

QUAND LES ECONOMISTES CRITIQUENT LE TRAITEMENT DES LISIERS

Il n'y a pas que les associations de protection de l'environnement à porter un regard critique sur la généralisation en Bretagne du traitement des lisiers de porcs. On sait aujourd'hui que ces traitements ne solutionnent qu'une petite partie des problèmes environnementaux causés par la concentration de la production, en Bretagne (60 % des porcs français produits sur seulement 6 % de la surface agricole de la France), et dans un nombre de plus en plus restreint d'exploitations. Si ces systèmes de traitement, coûteux en énergie, transforment l'azote, ils n'éliminent ni le phosphore, ni les métaux lourds contenus dans les lisiers, pas plus qu'ils ne réduisent les effluents gazeux dont l'ammoniac.

A la demande de la préfecture de région, deux experts de l'INRA de RENNES, se sont penchés sur les aspects économiques du traitement industriel des lisiers. Ci-dessous la note de synthèse de leur travail.

Louis –Pascal Mahé et Philippe Le Goffe

Professeurs

Département d'Economie rurale et Gestion

Ecole Nationale Supérieure Agronomique

65 rue de St Briec

35042 Rennes Cedex

La résorption des excédents d'épandage : Principes économiques d'un plan d'action pour la Bretagne

(*) Reprise d'un Rapport commandé par la Préfecture de Région Bretagne dont la première version a été remise le 18 octobre 2001. Cette version a été complétée d'un résumé. La rédaction de la note de synthèse a été remaniée pour faire ressortir les idées essentielles. Les corrections du rapport ont porté sur la forme, la clarification et l'ajout de notes et d'une bibliographie.

Résumé

En Bretagne, la concentration des élevages et les excédents de déjections justifient que la profession agricole, les filières et les pouvoirs publics s'engagent dans un programme d'ajustement structurel de grande ampleur, mobilisant différentes méthodes de résorption : réduction de la fertilisation minérale, exportation et traitement des déjections, réduction d'effectif.

Compte tenu de cette situation, l'élevage breton ne peut plus se développer ou même maintenir ses volumes indépendamment de la prospérité générale de la Région. La recherche du meilleur compromis entre la valeur créée par la production et les dommages économiques résultant de la pollution et des nuisances conduit à moduler les recommandations selon les zones du territoire breton. Dans les zones sensibles où les dommages touchent aux fonctions écologique, résidentielle, récréative et touristique de l'espace rural, le mode d'élevage devrait être différent et les densités animales plus faibles que dans les zones banales, où la norme de la directive nitrate suffit car les dommages concernent surtout la qualité de l'eau.

Le financement public systématique du traitement des déjections animales, qui apparaît à beaucoup d'acteurs comme la solution pour éviter les réductions d'effectif, est en contradiction avec le principe pollueur-payeur et présente de ce fait de nombreux effets pervers sur le plan économique. Outre le fait que le traitement s'attaque seulement aux excédents minéraux et pas aux nuisances et qu'il existe des

incertitudes sur le marché des boues et des co-produits, le coût des traitements complets approche, en moyenne, le revenu du travail de la production porcine. Subventionner aveuglément le traitement rendra donc artificiellement viable et irréversible le recours à des solutions technologiques trop coûteuses pour une grande fraction de la production. Cette surcapitalisation induira une fragilisation financière de la production, qui devra être assumée par l'Etat à terme et particulièrement en période de crise. Les rapports de coûts entre les techniques de résorption seront modifiés, ce qui incitera les éleveurs à privilégier la méthode la plus coûteuse qu'est le traitement, au détriment des autres méthodes et notamment de la réduction de la fertilisation minérale, qui sera freinée. Enfin, en confortant la concentration animale et donc la spécialisation sur les produits de base, on retardera les nécessaires évolutions de l'agriculture bretonne.

