.2.1. Rappel

« Le réseau DEPHY est l'une des nombreuses actions du plan Ecophyto, qui constitue l'application en France de la Directive européenne n° 2009/128/CE du 21/10/09, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable .

DEPHY a été lancée à l'issue du Grenelle de l'environnement en reprenant les préconisations de l'étude Ecophyto R&D de l'INRA. L'étude avait souligné le besoin d'une évolution des systèmes de culture, c'est-à-dire des stratégies pluriannuelles relatives à la conduite des productions végétales sur une exploitation agricole.

Des groupes d'exploitations agricoles, dénommés FERME, sont suivis chacun par un « ingénieur réseau », avec l'appui « d'ingénieurs territoriaux », initialement pour une période de 3 ans, pour mettre en œuvre des projets de réduction de l'usage des phytosanitaires. Des projets d'expérimentation, financés sur une période de 6 ans, constituent le deuxième volet de DEPHY dénommé EXPE. Les données issues de FERME et EXPE sont destinées à alimenter un système d'information national, Agrosyst, pour permettre aux partenaires de DEPHY de produire des références sur les systèmes de culture à la fois économes en produits phytosanitaires et performants. Une cellule d'animation nationale (CAN) est en place. » (*extrait du rapport d'évaluation, p.vi*)

Il faut rappeler que le champ de l'évaluation était centré sur les composantes FERME et EXPE. Malgré tout, a posteriori, l'analyse a montré l'importance des autres composantes, en particulier celle de BASE, dans la cohérence de l'ensemble. Pour autant, les éléments permettant de juger de leur pertinence, de leur cohérence et de leur efficacité manquent. Il en va de même pour DECI et GECO, même s'ils n'ont pas dépassé les premiers pas de la conception.

Volets et dispositifs de DEPHY (extrait du rapport d'évaluation p.3)

Volet	Dispositif ONEMA	Description des activités et livrables
FERME	FERME 2010 : convention de la phase test ONEMA-chambre régionale d'agriculture de Bourgogne	Suivi de 18 groupes Rapport de synthèse
	FERME 1 et 2 : conventions annuelles APCA-structure partenaire	187 groupes accompagnés par un ingénieur réseau, lui-même accompagné par un ingénieur territorial (IT) (1)
EXPE	EXPE : conventions annuelles	41 projets regroupant près de 200 sites expérimentaux
CAN	CAN : convention pluriannuelle ONEMA-APCA	Voir description partie 4
AGROSYST	Agrosyst : convention ONEMA-INRA	Conception d'un *système d'information national public sur les systèmes de culture
DECI	1 convention d'étude	Inventaire des règles de décision relatives à l'usage des phytosanitaires. 1 étude INRA a été réalisée dans une phase de préfiguration.
GECO	(module en attente de décision)	Développement d'un outil web de type wiki pour favoriser l'accès des exploitations agricoles à l'information

Source : analyse documentaire. (1) les « *filiales » DEPHY maraîchage et horticulture ne disposent actuellement pas d'ingénieurs territoriaux

.2.2. une action emblématique du plan Ecophyto, en progression

L'action est emblématique à plus d'un titre. Elle concerne 1914 agriculteurs, mobilise deux cent ingénieurs sur le terrain et en région et un dispositif de pilotage et de gestion important au niveau national.

Du point de vue financier, elle mobilise 59% du total des concours financiers de l'ONEMA pour la période 2010-2013 (30,4 M EUR). Du fait de cet effort, elle concentre aussi l'attention et elle est observée de près par les différentes catégories professionnelles concernées et facilement lisible par le grand public, partout en France. C'est donc une grande satisfaction que l'évaluation souligne le succès de l'action. Plus exactement, Tercia Consultants constate « la progression visible » vers les objectifs spécifiques de l'action DEPHY. Celle-ci concerne 2 de ces objectifs sur les 4 identifiés).

.2.3. la nécessité de réussir, avec les agriculteurs

Réussir DEPHY c'est démontrer qu'une réduction notable de l'usage des pesticides est possible. Ce sont les agriculteurs des groupes FERME qui, au final, sont en charge de cette démonstration. Heureusement, les deux objectifs en progression identifiés par Tercia consultants sont liés à l'activité de ces groupes FERME : l'accélération des échanges et l'amélioration de l'accompagnement des agriculteurs moteurs. Une lecture précise du contenu du rapport d'évaluation, les débats au sein du comité et les recommandations du consultant montrent le chemin qui reste à parcourir.

. 3 Les groupes FERME : une dynamique encore fragile

.3.1. Un conseil globalement satisfaisant

De nombreux éléments de preuve sont mobilisés pour étayer la progression des objectifs liés aux groupes FERME. L'enquête montre que 87 % des membres des groupes sont satisfaits de l'accompagnement. Les activités de conseil concernent tous les niveaux de décision, de la décision, de traitement jusqu'à l'évolution du système de culture. Une large gamme de pratiques nouvelles et de débats d'actualité (ex semis sans labour) est abordée. Les échanges courriels avec l'IR et les suivis individuels fonctionnent bien. L'utilité de l'IFT est soulignée, comme élément de comparaison et d'analyse (et non pas comme valeur en soi). Pour autant, l'analyse des enquêtes (entretiens ou par Internet) montre qu'au-delà de la satisfaction consensuelle des acteurs, les succès sont plus mitigés. C'est le cas de l'accélération des échanges perçue par seulement 2/3 des exploitants.

