

**Ministère de l'agriculture,
de l'alimentation, de la pêche et
des affaires rurales**

**Conseil Général du Génie rural
des Eaux et des Forêts**

**Ministère de l'environnement et
du développement durable**

**Conseil Général
des Mines**

**Inspection
Générale de
l'Environnement**

CGGREF 1764
IGE 02/013
CGM 9/02

12 novembre 2002

RÉDUCTION VOLONTAIRE DES EFFECTIFS DU CHEPTEL BRETON

Rapport établi par

Alain Gilot
Ingénieur en chef du Génie Rural
des Eaux et des Forêts

Jean-Pierre Vogler
Ingénieur Général du Génie Rural
des Eaux et des Forêts

Membres du Conseil Général du Génie rural des Eaux et des Forêts

Antoine Masson
Ingénieur en chef des Mines
Membre du Conseil Général des Mines

Yves Fournier
Chargé d'inspection générale
Membre de l'Inspection Générale de l'Environnement

Sommaire

1. LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE RESTE INACCEPTABLE.....	3
2. LES RAISONS DE CETTE SITUATION.....	3
2.1. UN DÉVELOPPEMENT MASSIF DE L'ÉLEVAGE HORS SOL	3
2.2. L'INSUFFISANTE EFFICACITÉ DES MESURES PRISES PAR LES POUVOIRS PUBLICS.....	5
3. UN NOUVEL ESPOIR : LE PLAN D'ACTION POUR UN DÉVELOPPEMENT PÉRENNE DE L'AGRICULTURE EN BRETAGNE	5
4. LES MOYENS DE DIMINUER LES EXCEDENTS.....	7
4.1. LE TRAITEMENT	7
4.1.1. <i>Élevages porcins</i>	7
4.1.2. <i>Élevages avicoles</i>	9
4.2. L'EPANDAGE.....	10
4.3. REDUCTION DES EFFECTIFS	12
5. CAS PARTICULIER DE LA REDUCTION DES EFFECTIFS	14
5.1. REDUCTION A CARACTÈRE ÉCONOMIQUE : RAPPEL DU PLAN PERRIN ET PERSPECTIVES ACTUELLES	14
5.2. REDUCTION DES EFFECTIFS A BUT ENVIRONNEMENTAL.....	15
5.2.1. <i>Détermination du montant de l'aide</i>	15
5.2.2. <i>Détermination de l'assiette de l'aide</i>	17
5.2.3. <i>Seuil d'attribution de l'aide</i>	17
5.2.4. <i>Possibilités de cumul de l'aide</i>	18
5.2.5. <i>Conditions à remplir par l'exploitant</i>	18
5.2.6. <i>Sélectivité</i>	18
5.3. AUTRES ASPECTS DE L'AIDE A LA REDUCTION D'EFFECTIFS :	20
5.3.1. <i>la fiscalité</i>	20
5.3.2. <i>Devenir des bâtiments</i>	20
6. CONCLUSIONS	21
1. Annexe 1 Aides au Traitement.....	22
2. Annexe 2 : revenu des éleveurs hors-sol	28
3. Annexe (Plan Perrin).....	36
4. Annexe	

1. La qualité des eaux en Bretagne reste inacceptable

Malgré les efforts accomplis :

- La qualité des eaux de surface y est encore trop souvent dégradée, notamment en ce qui concerne le paramètre "Nitrates"

Le suivi de la qualité des eaux de surface effectué en Bretagne par les services de l'État et l'agence de l'eau Loire-Bretagne montre pour l'année 2000, sur le paramètre "Nitrates", une situation globalement mauvaise avec un tiers des points présentant des concentrations maximales à 50mg/l et 11% dépassant en moyenne cette référence. La situation s'est toutefois légèrement améliorée par rapport à 1999 grâce aux écoulements importants dus à la forte pluviosité de l'année 2000.

Les teneurs en nitrates au niveau des prises d'eau superficielles ont légèrement diminué en 2000 (suivi DDASS et DRASS). Ce constat, largement du à l'effet de dilution lié au régime hydrologique et à la pluviométrie, reste à confirmer. Le non respect de la valeur de 50 mg/l dans les eaux brutes destinées à la fabrication d'eau potable, pour près d'une prise d'eau sur quatre traduit la dégradation chronique de la ressource et sa vulnérabilité.

- Les eaux du littoral elles-mêmes sont par endroit menacées

De plus ces écoulements importants ont entraîné par lessivage des sols des flux de nutriments très élevés vers la mer, entraînant une prolifération importante d'algues vertes. Le nombre de communes du littoral breton touchées par des quantités excessives d'algues vertes proliférantes a augmenté d'environ 45 en 1997, 1998, 1999 à 65 en 2000. Cette tendance qui s'est confirmée en 2001 est particulièrement préoccupante au regard de l'économie touristique.

2. Les raisons de cette situation

2.1. Un développement massif de l'élevage hors sol

Les conclusions des études sont toutes convergentes : la pollution diffuse par les nitrates d'origine agricole est la raison principale des teneurs excessives en nitrates des eaux en Bretagne. Si la majeure partie de ces nitrates sont d'origine animale et s'expliquent par l'importance des productions hors sol porcines et avicoles de la région, l'excédent est encore aggravé par une utilisation globalement insuffisamment raisonnée d'engrais minéraux.

Estimation des excédents d'azote¹

Le tableau suivant est établi à partir des données du recensement général de l'agriculture 2000, sur la base des références techniques nationales les plus récentes et conformément aux instructions de la circulaire du 27 décembre 2001 relative à la délimitation des zones d'excédent structurel (ZES).

¹ source : Mission régionale et interdépartementale de l'eau

Apports totaux annuels d'azote (en t/an)	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Bovins	122.000	
Porcins	61.000	
Volailles (PP : poules pondeuses) (VC : volailles de chair)	40.000 (PP 7.300) (VC 32.700)	
Autres espèces animales	4.000	
Effluents des collectivités et industries : effluents résiduels des stations urbaines et IAA, déchets verts, composts issus d'ordures ménagères, algues vertes. ²	8.000	
Apports d'azote minéral ³	140.000	170.000
Apports azotés totaux	375.000	405.000

Quantité d'azote exportée par les cultures : 290.000 tonnes par an, en prenant l'hypothèse très simplifiée que chaque culture peut recevoir 170 kg/ha/an, ce qui n'est pas la réalité agronomique⁴.

Par différence, on obtient **l'excédent d'azote estimé** :

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Excédent d'azote	85 000	115 000

Il n'est donc pas irréaliste de considérer que l'excédent est voisin de **100.000 à 110.000t/an.**

L'évolution des effectifs⁵

Elle peut être résumée par le tableau suivant entre 1988 et 2000

Cheptel vif	1988	2000
Bovins	2 577 000	2 261 000
Porcins	6 183 000	8 160 000
Poules pondeuses	20 941 000	24 247 000
Poulettes	8 817 000	11 754 000
Poulets de chair	44 160 000	41 264 000
Dindes	10 833 000	16 855 000

La diminution du nombre de bovins est due essentiellement à la régression des effectifs du cheptel laitier. Toutefois, la production laitière est restée stable car la

² Source partielle : ADEME. Déchets verts : 223.270 t collectés en déchetterie en 2000 représentant 1451 t d'azote (6,5 kg N/t). Composts issus d'ordures ménagères : 93.000 t produits en 2001 représentant 837 t d'azote (9 kg N/t). Algues vertes : 38.110 t ramassées en 1998 représentant 87 t d'azote (2,3 kg N/t).

³ Source : DRAF.

⁴Certaines parcelles ou parties de parcelles ne sont pas épandables et il conviendrait de calculer l'excédent plutôt sur la surface potentiellement épandable. Le chiffre annoncé peut donc apparaître comme un maximum et mérirait d'être revu sur des bases agronomiques.

⁵ source DRAF

productivité des animaux a fortement augmenté. Par ailleurs la production d'azote par UGB bovin (cf. normes "CORPEN") a du être réévaluée, conduisant au constat que le cheptel bovin contribue pour moitié aux émissions azotées provenant des élevages.

La quantité d'azote émise n'a donc cessé de croître

2.2. L'insuffisante efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics

Schématiquement, les pouvoirs publics ont décidé de mettre en oeuvre les outils qui avaient donné satisfaction pour résoudre, au début des années 1970, les problèmes liés à la pollution due aux activités industrielles : application à tous les élevages de la réglementation des établissements classés (1992), fixation d'objectifs de qualité sur le milieu (en particulier par l'application de la directive "Nitrates" et la désignation de l'ensemble de la Bretagne en zone vulnérable), application du principe pollueur-payeur en intégrant les éleveurs dans le système des redevances des agences de l'eau (1993).

Toutefois ces instruments se sont trouvés soit difficiles à appliquer, soit contournés par la profession agricole. Citons par exemple l'impossibilité d'appliquer la réglementation "Installations Classées" à des milliers d'élevages dans un délai raisonnable, compte tenu des moyens insuffisants des services de l'État, ou la mise en place d'un moratoire vidant de son contenu l'application du principe "pollueur-payeur" et des redevances qui y étaient attachées. Ces points de faiblesse ont fait l'objet de rapports de la part de la Cour des Comptes, de l'Inspection Générale des Finances et du COPERCI.

Les instruments uniquement financiers mis en place par les collectivités locales, en particuliers les deux premiers plans "Bretagne Eau Pure" n'ont pas fait montre d'une meilleure efficacité.

3. Un nouvel espoir : le plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture en Bretagne

La condamnation récente de l'État dans des contentieux tant nationaux qu'européens en raison de la teneur excessive en nitrates des ressources en eau utilisées pour produire de l'eau potable et parfois des eaux distribuées, le risque que ferait courir au secteur économique du tourisme une possible dégradation de l'image de la Bretagne, les atteintes à la conchyliculture et à la pêche côtière entraînées par la mauvaise qualité des eaux, les exigences des consommateurs dans le domaine de la qualité des aliments, de la traçabilité, du respect de l'environnement et du bien être animal.....sont des signaux forts qui ont alerté les responsables élus, professionnels, associatifs sur la nécessité d'une évolution significative et rapide des systèmes de production et des pratiques agricoles.

Cette prise de conscience s'est traduite par la signature d'une charte le 14 mai 2001 "pour un développement pérenne de l'agriculture et de l'agroalimentaire et la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne". Cette charte s'est traduite par un plan

d'action signé le 4 février 2002 par une soixantaine de représentants des organisations professionnelles agricoles, des filières agro-alimentaires, des associations de protection de l'environnement et de consommateurs et des collectivités locales.

L'idée force du plan d'action est **de répondre simultanément aux préoccupations environnementales et économiques**, puisque le potentiel agricole et agroalimentaire de la Bretagne ne pourra pas se maintenir sans reconquête de la qualité de l'eau et puisqu'il est indispensable de réconcilier l'ensemble de la société bretonne autour d'un projet partagé.

Sa philosophie est résumée ainsi dans son introduction : "**maintenir en Bretagne un maximum d'agriculteurs, d'entreprises et de salariés bénéficiant de revenus satisfaisants et de bonnes conditions de travail; restaurer la qualité de l'eau et préserver l'environnement**"

Les actions prévues, pour lesquelles un soutien financier de l'Etat a été accordé, portent sur

- L'agronomie (charte des prescripteurs, couverture végétale des sols....)
- L'agriculture de qualité (certification et qualification des filières, qualification des exploitations)
- La stratégie agroalimentaire (sécurité des aliments, logistique transport....)
- La résorption (unités collectives d'incinération pour la filière avicole. traitement des déjections animales, réduction volontaire du cheptel par départ en préretraite, **réduction volontaire des effectifs par cessation partielle ou totale d'activité**). Ce point, qui fait l'objet du présent rapport a été doté de **12,2 millions d'€** pour les 5 années du plan
- Maitrise sanitaire et bien-être (épidémio-surveillance, maitrise utilisation médicaments.....)
- Emploi Formation
- Actions d'accompagnement (parmi lesquelles il faut noter le renforcement de l'action publique et en particulier celui de l'inspection des installations classées par la création de 13 nouveaux postes en 2002 et de 7 en 2003).

Parce qu'il ambitionne de préserver le potentiel agro-alimentaire de la Bretagne tout en restaurant la qualité de l'eau, ce plan constitue un véritable défi.

4. Les moyens de diminuer les excédents

4.1. Le traitement

4.1.1. Élevages porcins

Le traitement des effluents a pour but principal d'éliminer le maximum d'azote.

Dans le cas des traitements les plus poussés il permet d'éliminer également une partie du phosphore.

Les procédés de traitement sont divers (compostage, déshydratation, coagulation-flocculation, boues activées) et permettent une élimination de l'azote allant de 50 % à 95 %. L'azote est éliminé en partie (en principe l'essentiel) sous forme d'azote atmosphérique, pour le reste à travers les refus, boues et effluents liquides (c'est-à-dire les co-produits).

Ces co-produits doivent à leur tour trouver une destination, soit par épandage, soit comme constituant d'un amendement industriel (cf. Fertival, filiale de la COOPRL). Cette question des co-produits est très importante : si elle n'est pas résolue, elle conduit à déplacer partiellement le problème.

Le procédé de loin le plus employé est celui des boues activées, inspiré directement du traitement classique des eaux usées. La charge à traiter par m³ est toutefois très supérieure, dans le cas de lisier de porc.

Il existe plusieurs niveaux de traitement par boues activées qui ajoutent successivement au simple traitement de nitrification-dénitrification, la séparation mécanique de phase, la centrifugation, la décantation-épaississement (pour les boues), le lagunage (pour les effluents liquides) : ils correspondent à des éliminations d'azote de plus en plus poussées accompagnées d'éliminations de phosphore croissant en proportion dès qu'il y a centrifugation.

Le choix du niveau de traitement est fonction de l'importance de l'excédent de l'exploitation :

- si celui-ci est faible, il est préférable de recourir à un traitement simple, avec un taux d'épuration faible, appliqué à un volume supérieur à celui de l'excédent, (pour atteindre l'objectif d'élimination d'azote fixé)
- si celui-ci est important, il faut faire appel à des traitements de plus en plus poussés, en fonction de l'objectif.

On voit que le volume traité n'est pas forcément fonction de l'importance de l'excédent (on traite un volume proportionnellement plus important dans le cas de petits excédents) ce qui permet une adaptation aux équipements dont la capacité ne peut varier au-delà de quelques modèles. Ainsi la règle de l'économie d'échelle ne joue pas à plein, ce qui peut autoriser le traitement de petits excédents à des coûts acceptables.

Il est difficile d'indiquer des **coûts d'investissements** moyens pour les stations de traitements sachant qu'ils varient selon le niveau de traitement retenu et selon la récupération d'équipements déjà présents sur l'exploitation (cuves). Des réalisations simples peuvent permettre à l'exploitant d'effectuer certains travaux lui-même. Il semble préférable de s'en tenir aux plafonds établis par l'Agence Loire-Bretagne en considérant toutefois :

- qu'ils simplifient l'approche, puisqu'ils correspondent à 2 niveaux de traitement de l'azote seulement : 70 % d'élimination de l'azote seule, 90 % d'élimination de l'azote avec traitement du phosphore.
- qu'ils sont considérés généralement comme sous-évaluant les coûts réels sachant que cette remarque paraît moins fondée si l'on considère le nouveau mode de calcul des plafonds établi par l'agence Loire-Bretagne⁶

Le **coût de fonctionnement** d'une station est fonction :

- du coût d'investissement qui engendre amortissement et frais financiers. Il est atténué par les aides (voir annexe 1), mais reste de toutes façons prédominant dans le coût de fonctionnement (de l'ordre des 2/3).
- des charges opérationnelles, essentiellement représentées par les dépenses d'énergie et d'entretien.

Comme pour les coûts d'investissement, il n'existe pour les coûts de fonctionnement aucune source fiable. Une enquête serait à réaliser dans ces 2 domaines par l'agence Loire-Bretagne, auprès des stations en fonctionnement, suffisamment nombreuses maintenant (l'étude effectuée par l'OFIVAL en mars 2001, portant sur 6 stations ne peut évidemment donner que des ordres de grandeur).

On considérera toutefois les fourchettes suivantes comme grossièrement représentatives :

- 0,06 € à 0,12 € / kg carcasse de production excédentaire
- 0,05 € à 0,075 € / kg carcasse de production totale
signalons que l'Agence de l'eau Loire-Bretagne donne des coûts de 0,13 € à 0,2 € par Kg de carcasse excédentaire.