Les expériences des pays du Nord de l'Europe sont particulièrement instructives pour la Bretagne. Le Danemark et plus récemment les Pays-Bas ont fait le choix de la liaison au sol. Le traitement des déjections n'est pas subventionné ; les éleveurs ont l'obligation de tenir des contrats de lisier, des bilans minéraux et des plans de fumure qui permettent de pénaliser les excédents en appliquant des redevances réellement dissuasives. Aux Pays-Bas où l'ajustement structurel est nécessaire, les éleveurs qui n'ont pas la rentabilité suffisante pour financer le traitement ou la location des terres d'épandage peuvent bénéficier d'un plan social pour réduire leurs effectifs, particulièrement ciblé sur les zones naturelles.

En Bretagne, nous proposons d'accompagner l'ajustement structurel dans la période de transition, mais de façon à ce que les éleveurs adoptent les solutions qui seraient observées en l'absence de soutien, ce qui garantira la pérennité de l'agriculture bretonne. Le bon instrument nous paraît être une subvention forfaitaire sur plusieurs années qui serait accordée aux éleveurs, quelle que soit leur décision de traiter ou de réduire leurs effectifs pour revenir à la liaison au sol. Le forfait diminue les « effets revenu » subis par les éleveurs, mais pas le coût du traitement à la marge, ce qui orientera les éleveurs les plus efficaces vers le traitement et les autres vers la réduction d'effectif. A notre avis, la possibilité de recevoir le forfait dans le cas où les éleveurs opteraient pour le traitement, devrait être réservée aux zones banales. Dans les zones sensibles, il faudrait s'abstenir d'encourager le traitement, voire ne pas l'autoriser, et réserver les aides à la réduction d'effectif.

Incertitude sur la viabilité du traitement à *grande échelle*, incertitude sur les marchés des produits hors sols, saut technologique majeur et irréversibilité incitent à retenir une *stratégie prudente* qui *accompagne, sans le surdéterminer*, le choix des entreprises agricole, qui permette aussi la résorption définitive et évite enfin le risque d'être confronté à une *crise régionale majeure* à terme et de retrouver le problème des excédents et de la restructuration « à la hollandaise » dans 10 ans.

Note de synthèse

Objectifs et contexte

Le plan de résorption des excédents azotés en Bretagne devrait s'inscrire dans un projet d'insertion harmonieuse de l'agriculture dans l'économie et la société bretonne. Dans une perspective de long terme, il n'y a pas à notre sens de justification économique à considérer le maintien de la taille du secteur et des volumes de production comme des objectifs en soi. Un objectif raisonnable au plan économique pour « un projet agricole pour la Bretagne » serait de viser « *un niveau d'activité viable économiquement (emplois bien rémunérés) et en harmonie avec les ressources de l'espace rural et avec la société* ».

Le concept d'agriculture pérenne combine la durabilité économique et la durabilité environnementale. La place du secteur dans l'économie de la région se déduit à posteriori de ce principe et non l'inverse. Soulignons que, pour l'avenir de l'agriculture bretonne, les stratégies de création de valeur par le secteur, notamment par l'élévation de la qualité à l'initiative et au bénéfice des producteurs, sont plus amples et aussi importantes que le volet environnemental qui seul fait l'objet de la présente réflexion.

La pression du secteur agricole sur l'espace rural et la ressource en eau est connue et très forte. Toute activité de production a des impacts sur l'environnement et l'objectif de pollution nulle n'est pas justifiable au plan économique. Le bon critère est de permettre le développement du secteur jusqu'à *l'équilibre à la marge entre la valeur créée et les dommages collectifs à l'environnement*. L'Union Européenne a défini dans la Directive Nitrates un objectif de pollution raisonnable.