.3.2. Un appareil conceptuel mal approprié

L'appropriation du concept de système de culture n'est effective que parmi les céréaliers. Les leviers du changement cités par les agriculteurs ne correspondent pas à la typologie retenue par DEPHY. En particulier, les questions liées à la gestion de l'ensemble de l'exploitation (travail, équipement) sont absentes, à l'exception notable des petites exploitations de la Guadeloupe. Il en va de même pour la prise en compte du risque qui, avec les aléas climatiques récents, est devenue cruciale au point que les « exploitants disent « avoir renoncé à la prise de risque ».

.3.3. Une difficulté à « faire prendre » les nouveaux groupes

Même si les groupes sont maintenant stabilisés, sauf, et ce n'est pas anodin, dans les filières arboriculture et horticulture, la réalité du collectif n'est pas facile à mettre en évidence.

Il apparaît plutôt que le groupe conforte des démarches individuelles assez diversifiées. En effet, les groupes ont des objectifs hétérogènes et les membres ont chacun leur projet. La moitié des groupes a eu moins que les quatre réunions prévues contractuellement. Clairement, les échanges directs sont rares, « au moins pendant les 18 premiers mois ». Bien sur, le volet FERME est seulement en année 2, il est donc possible que les dynamiques collectives se développent ultérieurement. Il est aussi trop tôt pour dire si les groupes ont développé une démarche collective substantiellement différente de l'action plus traditionnelle d'un conseiller intervenant successivement chez chaque agriculteur du groupe. En tous cas, alors qu'il existe un large consensus, national et européen, pour soutenir les dynamiques collectives au service de l'agro-écologie, il serait trompeur d'assimiler systématiquement les groupes FERME à d'autres groupes d'exploitations aujourd'hui en cours de constitution tels que les GIEE (voire les groupes opérationnels du Partenariat Européen pour l'Innovation «compétitivité et durabilité de l'agriculture »).

.3.4. L'agriculteur moteur, un rôle mal connu, à valoriser

A plusieurs reprises apparaît dans le rapport d'évaluation la figure d'un membre particulier des groupes DEPHY, l'agriculteur « moteur » quelquefois appelé « expérimentateur ». Ce profil particulier d'agriculteur n'est pas fouillé et on ne peut qu'inférer du texte

qu'il s'agit de membres des groupes FERME déjà engagés dans une démarche de réduction de l'usage des PPP, confortés par la reconnaissance dans le groupe et l'accompagnement de l'IR. Leur nombre, leur répartition, par groupe, par région ou par filière ne sont pas connus. L'évaluation précise en outre qu'il n'est pas possible de démontrer la valeur ajoutée de DEPHY dans leur démarche d'innovation. Celle-ci n'est d'ailleurs pas présentée et la contribution positive de ce type d'agriculteur n'est pas décrite. Malgré ce manque d'information qu'il faudra combler, le rapport fait l'hypothèse que les agriculteurs de ce type sont appelés à jouer un rôle prépondérant dans l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble.

.3.5. La deuxième phase, un engagement clair, un risque reconnu

Ainsi, la dynamique des groupes FERME se présente comme un atout fragile, qu'il faut confirmer et renforcer. Dans la recommandation 1 de Tercia Consultants, cela passe par la programmation d'une deuxième phase d'activité des groupes FERME, arguant entre autres du fait qu'en 3 ans, il n'est pas facile à la fois de construire un collectif, de transformer significativement ses pratiques et d'obtenir des résultats fiables.

Pour ma part, je pense que la mise en place du prolongement de l'activité des groupes FERME ne doit pas être systématique et doit surtout concerner ceux des groupes qui ont réussi à construire une dimension collective et qui seront donc capables de présenter un projet co-construit pour cette deuxième phase.

Cela suppose aussi la reconnaissance de la prise de risque économique. Même si celle-ci a recueilli l'accord de tous au sein du comité d'évaluation, sa mise en pratique n'a pas été abordée. Plusieurs possibilités se présentent, au travers du nouveau RDR3 (PEI, MAE), ou de la loi d'avenir (GIEE, Certificats de Réduction de l'usage de PPP). Il est vraisemblable que c'est au cas par cas que devront être envisagées les solutions. Dans ce même ordre d'idée, je propose que soient mises à l'étude différentes solutions assurantielles ou incitatives permettant de répondre aux problématiques spécifiques de la réduction de l'usage des PPP.

. 4 L'articulation des niveaux national et régional est à revoir

.4.1. Le manque de consensus et de pilotage au niveau national.

En premier lieu, il faut rappeler que seule l'action 14 est ainsi gérée depuis le niveau national, à l'opposé du plan Ecophyto dans son ensemble, piloté en région. On constate que le nombre d'instances nationales de DEPHY est considérable, que leurs différents rôles sont insuffisamment définis et se recoupent parfois et enfin que leur composition est très proche. On retrouve un peu partout les mêmes nombreuses institutions et les mêmes personnalités. Il faut toutefois noter l'absence criante de tous les acteurs non techniques et du secteur privé qui avaient participé au Comité opérationnel « Ecophyto 2018 » lors du Grenelle de l'environnement.

