

PLAN ALGUES VERTES 2 : UNE LECTURE ECONOMIQUE DES PRE-PROJETS

Note rédigée par Philippe Le Goffe dans le cadre du Groupe permanent des scientifiques en appui au PLAV2
Publiée le 07/03/2017

La problématique économique centrale et commune aux pré-projets des 8 baies est celle de la « double performance économique et environnementale », bien connue dans la littérature sur l'agroécologie. La plupart des baies ont bien compris que, sans plus-value économique, il n'y aura pas de poursuite des évolutions de pratiques agricoles (voir notamment Douarnenez, Quillimadec, Saint-Brieuc, Lieue de Grève).

Or ce problème n'est pas simple, comme je l'ai déjà un peu expliqué dans ma note précédente. En effet, les biens environnementaux ont le plus souvent des caractéristiques de « bien public et d'externalité », en ce sens qu'ils sont en dehors du marché, on peut les dégrader ou en profiter sans payer. Les producteurs ne sont donc pas incités à produire ces biens qu'ils ne peuvent pas commercialiser facilement, d'autant moins que ces biens ont un coût qui est difficilement supportable pour les producteurs confrontés à des marchés agricoles très concurrentiels. En effet, la concurrence a conduit à mobiliser le progrès technique pour rechercher les combinaisons de facteurs de production les moins coûteuses, évolution qui s'est faite au détriment de ce facteur gratuit qu'est l'environnement. En résumé, si on ne trouve pas une solution pour « internaliser » les performances environnementales, soit via une politique publique, soit via un marché, il n'y aura pas de double performance et donc pas de plus-value économique.

Cette idée que le coût des efforts environnementaux n'est pas compensé est très présente dans les pré-projets, que ce soit explicitement ou en filigrane. La baie de La Forêt évoque les limites au volontariat, notamment sur les gains en azote, et la difficulté à faire s'engager les agriculteurs, au motif que l'Etat ne fait pas le nécessaire pour résorber les « points noirs ». Ce comportement est typique du « dilemme du prisonnier » qui frappe les biens publics : pourquoi j'accepterais un coût qui va bénéficier à tous, alors qu'il y a des passagers clandestins et que l'Etat ne fait pas son travail ? Sur le Quillimadec, les laitiers intensifs préfèrent recourir au maïs plutôt qu'à l'herbe, car il leur donne des rendements laitiers élevés par vache et par ha, condition de la rentabilité sur leurs petites surfaces. Dans ce BV, il est également question de la difficulté à réduire les marges de sécurité qui sont prises sur la fertilisation azotée, qui s'explique par le comportement d'assurance. A Saint-Brieuc, la sole en céréales n'évolue pas en l'absence d'alternative économique crédible et la reconversion des zones humides cultivées en herbe reste modeste. Ces différents exemples illustrent le cas le plus général où on n'observe pas de double performance, car l'environnement reste un bien public dont le coût de production n'est pas compensé par d'autres agents.

Il faut donc réfléchir à la façon de compenser les coûts environnementaux et c'est ce que font les baies, en mobilisant l'Etat et/ou le marché. La plupart des baies envisagent le recours aux aides publiques et certaines demandent que les aides bénéficient plus directement aux agriculteurs plutôt qu'aux programmes d'accompagnement (Douarnenez, Quillimadec). Cela illustre l'impérieuse nécessité d'une compensation en situation de concurrence, alors que les agriculteurs des autres BV ne sont pas soumis aux mêmes normes et donc aux mêmes coûts. Pourtant, on observe que les baies ont une expérience peu satisfaisante du recours aux aides publiques et notamment des MAEC. La

contractualisation insuffisante est constatée à La Forêt, Saint-Brieuc et sur le Quillimadec, en lien avec des cahiers des charges inadaptés et des niveaux de rémunération trop faibles. Cette inefficacité des MAE est bien connue et a fait l'objet de nombreuses publications et encore ici il n'est pas question du coût administratif considérable de ce dispositif. Par ailleurs, les baies recherchent des solutions pérennes, or ici la concurrence fait que les producteurs retourneront aux pratiques les moins coûteuses dès que les aides s'arrêteront.

Ceci explique pourquoi les baies mettent l'accent sur une valorisation des produits agricoles cohérente avec les objectifs de réduction des algues vertes, c'est-à-dire sur les marchés de l'environnement, qu'il s'agisse de marchés de proximité (circuits courts), de marchés labellisés (produits bio) ou de marchés publics avec encadrement des collectivités (restauration collective). Ces objectifs sont présents en Lieu de Grève, à Douarnenez, la Forêt (se concentrer sur une agriculture labellisée), Saint-Brieuc (achats publics), etc.. L'idée est de transformer virtuellement des biens publics en biens privés, de manière à ce que leur coût soit compensé par les consommateurs.

Les aides publiques sont également sollicitées en appui des marchés, mais ici il s'agit d'aides à l'investissement pour la valorisation des produits ou la double performance (voire notamment Saint-Brieuc) et non pas de couverture des coûts de fonctionnement comme dans le cas des MAEC. A condition que les technologies agricoles en question produisent à la fois des attributs privés recherchés par le consommateur ou la restauration collective et des attributs publics de réduction des fuites d'azote, cette solution est probablement plus pérenne que les aides de type MAEC. Cette condition suppose des innovations techniques et commerciales, avec cahier des charges, coordination ou certification, etc.. Elle devra être examinée avant d'attribuer les aides à l'investissement. Une autre question est celle de la taille des débouchés offerts par ces marchés de niche et de la durée pour qu'ils arrivent à maturité.

In fine, comme on ne peut pas utiliser sans risques de normes allant au-delà de la réglementation générale (sans parler des taxes) et que les aides de type MAEC ont beaucoup d'inconvénients, il ne serait pas aberrant de focaliser les moyens financiers du PLAV2 sur le développement des marchés de cette agriculture différenciée, comme cela semble se dessiner dans les pré-projets fournis par les baies. En outre, cela permettrait probablement de viser un objectif de qualité plus ambitieux, dans la mesure où l'environnement étant internalisé, il n'est plus un coût, mais seulement un bénéfice. Néanmoins, cela prendra du temps et on aura encore besoin d'aides publiques pour l'agriculture conventionnelle pendant une période de transition.

Philippe le Goffe – 07 mars 2017