L'agriculture bretonne engendre des excédents azotés et des émissions excessives d'effluents qui ne sont pas actuellement résorbés, en dépit de la norme indiquée dans la Directive Nitrates publiée en 1991. Les excédents globaux d'azote sont de l'ordre de 110 000 tonnes. Les pouvoirs publics sont donc confrontés à un ajustement structurel de grande ampleur et au choix de méthodes curatives. Celles-ci ne doivent pas être en contradiction avec le projet d'avenir d'agriculture pérenne pour la Bretagne. Ce projet repose à la fois sur la durabilité économique et sur la durabilité environnementale. Il suppose que les exploitations puissent à terme *créer assez de valeur pour couvrir les coûts de résorption* des nuisances.

Les excédents sont concentrés sur certaines zones et certaines exploitations. Il n'y a donc pas de raison économique pour préconiser à priori des objectifs de réduction aux diverses filières de production. Ce sont les exploitations en excédent qui doivent résorber et non les autres. C'est le meilleur moyen de *réduire les nuisances et de le faire au moindre coût*. Les exploitants connaissent mieux que personne les manières les moins coûteuses qui leur sont accessibles. On sait aussi que les excédents organiques sont peu importants dans les élevages bovins mais proviennent essentiellement des élevages de porcs et de volailles. L'examen des données technico-économiques suggère que les méthodes de résorption sont dans l'ordre croissant des coûts : la baisse de la fertilisation minérale, l'épandage, l'exportation-transfert, puis les divers procédés de traitement plus ou moins coûteux et la réduction des effectifs. Pour le porc, les procédés de traitement les plus coûteux se situent au niveau de la perte de revenu qui résulterait de la réduction d'effectifs car ils sont du même ordre de grandeur que le revenu moyen du travail de l'exploitant par porc. Si l'équilibre des épandages minéraux et organiques avec la capacité d'absorption des sols, prévu dans la réglementation, est effectivement exigé, les exploitations et le secteur trouveront spontanément les méthodes de résorption les moins coûteuses. Les réductions d'émission d'azote organique par filière et d'azote minéral en résulteront.

L'objectif de réduction des excédents en minimisant les coûts nous paraît souhaitable pour les zones du territoire sur lesquelles les activités agricoles n'engendrent des dommages que sur la qualité générale de l'eau de la région et de façon diffuse. Ces zones rurales sont dites *banales* et leur vocation peut être considérée comme agricole. D'autres parties du territoire de la Bretagne subissent des dommages additionnels de divers ordres (odeurs, bruit, esthétique, biodiversité, etc..) du fait de la proximité des élevages intensifs et hors-sol particulièrement. Les autres usages de l'espace rural (récréation, résidence, tourisme..) en sont pénalisés. Dans ces zones, que nous appelons *sensibles*, les dommages collatéraux s'ajoutent à ceux occasionnés à l'eau. Dès lors, l'arbitrage entre la valeur créée et les dommages globaux conduit à souhaiter un niveau plus complet de qualité de l'environnement, compatible seulement avec des densités d'animaux moindres que dans les zones banales. Les ZAC (zones d'action complémentaires) du second *Programme d'action* correspondent à des zones intermédiaires d'exigence de qualité des eaux de captage plus élevée que dans les zones banales.

Les expériences étrangères montrent une mise en œuvre effective de programmes de maîtrise des effluents d'élevage et de la fertilisation. Elles conduisent aussi à douter que le traitement soit la panacée. Au Danemark, la prévention a obtenu des résultats positifs : la croissance des élevages est sous contrôle depuis la mise en place de la loi sur l'eau, et la *règle d'harmonie* limite les créations aux espaces où des terres sont disponibles (hors zones protégées) ce qui revient à un choix en faveur de la liaison au sol. Les Pays-Bas qui ont aussi laissé la situation dérapier recourent à des méthodes curatives de grande ampleur. Ils ont lancé un programme majeur de restructuration qualifié de « reconstruction » avec cessations et suppressions d'élevages dans certaines parties de l'espace rural, qui correspondent à nos zones sensibles. Ils cherchent à restaurer la *liaison au sol* et à affranchir des zones sensibles d'élevages hors sols. La subvention du traitement n'est pas envisagée.