.4.1.1. Trop d'instances, peu de décisions

Le fonctionnement du comité de pilotage de DEPHY illustre partiellement ce qui a pu freiner le déploiement optimal de l'action. En effet, tout au long de ses 15 réunions, ce comité a à la fois abordé une large gamme de questions techniques et reconduit des débats reflétant le positionnement stratégique (déjà connu depuis la construction du consensus en 2008) de chacune des parties prenantes, en particulier face à la DG-PAAT. De ce mélange des genres, il résulte que peu de décisions ont été formalisées, traduisant ainsi une absence d'accord sur les réponses techniques autant qu'un déficit d'arbitrage. Une telle situation est à l'origine de nombreuses conséquences, souvent négatives, pour le déploiement de l'action ; les principales en sont reprises ci-dessous.

.4.1.2. Une mise en œuvre tronquée

Les différents volets, conçus initialement pour fonctionner en synergie, n'ont pu être développés de manière articulée. L'interface FERME EXPE, organisé régionalement, à défaut par les ingénieurs DEPHY, est faible. BASE, renommé Agrosyst, a été développé d'une manière largement interne à l'INRA. Sa mise en œuvre devrait se produire en 2014, il est donc encore trop tôt pour évaluer son efficacité (d'ailleurs hors champ de cette évaluation). Aucune raison n'est avancée pour expliquer l'absence de mise en œuvre de DECI, alors que GECO est clairement victime de l'absence de consensus portant sur son utilité.

.4.1.3. La gestion plutôt que l'animation

La mise en place de la cellule d'animation nationale (CAN) s'est faite difficilement, sans affiliation institutionnelle précise ni description claire de son interface avec la DGPAAT. La dynamique de fuite des ressources humaines de la CAN suffit à illustrer la situation intenable de cette instance. En effet, deux chefs de projet successifs ont démissionné ainsi que les ingénieurs référents autres que grandes cultures, polyculture-élevage et viticulture (après la phase-test). Plusieurs postes étaient encore vacants mi-2013. Cause ou conséquence, la CAN n'a pu assumer ses prérogatives de maître d'œuvre scientifique et technique (choix et définition de méthodologie). Le comité de pilotage, qui n'était pas conçu pour cela au départ, n'a pu pallier cette déficience. Un comité d'appui scientifique et technique (CAST) a été mis en place dans ce but en 2012. La CAN ne s'est stabilisée que dans les tous derniers mois, en se recentrant sur la gestion

de l'action. Ces faiblesses de la CAN expliquent la déception certaine des ingénieurs DEPHY qui soulignent l'absence de retour à leurs envois de données et de livrables. Il en va de même pour les membres des groupes. Il faut souligner que la cellule d'animation ne dispose pas de site Internet.

.4.1.4. La prédominance de la collecte des données

Une autre conséquence de la déficience d'orientation par l'échelon national est que le seul cadre clair auquel les acteurs peuvent se référer est celui, formel, des conventions qui lient l'ONEMA et les bénéficiaires finaux. Celles-ci comportent une liste de huit livrables (nombre de réunions, démonstrations, rapports de suivi, fourniture de données, ...). Significativement, le paiement des subventions est lié à la collecte des données des exploitations qui a donc pris un caractère prioritaire dès la rédaction des conventions. Rien d'étonnant donc à ce que cela se traduise par un déséquilibre des activités des IR en faveur de l'acquisition de données sur les exploitations membres des groupes.

.4.2. Des situations régionales et locales très variables

.4.2.1. Un déploiement stabilisé en région

A mi-parcours, les moyens humains sont déployés et stabilisés dans les régions. Les principaux réseaux de conseil sont présents ; 68% Chambres d'Agriculture, 12% coopératives, 12% CIVAM, mais aussi dans certaines régions, des CETA, négociants, FREDON, conseillers indépendants, CER, CUMA, ... Qui plus est, les lycées agricoles sont membres des groupes DEPHY (sauf dans 2 régions).

Le renforcement des compétences est à l'œuvre et 60% des ingénieurs DEPHY développent de nouvelles compétences en matière d'accompagnement et de conseil. Ces ingénieurs sont souvent (53%) actifs dans d'autres dimensions du plan Ecophyto, fondant ainsi la convergence de l'ensemble. Dans plusieurs régions de grandes cultures, la synergie avec la protection des captages est présente. Ce sont des atouts considérables pour envisager la poursuite de l'action.

.4.2.2. Des modalités de gestion et des contenus de communication différents

En l'absence d'animation nationale, l'animation du réseau a été assurée par les DRAAF ou les CRA, selon diverses modalités dans les différentes régions. Des dynamiques particulières ont pu s'établir au sein de regroupement de régions (Grand Ouest), sous l'égide d'un acteur particulier (Réseau FERMEcophyto de Coop de France) ou dans une filière spécifique (rencontres des IT en viticulture) mais l'évaluation n'a pas pu approfondir les enseignements à tirer de ces situations.