En dépit de la marge d'incertitude (les chiffres de l'agence paraissent particulièrement élevés), il apparaît que même les références les plus faibles sont dangereusement proches du revenu agricole moyen en production porcine (cf. annexe 2), de l'ordre de 0,1 € / kg carcasse.

Le recours aux unités collectives de traitement peut sans doute permettre des économies d'échelle, autorisant l'accès au traitement des exploitations moyennes, mais aucun chiffre n'est disponible en matière de traitement collectif. Les unités mobiles de

⁶ Dans le cas d'une station de capacité 27 000 kg d'azote / an (traitement complet de l'azote et du phosphore, niveau de sophistication maximum) :

le plafond de l'agence est de 312 000 €.

Un devis type établi par une DDAF donne un coût de 310 000 €

traitement sont peut être également des solutions adaptées aux petits excédents (pas de référence).

Ceci mis à part, il semble bien que le traitement des effluents soit réservé aux exploitations les plus performantes (ce qui ne signifie pas forcément les plus grandes) et ne présentant pas de taux d'excédent trop élevés⁷

4.1.2. Élevages avicoles

Qu'il s'agisse de la filière poulets de chair (production de fumier = paille + fientes) ou poules pondeuses (production de fientes), il n'existe pas aujourd'hui de solution opérationnelle au problème du traitement des effluents de ces filières.

Ceux-ci sont donc épandus soit par les éleveurs eux-même, soit par les approvisionneurs en paille dans le cas des poulets de chair (échange paille contre fumier).

Les pistes suivantes sont étudiées :

- **compostage** : pour le moment, ce procédé n'est pas utilisable à grande échelle en raison des problèmes de commercialisation : tant que le produit n'est pas normalisé il garde le statut de déchets, et se valorise donc mal. L'exemple de la COOPERL et de la coopérative du Gouessant qui intègrent les co-produits du traitement des lisiers de porc ou des fientes de volailles séchées dans un engrais montre que le problème est soluble, mais les industriels de la filière volailles répugnent à s'engager dans cette pratique, (considérant que ce n'est pas leur métier par exemple).

Il faut noter aussi que des produits à base de fientes de volailles en provenance des Pays-Bas et d'Allemagne sont couramment commercialisées dans les zones céréalières du Bassin Parisien, ce qui est mal compris par les éleveurs bretons qui y voient une injustice due à la réglementation française.

- **centre d'incinération collective** : ce type de projet a la faveur de la filière. Étudié depuis 5 ans, il ne débouche toujours pas pour les raisons suivantes :
 - le niveau de prix de rachat de l'électricité proposé par EDF est jugé insuffisant par les promoteurs du projet (0,05 €/ kWh.). Ils demandent un alignement sur le prix de rachat consenti pour l'éolien (0,08 € / kWh) - (la production éolienne est spécifique en ce sens qu'elle n'engendre aucune pollution).
 - la réglementation actuelle, qui ne reconnaît pas le fumier de volaille comme biomasse, interdit, selon la profession, une incinération à basse température (700°C) qui permettrait la production de cendres commercialisables et limiterait le risque de formation de dioxines; au surplus la possibilité de commercialiser les cendres éviterait un surcoût lié à la mise en décharge de classe 1

Les professionnels attendent des réponses positives sur ces deux points (prix du kWh et biomasse) avant le 1/01/2003 sous peine d'abandonner le projet.

⁷ la COOPERL (à travers sa filiale DENITRAL) déconseille le traitement au-delà de 70 % d'excédent

- **gazéification**: ce procédé à l'étude, permettrait de traiter ensemble les sous-produits d'abattoirs (plumes, sang) devenus invendables (interdiction des farines de viande) et les fientes. Il intéresse par définition, les industriels, mais sa mise au point semble loin d'être acquise.
- **combustion en chaudière individuelle**: un prototype est en place dans une exploitation (il assure le chauffage d'un bâtiment).

De manière générale, la profession estime qu'actuellement la filière volailles ne peut supporter le moindre coût supplémentaire lié au traitement des fientes, ce qui implique que quelque soit le procédé retenu il doit s'équilibrer financièrement par des subventions publiques et la vente des sous-produits (énergie, engrais).

Cet objectif semble difficile à atteindre dans tous les cas de figure.

La situation est donc fondamentalement différente de celle qui prévaut dans la filière porcine où les éleveurs sont, d'ores et déjà, relativement nombreux à consentir un effort financier lourd pour traiter leurs effluents en vue de maintenir leur potentiel de production.

Il est vrai que la situation économique de cette filière paraît moins inquiétante, l'apparition d'excédents ayant toujours été plus conjoncturelle (cyclique) que structurelle comme c'est le cas pour la volaille de chair actuellement. A moins d'y consentir des aides sans précédent, la question du traitement des effluents avicoles en Bretagne est aujourd'hui dans une impasse.

4.2. L'épandage

La règle des 170 kg d'azote à l'hectare constitue aujourd'hui l'horizon indépassable des productions animales en ZES et en ZAC. Elle a pour conséquences de limiter les possibilités d'épandage des éleveurs à la fois sur leurs terres en propre et sur les terres d'autrui situées en ZES et en ZAC.

L'adoption d'un système de gestion collective de la pénurie (= les terres disponibles pour l'épandage), à l'échelle du canton, a conduit à instituer 2 plafonds liés entre eux par la règle des 170 kg d'azote / ha :

- un plafond de surface épandable par exploitation (toutefois les terres exploitées en propre peuvent déroger à cette règle, sur décision du Préfet)
- un plafond de production d'azote par exploitation obligeant à passer au traitement ou au transfert de l'excédent en cas de dépassement.

Le transfert hors du canton rencontre des obstacles identiques si les cantons voisins sont également en ZES ou en ZAC ce qui est très souvent le cas. Sachant que le dépassement des plafonds n'est admis que si le transfert a lieu dans un canton où la quantité d'azote produite, ramenée à l'hectare épandable n'excède pas 140 kg d'azote / hectare, il est aisément de constater que la possibilité de transfert ne s'offre que pour quelques éleveurs.

Transférer les produits épandables à longue distance (hors Bretagne par exemple) se heurte à une augmentation significative des coûts liés au transport et à

des réactions éventuellement hostiles de la part de départements non excédentaires, soit en raison du développement de leurs propres élevages⁸, soit plutôt de la méfiance des populations, aujourd'hui exacerbées à l'égard de tous déchets venant de l'extérieur

Les transferts sur les cantons côtiers, généralement hors ZES sont également à déconseiller pour des raisons faciles à comprendre (odeurs et développement d'algues en zone touristique), et rencontrerait en tout état de cause l'opposition des populations.

Par ailleurs, la recherche de terres "disponibles" pour l'épandage conduit naturellement à créer un marché, occulte mais réel, de droits à épandre, en raison de la raréfaction de ces terres. Il peut s'exprimer par la reprise de terres ou d'exploitations (recherchées dans cet esprit essentiellement pour le potentiel d'épandage qu'elles représentent) et par des compensations financières accordées aux exploitants qui mettent leurs terres à disposition pour l'épandage.

Ainsi, la comparaison entre les diverses méthodes utilisées pour régler le problème des excédents ne peut occulter le fait que l'épandage des excédents engendre un coût significatif, mais toutefois impossible à chiffrer puisqu'il ne peut être officialisé. Les perspectives de l'épandage seraient donc les suivantes :

- un coût croissant, fonction de l'insuffisance des terres disponibles
- une limite "physique" en tout état de cause

Les seules possibilités de transfert à grande échelle passent par l'organisation d'une filière de production d'engrais incluant des co-produits de traitement (refus, boues) ou des effluents (fientes sèches, fumier de volailles). La transformation d'un déchet en amendement autorise l'exportation de ces produits, hors du secteur de l'élevage, vers des activités agricoles qui sont demanderesses. Elle nécessite l'intervention de groupes puissants de la filière élevage, prêts à assumer l'éventuel manque à gagner généré par le lancement de ce type de production. Pour le moment, de rares groupes (Cooperl, Le Gouessant..) ont monté des installations de taille significative. Sa nécessité semble toutefois reconnue dans le secteur avicole, tout au moins coopératif.

Enfin, même s'il ne faut pas exagérer les possibilités ouvertes par ce procédé, le recours systématique à l'enfouissement des effluents d'élevage permet d'étendre de façon non négligeable la surface potentiellement épandable (SPE). Cette méthode autorise en effet à réduire les distances d'interdiction par rapport aux maisons d'habitation et par rapport aux cours d'eau, et donc permet d'agrandir la SPE. Mais aucune référence n'existe actuellement permettant d'évaluer l'impact possible du recours à cette mesure.

De même, une meilleure utilisation des terres selon le type de culture permettrait de réduire les risques liés à l'épandage : il semble confirmé que les surfaces cultivées en céréales autres que le maïs ou les prairies reçoivent beaucoup moins d'épandages que les cultures de maïs : Le plafond de 170 kg / ha peut donc être respecté en moyenne sur la SPE, mais largement dépassé dans certains cas (cultures de maïs). Un rééquilibrage des quantités épandues serait donc très

⁸ A la limite le transfert d'élevages vers ces zones paraîtrait plus rationnel (et pourrait avoir un effet positif en terme d'aménagement rural).

bénéfique, mais ne ferait en fait que rétablir une situation qui est considérée comme virtuellement acquise⁹

4.3. Réduction des effectifs

- La problématique de la réduction des effectifs , vue par les professions , se présente différemment selon les filières :
 - Dans la filière "volailles de chair" la profession admet la nécessité de réduire la production (d'environ 100 000 t ?) pour sortir d'une crise qui est devenue structurelle.
 - Dans la filière porcine, la profession n'a pas renoncé, à développer la production en ayant recours au traitement des effluents. Elle est toutefois soucieuse que les exploitants qui ne peuvent ni traiter, ni transférer leurs excédents d'azote puissent cesser leur activité dans des conditions satisfaisantes.

Dans les 2 cas, la question des exploitants qui n'ont pas de solution au problème des excédents devrait se régler par la restructuration des exploitations. L'objectif affiché dans la filière porcine, consiste à concentrer la production sur des exploitations (en société ou en GAEC) à 3 ou 4 UTA, qui peuvent supporter la charge de stations individuelles de traitement. Dans le secteur volailles, où il y a beaucoup de petites exploitations, le langage est moins direct mais la logique est la même. Une aide à la réduction du cheptel devient acceptable par la profession si elle contribue à atteindre l'objectif fixé ci-dessus.

Toutefois, la restructuration peut aussi passer par des reprises d'exploitation, processus individuel qui vient s'ajouter au processus collectif consistant à inciter à la réduction ou à la cessation en versant une aide.

Le choix des intéressés (cédants et repreneurs) dépendra bien sûr du niveau de l'aide, mais aussi des conditions d'attribution des surfaces potentiellement épandables, considérées comme des "droits d'épandage", ainsi récupérées.

Actuellement la réglementation (en ZES et en ZAC) n'autorise la réattribution des possibilités d'épandage offertes par la résorption (traitement, transfert, cessation), qu'à certaines catégories d'éleveurs (JA, EDEI) dans la limite de 25 % en ZES et 15 % en ZAC. C'est ce qui est appelé "la marge de développement".

En toute logique, la marge récupérée contre l'octroi d'aides à la réduction devrait obéir aux mêmes conditions d'attribution.

La redistribution serait donc limitée à la fois quant aux catégories d'éleveurs concernés, et quant à la proportion redistribuée.

⁹ Prendre en compte la réalité des pratiques agricoles, reviendrait aujourd'hui à affecter les superficies épandables de coefficients prenant en compte leur usage effectif (1 pour le maïs, et inférieurs à 1 pour les autres).

En cas de restructuration par reprise d'exploitations l'autorisation demandée par la profession d'ajouter les possibilités d'épandages récupérées à celles existantes, s'accompagnerait, si elle était accordée, d'un prélèvement qui reste à définir. Mais même en cas d'un prélèvement de 30 %, l'éleveur conserverait 70 % des possibilités d'épandage de l'exploitation reprise, ce qui est très supérieur aux 25 % et 15 % cités plus haut. Il y aurait accès, de plus, même s'il n'est ni JA, ni EDEI

IL y aura donc à priori concurrence, entre restructuration avec aide publique et restructuration directe par reprise d'exploitation. Mais cette concurrence sera limitée car l'aide à la réduction ne pourra remporter les suffrages d'une certaine catégorie d'éleveurs, ceux d'âge moyen disposant d'une exploitation "à l'aise", puisqu'ils n'auront jamais accès à la marge de développement¹⁰

Pour leur part les collectivités ont des positions plutôt réservées sur une aide à la réduction des effectifs, en raison des craintes relatives au potentiel de productions animales qui est un des piliers de l'économie bretonne : position défavorable de la Région, positions plus nuancées des Départements. Ainsi le Département du Finistère a prévu, dans sa délibération du 14 mai 2002, un accompagnement financier des réductions volontaires d'effectif avec pour objectifs de contribuer à la résorption des excédents d'azote organique et de favoriser l'installation des JA et la restructuration des élevages. Le dispositif devrait être étudié avec l'Etat.

Il semble donc bien clair qu'un plan d'aide à la réduction des effectifs se trouvera, par définition, au confluent de 3 préoccupations :

- une préoccupation économique : répondre à un problème structurel d'adaptation des moyens de production en matière de volailles de chair.
- une préoccupation socio-économique : assurer la restructuration des élevages, priorité étant donnée aux JA et aux EDEI, en offrant une porte de sortie à ceux qui ne sont plus en mesure de "rester dans la course"
- une préoccupation environnementale : contribuer à la résorption des excédents d'azote et de phosphore.

Par rapport aux méthodes de résorption précédentes, la réduction des effectifs a l'avantage de garantir la suppression à 100 % de l'azote et du phosphore correspondant aux effectifs supprimés et pour cette raison elle a la préférence des associations écologiques bretonnes (mis à part le fait que les éleveurs seront indemnisés pour se mettre en conformité avec la loi).

¹⁰ Toutefois les exploitations en société ou en GAEC incluent très souvent un JA ce qui permet peut-être de tourner la difficulté

5. Cas particulier de la réduction des effectifs

5.1. Réduction à caractère économique : Rappel du plan Perrin et perspectives actuelles

Le plan Perrin (cf. annexe 3) avait pour objectif de réduire de 1 M de m² la surface en poulaillers de volailles de chair. Cet objectif n'a pas été véritablement atteint, car si le plan a conduit à une réduction effective de 500 000 m², cette réduction a été quasiment annihilée par une reprise des créations et des extensions aboutissant à 470 000 m² de poulaillers supplémentaires. Toutefois, alors que la Région Bretagne avait été la principale bénéficiaire du plan de cessation, plus de la moitié des nouvelles capacités se sont créées hors Bretagne. Le bilan est donc une restructuration partielle centré sur la Bretagne et sur une production de type standard (alors que les productions sous label se sont développées hors Bretagne).

Si le plan avait totalement réussi et bien que les causes essentielles de la crise soient d'origine externe (concurrence des importations de pays tiers, problèmes tarifaires), on peut penser qu'une diminution effective, c'est-à-dire pérenne, de 1 M de m² aurait mis la filière dans une situation nettement différente de ce qu'elle est aujourd'hui (moins 30 000 m² sur la France entière et moins 180 000 m² sur la Bretagne) et aurait peut-être permis d'éviter une nouvelle intervention telle qu'elle s'avère indispensable actuellement.

Cette remarque est à rapprocher des objectifs de réduction des effectifs, résultant des souhaits des professionnels qui vont de 100 à 200 000 t de poulets (100 000 t correspondent à environ 650 000 m² de poulailler) et qui rejoignent les objectifs du plan Perrin

Au minimum, l'opération de réduction envisagée aujourd'hui devrait donc être d'un ordre de grandeur analogue à ce qui a été effectivement réalisé en 1999-2000, mais il devra être fait en sorte que cette réduction soit pérenne.

Les aides pratiquées dans le cadre du plan Perrin ont été les suivantes :

- aide de l'État : **120 F / m²**¹¹
- aide des collectivités : **30 F / m²**

Si l'on envisage l'opération sous l'angle environnemental (ce qui n'était pas son objet), elle est revenue à accorder au total 5,44 € / unité d'azote éliminée.

Dans le cadre d'une nouvelle opération, il conviendrait de tirer les leçons du passé et s'assurer que la création de nouvelles capacités ne viendra pas annuler les gains enregistrés.