Trois grands principes en découlent :

- (a) *ne pas contrarier la minimisation des coûts globaux de résorption.*

Il ne faut pas modifier artificiellement les rapports des coûts entre les méthodes de réduction par des aides privilégiant certaines plutôt que d'autres, mais au contraire garder cohérentes les incitations à utiliser tous les moyens de réduction, y compris le minéral ; si l'on privilégie un mode de réduction, le traitement par exemple, on le rend plus attractif pour l'agriculteur par rapport aux autres, alors que pour l'intérêt public, c'est sans doute la fertilisation minérale qui est la moins coûteuse.

- (b) *ne pas fragiliser la filière en encourageant une capitalisation sujette à crises.*

Altérer la décision qui engage l'entreprise à long terme quant au choix de la méthode la plus appropriée à son cas, c'est prendre un grand risque. Rendre artificiellement viable par subvention et irréversible à cause de *lourds investissements* un choix technologique que les résultats financiers privés ne justifient pas, ouvre la perspective de *situations de crises aggravées par cette capitalisation* accrue du processus de production. Ainsi ne devraient recourir au traitement que les entreprises qui dégagent en moyenne assez de valeur à long terme pour en couvrir le coût. Les données technico-économiques suggèrent que le coût du traitement des lisiers de porcs est compris entre 50 et 120 Francs par porc environ pour des tailles moyennes d'installation (avec des exportations de résidus non résolues ni incluses dans tous les cas). La moyenne de revenu du travail de l'exploitant éleveur de porc sur la décennie récente est de l'ordre de 100 F avec de grandes variations, individuelles et dans le temps. On est donc, dans des situations moyennes, à la limite de la viabilité, car le traitement consomme le revenu du travail. Seules les exploitations les plus performantes peuvent durablement assumer le coût du traitement et garder un revenu positif. Il importe de leur laisser ce choix mais non de le décider à leur place sous peine de s'orienter vers une situation d'assistance financière permanente, contraire au principe de pérennité.

- © *différencier les programmes d'action selon les territoires*

Les méthodes de résorption des excédents (par exemple traitement ou réduction d'effectif) ne sont pas équivalentes en zones sensibles où d'autres usages du territoire ont de la valeur. Il faut donc différencier le programme selon les espaces ruraux en fonction de leurs potentialités économiques liées aux activités concurrentes et du niveau des nuisances agricoles.

- (d) *accompagner la résorption en privilégiant des aides forfaitaires,*

pour faire en sorte que le coût de résorption des dernières unités d'excédents produites soient entièrement supportés par les exploitations qui les génèrent. C'est là un moyen de conserver le rôle d'incitation à choisir des volumes et des techniques de production durables tout en évitant, à court terme, d'en faire peser tout le poids sur les revenus pendant la période transitoire d'ajustement.

Conséquence : le traitement systématiquement assisté ouvre la porte à des risques

Dans ces conditions, il ne nous paraît pas opportun de privilégier par une subvention systématique la méthode de résorption la plus coûteuse qu'est le traitement, pour plusieurs raisons :

1. La subvention au traitement enlève une incitation à la minimisation des coûts en diminuant le coût à la marge de la technique la plus coûteuse. Les moyens moins coûteux de résorption seront moins utilisés. Les incitations à mieux utiliser les terres disponibles pour la résorption vont être amoindries et la baisse de la fertilisation minérale sera freinée. En s'écartant de la minimisation des coûts, la compétitivité de la branche hors-sol en sera affaiblie dans un contexte de forte concurrence internationale sur des marchés peu protégés par le tarif douanier commun et soumis aux engagements à l'OMC tant en matière de subventions à l'exportation que d'accès minimum.
2. Les élevages qui sont à la marge ou en deçà de la viabilité avec traitement vont être incités à faire le saut vers une nouvelle technologie qui nécessite de gros investissements et crée une irréversibilité et une fragilisation financière. Si, pour ces élevages infra-marginaux, la subvention

est indispensable à la viabilité à terme de l'exploitation dans des conditions moyennes de cours, *on sort de la pérennité*. La valeur créée est inférieure au coût de résorption et le revenu net peut ne venir que de la subvention, voire lui être inférieur (cf le précédent des revenus post primes PAC).