C'est aussi au niveau local que la communication sur DEPHY se fait, en fonction du réseau de conseil auquel appartient l'ingénieur. Il en résulte une grande variabilité dans les messages qui sont véhiculés, certains étant parfois même contradictoires.

.4.3. Pour une re-conception profonde du dispositif

Les recommandations 4 et 5, que je partage pleinement, visent à améliorer la situation décrite ci-dessus en soulignant d'abord que les évolutions nécessaires ont été entamées en 2013. Il s'agit, avant toute chose de reconsidérer le rôle de l'échelon

régional afin de mieux intégrer DEPHY dans la dynamique d'ensemble du plan Ecophyto en région. Parallèlement, au niveau national, il importe de renforcer la capacité d'arbitrage de l'Etat, de clarifier le rôle et le fonctionnement du comité de pilotage et ensuite de redéfinir le périmètre et les modalités d'action, en particulier le suivi opérationnel, de la CAN. Cette re-conception globale du dispositif doit passer par un travail d'échange et de co-construction conduit par la DGPAAT avec les DRAAF, en lien bien sûr avec les instances supérieures du plan Ecophyto. Ce travail devra prendre en compte la mobilisation de nouvelles instances de suivi et de contrôle au cas où la prise de risque des membres des groupes FERME serait assurée par le recours à d'autres programmes de financement, souvent régionalisés.

. 5 Conforter la démarche d'innovation des agriculteurs et de ceux qui les accompagnent

.5.1. Conforter la place des groupes FERME dans leur environnement professionnel en généralisant l'usage de l'IFT

L'évaluation met en évidence la bonne acceptation de l'IFT, son usage facile et son utilité dans les échanges au sein des groupes. La recommandation 5 de l'évaluation insiste sur la nécessité de continuer à valoriser cet indicateur dans Agrosyst et dans les groupes.

Au-delà de cette quasi-évidence, ce succès de l'IFT dans DEPHY est une bonne occasion d'argumenter sa généralisation à toutes les situations d'échanges techniques entre les agriculteurs, en général, et l'ensemble de leurs conseillers. A l'instar de ce qui se passe dans les groupes FERME, le conseil, celui que l'on veut vertueux et certifié, pourrait évoluer vers un dialogue permettant à « chacun d'appréhender la situation phytosanitaire, de mesurer des écarts pour nourrir les raisonnements techniques, de suivre sur différents pas de temps les évolutions pour évaluer l'efficacité de la démarche. L'IFT d'une ou de plusieurs parcelles majeures pourrait jouer ce rôle d'appropriation et d'illustration pour l'agriculteur. »(Rapport CGAAER, N°13057 : Conseiller autrement l'utilisation des pesticides pour produire autrement, juin 2013). Généraliser l'usage de l'IFT conforterait les membres des groupes FERME dans leur position d'innovateurs et de porteurs d'expérience à partager.

.5.2. Etablir des lignes directrices agronomiques pour valoriser les acquis des groupes FERME

L'évaluation montre que la stratégie de diffusion des acquis agronomiques de DEPHY est insuffisante. Pour améliorer cette situation, je propose de valoriser ces acquis, ces bonnes pratiques confirmées, voire les références déjà disponibles, en élaborant régionalement des lignes directrices. Ce processus devrait être mené par grand type de culture, d'une manière participative et inclusive à l'échelon régional, en associant les représentants de la société civile et ceux des acteurs économiques du secteur, afin d'en garantir la transparence, la légitimité et l'appropriation.

Cette proposition est conforme aux recommandations du rapport CGAAER N°13057 cité ci-dessus. Elle vient compléter la recommandation 3 de Tercia Consultants. Elle permet une meilleure intégration des avancées des groupes FERME au niveau régional tout en permettant à l'Etat de répondre ainsi à ses obligations européennes en établissant des lignes directrices spécifiques aux différentes cultures ou secteurs en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, conformément à la directive 2009/128/CE, 21.10. 2009, article 14, paragraphe 5.

.5.3. Donner un sens partagé à la collecte de données

L'évaluation de Tercia Consultants souligne qu'à la mi-2013, des points d'ordre juridique et financiers concernant la mobilisation des données des exploitations sont encore en attente d'être résolus. En effet, la poursuite du développement des systèmes d'information propres à chaque réseau de conseil est un enjeu important pour chacun d'entre eux. Il est alors nécessaire que tous s'engagent dans un dialogue ouvert (recommandation 2) pour préciser le sens et l'utilité d'une mutualisation des données.

Cette question est cruciale à l'heure où le développement exponentiel des TIC permet d'envisager une redéfinition profonde de la manière de faire de la science. C'est dans ce sens que va le rapport de la Commission Innovation 2030 (« rapport Lauvergeon ») qui fait de la valorisation des données massives une ambition nationale. Toutefois, s'engager dans cette voie implique de faire face à des coûts considérables. L'exemple de la compagnie Monsanto qui achète The Climate Corporation pour 930 millions de dollars afin de compléter son offre de services aux agriculteurs en est une illustration ([Les Echos n° 21535 du 3 Octobre 2013, page 15](#)). La concurrence peut être épuisante pour tous les organismes qui s'y engagent et c'est pourquoi il importe d'aborder directement cette question à l'occasion du déploiement d'Agrosyst.