¹¹ L'aide proposée au départ (avant négociation avec les professions) était de 80 F / m²

Ceci est possible dans les ZES et les ZAC (c'est-à-dire essentiellement en Bretagne) par une application rigoureuse de la réglementation "installations classées" et de la directive "nitrates", mais pas ailleurs. Ce point est important car, en 1999-2000, l'aide a abouti à transférer une partie de la production concernée en Bretagne, dans les autres régions françaises, ce qui peut constituer un objectif d'aménagement rural (déconcentrer une production hors sol) qui, au demeurant, n'était pas poursuivi, mais a été peu apprécié par les professionnels bretons.

5.2. Réduction des effectifs à but environnemental

Il s'agit d'inciter à une réduction des effectifs dans le but, principalement, de résorber les excédents d'azote et de phosphore.

L'aide s'adressera notamment aux éleveurs soumis à obligation de traitement et dans l'impossibilité de supporter la charge financière engendrée par le traitement.

Il faut rappeler que le plafond de production d'azote imposant de traiter l'excédent varie selon les cantons de 12 500 à 20 000 kg d'azote / an, ce qui correspond en production porcine à des effectifs naisseur-engraisseur allant de 140 à 220 truies, c'est-à-dire à des élevages de taille moyenne (la moyenne est de 150 – 160 truies).

Elle s'adressera également à des élevages plus petits, dont les performances techniques sont insuffisantes pour assurer la rentabilité (ce sera particulièrement le cas dans le secteur des volailles de chair en raison du caractère structurel de la crise) et à des cas particuliers d'élevages confrontés à des problèmes environnementaux locaux jugés insolubles (impossibilité de disposer de surfaces d'épandage par exemple).

Enfin dans le secteur de la production d'œufs, l'application des normes de la directive "bien être" va avoir un impact très important qui pourrait être insupportable pour les élevages dégageant de faibles marges (cf. annexe 2, production d'œufs).

Certaines productions bovines pourraient être également concernées : vaches allaitantes hors droits, veaux en batterie, ... Le secteur allaitant devrait toutefois rester un utilisateur marginal de l'aide, ses effectifs étant "encadrés" par des droits à prime

5.2.1. Détermination du montant de l'aide - Degréssivité

L'objectif principal étant environnemental, il convient de fixer le montant d'aide à consentir pour obtenir l'élimination d'un kg d'azote issu de la production animale.

Pour déterminer ce montant la mission s'est appuyée sur les considérations suivantes

1. Que l'aide soit suffisamment incitative, et à cet égard le bon accueil fait au plan Perrin en fait une référence intéressante
2. Que l'aide au Kg d'azote éliminé par réduction des effectifs ne soit pas sensiblement différente de l'aide au Kg d'azote éliminé par traitement
3. Que l'aide représente entre 2 et 3 années de revenu agricole

Les données dont la mission disposait à ce sujet sont les suivantes, par kilo d'azote produit :

- **aide au traitement** (aide à l'investissement de l'agence Loire-Bretagne) :

- ◊ production porcine : 3,6 à 4,5 €
- ◊ production d'œufs : 2,4 €

- **plan Perrin** : 5,4€, dont :

- ◊ aide de l'État : 4,35 €
- ◊ aide des collectivités : 1,09 €

- **revenu agricole moyen** :

- ◊ production porcine : 2,15 €
- ◊ production d'œufs : 1,42 €
- ◊ production de poulets de chair : 1,83 €

Remarque : En ce qui concerne les investissements en stations de traitements, il faut ajouter à l'avantage de l'aide, la possibilité d'amortissement accéléré qui permet une économie d'impôt appréciable (dans la mesure où le compte d'exploitation dégage des bénéfices imposables). De plus l'éleveur bénéficiera d'une prime pour épuration qui viendra en déduction de la redevance due à l'Agence de l'eau.

L'examen des données ci-dessus conduit à proposer une aide de 5 € par kg d'azote éliminé résultant de la réduction d'effectifs.

En effet ce montant représente :

- en production porcine, 2,3 années de revenu moyen
- en production d'œufs, 3,5 années de revenu moyen
- en production de poulets de chair, 2,7 années de revenu moyen

La mission pense en outre qu'il serait souhaitable que l'aide s'applique de manière dégressive en fonction de la taille de l'exploitation, par tranche de production d'azote, et propose à titre d'exemple les modalités suivantes :

tranche	production de N	équivalence	aide
1	0 à 10 000 Kg N/an	110 truies Nais.Engr.	5 €/Kg N
2	10 à 15 000 Kg N/an	165 truies Nais.Engr.	4 €/Kg N
3	15 à 20 000 Kg N/an	220 truies Nais.Engr.	3 €/Kg N
4	> 20 000Kg N/an	>220 truies Nais.Engr.	0

L'aide maximum ne pourrait dépasser 85 000 €

Des modalités de dégressivité avaient été mises en œuvre lors du rachat des références laitières, dans le but de privilégier les petits élevages.

5.2.2. Détermination de l'assiette de l'aide

L'aide s'applique sur la base du cheptel autorisé ou déclaré. Les élevages non soumis à déclaration ne sont pas retenus.

Si la moyenne du cheptel effectivement présent sur l'exploitation au cours des 2 dernières années est inférieure au chiffre autorisé ou déclaré, c'est le cheptel présent qui est pris en compte.

Par ailleurs, cette aide n'a pas pour but d'aider les éleveurs à s'adapter aux normes de la directive bien-être : l'assiette sera donc déterminée par réduction du nombre d'animaux établi comme indiqué ci-dessus, du pourcentage nécessaire pour respecter des normes de la directive bien-être.

5.2.3. Seuil d'attribution de l'aide

Deux options sont envisageables :

1. Permettre aux éleveurs ayant dépassé le plafond cantonal imposant le passage au traitement ou au transfert, de réduire leur effectif au niveau du plafond, si l'excédent à traiter est insuffisant pour rentabiliser le traitement ou le transfert.

Dans ce cas, il faut accepter des réductions limitées en fixant un seuil pour éviter de traiter des micro dossiers : par ex. 500 kg d'azote / an, soit 2500 € d'aide.

Les réductions pourront s'effectuer par désaffection de portions d'ateliers (démontage des équipements) ou allongement des vides sanitaires. Dans tous les cas ils imposeront des contrôles relativement lourds (comme ceux correspondant à l'application de la réglementation installations classées)

2. Ne prendre en compte que des fermetures de bâtiments entiers pour simplifier les tâches de contrôles, ce qui entraînera le plus souvent la

cessation de l'activité concernée. C'est ce qui avait été retenu dans le cadre de l'aide OFIVAL "volailles de chair". Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de fixer un seuil. Le champ d'application de l'aide s'en trouvera fortement réduit puisque ne seront susceptibles d'être intéressés que les éleveurs en grandes difficultés, marginalisés ou confrontés à des problèmes environnementaux insolubles.

Cette option **présente l'avantage d'être plus aisément contrôlable** et d'assurer la pérennité de la mesure.

La faisabilité des contrôles devrait en tout état de cause être le facteur de choix déterminant entre ces 2 options.

5.2.4. Possibilités de cumul de l'aide

En cas de création d'une aide restructurante à vocation socio-économique dans le secteur de la volaille de chair, appliquée à l'ensemble de la France, elle pourrait se cumuler avec un complément d'aide environnementale dans la mesure où le dossier remplirait également les conditions d'aide propres à celle-ci et où le montant de cette nouvelle aide serait inférieur à celui de l'aide environnementale qui constituerait le plafond de cumul.

Des aides des collectivités pourraient s'ajouter à l'aide environnementale, ainsi que cela avait été fait dans le cadre de l'aide OFIVAL "volailles de chair". Un plafond serait à établir (celui du plan "volailles de chair" représentait environ 3 années de bénéfices agricoles).

5.2.5. Conditions à remplir par l'éleveur

Il devra être en règle avec la réglementation "installations classées" c'est-à-dire, respecter le niveau d'effectifs autorisé ou déclaré, mais sans avoir forcément rempli les obligations relatives à l'épandage assortissant la décision préfectorale car la mesure de réduction des effectifs a précisément pour objectif de permettre à l'éleveur décidant de poursuivre ses activités de remplir ces obligations.

Son élevage devra naturellement être situé en ZES ou en ZAC. Son autorisation I.C – ou sa déclaration – devra être annulée ou modifiée par le Préfet simultanément à l'attribution de l'aide.

5.2.6. Sélectivité

Compte-tenu de la modestie du budget réservé à cette opération de réduction des effectifs, il paraît indispensable de prévoir des critères destinés à établir un ordre de priorité pour l'acceptation des demandes d'aide.

Ces critères pourraient être les suivants :

- éleveurs cessant toute activité d'élevage
- éleveurs les plus excédentaires sur la base du ratio : charge azotée/surface épandable des terres en propre
- éleveurs qui ne peuvent pas remplir les conditions d'épandage (coût du traitement ou du transfert insupportable)
- éleveurs situés dans des périmètres de protection de captage d'eau potable
- éleveurs fermant un bâtiment entier

il appartiendrait à la CDOA d'établir sur la base de ces critères la liste des dossiers retenus, classés par ordre de priorité

5.3. Autres dispositions à introduire dans le dispositif

5.3.1. dispositions fiscales

Appliquer la fiscalité habituelle à cette aide reviendrait à la vider en partie de son contenu. En effet, intégrée dans le bénéfice l'aide serait gavée par :

- l'impôt sur le revenu
- les cotisations MSA

ce qui, sauf neutralisation par un déficit d'exploitation d'importance égale au montant de l'aide, conduirait à une ponction de près de 50 % sur tout ou partie de l'aide.

Sur le plan fiscal, il faudrait donc obtenir un dispositif identique à celui accepté par les Finances dans le cadre du plan Perrin : dégrèvement du montant de l'aide jusqu'à 1 MF de CA, mais en obtenant un relèvement du plafond de CA (à 2 MF par exemple).

Le plafond de 1 MF paraît en effet un peu faible puisqu'il correspond à :

- environ 65 truies NE
- environ 12 000 poules pondeuses
- environ 1500m² en atelier poulets de chair

5.3.2. Devenir des bâtiments

En cas de fermeture d'un bâtiment entier, il faut envisager l'hypothèse (probable) qu'on ne lui trouve aucune utilisation pour différentes raisons (vétusté notamment). Dans ce cas sa démolition serait souhaitable surtout si elle entraîne une amélioration paysagère, mais elle s'avérera très coûteuse en raison notamment de la présence quasi systématique d'amiante-ciment : les précautions nécessaires pour son enlèvement et la mise en décharge (classe 1) grèvent lourdement le budget de démolition.

Il serait nécessaire qu'une réflexion soit engagée par les collectivités pour aider à la disparition des "verrues" les plus voyantes dans des paysages méritant d'être préservés.

6. Conclusions

La mission confirme l'intérêt de mettre en place une incitation financière à la réduction volontaire des effectifs du cheptel breton, en complément de l'aide au traitement, qui, compte tenu de son coût et de ses limites techniques, ne peut résoudre totalement la résorption des excédents d'azote.

Cette incitation s'adresserait principalement aux élevages petits et moyens pour lesquels l'accès au traitement sera difficile, pour des raisons soit techniques soit économiques, (et qui pourraient s'en affranchir simplement en limitant leur production d'N) ce qui leur permettrait de poursuivre leur activité tout en respectant leurs obligations de résorption de leurs excédents d'azote.

Le dispositif proposé n'a pas pour vocation à contribuer à résoudre la crise structurelle dont souffre actuellement la filière avicole, ni d'aider les éleveurs à se mettre en conformité avec les normes de la directive "bien-être".

La pérennité des effets de cette mesure sera largement conditionnée par les moyens que les services de l'État consacreront au contrôle des éleveurs bénéficiaires, pour le respect de la réglementation des établissements classés et de la directive "nitrates"

La mission estime que, au delà des subventions, d'autres instruments économiques pour lutter contre les excédents d'azote devraient être étudiés et, peut-être, expérimentés. Elle a obtenu sur ce point une aide du Conseil Général des Mines sous forme d'une contribution que l'on trouvera en annexe (annexe IV).

Elle estime également que lors de transactions entre éleveurs, une diminution de l'ordre de 30% des droits à produire faisant l'objet de la transaction devrait être opérée.

Enfin elle s'est interrogée sur l'intérêt que pourrait avoir l'Agence de l'eau Loire-Bretagne à étudier sous quelles conditions et selon quelles modalités elle pourrait participer à la résorption des excédents d'azote en ZES et en ZAC par le moyen de la réduction des effectifs, dans la mesure où cette réduction peut contribuer efficacement à la protection des milieux aquatiques en Bretagne

Yves Fournier
Chargé d'Inspection Générale



Alain Gilot
Ingénieur en chef du Génie Rural
des Eaux et des Forêts



Antoine Masson
Ingénieur en chef des Mines



Jean-Pierre Vogler
Ingénieur Général du Génie Rural
des Eaux et des Forêts



1. Annexe 1 Aides au Traitement

Aide de l'agence Loire-Bretagne

Les conditions d'attribution de cette aide sont en cours de révision. Toutefois les conditions suivantes restent inchangées :

- les travaux concernent des unités de traitement individuelles, semi-collectives, collectives, centralisées ou mobiles
- les zones concernées sont uniquement les zones d'excédent structurel d'azote lié à l'élevage (ZES)
- l'élevage est intégrable et en situation d'excédent sur un plan d'épandage installations classées.
- les travaux nécessaires au niveau des bâtiments doivent avoir été réalisés ou être en cours de réalisation
- la quantité d'azote soumise au traitement est calculée sur la base du cheptel détenu au 01/01/1994. En cas de traitement d'une quantité supérieure ou d'augmentation postérieure des effectifs ou du nombre de reproducteurs, 2 cas de figure :
 - ✧ cas général ; l'investissement est inéligible
 - ✧ jeune agriculteur dans le cadre de l'installation et EDEI : si l'accroissement de la production d'azote est prélevée sur la « marge cantonale de développement de la production » et si les seuils définis par le décret 2001-34 du 10/01/2001 sont respectés, l'investissement est éligible à l'exception de la part correspondant à l'accroissement de production par rapport au niveau constaté au 01/01/1994.
- la dépense prise en compte est affectée d'un coefficient de pondération k, rapport entre la production d'azote des cheptels autorisés au 01/01/1994 et la production d'azote des cheptels détenus au 01/01/1994
- le taux de l'aide est de 30 % des dépenses éligibles
- préalablement au traitement, l'éleveur doit s'engager à mettre en œuvre les mesures de résorption suivantes :
 - ✧ réduction de la pollution à la source (alimentation bi-phase ou multiphasique pour les porcs, éventuellement réduction de cheptel)
 - ✧ accroissement des surfaces d'épandage (si c'est possible)
 - ✧ exportation des déjections animales brutes hors ZES (si c'est possible)

- le procédé mis en œuvre doit avoir été agréé par l'agence.

✧

✧ ✧

Les modifications en cours portent sur l'établissement des coûts de référence (plafond de dépenses éligible).

1 Actuellement les règles sont les suivantes :

- **séchage des fientes** : 2,5 € HT / place de poule pondeuse
- **autres traitements**

coût plafond :

- 13,3 € x capacité de traitement annuelle (*si celle-ci ≤ 5000 kg d'azote / an*)
- 39 200 € + 5,46 € x capacité de traitement annuelle (*si celle-ci ≥ 5000kg d'azote / an*)

Sont en outre pris en compte, les investissements suivants :

- hangars de stockage de fientes séchées
- ouvrages de stockage des effluents : fosses
- pour les boues, lagunes pour les effluents liquides

2) A l'avenir (2003) les règles intégreraient les ouvrages de stockage dans les conditions suivantes :

- **séchage des fientes** :

installations de séchage	2,5 € poule pondeuse
couverture des aires de stockage de fumier	38 € / m ² éligible
radier des fumières	46 € / m ² éligible
murs des fumières	76 € / m ² éligible

soit au total, un coût plafond d'environ 3,6 € / poule pondeuse soit 8€ / kg d'azote résorbé, ou encore une aide de l'agence proche de 2,4 € / kg d'azote résorbé.

- **autres traitements** :

Coût plafond

- 90 000 € + 4,8 € x capacité de traitement annuelle
(*sans traitement du phosphore*)
- 150 000 € + 6 € x capacité de traitement annuelle

(avec traitement du phosphore)

L'assiette sera généralement comprise entre 12 et 15 €/ kg d'azote résorbé, soit une aide de l'agence comprise en général entre 3,6 et 4,5 € / kg d'azote résorbé.

Avec ces nouvelles règles, la différence d'efficacité entre les divers procédés de traitement (le taux d'élimination de l'azote peut varier de 50 à 95 %) sera partiellement prise en compte, les procédés éliminant le phosphore ayant un meilleur taux d'épuration azotée (en moyenne 90 %) que ceux limités au traitement de l'azote (en moyenne 70 %).