3. En orientant vers la solution du traitement on conforte une spécialisation sur les produits de base et on risque de retarder des adaptations à l'initiative des agriculteurs eux-mêmes et particulièrement des plus jeunes : méthodes de production agricole alternatives spontanément moins polluantes, diversification des systèmes de production, et émergence de filières de produits de qualité, etc. *Le dispositif pour les EDEI semble se prêter à des forts risques de dérapages dans le sens de la croissance des volumes*. Il devrait être réservé, dans des zones non sensibles en matière d'environnement et en difficultés d'emploi, à des ménages agricoles en dessous d'un certain plafond de revenu *global*.
4. La sûreté juridique d'un programme systématique de subvention sur l'ensemble du territoire breton nous semble incertaine au regard des lignes directrices de la Commission Européenne en matière de subvention (en dehors de l'objectif 2). Les Pays-Bas ont vu leurs essais antérieurs sévèrement réprouvés par la Commission. Un examen plus approfondi de la question semble indiqué.
5. L'option du traitement renforce la capitalisation de la technique de production. Elle implique des mises de fonds et des coûts irrécupérables en dehors de la poursuite de l'activité. Or, les productions hors-sol se caractérisent par des cours très variables. En cas de *crise sérieuse et prolongée* on doit s'attendre à de nombreuses situations critiques. La caution d'un choix technologique intensif en capital en présence de fort risque de marché est un signal implicite que l'Etat se tint prêt à en affronter les conséquences en période de prix bas. La sollicitation du budget de l'Etat risque d'être alors importante et l'ampleur des situations financières dramatiques peut susciter des actions incontrôlées et créer un climat de crise. Les Pays Bas ont vécu une crise politique sérieuse dans un contexte similaire.

Propositions

Face à la nécessité d'agir, nous proposons une panoplie de mesures qui visent à accompagner l'ajustement, sans trop compromettre l'objectif de long terme, et en évitant de trop altérer le choix que ferait l'agriculteur en l'absence du soutien au traitement. Le programme étant *transitoire et exceptionnel* sa sûreté réglementaire serait améliorée. Ces mesures seraient distinctes selon la nature des zones du territoire rural.

Dans les *zones banales*, à vocation agricole privilégiée où seule l'émission d'azote compte, l'accompagnement financier public consisterait en un *forfait pluriannuel* attribué aux éleveurs en excédents qui s'engagent à *traiter ou réduire leurs effectifs* vers la liaison au sol. Le forfait serait basé sur un coût de résorption unitaire correspondant au coût du traitement d'une technologie moyennement coûteuse et d'une quantité d'azote excédentaire déterminée sur une *référence passée*. Cette quantité, en général inférieure à la quantité actuelle, pourrait être basée sur une fraction des effectifs autorisés lors de la création d'élevage et les disponibilités en terres du plan d'épandage déclaré. En principe, les effectifs autorisés ultérieurement par les procédures de régularisation des dépassements d'effectifs ne devraient pas ouvrir un droit à subvention, sinon on donne un signal erroné aux acteurs par rapport au respect de la loi, et on crée des anticipations plus ou moins fondées qu'il en sera de même dans l'avenir. Nous n'avons pu examiner les éventuelles questions d'équité de la répartition des tels crédits d'aide.