Cette question de la mutualisation fait d'ailleurs l'objet d'un chantier national au sein du PNDAR 2014-2020. C'est dans ce cadre que je propose que soit étudié comment la participation d'agriculteurs autonomes et pro-actifs au dispositif de collecte de données (cf. 4.4 ci-dessous) peut modifier le jeu des acteurs et permettre de dépasser les postures concurrentielles des différents organismes de recherche et de conseil impliqués dans DEPHY.

Cette même question se pose au réseau d'épidémiosurveillance dont la professionnalisation a entraîné la réduction de la participation des agriculteurs en comparaison avec les anciens avertissements agricoles. Cela s'est traduit par des coûts nouveaux et un affaiblissement de l'adhésion des agriculteurs à la démarche (Synthèse de l'évaluation *in itinere* de l'axe 5 du Plan Ecophyto 2018, CGAAER N°10177, mai 2012). Dans ce sens, je propose de faciliter l'intégration des groupes FERME dans le réseau national d'épidémiosurveillance.

.5.4. Outiller les agriculteurs et favoriser l'autonomie de leur démarche

Le raisonnement d'un système unidimensionnel (vertical), liant producteur de données et gestionnaire « processeur », se heurte à des questions de coût (acquisition, traitement et maintenance) mais aussi à des problèmes de mobilisation des acteurs. L'exemple des réseaux de science participative développés pour suivre la biodiversité sont révélateurs de l'efficacité d'un fonctionnement horizontal. Il y a beaucoup à apprendre de l'analyse comparée des difficultés de réseaux de type Vigie Nature (avec Base de Données STOC EPS du Museum d'Histoire Naturelle) et des succès de ceux du type Faune Aquitaine (en lien avec la Ligue de Protection des Oiseaux).

C'est dans cet esprit qu'a été réfléchi le volet GECO dans le rapport Ecophyto R&D. Sa mise en place est indispensable pour donner au potentiel innovant des agriculteurs moteurs dans les groupes FERME le lieu dont ils ont besoin pour avancer, sans attendre la mise en place de superstructures lointaines et complexes. Elle fait écho à la volonté exprimée dans l'enquête Internet des exploitants et des IR de faire des exploitants des moteurs. S'ils sont engagés dans des dialogues avec leurs pairs en ligne, les agriculteurs seront fortement motivés pour collecter des données au-delà de

l'IFT et de la marge brute, comme l'illustre le réseau de Coop de France, En donnant aux agriculteurs une réelle maîtrise, même partielle, d'un dispositif à la vie duquel ils n'ont jamais participé jusque là, on peut s'attendre à un nouvel élan d'échanges sans commune mesure avec le très faible enthousiasme suscité par les activités contractuelles de démonstration.

Je propose donc, en complément des recommandations présentées par Tercia Consultants, de mettre en place rapidement le volet GECO. Il donnera à la deuxième phase d'activités des groupes FERME un goût tout à fait nouveau. Conception et animation devront en être confiées à des professionnels de l'interactivité et des outils collaboratifs. Ils auront à charge de reprendre le dialogue entre les acteurs des niveaux local, régional et national, de penser avec eux les relations avec Agrosyst.

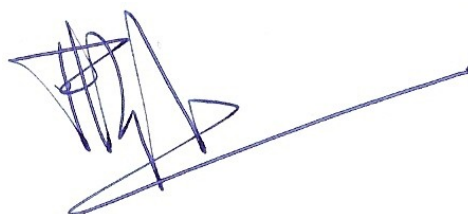
. 6 Conclusion

L'évaluation présente un bilan en demi-teinte. Si le bien fondé de l'action est globalement confirmé, la mise en place de la suite nécessite des évolutions majeures. Réussir l'action DEPHY suppose de lui donner un statut de « grande action », dotée d'un comité de pilotage élargi, aux fonctions stratégiques précisées, doté d'un mécanisme de prise de décision efficace. Son intégration dans la dynamique d'ensemble Ecophyto au niveau régional est cruciale.

Cette réussite repose sur un engagement ferme des acteurs de terrain et en premier lieu des agriculteurs. Ceux-ci souhaitent à la fois conduire leur démarche de manière autonome, se conforter dans l'échange avec autrui et ne pas assumer seuls les risques du changement demandé par la société. DEPHY devra répondre à ces attentes en mettant en place toute la gamme des outils imaginés lors de sa genèse et en mobilisant toutes les opportunités d'appuis financiers au service de projets de réduction de l'usage des PPP. Ce mouvement doit être soutenu par l'ensemble de l'appareil réglementaire traitant du conseil agricole et de la protection intégrée des cultures.

Faire de l'action DEPHY une action des agriculteurs, c'est aussi permettre à l'ensemble du secteur de réussir une mutualisation la plus large possible, permettant de jouer collectivement un rôle de premier plan en France mais aussi en Europe et au-delà.