Condition supplémentaire liée à ces nouvelles règles d'établissement des coûts plafond : la quantité de phosphore contenue dans les co-produits restant à gérer sur l'exploitation ne devra pas dépasser 250 kg de P2O5 / ha.

Aides des collectivités

La Région Bretagne intervient dans les mêmes conditions que l'agence (même détermination de l'assiette subventionnable) à un taux de 15 % à condition que la ou les exploitations concernées (en cas de projet collectif) produisent moins de 20 000 kg d'azote / an) par exploitation.

Les départements bretons interviennent également à un taux de 15 %, cumulable avec les autres aides, au bénéfice des exploitations produisant moins de 20 000 kg d'azote / an, mais les autres conditions de leur intervention restent encore mal connues.



Les différentes aides (État et collectivités) à l'exception des aides européennes (rôle peu significatif) ont été calculées dans le tableau 1 pour différentes capacités de traitement, 2 taux d'élimination de l'azote (70 % et 90 %) et 2 types de conditions d'attribution des aides (actuelle et à venir).

Les aides des collectivités ne s'appliquent que pour des exploitations traitant moins de 10 000 kg d'azote, soit 7000 kg éliminés. En effet le seuil cantonal d'obligation de traitement le plus bas est de 12 500 kg d'azote / an, soit pour une exploitation produisant 20 000 kg d'azote / an (plafond de production pris en compte par les collectivités), un excédent à éliminer de 7500 kg d'azote / an.

Les collectivités peuvent toutefois intervenir au-delà dans le cas d'installations de traitement collectives (pourvu que chaque exploitation concernée produise moins de 20 000 kg d'azote / an).

Dans le cadre des règles actuelles, les aides concernant les compléments d'investissement (stockage des boues et des effluents), ont été estimées sur la base d'un devis-type de station à traitement poussé (y compris le phosphore).

En se limitant à l'aide de l'agence, on constate :

- Une amélioration du niveau de l'aide de l'ordre de 50 % avec l'application des nouvelles règles (un peu moins dans le cas de prise en compte de compléments d'investissement dans le cadre des règles actuelles).
- Une fourchette d'aide (ou kg d'azote éliminé) qui va de 3,6 € / kg d'azote / an à 5,9 € / kg d'azote éliminé.

Le cas de stations de traitement de capacité inférieure à 10 000 kg d'azote traités / an (et même inférieure à 15 000 kg d'azote traités / an) étant plutôt rare, la fourchette citée plus haut (estimation de l'agence) de 3,6 à 4,5 € / kg d'azote éliminé paraît cohérente avec les chiffres de ce tableau.

Tableau 1
Aides aux stations individuelles

KgN entrée rdt KgN éliminé	Aide actuelle					Aide future			
	aide kg	aide Kg	plus aide	plus aide	compl.t d'invest.	aide Kg	aide Kg	plus aide	plus aide
	entrée	éliminé	Région	Départemt	stockage	entrée	éliminé	Région	Départemt

10 000									
70%	2,82	4,00	2	2	—	4,14	5,91	2,96	2,96
8 750			total : 6	8				8,87	11,83
12 500									
70%	2,58	3,68	0	0	—	3,60	5,14	0	0
10 500									
15 000									
70%	2,42	3,46	0	0	—	3,24	4,63	0	0
10 500									
17 500									
70%	2,31	3,30	0	0	—	2,98	4,26	0	0
12 250									
20 000									
70%	2,23	3,18	0	0	—	2,79	3,99	0	0
14 000									
22 500									
70%	2,16	3,09	0	0	—	2,64	3,77	0	0
15 750									
25 000									
70%	2,11	3,01	0	0	—	2,52	3,60	0	0
17 500									

20 000									
90%	2,23	2,48	0	0	0,80	4,05	4,50	0	0
18 000			total :		3,28				
22 500									
90%	2,16	2,40	0	0	0,80	3,80	4,22	0	0
20 250			total		3,20				
25 000									
90%	2,11	2,34	0	0	0,80	3,60	4,00	0	0
22 500			total		3,14				
27 500									
90%	2,07	2,30	0	0	0,80	3,43	3,82	0	0
24 750			total		3,10				
30 000									
90%	2,03	2,26	0	0	0,80	3,30	3,67	0	0
27 000			total		2,86				

Aides aux stations collectives

Le seul changement consiste dans la possibilité pour les collectivités locales de dépasser le plafond de production de 20 000 kg d'azote, ce plafond étant multiplié par le nombre d'exploitations livrant des effluents à la station. Ceci permet de prendre en compte des exploitations produisant plus de 20 000 kg d'azote, dès lors que le plafond global = 20 000 kg x nombre d'exploitations adhérentes, est respecté.

En outre, la station doit traiter les effluents de 3 exploitations au minimum, et sa capacité totale, ne pas dépasser une taille raisonnable (ce qui exclut sans doute les grands projets collectifs qui défraient la chronique en suscitant de nombreuses protestations locales ; la motivation du seuil de 3 exploitations reste par contre mystérieuse).

Actuellement les projets collectifs sont minoritaires :

170 stations existantes ou en cours de construction réunissent 203 élevages, ce qui correspond au plus à une trentaine de projets collectifs.

2. Annexe 2 : revenu des éleveurs hors-sol

Production porcine (sources COGEDIS)

Il paraît judicieux, pour établir un revenu moyen de référence de privilégier la période récente, c'est-à-dire le dernier cycle du prix du porc constaté de 1997-1998 à 2001-2002

En effet les cycles antérieurs paraissent moins représentatifs (3 années consécutives de prix élevés entre 1990 et 1993). En outre, plus on remonte dans le temps et plus les principaux paramètres déterminant le revenu de l'exploitation (prolifilité, coût de l'alimentation) sont éloignés de ceux constatés aujourd'hui.

Le revenu moyen s'établit alors à :

94 € / truie¹²

ou 10,7 €/ 100 kg carcasse

(sur la base de 21,6 porcs / truies / an et 84 kg carcasse / porc)

La prolifilité a peu évolué au cours de ces 5 campagnes de même que l'indice de consommation, tandis que le coût du kg de gain après avoir fortement baissé, remontait en 2001-2002. Sur cette dernière campagne la dégradation des critères technico-économiques a été sensible mais semble exceptionnelle. La réalisation de nouveaux progrès en matière de critères techniques s'avèrera toutefois de plus en plus difficile, tandis que le coût du gain de poids sera de plus en plus tributaire du coût des matières premières.

La perspective immédiate (horizon 2002-2003) est caractérisée par la chute des cours, sensible dès le début 2002, et qui devrait s'aggraver en 2003. L'amélioration des charges proportionnelles permise par le retour à une meilleure prolifilité par rapport à 2001 et la réduction du coût de l'alimentation (céréales moins chères, récolte record de soja) ne compensera que très partiellement la chute des cours, d'autant plus que le poids des cotisations MSA va augmenter conséutivement aux bons résultats antérieurs.

Le résultat d'exploitation risque d'être voisin de 0, voire négatif (en 2003), avec corrélativement une dégradation continue de la trésorerie sur toute la période 2002-2003. Cette situation interdira (jusqu'au retour à une situation de marché favorable) le recours aux investissements (et notamment aux investissements de traitement des effluents, qui engendrent des coûts de fonctionnement et aucune amélioration de rentabilité), pour les exploitations les moins performantes et les plus fragiles financièrement.

¹² L'étude OFIVAL 1995-1999 fait apparaître un revenu moyen de 206 €/T.

Production d'œufs (sources COGEDIS)

La période 1997-1998 à 2001-2002 peut être retenue comme constituant un cycle complet sur cette période le revenu moyen s'établit à :

0,22 € / 100 œufs

Caractérisée par une situation de prix favorables en 2001, la production d'œufs a toutefois souffert d'une dégradation significative des charges de production : baisse de la productivité, baisse de l'indice de consommation et surtout hausse forte du coût de l'aliment (liée à l'interdiction des farines animales).

L'amélioration de revenu par rapport à 2000 est donc bien moindre que celle escomptée.

La situation à venir est encore peu prévisible en termes de marché, mais sera en tout état de cause marquée par l'application de la réglementation européenne sur le bien-être des poules qui sera effective à compter du 01/01/2003 : minimum de 750 cm² par poule pour les installations nouvelles, passage de 450 à 550 cm² pour les autres, puis à 750 cm² au 01/01/2012.

Les conséquences en seront :

- une forte baisse de la production : - 20 % hors création de surfaces nouvelles.
- un coût supplémentaire de 0,05 € pour 100 œufs, soit une diminution de plus de 20 % du revenu moyen établi plus haut.

Volailles de chair

Sur 5 années (1997 à 2001), représentant approximativement un cycle complet, le revenu moyen s'établit à : 6,61 €/m² de poulailler, soit 0,33 € par poulet logé/an.

Selon les normes CORPEN, à un kilo d'azote produit correspondra donc un revenu de 1,83 €.

La situation de la filière depuis le pic de revenu de 1997 est marquée par une baisse jusqu'en 2000 et une forte hausse en 2001, probablement liée en partie à l'application du "plan Perrin" (remontée brusque des cours fin 2000). La diminution des cours entamée fin 2001 est progressive, mais constante.

Globalement, les effectifs sont redevenus ce qu'ils étaient avant le "plan Perrin", alors que le développement des importations brésiliennes et thaïlandaises dans l'Union Européenne est exponentiel depuis 1997.

La faiblesse des coûts de production de ces pays (environ 50% des coûts européens), l'existence de "trous" dans le dispositif de protection communautaire (classement tarifaire des viandes saumurées¹³) et enfin l'indifférence de nombreux pays importateurs vis à vis de la qualité des produits expliquent cette brusque montée en puissance.

¹³ partiellement réglé depuis juin 2002

Par ailleurs, la consommation de viande de volaille, après avoir progressé de 6% en 2001 grâce aux reports de consommation liés à la crise de la viande bovine, ne devrait plus croître que très lentement en 2002, les effets de la crise de l'ESB s'atténuant.

Toutes les conditions sont donc remplies pour que le secteur des volailles de chair ait à affronter, dès 2003, une crise majeure.

3. annexe (Plan Perrin)

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE
78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP

DIRECTION DES POLITIQUES ECONOMIQUE ET INTERNATIONALE SERVICE DE LA PRODUCTION ET DES MARCHES BUREAU DU PORC, DES VOLAILLES ET DE LA DIVERSIFICATION Téléphone : 01 49 55 41 49 Télécopie : 01 49 55 45 90	CIRCULAIRE DPEI/SPM/C2000-4009 DU : 23 FEVRIER 2000 Classement :
---	--

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE

A

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS

OBJET : Dispositif d'aide à la cessation volontaire, totale ou partielle, de l'activité d'élevage de poulet de chair.

DATE DE MISE EN APPLICATION : immédiate

POUR EXÉCUTION	POUR INFORMATION
- Mesdames et Messieurs les Présidents de département (métropole) - Madame et Messieurs les Directeurs Départementaux de l'Agriculture et de la Forêt (métropole) - Monsieur le Directeur de l'OFIVAL	- Administration Centrale - COPERC (10 ex) - ACOFA - Mesdames et Messieurs les Directeurs de Services Vétérinaires - Messieurs les Directeurs Régionaux de l'Agriculture et de la Forêt - Réserve : 30 ex

Pour contribuer au redressement de l'économie de la filière avicole, le Ministre de l'agriculture et de la pêche a décidé la mise en place d'une mesure en faveur des éleveurs cessant totalement ou partiellement leur activité de production de poulet de chair.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre du dispositif d'adaptation structurelle du potentiel de production annoncé par le Ministre de l'agriculture et de la pêche (à la suite de l'expertise de la filière avicole confiée au Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts - rapport PERRIN). Ce dispositif a été mis en place conformément aux recommandations du groupe de travail tenu à l'OFIVAL sur l'avenir de la filière avicole et annoncé au conseil spécialisé « volaille » de cet office, le 7 décembre 1999.

En effet, il est apparu indispensable, au terme des réflexions conduites en concertation avec les organisations professionnelles, de réduire et mieux maîtriser la production de poulet de chair afin de l'adapter aux nouvelles données du marché, notamment à la diminution des capacités d'écoulement de la production à l'exportation sur les marchés des pays tiers (les accords de Marrakech prévoient des diminutions jusqu'en 2001 du contingent communautaire de poulets pouvant bénéficier de restitutions).

J'attire votre attention sur le fait que cette mesure structurelle s'intègre au dispositif global en faveur des élevages de volailles de chair, décrit en annexe 5 de la circulaire DPEI/SPM/C2000-4001 du 3 janvier 2000 concernant la mise en place d'une mesure spécifique de désendettement des éleveurs hors-sol.

Cette mesure d'aide à la cessation d'activité dans le secteur du poulet de chair est ouverte jusqu'au 30 juin 2000 aux éleveurs éligibles. Elle pourra être reconduite dans la limite des crédits qui y sont affectés.

L'aide sera financée sur le budget de l'OFIVAL.

1. PRINCIPE DE LA MESURE

Le dispositif décrit dans cette circulaire a pour objectif de donner la possibilité aux producteurs de volaille de chair qui le souhaitent et dont le (ou les) bâtiment(s) d'élevage est (sont) obsolète(s), de cesser totalement (ou partiellement) cette activité. Il vise avant tout la réduction des surfaces d'élevage de poulets de chair destinés à l'exportation subventionnée vers les pays-tiers.

Cette mesure devrait permettre aux producteurs qui poursuivront leur activité et dont les bâtiments d'élevages sont les plus récents de disposer d'un plan de charge leur permettant de retrouver l'équilibre financier de leurs ateliers avicoles.

La priorité donnée au retrait de l'appareil de production des bâtiments les moins performants en termes sanitaire, technique et environnemental, devrait, en outre, entraîner un relèvement de la compétitivité moyenne du parc français de bâtiments d'élevages de poulet de chair.

3. ENGAGEMENT DE L'ELEVEUR BENEFICIAIRE

- L'éleveur bénéficiaire de la mesure signera un engagement irréversible de démantèlement du matériel d'élevage à l'intérieur du bâtiment.
- De plus, il s'engagera à ne pas reprendre une activité avicole (chair et œuf), porcine ou cunicole dans le (ou les) bâtiment(s) ainsi retiré(s) de la production pendant au moins cinq années.
- L'éleveur bénéficiant d'une indemnité d'aide à la cessation totale (ou partielle) de la production de poulet de chair doit renoncer totalement à toute autorisation d'exploiter dans le(s) bâtiment(s) concerné(s).
- Enfin, l'éleveur s'engagera également à ne pas étendre son exploitation avicole et à ne pas déposer de demande d'autorisation d'exploiter correspondante pendant 5 ans dans quelque bâtiment que ce soit.

L'annexe 3 présente le formulaire d'engagement à remplir par l'éleveur.

4. MONTANT DE L'AIDE

L'aide à la cessation fera l'objet d'un versement unique par l'OFIVAL.

Le montant de l'aide s'élèvera au niveau forfaitaire maximum de 120 F/m² de surface de production de volaille de chair retirée de la production de façon irréversible.

On entend par surface d'élevage de volaille de chair :

- la surface du ou des bâtiments directement affectée à l'élevage des animaux, à l'exception de toute surface de local technique ;
- toute surface d'élevage ayant au moins abrité une bande de poulets de chair au cours des années 1998 ou 1999 dans le cas de bâtiments consacrés à plusieurs espèces.

Toutefois, l'aide sera plafonnée à 60 F/m² de surface de production avicole si le nombre de bandes de volailles de chair (poulet, dinde ou pintade) cumulé au cours des années 1998 et 1999 est inférieur à 6, mais supérieure ou égale à 2. En deçà de 2 bandes de volaille de chair, la cessation ne donne pas lieu au versement de l'aide.

L'aide nationale pourra être complétée, le cas échéant, par des indemnités supplémentaires octroyées par les collectivités territoriales ou par l'organisation économique à laquelle est lié l'éleveur, ou par tout autre partenaire économique de l'éleveur.

5. INSTRUCTION ET PAIEMENT - PROCEDURE

Préalablement à l'expédition des questionnaires destinés aux éleveurs, vous réunirez les intégrateurs, les coopératives et les groupements de producteurs en vue d'établir des listes d'éleveurs susceptibles de bénéficier de l'aide à la cessation d'activité avicole.

Vous ferez remplir le questionnaire sur les bâtiments/équipements, ci-joint en annexe 1, aux experts ou organismes que vous aurez désignés dans votre département.