L'intérêt premier du forfait, est d'abord de permettre l'auto-sélection entre les candidats au traitement et les candidats à la réduction d'effectif. Les éleveurs qui ont des revenus par porc à la marge élevés et sont capables de couvrir le traitement (durabilité économique), auront intérêt à choisir cette option qui sera donc viable à terme sans subvention (agriculture pérenne). Les éleveurs qui ont des revenus à la marge par porc inférieurs au coût du traitement auront intérêt à choisir la réduction d'effectifs en revenant à la liaison au sol et de percevoir le forfait annuel. Leur revenu sera en effet meilleur que s'ils traitent puisque leur marge est inférieure au coût du traitement. Le choix d'avenir est laissé à

l'agriculteur et l'Etat risque moins de se tromper. C'est ce que l'on appelle un processus d'auto-révélation qui évite que l'action publique soit inefficace. On note que l'étalement des effets revenus est obtenu avec le forfait comme dans le cas d'un programme exceptionnel de subvention au traitement.

Le second intérêt du forfait basé sur référence historique par rapport à une subvention proportionnelle au coût de traitement, est de faire supporter à *la marge* à l'agriculteur le *coût total* des dernières unités d'azote produites à résorber et de choisir les moyens les moins onéreux de réduire ses excédents : diminution d'effectifs (autorisés et surtout en dépassement), fertilisation minérale, location de terres d'épandages, etc.... La pleine utilisation des terres d'épandage aura ainsi plus de chance de prévaloir car la valeur locative des terres d'épandage dépend du coût de traitement effectivement supporté par l'éleveur. La résorption se fera par tous les moyens par diffusion des coûts de résorption à la marge vers tous les agents concernés par le problème, qu'ils soient utilisateurs d'azote minéral, prêteurs de terres, etc....

Un programme de *cessation d'activité* serait un complément, utile même dans les zones banales, pour faciliter le choix des éleveurs à la marge de viabilité à long terme avec traitement et pour qui la liaison au sol est peu attractive ou qui sont avancés dans la carrière. Avec cette mesure, ils ne seraient pas incités à faire un choix risqué pour satisfaire à la contrainte de résorption. On notera que la baisse globale des effectifs par cessation ou retour au sol apporterait une solution de résorption partielle mais définitive pour les pouvoirs publics.

Dans les zones banales une taille maximale critique devrait être instaurée qui déclencherait le passage à une législation environnementale de type industriel qui est plus stricte : c'est le cas au Danemark.

Dans les *zones sensibles*, zones littorales et périurbaines, espace rural, patrimonial, le traitement et les usines collectives ne devraient pas être autorisés. Les mesures d'accompagnement les plus appropriées sont la réduction d'effectifs, la cessation d'activité, la reconversion technique, la délocalisation. Le classement des zones sensibles devrait en principe relever d'une procédure bottom-up émanant des structures démocratiques locales. Les procédures d'autorisation des établissements classés devraient aussi mieux intégrer, outre la dimension réglementaire horizontale, la dimension économique des zones concernées. L'habilitation d'un élevage classé devrait faire l'objet d'une étude d'impact économique cohérent avec le projet de développement de l'espace local (au moins à l'échelle du Pays) et impliquer une consultation de la population plus effective qu'aujourd'hui. Notons que le classement des zones est certes un processus politique délicat, mais il facilite grandement la décision publique ultérieure dans l'intérêt général concernant les cas individuels.

Dans les têtes de bassin (qui correspondent aux ZAC du second *Programme d'action*) et dans les versants pentus des vallées bretonnes (hors les espaces à vocation récréative relevant des zones sensibles), on pourrait tolérer le traitement mais on devrait s'abstenir de l'encourager par des subventions et privilégier les réductions d'effectifs. Outre leur valeur pour la ressource en eau et la biodiversité plus élevée que celle des zones banales, elles sont plus vulnérables aux accidents comme les ruptures de fosses de stockage et aux accidents industriels afférents aux usines de traitement.