Signature de l'auteur



Fabrice Dreyfus

Annexes

Annexe 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Direction générale des politiques agricole,
agroalimentaire et des territoires

Service de la Stratégie Agroalimentaire et du
Développement Durable
Sous-direction de la Biomasse et de
l'Environnement
Bureau des Sols et de l'Eau
3, rue Barbet de Jouy
75349 Paris 07 SP

Dossier suivi par :
Sylvie BROCHOT
Tél : 01 49 55 59 10

Courriel : sylvie.brochot@agriculture.gouv.fr

Le Directeur général
des politiques agricole, agroalimentaire
et des territoires

à
Monsieur Fabrice DREYFUS
S/Couvert de Monsieur le Vice-Président
du Conseil général de l'agriculture, de
l'alimentation et des espaces ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

Objet : Présidence du Comité d'évaluation du réseau
DEPHY (axe 2 action 14 du plan Ecophyto 2018).

Paris, le

03 OCT. 2012

En application des décisions prises lors du Grenelle de l'environnement, le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt assure la mise en œuvre du plan Ecophyto 2018. Ce plan vise à réduire de 50 % l'usage des pesticides au niveau national dans un délai de dix ans, si possible. Le travail est engagé depuis plus de 2 ans pour mettre en œuvre les différents axes du plan, au niveau national et dans chaque région, au plus près du terrain.

Dans un contexte d'évolution et de modernisation des méthodes de travail des administrations publiques et afin de répondre aux différentes obligations réglementaires, les politiques publiques doivent désormais donner lieu à des évaluations qui informent le citoyen sur leurs résultats, leurs effets et leur utilité.

Ainsi, le plan Ecophyto 2018 sera évalué selon deux approches complémentaires : une évaluation à mi parcours, soit en 2013, de l'ensemble du plan, et des évaluations thématiques *in itinere* sur des actions particulières en fonction des avancées et des priorités.

Après l'axe 5, l'action 14 de l'axe 2, ciblée pour l'essentiel sur le réseau DEPHY, fera l'objet de la seconde évaluation *in itinere*, dès la fin 2012. Son déploiement, initié début 2010, sera alors significatif.

L'action 14, stratégique pour la réussite du plan, suscite de fortes attentes et mobilise de très importants financements.

L'évaluation *in itinere* de l'action 14 portera potentiellement sur l'ensemble du réseau DEPHY. Les autres actions de l'axe 2 sont par contre exclues du champ de l'évaluation. Cependant, la cohérence externe de l'action 14 avec les actions de l'axe 2 et même celles de l'ensemble du plan Ecophyto 2018 sera examinée : complémentarité et synergies. En particulier, la cohérence avec l'action 16 (lycée agricole) fera l'objet d'une attention particulière.

PJ : Composition du Comité d'évaluation.

.../...

Au sein de l'action 14, seuls les volets FERME et EXPE paraissent suffisamment avancés pour que l'évaluation présente un intérêt. Les autres volets (BASE, GECO, DECI) ne seront inclus que relativement à la cohérence interne de l'ensemble de DEPHY. Toutefois, l'apport de BASE à DEPHY fera l'objet d'une attention particulière (complémentarité par rapport aux autres volets de DEPHY).

La phase-test, opération portant sur 18 groupes de fermes et destinée à éprouver la validité du dispositif et à en mettre au point les méthodes est incluse dans l'exercice. Elle peut constituer un échantillon particulier de fermes (une année supplémentaire). Par ailleurs, son apport à DEPHY méritera d'être estimé.

L'évaluation de l'action 14 consistera à rechercher si les moyens mis en œuvre au travers de DEPHY produisent et vont continuer à produire des effets sur l'acquisition de références, la démonstration et l'accompagnement des agriculteurs dans l'adoption de systèmes de cultures économes et s'ils sont mobilisés de manière efficiente. En revanche, compte tenu du caractère précoce de cette évaluation, il n'apparaît pas opportun d'évaluer à ce stade la pertinence globale du dispositif (adéquation des objectifs aux enjeux).

L'évaluation se limitera au territoire métropolitain. Les DOM ne seront pas négligés pour autant puisque leur prise en compte pourra être envisagée lors de l'évaluation de l'axe 6 du plan Ecophyto qui leur est spécifiquement consacré. Par ailleurs, certaines propositions de l'évaluation, à repérer au cas par cas, pourront leur bénéficier.

Pour cette évaluation, la méthodologie sera celle recommandée par le service de la statistique et de la prospective du ministère. C'est l'administration responsable de la mise en œuvre de cette politique, à savoir la DGPAAT (SDBE/BSE), pilote de l'action 14, qui conduira l'évaluation en partenariat avec la DGAL, responsable du plan Ecophyto, et le Centre d'Etudes et de Prospective du MAAF. La DGPAAT confie le pilotage de l'évaluation à un comité ad hoc dont elle mandate le président. Ce comité a été constitué de façon pluraliste afin de garantir l'indépendance du jugement tout en lui conservant un format opérationnel. Vous trouverez en annexe la composition du comité d'évaluation que j'ai retenue.

Ce comité joue un rôle important dans la formulation du questionnaire évaluatif, rédige le cahier des charges et participe au choix du bureau d'études qui réalisera l'évaluation. Le comité s'assure du respect du cahier des charges et des délais. Au cours des travaux, le comité d'évaluation a pour fonction d'accompagner le bureau d'études vers une production de qualité.