Le dossier comprendra également une fiche par éleveur (cf annexe 2 de la présente circulaire), ainsi qu'une demande d'aide assortie d'engagements de l'éleveur (annexe 3 de la présente circulaire).

L'éleveur joindra également à son dossier, aux fins de contrôle, une attestation de l'intégrateur, de la coopérative ou du groupement de producteurs concernant le plan de charge des bâtiments en question (nombre et nature des bandes) au cours des deux dernières années (1998 – 1999).

Il pourra être demandé une attestation séparée du centre de gestion de l'éleveur concernant la marge brute ou le chiffre d'affaires avicole aux fins du contrôle de la cohérence des informations fournies par l'éleveur ou l'intégrateur, la coopérative ou le groupement de producteurs.

Vous transmettrez le dossier (annexes 2 et 3) à l'OFIVAL, avant le 31 mai 2000 délai de rigueur, qui l'enregistrera et notifiera à l'éleveur le montant de l'indemnité de cessation d'activité à laquelle il peut prétendre. Vous serez destinataire d'une copie de ce courrier de notification.

Après contrôles et vérifications de cohérence auxquels vous aurez procédé, en particulier le démantèlement du matériel avicole, la suspension de l'autorisation d'exploiter (totale ou partielle), vous transmettrez à l'OFIVAL, avant le 30 septembre 2000, la demande de versement de l'aide (annexe 4) signée par l'éleveur et visée par vos soins, accompagnée d'un RIB original.

En tout état de cause, le(s) bâtiment(s) considéré(s) devra(devront) être vide(s) de toutes volailles de chair ou reproducteurs de volailles de chair et débarrassé(s) des équipements des élevages avicoles au moment de la transmission de la demande de versement de l'aide.

Cas particulier : les demandes d'aide à la cessation avicole de la part des éleveurs dont les bâtiments ont été irrémédiablement endommagés par les tempêtes des 26 et 28 décembre 1999 devront, après examen par la Commission départementale d'orientation agricole, être transmis impérativement à l'OFIVAL, avant le 30 mars 2000, pour paiement à partir du 30 avril 2000. Vous accompagnerez la demande d'aide d'un rapport circonstancié concernant les dégâts, l'indemnisation par les assurances et l'avis de la CDOA concernant les conséquences sur la viabilité économique de l'exploitation.

Le versement de l'aide interviendra à partir d'une enveloppe nationale jusqu'à épuisement des fonds, dans l'ordre d'enregistrement à l'OFIVAL des dossiers prioritaires correspondant aux élevages de poulets standards destinés à l'exportation vers les pays-tiers.

Après versement de l'aide, l'OFIVAL adressera à l'éleveur une lettre d'information de la réalisation du paiement, dont une copie vous sera adressée.

Vous conserverez les pièces des dossiers instruits par vos services, dans la perspective des contrôles qui pourront être diligentés à la suite de la mesure. Le démantèlement effectif du matériel avicole dans les bâtiments et l'absence de toute production porcine, avicole (chair et œuf) et cunicole devra être périodiquement contrôlé pendant une période de 5 ans à compter de l'octroi de l'aide.

6. INFORMATION AUX ELEVEURS

Vous vous assurerez que tous les éleveurs de volailles de chair de votre département soient informés de la possibilité de bénéficier de cette mesure pour cesser leur activité, ainsi que des modalités opérationnelles que vous aurez arrêtées.

7. BILAN

L'OFIVAL transmettra au bureau du porc, des volailles et de la diversification de la DPEI, ainsi qu'aux DDAF, un état mensuel des cessations d'activité avicole dans le département considéré.

Vous assurerez l'information de la CDOA, à cet égard.

* * *

*

Vous voudrez bien faire connaître au bureau du porc, des volailles et de la diversification (tél : 01 49 55 41 49 – fax : 01 49 55 45 90) les difficultés éventuelles d'application de la présente circulaire.

L'Adjoint au Directeur
Chef du Service de la Production
et des Marchés

Pierre-Eric ROSENBERG

**OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL
DES VIANDES DE L'ELEVAGE
.ET DE L'AVICULTURE**

- OFIVAL -

**GROUPE DE TRAVAIL
VOLAILLES DE CHAIR**

Séance du mercredi 20 mars 2002

--:-:-:-:-

**BILAN DU PROGRAMME D'AIDE A LA
CESSATION D'ACTIVITE AVICOLE**

Au cours de l'année 1999, les propositions du groupe de travail mis en place à l'OFIVAL, suite aux conclusions du rapport de Monsieur PERRIN, ont abouti à l'élaboration d'un programme d'aide à la filière avicole.

Ce programme, centré autour d'un dispositif d'adaptation structurelle de la production aux nouvelles contraintes des marchés, visait à aider les éleveurs de poulets de chair, qui le souhaitent, à cesser leur activité avicole. L'objectif affiché de ce dispositif d'aide a été de réduire les surfaces d'élevages de poulets de chair et notamment ceux destinés à l'exportation vers pays tiers et de faire sortir du parc les bâtiments obsolètes tant au niveau technique que sanitaire.

I – Mise en place de la mesure : rappel de la procédure

La circulaire du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche permettant la mise en place du dispositif d'aide à la cessation volontaire, totale ou partielle, de l'activité d'élevage de poulet de chair a été diffusée aux Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) le 23 février 2000.

Les principaux critères d'éligibilité étaient relatifs aux éléments suivants :

- date de cessation d'activité avicole antérieure au 30 septembre 2000,
- engagement irréversible de démantèlement du matériel d'élevage,
- engagement à ne pas reprendre une activité hors-sol dans le ou les bâtiments concernés pendant 5 années,
- pour les bâtiments avicoles ayant abrités plusieurs espèces de volailles de chair, au moins un lot de poulets devait avoir été élevé en 1998/1999,
- respect de la réglementation relative aux installations classées,
- âge du bâtiment supérieur à 10 ans.

L'aide a été fixée à un montant de 120 F (18,29 €) par m² de surface de production de volailles de chair retiré si au moins 6 bandes de volailles de chair (dont au moins un de poulets) avaient été élevées au cours des années 1998 et 1999. Cette aide étant plafonnée à 60 F (9,15 €) par m² si le nombre de bandes de volailles est inférieur à 6 mais supérieur ou égal à 2.

Sur la base de ces éléments, les DDAF ont instruit les demandes de cessation d'activité.

II – Bilan du programme

Les premiers dossiers de demande d'aide ont été transmis à l'OFIVAL par les DDAF à partir de mai 2000 ; après vérification, l'Office a notifié à chaque demandeur le montant de l'aide auquel il pouvait prétendre.

Sur les 450 demandes traitées, une trentaine seulement ont été rejetées, les DDAF n'ayant, pour la plupart, pas transmis les dossiers non recevables. Les dossiers rejetés concernent des bâtiments affectés en 1998 et 1999 à l'élevage de dindes uniquement ou des cessations postérieures au 30 septembre 2000.

Après la réalisation par les services de la DDAF ou de l'OFIVAL de contrôles sur le site d'exploitation, les premiers paiements sont intervenus en août 2000, au fur et à mesure de la transmission des demandes.

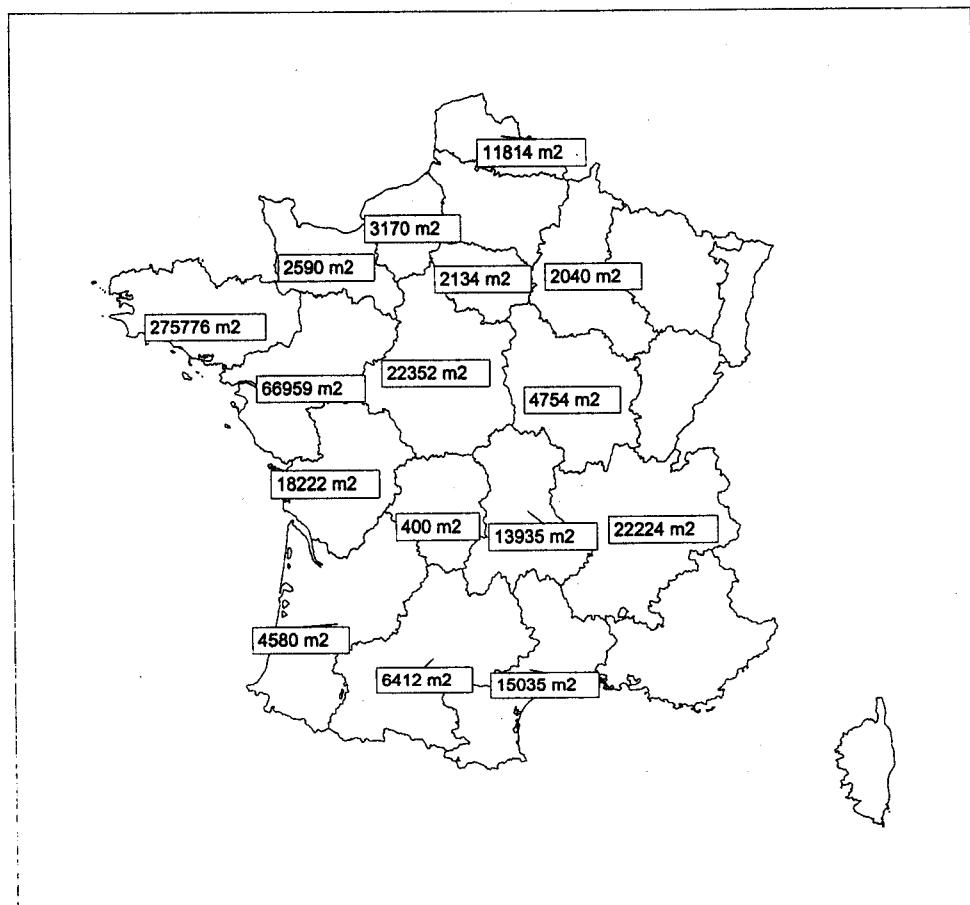
Pour certains dossiers, les paiements étant intervenus avant la réalisation de ces contrôles, des demandes de remboursement total ou partiel ont été effectuées. Il s'agit le plus souvent de réduction de surface d'élevage ou de recalcul du nombre de lots. Près d'une vingtaine de dossiers sont concernés.

La première enveloppe de 35 millions de francs (5 335 716 €) affectée à ce dispositif a rapidement été consommée et une seconde enveloppe de 20 millions de francs (3 048 980 €) a été débloquée en février 2001.

Au total, 426 demandes, représentant 631 bâtiments et 470 000 m² ont fait l'objet d'un paiement pour un montant de plus de 53 millions de francs (8,120 millions d'euros).

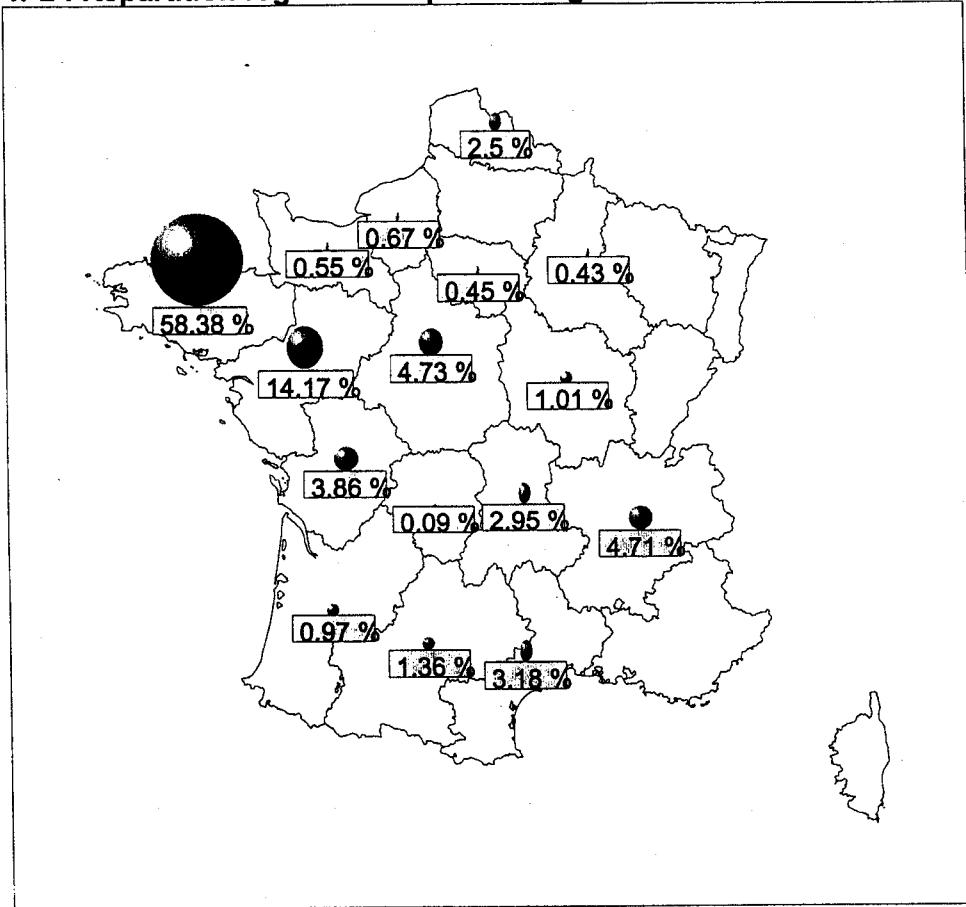
Conformément aux objectifs affichés, l'Ouest et avant tout la Bretagne est bénéficiaire du dispositif. On constate cependant que 42 départements de 16 régions sont concernés.

Carte n°1 : Répartition régionale des surfaces arrêtées dans le cadre du dispositif



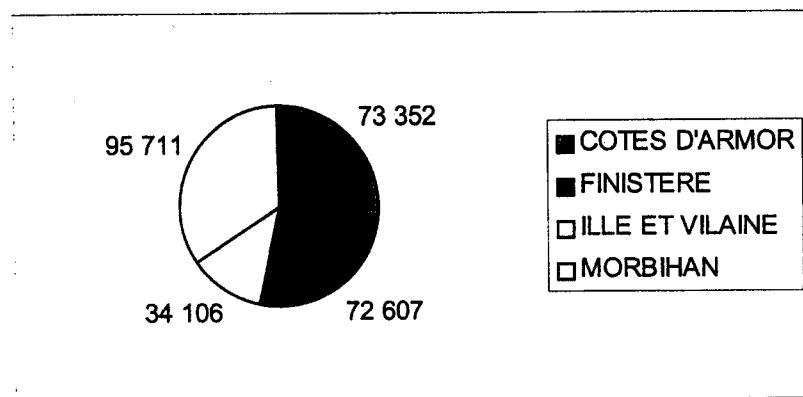
La Bretagne a représenté près de 60 % des surfaces pour un total de 275 000 m², les Pays de la Loire près de 14 % des surfaces pour 67 000 m².

Carte n°2 : Répartition régionale en pourcentage



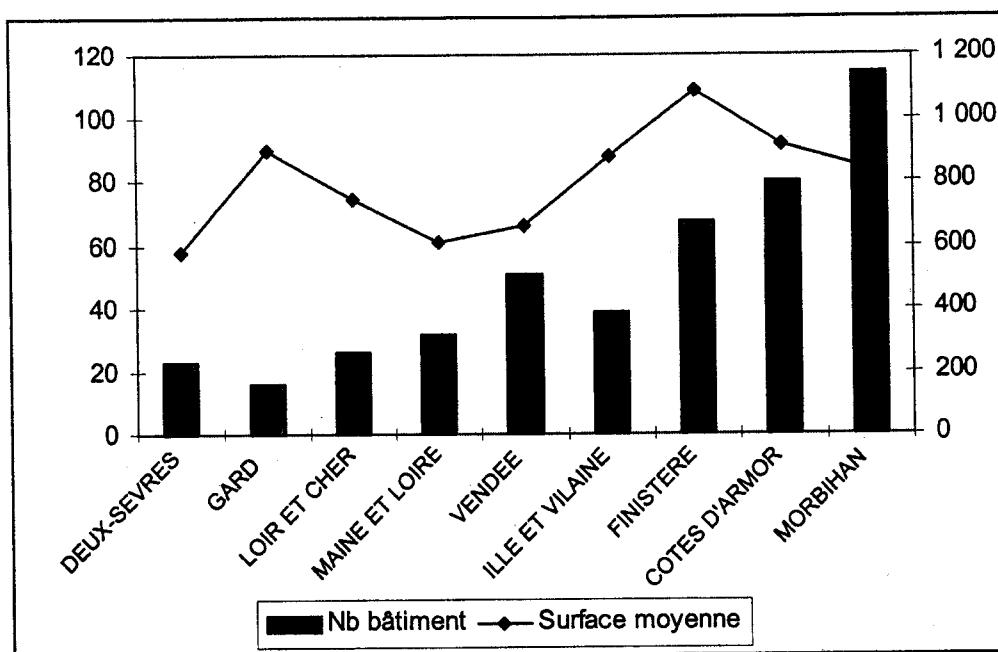
C'est le Morbihan qui, avec plus de 95 000 m² arrêtés représente le 1^{er} département, suivi des Côtes d'Armor et du Finistère.