La mise en œuvre effective de la fertilisation et des épandages conforme aux normes des arrêtés préfectoraux et de la Directive Nitrates est sans doute le point le plus délicat du plan d'action à divers égards. *L'efficacité du plan reposera de façon cruciale sur la tenue effective et la validation du cahier de fertilisation organique et minérale*, ainsi que sur les pénalités éventuelles. Nous avons manqué de temps pour analyser cet aspect aussi longuement que les précédents. Soulignons d'abord qu'en l'absence du respect des règles d'épandages et de fertilisation prévues dans les arrêtés du second *Programme d'action*, *tous les mécanismes de transmission des effets incitatifs du coût de résorption (devenu positif) s'annuleront* et certains moyens de résorption comme la baisse de la fertilisation minérale seront peu ou pas utilisés, compromettant ainsi le programme. Rappelons que la taxe prévue dans le cadre de la loi sur l'eau n'étant pas dissuasive, à la différence des niveaux retenus au Danemark, aux Pays Bas, il n'y a pas de sanction automatique d'un niveau assez élevé pour être une

incitation à la conformité. Dès lors, il est à craindre que toute opération de contrôle prenne un tour personnalisé et critique, mettant une pression très forte sur les services de contrôle.

UN garde-fou du système d'accompagnement du traitement pourrait être de faire agréer conjointement les projets de traitement et les plans d'épandage des boues et d'exportation des résidus avec les engagements contractuels correspondants. Cette étape révélerait les solutions adoptées pour la résorption des coproduits et les coûts d'exportation correspondants.

Il importe que le bien fondé de la résorption financée par les contribuables soit *validée* par la représentation professionnelle agricole et les industries connexes. Les pénalités ne devraient servir que dans les cas exceptionnels et individuels. Le premier stade du contrôle devrait être validé par les conseillers des chambres et des entreprises d'amont aval qui « portent » souvent les projets économiques mais sont déchargées de la responsabilité environnementale, le contrôle par l'administration n'intervenant qu'en recours et de façon aléatoire. Les pénalités de la loi sur l'eau n'étant pas dissuasives on peut envisager d'utiliser le levier des primes PAC dont le versement total pourrait être en partie suspendu (accord de Berlin, déjà utilisé avec succès pour la mise en place des compteurs d'eau d'irrigation) en cas de non respect de la réglementation.

Le versement annuel de la subvention forfaitaire pluriannuelle pourrait aussi être effectué sous la *condition* de la réalisation de la fertilisation équilibrée, vérifiable par la tenue du cahier : d'où le qualificatif de *forfait éco-conditionnel* de résorption. L'avantage incitatif de cette approche est contrebalancé par un risque d'échec de la décision publique. En cas de crise de marché profonde du porc et de la volaille, le caractère éco-conditionnel, transitoire et non renouvelable de l'aide à l'ajustement pourrait être remis en cause. Le programme de résorption en serait moins efficace et sa sûreté juridique fragilisée.

En cas de « succès » de la réduction des effectifs, un plan pour aider les IAA à ajuster leur capacité de production pourrait être envisagé. Ce pourrait être un moyen d'impliquer davantage ces acteurs dans la résorption. UN autre moyen d'influence pourrait être d'introduire, dans la procédure d'attribution des *signes officiels de qualité* aux élevages, une clause de conformité (environnementale) aux arrêtés du second Programme d'action.

Incertitude sur la viabilité du traitement à *grande échelle*, incertitude sur les marchés des produits hors sols, saut technologique majeur et irréversibilité incitent à retenir une *stratégie prudente conforme au principe de précaution* qui accompagne, *sans le surdéterminer*, le choix des entreprises agricoles, qui permette aussi la résorption définitive excédents et d'une restructuration « à la hollandaise » dans 10 ans. et évite enfin le risque d'être confronté à *une crise régionale majeure* à terme et de retrouver le problème des excédents et d'une restructuration « à la hollandaise » dans 10 ans.