A la fin de l'évaluation, le président rédige une note de synthèse qui, au-delà du rapport d'évaluation, lui permettra d'exprimer son avis au commanditaire. Cette note doit retracer le contexte des travaux, les résultats et les arguments formulés dans le rapport, mais aussi et surtout ses conclusions et ses recommandations. Elle doit permettre à celui qui a donné mandat au président de disposer d'un jugement dûment argumenté sur la suite à donner à la démarche évaluée. Elle sera présentée par le président devant le Comité de pilotage DEPHY, le Comité National d'Experts et éventuellement le Comité Consultatif de Gouvernance.

Par courrier en date du 17 juillet 2012, le vice-président du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux vous a désigné en réponse à ma demande d'appui pour le pilotage de cette évaluation. En conséquence, je vous confie la présidence du comité d'évaluation du réseau DEPHY (axe 2 action 14) du plan Ecophyto 2018. Vous exercerez cette mission selon les critères d'indépendance de la charte de déontologie du CGAAER.

.../...

L'objet de votre mission sera :

- ◆ de présider le comité d'évaluation durant son existence, à savoir 1 an environ et pour l'ensemble de ses missions (rédaction du cahier des charges, sélection et suivi du bureau d'études) ;
- ◆ d'élaborer les critères d'évaluation et le jugement en concertation avec le comité ;
- ◆ de rédiger la note de synthèse finale.

L'évaluation doit avoir un caractère opérationnel. C'est pourquoi vous veillerez à apporter des éléments concrets en termes d'analyse des effets et de leurs causes, ainsi que les leviers possibles pour l'action publique.

Par ailleurs, les questionnements et le cahier des charges de l'étude doivent éviter toute confusion de cette évaluation tant avec les procédures administratives d'appui, suivi, contrôle et bilan qu'avec la gouvernance générale du plan Ecophyto 2018.

La mission commencera au mois d'Octobre 2012 et s'achèvera au mois de novembre 2013 avec la remise de la note de synthèse finale. L'appel d'offres devra être lancé début 2013 et le prestataire devra être choisi courant mars 2013. Pour conduire ces travaux, vous recevrez tout l'appui nécessaire du Bureau des sols et de l'eau (BSE) en la personne de S. Brochot.

Un budget a été prévu dans le cadre du programme de financement 2012 du plan Ecophyto 2018 pour financer les travaux nécessaires à cette évaluation. Les crédits et l'appel d'offres seront gérés par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Le Directeur général des politiques agricole,
agroalimentaire et des territoires

Eric ALLAIN

Annexe 2 : liste des sigles utilisés

AGROSYST	Nouvel intitulé de BASE dans sa forme finale
BASE	BASE de données références expérimentales
CAN	Cellule d'Animation Nationale
CAST	Comité d'appui scientifique et technique
CASDAR	Compte d'Affectation Spéciale pour le Développement Agricole et Rural
CER	Centres d'Economie Rurale
CETA	Centres d'Etudes Techniques Agricoles
CGAAER	Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CIVAM	Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu Rural
CRA	Chambres Régionales d'Agriculture
CUMA	Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole
DECI	Outils d'aide à la DECision
DEPHY	Démontrer, Expérimenter, Produire des références sur les systèmes économes en PHYtosanitaires
DGPAAT	Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires, MAAF
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
FREDON	Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles
GECO	Gestion et Partage des Connaissances
GIEE	Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental
IFT	Indicateur de Fréquence de Traitements phytosanitaires
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
IR	Ingénieur Réseau
IT	Ingénieur Territorial
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
PEI	Partenariat européen pour l'innovation
PPP	Produit Phytopharmaceutique
RDR 3	Règlement de Développement Rural 2014-2020
R&D	Recherche et Développement
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication

Annexe 3 : extrait du rapport d'évaluation, synthèse du jugement évaluatif et des recommandations de Tercia Consultants (pages XV à XVII)

DEPHY est une action d'Ecophyto arrivant fin 2013 à mi-parcours. Cette étape constitue une opportunité pour conforter les acquis de DEPHY, tout en résolvant les difficultés rencontrées sur la période 2010-2013. L'étape du jugement évaluatif a permis de confirmer ces acquis et difficultés et de les hiérarchiser :

L'évaluation conduit à formuler un jugement indépendant, d'où découlent les recommandations.

A la mi-2013, l'action DEPHY présente :

- Une **progression vers les objectifs visible** pour deux des quatre objectifs spécifiques à l'action DEPHY : l'accélération des échanges via les groupes, et l'amélioration des l'accompagnement des agriculteurs moteurs. Il convient donc de poursuivre l'action en renforçant ses atouts et en optimisant certains points de mise en œuvre ;
- Un **retard dans la progression** vers les deux autres objectifs : la mutualisation des données issues des exploitations, et faire connaître France entière les systèmes de culture économes et performants. Il convient donc d'assurer sur ces deux points une bonne progression à partir de 2014 ;
- Un **déficit de cohérence interne** relatif non pas aux moyens humains, qui sont effectivement en place, ni aux hésitations qui ont eu lieu lors du déploiement de l'action DEPHY, mais principalement aux modalités de pilotage ;
- Une **cohérence externe** avec l'ensemble du plan Ecophyto qui est démontrée, à l'exception importante des choix stratégiques relatifs au calendrier de production des résultats ; inversement, un défaut de cohérence avec le contexte stratégique des acteurs nationaux de DEPHY. Cette cohérence est à rétablir lors de l'optimisation du pilotage ;
- Une **efficacité** actuellement suffisante, mais qui dépendra à l'avenir de la façon dont les données issues des exploitations seront mobilisées pour produire les références attendues. Il n'existe donc pas de choix budgétaires à faire dans l'immédiat, ces choix restant nécessaires à l'avenir.