Graphique n°1 : Répartition des surfaces arrêtées en Bretagne par département



La surface moyenne des bâtiments arrêtés est de 750 m², avec des disparités départementales assez importantes.

Graphique n°2 : Nombre de bâtiments arrêtés et leur surface moyenne



On retrouve dans ces données une image assez cohérente de la superficie moyenne des bâtiments d'élevage avicole.

Sur l'ensemble des dossiers, la cessation d'activité a touché en moyenne 1,5 bâtiments par exploitation.

Les bâtiments qui ont bénéficié de ce dispositif d'aide étaient en priorité ceux destinés à une production standard et/ou export et qui pour un bon nombre d'entre eux étaient réellement obsolètes. La poursuite de leur mise en production était de toute façon plus que compromise.

Ce dispositif a également permis à des éleveurs proches de la retraite de mettre fin à leur activité ou à ceux qui connaissaient de grosses difficultés financières à sortir de la profession en réduisant leurs dettes grâce au capital versé.

Il n'a pas été possible d'analyser le retrait de surface en fonction du type de production puisqu'un même bâtiment peut tout aussi bien abriter une production de poulets standards que de poulets exports ou de dindes. La substitution poulets exports par poulets/dindes a été manifeste en 2000, période pendant laquelle l'épidémie aviaire italienne a induit la mise en place d'une production de poulets et de dindes destinée aux besoins de ce marché.

En conclusion, ce programme d'aide a sans doute participé à l'infléchissement de la production de poulets exports en 1999 et 2000, mais a surtout permis de sortir du parc des bâtiments obsolètes et de maintenir la compétitivité des exploitations.

4. Annexe

Conseil général des mines

Henri Prévot

31 octobre 2002

Ingénieur général des mines

Pour une réduction volontaire du cheptel breton, l'utilisation d'instruments économiques

En Bretagne, les épandages d'azote, sous forme d'engrais minéraux ou de déjection animale, atteignent par endroit des niveaux excessifs qui nuisent à la qualité des eaux. C'est un souci très sérieux qui depuis près de dix ans a fait l'objet de politiques publiques dont l'efficacité laisse beaucoup à désirer.

Un nouveau plan d'action a été décidé récemment dans le cadre de la charte sur l'agriculture bretonne. Il comporte un volet de *réduction volontaire des effectifs d'animaux*. Les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ont demandé au vice-président du conseil général du génie rural, des eaux et des forêts et au chef de service de l'inspection générale de l'environnement de constituer une mission pour leur "proposer (...) des modalités de mise en œuvre d'une telle mesure selon les productions, les types d'exploitation, les projets éventuels d'évolution des modes de production et les zones géographiques, en relation avec l'efficacité environnementale attendue". La mission devra également évaluer les incitations financières spécifiques nécessaires et leur coût global.

La mission m'a demandé d'examiner si et dans quelles conditions des mécanismes de marché pouvaient orienter l'action des pouvoirs publics dans le sens de la plus grande efficacité.

Les conclusions :

L'objectif de réduction volontaire du cheptel breton répond à une contrainte, celle d'éviter la pollution des eaux. Cette contrainte se traduit par une autre, à savoir limiter les épandages sur le sol de produits azotés.

C'est là que des instruments économiques sont à la disposition des Pouvoirs publics, qui pourront apprécier à la fois *leur souplesse*, la capacité qu'ils ont de s'adapter à l'extrême diversité des situations et *leur grande puissance*.

Toute contrainte génère une rente au bénéfice de qui peut respecter la contrainte. Concrètement, cela se traduit ainsi : les propriétaires de sol pouvant recevoir des lisiers, qu'ils soient aujourd'hui éleveurs ou non, pourraient louer cette capacité aux éleveurs qui en ont besoin. En général un éleveur possède des terres sur lesquelles il épand les lisiers mais n'en possède pas toujours assez pour respecter les contraintes liées à la pollution de l'eau. *Dès lors qu'un marché de droits d'épandage serait établi, un éleveur qui arrête sa production pourra louer ses terres.*

Comme ordre de grandeur, on peut se rappeler qu'un tel marché au Danemark porte le coût de la location à plus de 230 euros par hectare et par an. Dans cette note, avec les données disponibles, nous arrivons à une valeur du même ordre.

Cette perspective de louer des terres serait une très forte incitation à arrêter une exploitation qui ne peut pas payer le coût de la gestion de ses déchets. On remarquera aussi que le coût de la location sera plus élevé dans les zones de forte production porcine, ce qui renforcera l'incitation à l'arrêt de l'exploitation là où le niveau de production est le plus excessif.

Par exemple, si un éleveur dont l'élevage peut abriter 1000 porcs, soit une capacité de production de 2500 porcs par an produisant 10 tonnes d'azote, et qui possède 30 hectares pouvant recevoir 5,1 tonnes d'azote, décide d'arrêter son élevage, le produit qu'il recevrait du droit d'épandre lui rapporterait en ZES sans doute plus de 9000 € par an, avant impôts éventuellement, soit près de 4 € par porc antérieurement produit.

Il est peu probable qu'une subvention publique puisse atteindre de tels niveaux.

Nous avons lu avec attention le rapport fait par MM. Mahé et Le Goffe en juin 2002. Outre les données numériques précieuses qu'il apporte, ce rapport a le mérite de mettre l'accent sur le rôle central d'un marché de location des capacités d'épandage. Comme lui, cette note tient compte du fait que la contrainte porte sur l'azote total (y compris les engrains minéraux). Par ailleurs, cette note a bénéficié de commentaires oraux du professeur Mahé ; qu'il en soit remercié.

Nous avons recherché des mesures qui conduisent autant que possible à un optimum compte tenu de la contrainte de limitation des épandages de produits azotés - **engrais minéraux ou matières organiques**. On ne tient pas compte ici d'autres effets possibles des élevages, tels que les nuisances de voisinage, la circulation routière etc., nuisances qui peuvent être traduites soit dans la réglementation (documents d'urbanisme notamment) soit par une fiscalité adaptée sans remettre en cause l'économie générale du système proposé.

La solution proposée suppose que les limites d'épandage soient bien respectées. Mais cela n'est pas propre à cette solution : toute mesure d'incitation demande en effet que l'on vérifie que les limites d'épandage sont respectées - sauf, bien sûr, si l'aide au traitement était supérieure au coût du traitement. Deux éléments sont particulièrement mis en avant : la contrainte de pollution se traduit par une contrainte sur l'épandage ; c'est l'exploitant du sol qui est responsable du respect de cette contrainte ; il peut y répondre de multiples façons, notamment en diminuant les épandages d'engrais minéraux. En contrepartie il peut négocier le droit d'épandre des produits organiques.

Considérations préalables

- Au sujet des plafonds d'épandage

Comme certaines cultures absorbent davantage l'azote que d'autres, il paraît possible, d'un point de vue technique, de moduler ce plafond, en plus ou en moins, en fonction de la culture.

Les éleveurs possèdent en général des terres sur lesquelles ils peuvent épandre les lisiers ; mais il arrive souvent que les quantités de lisiers produites par un éleveur dépassent le plafond des quantités pouvant être épandues sur ses propres terres. Il doit donc rechercher d'autres terres ou traiter ses lisiers.

- Ordres de grandeur :

Les chiffres ci-dessous sont tirés du rapport de MM Mahé et Le Goffe.

Les quantités :

Les apports totaux d'azote sont de 390 000 T/an, les apports d'azote dans les engrains sont de 140 000 T/an d'azote, les apports d'azote dans les matières organiques de 250 000 T. Dans la suite, on supposera que le plafond d'épandage est de 170 kg par hectare et par an ; il est plus faible dans certaines zones (près des captages ou des rivières notamment). L'excédent est de 110 000 T.

L'excédent est donc de 44% de la production organique mais inférieur à l'apport d'engrais minéraux. Cela signifie que si la substitution pouvait être totale, il n'y aurait plus d'excédent et que, s'il n'y a pas de substitution, l'excédent sera annulé à condition de diviser par près de deux les épandages de matières organiques.

L'élevage de porc génère 1m³ de lisier par porc, contenant 4 à 5 kg d'azote ; un porc pèse 100 kg.

Les coûts :

Au Danemark, les pénalités sont de 17 F/kg d'azote ; la location des terres pour épandage est de 1500 F/ha, soit environ 10F/Kg. En France, la redevance en cas d'excédent est de 1,5 F/kg. Le coût du traitement est de 15 à 50 F/kg d'azote éliminé, ce qui correspond, pour un coût moyen, à 1 F par kg de carcasse.

Le coût du traitement n'est pas encore stabilisé ; par ailleurs il est très difficile de connaître le résultat d'exploitation des élevages. Le coût du transport est estimé à 1,2 F/T/km de distance (y compris le retour à vide) soit, pour le lisier de porc, 0,3 F par kg d'azote et par km de distance sans compter les "effets externes" - sensiblement moins pour les fientes de volaille.

Le résultat brut d'exploitation de l'élevage est, en moyenne, de l'ordre de 1 F/kg de carcasse.

Coûts moyens, coûts marginaux, une remarque de méthode

Le coût moyen pour une exploitation a une incidence sur le résultat de l'entreprise donc sur sa capacité à continuer son exploitation. Le coût marginal est une dépense supplémentaire pour une unité de production en plus. Ce coût oriente la décision de l'entrepreneur. Il serait bon de préciser si, de façon opérationnelle, l'unité *en plus* est une bête ou la plus petite unité d'élevage pour laquelle on peut parler de recettes et de dépenses propres, peut-être la truie. Dans un marché sans contraintes en volume, toute exploitation, même très rentable, produit des unités à un coût marginal qui laisse un résultat très faible. Ainsi, constatant que la production doit diminuer, il est très difficile de décider ou de prévoir dans quelle mesure cela sera obtenu par une diminution de la production de certains élevages ou par la cessation d'exploitation de certains élevages. En effet, on verra sans doute l'arrêt d'unités de production dont le résultat est positif mais qui sont situées dans des élevages qui, globalement, sont déficitaires alors que des unités d'élevage dont le résultat est proche de zéro seront conservées dans des élevages prospères.

1- Expliciter d'abord la contrainte de l'action publique : respecter un plafond d'azote total par hectare et par an, par parcelle

Il convient avant tout d'expliciter la contrainte que s'impose l'action publique : éviter que du nitrate soit présent en quantité excessive dans les eaux. Cela se traduit par une contrainte *équivalente* :

limiter les quantités d'azote total (organique et minéral) épandu sur le sol chaque année pour qu'elles restent inférieures à un plafond exprimé en Kg par hectare et par an.

Ce plafond répond à des raisons d'intérêt général ; *il est fixé par la puissance publique.*

Ce plafond dépend (ou pourrait dépendre) de nombreux paramètres : la localisation de la parcelle (il sera plus bas près d'un point de captage d'eau potable ou près d'une rivière, par exemple), le mode cultural (les prairies peuvent accepter des quantités plus importantes qu'une culture de maïs), l'aménagement du terrain (car un talus peut prévenir des écoulements vers une rivière) etc.

Il appartient évidemment au propriétaire du sol ou à l'exploitant de veiller à ce que cette contrainte soit respectée. En même temps - juste retour des choses - cette responsabilité est accompagnée de la possibilité qui lui est offerte de faire payer un droit d'épandre à tout éleveur qui souhaite épandre des matières sur son terrain. Ainsi, la contrainte qui s'exerce sur le propriétaire peut lui procurer des revenus et donner une valeur potentielle supplémentaire à son sol - qu'il est libre, bien sûr d'exploiter ou non.

2- Comment le propriétaire (ou l'exploitant) et l'éleveur géreront-il cette contrainte ?

2.1- Le propriétaire (ou l'exploitant) - ou l'éleveur *en tant qu'il est propriétaire*.

C'est lui qui aura la charge de respecter la contrainte. Certains paramètres ne dépendent pas de lui, tels en particulier la localisation. Mais il dispose de plusieurs moyens :

- il peut faire un arbitrage entre nitrate minéral et azote organique : si, en diminuant l'apport d'engrais minéral au profit d'engrais organique, il diminue ses rendements, la différence de recette s'assimile à une coût technique de l'épandage de matières organiques

- il peut faire un arbitrage entre des cultures - maïs, prairie etc. - ; de la même façon que ci-dessus, un éventuel manque à gagner est un coût imputable à l'épandage de matières azotées

- il peut aménager sa parcelle, si elle est en bord de rivière.

2.2- L'éleveur

L'éleveur de son côté a plusieurs moyens de gérer l'émission d'azote organique.

- il peut choisir un mode d'élevage qui diminue les émissions par tête

- il peut choisir d'aller épandre ses matières plus loin, en comparant les coûts de transport avec les prix demandés par les propriétaires ; avec les données

numériques indiquées ci-dessus ,la distance maximale est inférieure à 100 km pour le lisier de porc

- il peut traiter les matières pour diminuer les quantités d'azote organique
- il peut diminuer sa production.

2.3- Une multiplicité de situations différentes ; une information très imparfaite

On se rend compte de *la multiplicité des situations différentes*. Cette diversité suffit à montrer que l'administration ne disposera jamais des données techniques et économiques qui lui seraient nécessaires pour déterminer quelle serait, du point de vue de l'intérêt général, la meilleure conduite de *chaque* agriculteur et de *chaque* éleveur. C'est là que le libre jeu du marché est irremplaçable pour parvenir à une situation efficace en laissant chacun rechercher son propre intérêt à l'intérieur de contraintes clairement posées et scrupuleusement respectées et en tenant compte d'informations dont seul il dispose.

Ces décisions individuelles se traduiront par une diminution du volume global des élevages ; ce sera un moyen parmi d'autres pour que les quantités de nitrate épandues respectent la contrainte.

Par exemple, il apparaîtra préférable de conserver un élevage relativement peu efficace situé dans une zone où l'épandage est possible - mieux : souhaitable - plutôt qu'un élevage plus efficace situé dans une zone où l'épandage est excessif, à moins que les propriétaires de sol dans cette zone saturée ne trouvent qu'il est de leur intérêt de remplacer des engrains minéraux par des engrains organiques ou que l'éleveur trouve avantage à traiter les lisiers.

Aucune règle administrative ne pourra anticiper toutes ses possibilités. Le rôle de la puissance publique n'en est pas moins crucial.

3- Une analyse économique de ce tableau, les questions qui se posent

3.1- La contrainte critique : le respect des plafonds d'épandage

Un plafond étant fixé par hectare, si ce plafond est respecté, l'objectif sera atteint *quelle que soit la façon dont il est respecté*. Le responsable est le propriétaire ou l'exploitant - donc l'éleveur, en tant qu'il est propriétaire ou exploitant du sol. On voit ici l'importance cruciale de la *police de l'épandage* qui implique que soient établis des plans d'épandage (incluant les engrains minéraux) dressés non par les éleveurs (en tant qu'ils sont éleveurs) mais par les propriétaires du sol (ou les exploitants), que soient tenus à jour des enregistrements de flux et les bilans de nitrate par l'éleveur et par les propriétaires, effectués des contrôles et prononcées des sanctions en cas de dépassement.

Des "permis de recevoir" et non des "permis d'émettre"

Le problème n'est pas de réduire la production de matières azotées, mais de contrôler la *réception* par le sol, ce qui est différent, la réception d'azote *total*, minéral et organique. La personne responsable est le propriétaire ou l'exploitant du sol (qui peut être l'éleveur). Du point de vue de la pollution des eaux, il ne nous paraît pas pertinent de parler d'"excédent" de production d'azote produit par un élevage, car l'excédent s'apprécie non à la sortie de l'élevage mais à la réception par le sol. En ce sens, une aide éventuelle à l'éleveur ne pourrait être assise sur un tel "excédent". Comme, sans les

engrais azotés, il n'y aurait plus, globalement, d'excédent, en forçant le trait on pourrait dire que l'éleveur, en tant qu'il est producteur de lisier, n'est pas plus responsable que le vendeur d'engrais ; mais l'un et l'autre devraient dire ce qu'ils font des produits azotés qu'ils délivrent. Cette limitation quantitative crée une rente, dont bénéficie l'exploitant non éleveur - et qui est bien réelle aujourd'hui, mais "au noir".

Intellectuellement, ce problème est assez intéressant car il est en quelque sorte non pas dual, mais *comme une image diffractée* de celui que l'on voit habituellement, avec les émissions d'anhydride sulfureux ou de gaz carbonique par exemple. Au lieu d'un seul réceptacle, il y a de multiples réceptacles. Là où il y a un seul réceptacle, émettre et recevoir, c'est la même chose car tout ce qui est émis est reçu par le réceptacle unique ; par ailleurs, le gestionnaire du réceptacle unique est la puissance publique, qui, pour gérer au mieux ce qui y est déposé, contrôle ce qui est émis. Là où les réceptacles sont multiples, émettre et recevoir *ne sont pas la même chose* ; par ailleurs, la puissance publique ne peut pas se substituer aux gestionnaires de réceptacles. Il appartient à chaque gestionnaire de réceptacle de gérer au mieux les quantités qu'il reçoit en respectant les contraintes ; chacun émet en quelque sorte des droits de déposer *chez lui*. Il n'y a pas un marché d'émettre-déposer, mais autant de marchés de dépôt que de réceptacles.

Certes, le souci de traiter avec un nombre plus limité d'interlocuteurs pourrait inciter à s'adresser à l'éleveur plutôt qu'à l'agriculteur et l'on pourrait s'y sentir encouragé par l'analogie avec les marchés d'émettre du gaz carbonique ; mais ce serait à mon sens une erreur d'analyse.

Poussant plus loin, il est possible d'imaginer que la vraie contrainte est celle de *l'émission de nitrates dans l'eau*. Cette fois-ci, le réceptacle, au moins pour chaque cours d'eau ou zone de captage, est unique. En fixant des plafonds d'épandage, l'Etat se comporte comme le gestionnaire du réceptacle unique et fait une attribution gratuite de droits d'émettre dans l'eau (en tenant compte éventuellement d'un coefficient de conversion entre les produits azotés épandus et les quantités de nitrate émises, selon le type de culture, la configuration et la localisation du sol). On se retrouve là dans une configuration classique. La question peut donc se poser de la possibilité de négocier des "parties de plafond" comme il est envisagé de négocier des "parties de quotas" d'émission de gaz carbonique.

Il y a donc deux questions en cascade : 1- l'émission de nitrates dans l'eau, qui se traduit par des plafonds d'épandage pour chaque propriété ou chaque parcelle, problème "classique" car le milieu récepteur est unique (au moins par zone) et le responsable de ce milieu est la puissance publique. 2- L'épandage de produits azotés, dans le respect des plafonds - problème moins classique car les récepteurs sont multiples et leurs responsables sont les propriétaires ou exploitants du sol.

Cette note traite essentiellement du respect des plafonds d'épandage.

3.2- Quel sera le montant du droit d'épandage ?

Il existe un "coût technique de l'épandage" ; il est formé de plusieurs composantes :

- le coût des opérations qui sont de toutes façons nécessaires comme la mise en camion citerne et l'opération d'épandage elle-même ; dans ce coût l'éleveur aura à compter le temps qu'il passe lui-même à l'opération

- le coût de transport, dépendant notamment de la distance entre élevage et zone d'épandage

- le manque à gagner subi par le propriétaire (ou l'exploitant) s'il a choisi, pour pouvoir recevoir davantage de matières organiques, une culture qui lui procure moins de recettes.

Le coût technique dépend de la parcelle d'épandage et de la localisation de l'élevage. Si un éleveur a le choix entre épandre ou traiter ses matières organiques, et si le coût technique de l'épandage est supérieur au coût du traitement, il choisira le traitement. Cela montre que ***le coût technique des épandages réalisés ne sera pas supérieur au coût de traitement***. Dans la suite, pour simplifier, on dira que le coût de traitement est le même partout.

Chaque éleveur et chaque propriétaire de sol (ou exploitant) choisissant la solution qu'il préfère, il s'établit une relation entre le coût technique marginal et les quantités épandues.

Cette relation est compliquée du fait que les sources de nitrate sont distribuées sur le territoire.

La localisation de l'élevage n'est pas libre ; elle doit respecter certaines contraintes. De la même façons, il existe des contraintes sur l'épandage. Ces ensembles de contraintes étant fixés, pour toute quantité d'élevage il existe une distribution spatiale optimale de la production et de l'épandage et un coût technique marginal des quantités épandues. Ce coût est une fonction croissante des quantités (ne serait-ce que par le fait que l'on peut épandre davantage en allant plus loin), la courbe qui le représente ayant probablement sa concavité vers le bas.

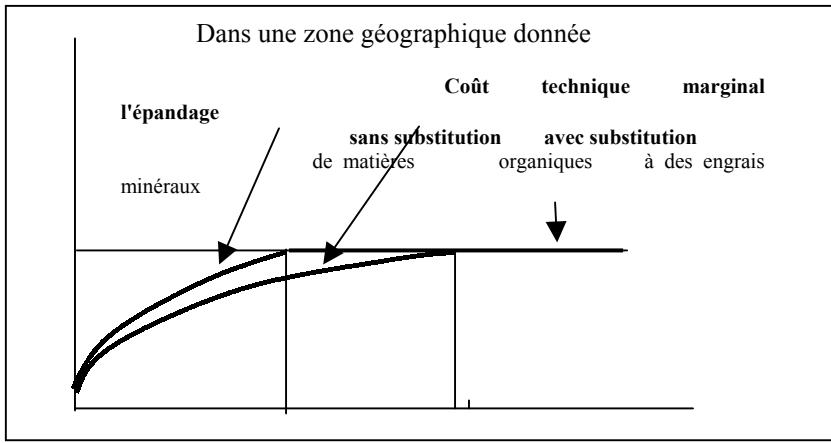
En effet une composante du coût est la distance ; comme les quantités pouvant être épandues sont proportionnelles au carré de la distance, cette composante "distance" est proportionnelle à la racine carrée de la quantité. Il ne faut pas oublier néanmoins que les composantes du coût technique sont nombreuses : coût de substitution d'un engrais organique à un engrais minéral, coût de passage d'une culture à une autre qui absorbe davantage d'azote etc.

Certes, à partir d'une situation donnée, on peut imaginer une augmentation de la production qui s'accompagne d'une baisse de coût : ainsi lorsque une production diminue de 1 en une zone où elle est concentrée et augmente de 2 en une zone où elle est très peu dense. Mais cela n'est possible que si la situation de départ n'est pas optimale.

Il est donc possible de dire que le coût marginal optimal est une fonction de la quantité totale. Par ailleurs, il est possible de relier le coût marginal d'épandage *d'un élevage* à la capacité de cet élevage, mais à condition de supposer que l'environnement de cet élevage ne change pas, notamment la production des autres éleveurs. Cette notion de coût marginal d'un élevage en fonction de la quantité produite par cet élevage, utile à la gestion d'un élevage, est donc sans doute moins utile pour étudier une politique de réduction de la capacité totale de l'élevage.

Il serait très utile d'avoir une connaissance précise de cette courbes du coût technique marginal en fonction des quantités d'azote organique épandues. Lorsque son ordonnée est égale au coût du traitement, cette courbe se prolonge par une horizontale.

Il faudrait tracer deux courbes en réalité. En effet, aujourd'hui, il n'est pas habituel d'envisager la substitution d'engrais azotés par des produits organiques ; une première courbe tracerait donc la courbe du coût marginal de l'épandage sans modifier les quantités d'azote épandues contenues dans les engrais. Or l'on a vu (voir au début de cette note) que la quantité d'azote contenue dans les engrais est supérieure à l'excédent d'azote. Il n'est pas question, naturellement, de supprimer les excédents par des substitutions à de l'engrais puisque l'engrais minéral possède des caractéristiques que l'on ne trouve pas dans les engrais organiques, mais il est probable qu'une partie des excédents pourrait être ainsi utilisée. Pour le représenter, une deuxième courbe montre que les quantités pouvant être épandues à coût égal sont plus importantes, ce qui a pour effet d'abaisser la courbe des coûts marginaux en fonction des quantités épandues.



Pour une quantité de produits azotés épandue, il existe un coût technique marginal qui est le plus élevé des coûts techniques, plafonné néanmoins par le coût du traitement.

Chaque fois que le coût technique réel est inférieur au coût technique marginal, la

différence s'analyse comme *une rente*, qui se partagera entre l'éleveur et le propriétaire ou l'exploitant du sol. Dans la situation actuelle de la Bretagne, où les quantités épandues sont supérieures aux plafonds autorisés, le jeu du marché attribuera la rente au propriétaire ou à l'exploitant du sol (qui peut être l'éleveur lui-même). Dans la suite de cette note, le coût de l'épandage pour l'éleveur sera donc compté égal au coût technique marginal.

Lorsque l'éleveur possède des terres, la location n'est pas pour lui une dépense, sans doute ; pourtant son prix doit être compté dans le coût de l'élevage car ce dernier est la différence entre le résultat économique avec ou sans élevage. Or, sans élevage, le propriétaire du sol percevrait le prix de la location.

Le fait qu'il est difficile de connaître ces courbes ne doit pas nous arrêter puisque l'établissement d'un marché permettra aux innombrables ajustements qu'il suscite de se rapprocher d'une situation optimale.

3.3- Une rente créée par l'instauration de plafonds d'épandage

Les transactions entre éleveurs et propriétaires peuvent être privées et confidentielles. Elles pourraient aussi passer par des enchères publiques, chaque propriétaire faisant connaître ses capacités de recevoir des matières et proposant aux mieux-disant des contrats d'épandage sur un an ou sur trois ans par exemple. Réciproquement, l'éleveur pourrait mettre aux enchères l'achat d'une prestation couvrant les frais de transport et d'épandage. Une solution intermédiaire serait que les contrats de gré à gré soient publics.

Le montant de la location sera tel que le coût pour l'éleveur, somme du coût technique et de la location, s'établira à peu près au niveau du coût technique marginal, valeur qui dépendra de chaque localisation géographique. Si la demande d'épandage est telle que le traitement devient, pour quelques éleveurs, la solution préférable, le coût technique marginal sera le coût de traitement.

Le montant de la location traduit une rente générée par la décision des pouvoirs publics de limiter les dépôts sur le sol ; une partie de cette rente retournera naturellement vers les budgets publics par le jeu de l'impôt sur les résultats des entreprises agricoles. Il semblerait peu utile et peu opportun d'ajouter un impôt foncier assis sur cette rente.

3.4- pour mémoire : Une bourse de droits de recevoir des épandages ?

Il se peut (ce que j'ignore) que l'effet sur l'eau de l'épandage d'une certaine quantité d'azote sur une zone donnée soit le même selon que l'épandage de cette quantité de produit se fait de façon tout à fait uniforme ou légèrement modulée. Dans ce cas, si un propriétaire pour une raison ou pour une autre ne voulait pas utiliser ses possibilités de recevoir le plafond fixé par la réglementation, il pourrait en vendre une partie à un propriétaire voisin ; inversement chaque propriétaire pourrait acheter des parties de plafond, tout en respectant un *maximum maximorum*. Je cite ici pour mémoire cette possibilité théorique sans pourtant disposer de suffisamment de données pour pouvoir la recommander car un tel marché, s'il ajoute une souplesse qui pourrait être appréciée, risque de créer une situation assez compliquée.

Fixer *et faire respecter* des plafonds d'épandage d'azote *total* par hectare créera une situation nouvelle ; la transition demandera des mesures d'accompagnement.

4- Vers une réduction de la production

Dans la situation vers laquelle il est convenu de se diriger, les élevages de porc ne reçoivent pas de subvention d'exploitation ni d'investissement et les épandages de produits azotés ne dépassent pas les plafonds, soit en général 170 kg/ha - en moyenne en tous cas, si une certaine modulation est possible.

Si les quantités de lisiers sont tellement abondantes qu'il est nécessaire d'en traiter une partie, et si les capacités d'épandage sont mises à disposition des éleveurs à titre onéreux, l'épandage coûtera à l'éleveur aussi cher que le traitement. Or le volume de production d'élevage en mesure de financer ce coût est largement inférieur au volume de production actuel. En effet, le revenu brut moyen d'exploitation est de l'ordre de grandeur du coût du traitement, soit 1 F/kg de carcasse. Si l'on suppose, faute de mieux, que la médiane est égale à la moyenne, c'est à dire qu'il y a autant de bêtes d'élevage qui génèrent un revenu brut supérieur à 1F/kg de carcasse que de bêtes dont le revenu est inférieur à cette somme, le volume de production capable de dégager un revenu brut supérieur à 1F/kg de carcasse est égal à la moitié de la production actuelle.

En fait l'élevage doit dégager un revenu brut minimum. Sa capacité à financer la gestion des lisiers est donc la différence entre son revenu brut et ce minimum. La production capable de financer le traitement des déchets est donc inférieure à la moitié de la production actuelle de sorte que la production d'azote organique sera inférieure à 125 000 tonnes par an, ce qui serait très largement inférieur aux capacités de réception des sols : 280 000 T d'azote. Que la substitution entre azote d'origine minérale et d'origine organique soit ou non possible, l'équilibre sera trouvé par une baisse de la production et une "liaison au sol" totale, sans recours au traitement.

Le niveau de production est indiqué par le point d'intersection entre d'une part la courbe qui donne le coût technique marginal de l'épandage, selon que le remplacement de l'engrais minéral par des matières organiques est possible ou non, et d'autre part la courbe qui indique la capacité de l'élevage marginal à payer le traitement. Il serait très utile de connaître ces courbes mais c'est impossible.

Pour avoir néanmoins un ordre de grandeur des enjeux, nous allons nous livrer à une exercice extrêmement périlleux mais dont le résultat pourrait servir de base à un débat.

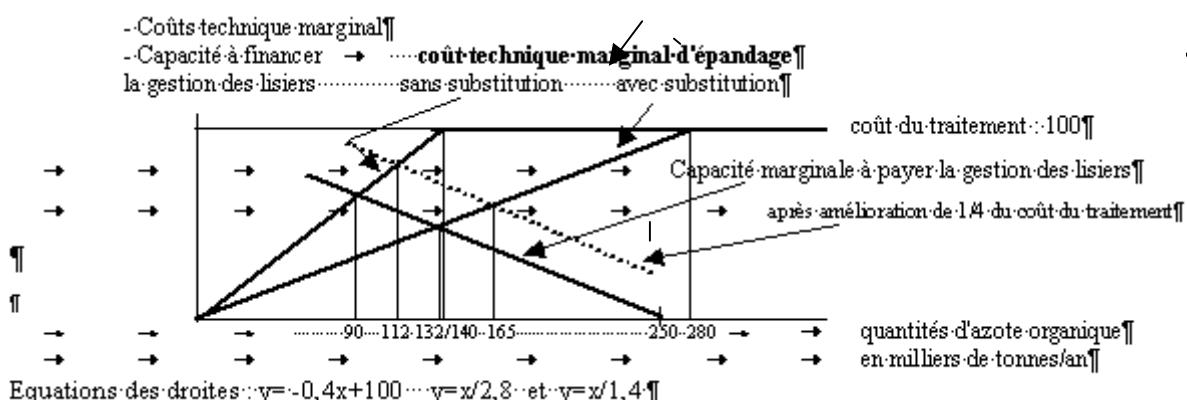
Nous supposons donc que la moitié de la production a un revenu brut supérieur au coût de traitement ; c'est à dire que si la production était réduite de moitié, le revenu brut marginal serait égal au coût du traitement ; mais sa capacité marginale à payer le traitement serait inférieure. Nous supposons que le minimum de revenu brut est de 0,5 F par kilo de carcasse. Si donc le niveau de production est la moitié du niveau actuel, la capacité à payer la gestion des déchets sera de 0,5F/ kg de carcasse (le revenu brut marginal diminué du revenu brut minimum), soit la moitié du coût du traitement. Par ailleurs, la production étant ce qu'elle est aujourd'hui, la quantité d'azote issue de matières organiques est de 250 000 T et la capacité marginale à financer la gestion des lisiers est nulle. Nous dirons que la courbe qui représente la capacité marginale à financer la gestion est un segment de droite qui passe par ces deux points.