L'évaluation fait ressortir à la fois un besoin de stabilité de l'action pendant toute la durée du plan Ecophyto et la nécessité d'une évolution importante dans la façon dont DEPHY est mis en œuvre.

Cinq recommandations sont formulées pour guider cet équilibre entre continuité et évolution. Elles sont complémentaires les unes des autres et, ensemble, posent le principe d'un double niveau de gestion stratégique, le programme Ecophyto et l'action DEPHY. L'action DEPHY, au regard des ambitions de ses acteurs nationaux, demande à être gérée comme une « grande action ». Elle mérite de faire l'objet, au sein d'Ecophyto, de choix stratégiques propres, avec un calendrier et des objectifs clairement définis par des acteurs confirmant qu'ils sont des partenaires formels dans la poursuite de ces objectifs. L'absence de cette modalité explique largement les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et les retards relatifs à certaines des activités.

Les recommandations résultent d'un dialogue entre les consultants ayant réalisé les travaux d'évaluation et le comité d'évaluation les ayant encadrés. Elles décrivent le

champ du consensus entre les personnes ayant participé à ce comité :

Les 5 recommandations issues de l'évaluation de DEPHY

1. Groupes et réseau DEPHY : une dynamique dont le développement est à poursuivre.
2. Une mobilisation des données des exploitants mise en phase avec les stratégies des partenaires nationaux.
3. Des acquis de DEPHY sur les systèmes économes en produits phytosanitaires à diffuser largement dès à présent.
4. Des rôles de l'échelle nationale et de l'échelle régionale clarifiés, pour une gestion stratégique de DEPHY.
5. Un système de suivi dédié à DEPHY, incluant l'indicateur IFT sans s'y limiter.

Les recommandations sont présentées en détail dans le rapport d'évaluation. Elles prennent en compte les évolutions en cours du contexte de l'action. Des priorités pour la mise en œuvre des recommandations sont proposées. L'approche stratégique recommandée peut se résumer de la façon suivante :

- **Pour les groupes et le réseau DEPHY**, une deuxième phase d'activité des groupes FERME est à programmer, dans un cadre où chacun se sera engagé dans le réseau DEPHY de façon formelle. Les dynamiques de réseau en place, dont celles créées dans un cadre inter-régional, sont à respecter. La prise de risque économique liée à la réduction de l'usage des pesticides doit être pleinement reconnue. Enfin, l'avenir est à préparer dès aujourd'hui, en étudiant une orientation à terme des groupes FERME vers la réduction de tous les intrants.
- **Pour assurer la mutualisation des données**, dès après la mise en service d'Agrosyst prévue pour début 2014, l'engagement des acteurs nationaux de DEPHY à être contributeurs et utilisateurs des données issues des exploitations demande à être clarifié. Ceci demandera un dialogue ouvert sur les stratégies de chacun des partenaires nationaux en termes de création de valeur à partir des données des exploitants. Il sera nécessaire de prévoir le nombre d'années de fonctionnement du système d'information. Il sera enfin important d'informer tous les contributeurs locaux, et en particulier les exploitants, sur la destination des données collectées.
- **Une diffusion large** des acquis de DEPHY relatifs aux systèmes de culture est à engager sans attendre la production des références attendues d'Agrosyst. Ceci passera par une étape importante de traduction des références, en limitant le recours au concept de système de culture, et par la définition de messages clés concernant l'exploitation dans son ensemble. Le réseau DEPHY, via les agriculteurs et les établissements de formation agricole qui en sont membres, constitue un canal horizontal de diffusion à mobiliser.
- **Dans la gestion de DEPHY**, devenu une « grande action » au sein du plan Ecophyto, la répartition des fonctions de gestion de DEPHY entre échelle nationale et échelle régionale entamée mi-2013 sera poursuivie. La confirmation des fonctions de la cellule d'animation nationale, sur lesquelles elle aura capacité d'initiative, en découlera. A l'échelle nationale, les responsabilités respectives de l'Etat et d'un comité stratégique DEPHY seront redéfinies. Le secteur privé sera invité à participer à ce comité. A l'échelle régionale, la mise en place de comités de pilotage DEPHY sera évitée.
- **Pour le suivi de DEPHY**, un tableau de bord constitué d'indicateurs simples et en petit nombre est à mettre en place. Certains permettront de suivre la bonne articulation entre DEPHY et Ecophyto. Indépendamment de ce suivi, l'IFT continuera à constituer une base d'échanges utile, dans les groupes ou son calcul pourra être simplifié, et à l'échelle nationale.