Comme, aujourd'hui, certains élevages traitent leurs lisiers, cela veut dire que le coût marginal de l'épandage aux limites des possibilités de réception du sol est de l'ordre de grandeur du coût du traitement, soit 30 F/kg d'azote - si l'on voyait un éleveur prêt à traiter les lisiers sans aides publiques, cela voudrait dire que les possibilités nouvelles d'épandage devraient être recherchées très loin, à plusieurs dizaines de kilomètres.

Première hypothèse : la substitution minéral-organique n'est pas possible : alors la limite de capacité d'épandage de matières organiques est de 140 000 T

Deuxième hypothèse : la substitution minéral-organique est possible sans limites : alors la limite de capacité d'épandage de matières organiques est de 280 000 T - comme cette limite ne sera pas atteinte, il est possible, pour le raisonnement de supposer que la substitution *sans limite* est valable même si, pratiquement, cela n'est pas tout à fait exact.

Dans le deux cas, on admettra que la courbe qui représente le coût technique marginal d'épandage en fonction des quantités est une droite issue de l'origine - dont nous connaissons un autre point.



Ces hypothèses **grossières** - mais comment faire mieux ? - que l'on ne prenne pas les chiffres suivants pour des prévisions, encore moins pour des objectifs ! - conduisent à ceci :

A conditions techniques et commerciales inchangées

- sans substitution minéral-organique : la production diminuerait de plus de 60 % ; les épandages organiques seraient de 90 000 T ; il n'y aurait pas lieu de traiter

des lisiers pour en éliminer l'azote. Le coût technique marginal de l'épandage, serait le 2/3 du coût du traitement.

- avec substitution minéral-organique : la production diminuerait d'un peu moins de la moitié; les épandages organiques seraient de 130 000 T. Le coût technique marginal d'épandage serait de moitié du coût de traitement. Globalement les épandages minéraux ne diminueraient peut-être pas ; néanmoins près des élevages la substitution entre engrains minéraux et organiques serait effective.

La seconde hypothèse est évidemment préférable : la réduction de production est moindre et le coût de l'épandage est d'un tiers inférieur au coût qui apparaîtrait dans la première hypothèse. Le coût de l'épandage sera pour l'éleveur de 15 F/kg, location des terres comprise. Le montant moyen de la rente d'épandage (différence entre le coût technique marginal et le coût technique) serait, avec nos hypothèses de 7,5 F/Kg d'azote environ soit 1300 F/ha/an - on retrouve un *ordre de grandeur* comparable aux valeurs observées au Danemark, ce qui, avec toutes les hypothèses que l'on dû faire, est plutôt réconfortant.

La suppression des aides à l'élevage et le respect des contraintes d'épandage partout en Europe pourraient avoir comme effet une hausse du prix de vente, ce qui, avec le progrès technique, augmenterait le volume de l'élevage capable de financer une bonne gestion des déchets organiques.

Quoi qu'il en soit, si *d'une façon ou de l'autre*, la capacité à financer la gestion des déchets était améliorée à hauteur du quart du coût du traitement, l'équilibre technico-économique porterait le niveau de production aux deux tiers (165 000 T d'azote organique) du niveau actuel et sans avoir à recourir au traitement si la substitution avec de l'engrais minéral est possible ; dans le cas contraire, la production serait seulement de 45 % du niveau actuel (soit 112 000 T), sans avoir, là non plus, à recourir au traitement des matières organiques. Le coût technique marginal de l'épandage serait d'environ 60 c'est à dire 60 % du coût du traitement.

Redisons que ce raisonnement porte sur une situation optimale telle que la concevrait *ex nihilo* un esprit parfaitement informé. Même si le recours au marché peut pallier le manque d'information, l'évolution réelle ne peut pas s'affranchir de la situation présente, qui, en ce qui concerne la localisation, crée sinon une contrainte, du moins une "viscosité", une quasi-contrainte. En effet, tant que les éleveurs pourront payer la gestion des lisiers, par épandage ou par traitement, la production continuera dans ces zones même si, globalement, il serait préférable d'en transférer une partie ailleurs ou d'arrêter une production pour pouvoir louer des terres ; cela se fera sans doute, mais il faudra du temps.

Néanmoins, le graphique ci dessus permet de visualiser ensemble plusieurs paramètres en jeu et donne des ordres de grandeur, au moins en valeur relative.

Comme on l'a déjà dit, l'imprécision des connaissances et la diversité des situations sont des encouragements très forts à utiliser les instruments économiques car seul le jeu d'un marché bien encadré permettra de trouver un équilibre efficace entre activité économique et protection de l'environnement. Le marché devra être encadré, non seulement par une surveillance attentive, mais aussi par d'autres dispositions qui prennent en considération les "effets externes" qui sont délibérément ignorés dans cette étude : les émissions de phosphore, le respect des paysages, les encombremens routiers, les nuisances de voisinage etc.

Quoi qu'il en soit, les ordres de grandeur dégagés ci-dessus laissent penser qu'il faudra accompagner des diminutions de production assez importantes.

Par ailleurs, il faudra un certain temps avant qu'un marché des droits à épandage ne soit établi et fonctionne correctement. Entre temps, est-il possible - et à quelles conditions ? - d'accueillir de nouveaux projets d'élevage ?

5- Comment gérer la transition

5.1- Les nouveaux investissements d'élevage

Que répondre à un investisseur qui a le projet de créer un nouvel élevage ou d'augmenter sa capacité ? Faut-il le lui interdire au motif que certaines zones reçoivent un excédent de produits azotés ? Il me paraît que deux conditions pourraient être suffisantes pour accepter un nouveau projet :

que le projet prévoie le traitement des lisiers et que l'investisseur démontre la rentabilité de ce projet sans aide publique. Sans doute des précautions devraient-elles être prises pour le cas où les réalisations ne seraient pas conformes aux prévisions (notamment sur le coût et l'efficacité des unités de traitement).

que l'investisseur inclue dans son projet des procédures de surveillance, de traçage, de certification relatives à la production et à la gestion des lisiers.

Si ces conditions sont réunies, un tel investissement a sa place dans un parc de production efficace et respectueux de l'environnement et il serait dommage que la région s'en prive. S'il apparaît ultérieurement, après l'arrêt des unités d'élevage les moins efficaces, qu'il y a de la place pour l'épandage de ces lisiers à un coût inférieur au coût du traitement, ce nouvel élevage arrêtera naturellement le traitement de ses lisiers.

Redisons ici que l'on ne considère, comme effets sur l'environnement, que le rejet de produits azotés sans tenir compte *d'autres raisons* qui pourraient conduire à empêcher les nouveaux investissements.

5.2- Accompagner la baisse de production

5.2.1- Le marché de location des terres incitera vigoureusement à réduire la production

Un éleveur qui possède des terres et qui décide d'arrêter son exploitation aura des revenus nés de la location de ses terres ; ***ces revenus ne seront certes pas négligeables.***

Par exemple, si un éleveur dont l'élevage peut abriter 1000 porcs, soit une capacité de production de 2500 porcs par an produisant 10 tonnes d'azote, et qui possède 30 hectares pouvant recevoir 5,1 tonnes d'azote, décide d'arrêter son élevage, le produit qu'il recevrait du droit d'épandre lui rapporterait en ZES sans doute plus de 7000 € par an, avant impôts éventuellement, soit près de 3 € par porc antérieurement produit.

Voilà une forte incitation à arrêter l'élevage, surtout dans les zones à excédents.

Le cas de l'éleveur-propriétaire est sans doute le plus fréquent mais il en est qui n'ont pas de terres, ou pas assez pour que les revenus de la location suffisent.

Dans ce cas et, de toutes façons, avant qu'un marché de droits d'épandre ne soit établi, une aide directe trouve sa justification pour atténuer des difficultés sociales.

5.2.2- L'intervention publique n'orientera pas le choix de l'investisseur

Cela peut paraître paradoxal, mais les informations dont dispose l'administration sont si peu précises qu'il vaut mieux que celle-ci évite d'avoir l'intention d'orienter les décisions des éleveurs.

Pour répondre aux contraintes - c'est à dire limiter les quantités d'azote épandues sur chaque hectare de sol - les réponses sont multiples : techniques d'élevage, techniques agricoles, "exportation" de matières organiques, substitution de matières organiques à des engrains minéraux, traitement, diminution de la production de l'élevage, modification de la nourriture donnée aux animaux. La meilleure solution dépend de chaque situation, situation géographique, compétences, historique etc. Selon nos propositions, elle sera trouvée par le libre jeu du marché, à l'intérieur de contraintes fixées par l'administration parmi lesquelles, notamment, les plafonds d'épandage par hectare.

L'intervention publique se doit donc d'être neutre en ce sens qu'*elle ne devrait pas orienter* la décision des éleveurs. Elle ne devrait donc fixer aucune condition technique ou commerciale *à venir*, mais être tendue vers ***trois objectifs seulement*** : le respect de la contrainte, la loyauté des transactions, l'allégement des difficultés sociales.

L'aide publique, si tant est qu'elle est nécessaire, ne serait donc pas assise sur la réduction de la production (ce serait choisir parmi les nombreux moyens de respecter la contrainte), ni sur le traitement, ni sur le coût du transport nécessaire pour trouver d'autres sols.

En cela je ferai une proposition voisine de celle qui a été formulée par MM. Mahé et Le Goffe : une subvention *forfaitaire* c'est à dire ne dépendant pas des choix techniques ou commerciaux *à venir* mais seulement de la situation présente et, éventuellement, de l'historique.

Néanmoins, ma proposition s'écarte de la leur en ceci que, du seul point de vue des émissions de produits azotés, je ne vois pas de raison pour faire de la localisation de l'élevage un critère de calcul d'une éventuelle aide publique.

Est-il souhaitable de tenir compte de la prospérité de l'entreprise pour aider davantage ceux qui ont plus de difficulté à financer leur exploitation ? En réalité, il est très difficile de connaître les résultats d'exploitation et, d'autre part, cela conduirait à des distorsions de concurrence difficilement justifiables.

5.2.3- Obtenir des informations sincères ; atténuer les difficultés sociales

Il vaut mieux être pragmatique et rechercher les solutions les plus simples pour atteindre les objectifs. Ce n'est pas l'aide publique calculée sur la situation présente ou sur l'historique qui déterminera un éleveur à s'arrêter ou à diminuer sa production : c'est l'efficacité d'une police. La subvention pourrait être conçue pour aider celui qui doit s'arrêter, pour diminuer une tentation de frauder et pour convaincre l'éleveur de donner une information sincère.

L'aide pourrait donc être conditionnée par la mise en place de dispositifs permettant de certifier l'exactitude des informations données sur les quantités produites et sur leur destination, sur la façon dont l'éleveur participe à un marché des droits à épandre etc. Elle pourrait être proportionnelle à la production actuelle avec un plafond ; elle pourrait être plus importante pour les éleveurs qui arrêtent définitivement leur activité.

En conclusion, pendant la période transitoire :

Un nouvel investissement ne serait autorisé que s'il peut couvrir, sans aide publique, le coût du traitement de lisiers et si l'investisseur donne des garanties suffisantes au sujet du suivi et du contrôle de la gestion des lisiers.

Quant aux élevages existants, une aide publique ne doit pas orienter le choix mais contribuer au respect des plafonds d'épandage et à la mise en place d'un marché efficace de location de terres d'épandage ; l'aide aura aussi pour objectif d'alléger les difficultés sociales. Elle est donc calculée en fonction de la production actuelle, éventuellement avec un plafond par exploitation.

Mais, pour l'éleveur qui possède des terres, la plus forte incitation à diminuer ou arrêter son exploitation sera la possibilité de louer ses terres pour épandage.

Note : on aura remarqué que dans ce schéma on ne parle pas de "redévance". Comme avec les marchés de permis d'émettre, il y a une réglementation (ici : fixer les maximum de dépôt d'azote selon les terrains), et un marché libre (ici le marché des droits de déposer) ; la responsabilité principale repose sur les propriétaires du sol ou les exploitants, qui en tirent avantage ; aucune contrainte spécifique ne pèse sur les producteurs, sauf celle de donner des informations - on peut aussi leur faire obligation de vérifier, selon une procédure spécifiée, que l'agriculteur qui reçoit les matières est en règle.

6- L'intervention de la puissance publique

La puissance publique interviendrait donc sur plusieurs registres : fixer le cadre, assurer la police, assister les acteurs privés, propriétaires, cultivateurs et éleveurs, pour leurs prises de décision (notamment en leur fournissant des informations), organiser le marché de l'épandage, faciliter les transitions, accompagner d'un point de vue social les éleveurs les plus affectés par ces nouvelles contraintes.

6.1- Fixer le cadre

fixer le plafond d'épandage d'azote total (engrais minéraux et matières organiques) par hectare, ou par parcelle et affirmer la responsabilité du propriétaire (ou de l'exploitant).

6.2- Assurer la police

C'est un point crucial du dispositif.

connaître les flux et les bilans d'azote : chaque flux d'azote, engrains minéral ou matières organiques, devrait faire l'objet d'un *double enregistrement*, de

la part de l'apporteur et de la part de celui qui les reçoit. Ce double enregistrement aidera à faire les contrôles et à vérifier que chaque parcelle a respecté ses plafonds. Cette obligation sera accompagnée d'une obligation de déclaration périodique pour établir des bilans.

Soumettre toute aide publique au respect des obligations, notamment le respect de l'obligation d'enregistrement et, pour les propriétaires, le respect des plafonds par hectare.

Prévoir des sanctions suffisantes : les excédents par rapport au plafond feraient l'objet d'une pénalité qui, pour être dissuasive, doit être supérieure à la rente perçue par le propriétaire de terrain ; une solution simple serait de décider que la pénalité est légèrement supérieure au coût du traitement. Les tonnages qui ne sont pas enregistrés (et, le cas échéant, déclarés) par le propriétaire du sol ou par l'éleveur pourraient être considérés comme des tonnages excédentaires, la pénalité étant appliquée à celui qui n'a pas respecté l'obligation d'enregistrement (et, le cas échéant, de déclaration). Cette nécessaire action de police demandera des moyens suffisants.

6.3- Assister les acteurs privés pour leur prises de décision

Ce mode d'action équilibrerait la nécessaire action de police.

On a vu la diversité des situations et des modes d'action possibles ; le dispositif proposé tend à rendre aux acteurs économiques, propriétaires, cultivateurs et éleveurs, leur entière liberté de choix, non orientée par une intervention différenciée des pouvoirs publics. Ceux-ci, de même que les organisations professionnelles, peuvent se mettre au service des acteurs économiques pour les aider à prendre leurs décisions : arbitrage entre des façons culturales, entre engrains minéraux ou organiques, recherche de terrains d'épandage, choix de mode d'élevage moins génératrices de matières organiques etc.

6.4- Organiser le marché des possibilités d'épandage

Comme les terrains où l'épandage est possible se vendent à un prix supérieur aux autres, il est probable que l'épandage est négocié et fait l'objet d'une rétribution, pratique sur laquelle, à ma connaissance, il n'y a guère d'information publique. Dans le dispositif proposé, fondé sur les plafonds de dépôt d'azote, le droit à épandage prend une place reconnue et légitime : toute contrainte crée une rente ; mieux vaut qu'elle soit connue.

L'établissement d'un marché de location aura pour effet de diminuer la production dans les zones denses ; cela diminuera le coût technique marginal, au bénéfice des éleveurs qui continuent de produire ; de leur côté, les éleveurs qui auront arrêté leur production recevront, de la part de ceux qui continuent de produire, le prix de la location de leurs terres, s'ils en possèdent. Ainsi l'incitation à s'arrêter serait financée par ceux qui continuent de produire, sans appel aux fonds publics. Elle serait d'autant plus forte que la pression sur l'environnement est plus grande.

Les recettes et les dépenses correspondantes devraient être déclarées. Sans rendre obligatoire la publicité des transactions, pourraient être organisées des enchères d'où émergeraient des valeurs de référence.

On cite seulement pour mémoire mais sans la recommander l'idée d'un marché des capacités des sols à recevoir des nitrates (des "parties de plafond", pour reprendre l'expression du protocole de Kyoto).

6.5- Faciliter les transitions

Les transitions seront facilitées par une intervention de portée générale pour accompagner une adaptation de l'ensemble des acteurs à la nouvelle donne, et par des interventions ponctuelles, en tant que de besoin, en faveur des éleveurs qui arrêtent définitivement leur activité - cf. §5 ci-dessus.

Du point de vue des finances publiques, en contrepartie de cette aide publique et des dépenses générées par l'indispensable surveillance du respect des contraintes, les revenus de la location des terres d'épandage généreront des impôts.