

[Retour à l'accueil du site](#) | [Retour](#) | [Accès aux documents associés](#) | [Recherche](#)

Bienvenue au Sénat

Un site au service des citoyens

Vous êtes ici : [Travaux parlementaires](#) > [Rapports](#) > [Rapports d'information](#)



CHAPITRE II - DES CONSÉQUENCES VARIABLES MAIS LIMITÉES SUR L'ÉCONOMIE ET L'ENVIRONNEMENT

I. L'ÉCONOMIE FRANÇAISE, RELATIVEMENT PEU AFFECTÉE PAR LA CANICULE

Si elles ne sont pas négligeables, les conséquences de la canicule sur l'économie française apparaissent toutefois relativement limitées, et surtout fort variables d'un secteur d'activité à l'autre.

Il est cependant permis de penser que son impact, tant général que sectoriel, aurait été bien plus lourd, voire dramatique, si l'épisode de canicule était intervenu plus tôt ou s'était prolongé au-delà du 15 août, alors qu'intervient généralement la reprise de l'activité des entreprises.

UN IMPACT MACROÉCONOMIQUE LIMITÉ

Une faible perte de croissance du PIB

Avec une croissance estimée par l'Insee à 0,2 % du PIB en 2003, la France a connu sa troisième plus mauvaise année depuis un demi-siècle, après 1974 et 1993.

Si ce résultat s'explique d'abord par un contexte général et des paramètres économiques largement étrangers aux variations climatiques, l'institut a néanmoins souligné que la canicule avait amputé la croissance de 0,1 à 0,2 point de PIB sur l'ensemble de l'année, ce qui représente de 15 à 30 milliards d'euros.

Une légère augmentation de l'inflation

La France a enregistré en 2003 une inflation de 2,2 %.

L'Insee, qui avait tablé au début de l'année sur une hausse des prix légèrement inférieure, explique la différence par l'effet de la canicule. En limitant l'offre dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture, celle-ci a en effet tiré à la hausse les prix de l'électricité, de la viande bovine, du vin ou encore des fruits et légumes.

Par exemple, l'augmentation du prix des légumes frais en septembre 2003 (+ 22 %) a affecté l'ensemble des produits frais (+ 5,8 %) et par voie de conséquence les prix de l'alimentation (+ 0,9 %), contribuant pour l'essentiel à la hausse de l'indice général des prix durant le même mois (+ 0,5 %).

Une probable diminution de la consommation des ménages

Selon l'Insee, la consommation des ménages en produits manufacturés a diminué en août 2003 de 2,7 % par rapport à juillet et de 1,7 % par rapport à août 2002.

D'après les analystes économiques, ce phénomène serait dû aux fortes chaleurs de l'été, qui auraient détourné les Français des magasins. Ainsi, les achats de vêtements ont régressé de 8,9 % en août 2003 par rapport à juillet, tandis que la consommation de viande a diminué de 8 % entre la mi-juin et début septembre 2003, par rapport à la même période en 2002.

La responsabilité de la canicule doit toutefois être nuancée dans la mesure où l'indice publié par l'Insee, qui ne porte que sur les produits manufacturés, ne prend pas en compte des secteurs qui, tels l'agroalimentaire (dont les boissons et les produits glacés) et l'énergie, ont été stimulés par les fortes températures.

A. LES CONSÉQUENCES DE LA SÉCHERESSE SUR L'AGRICULTURE

Après avoir pâti d'autres dérèglements climatiques depuis le début de l'exercice 2002-2003, l'agriculture française a été frappée de plein fouet par la sécheresse et la canicule exceptionnelle de l'été 2003. Estimées à 13 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne, les pertes s'élèveraient à 4 milliards d'euros pour notre pays, la France étant l'Etat membre le plus touché à cet égard.

Malgré l'ampleur des pertes de rendement, et en raison d'une remarquable mobilisation de l'ensemble des acteurs, les conséquences sur le revenu des agriculteurs ont été globalement limitées même si d'importantes disparités ont été relevées selon les productions, certaines exploitations ayant été profondément affectées. La question de l'adaptation du secteur agricole aux épisodes de canicule, et plus généralement aux événements climatiques exceptionnels, reste toutefois posée.

1. Des dommages très divers selon la nature des productions

Même si elles ont été limitées du fait que les ressources en eau se situaient à un niveau globalement satisfaisant, les pertes de rendement ont touché toutes les productions, certaines ayant diminué de plus de 50 %. Toutefois, les situations apparaissent très contrastées d'une production à l'autre, mais aussi entre les régions et selon que les cultures étaient irriguées ou non.

a) Les productions végétales

Les indications fournies ci-après résultent des estimations du Service central des enquêtes des études statistiques du ministère de l'agriculture (SCEES).

(1) Les grandes cultures : une baisse d'un cinquième pour les céréales

La production de céréales est en baisse globale de 21,5 % par rapport à l'année 2002. La récolte de blé est en recul de 21,5 % pour le blé tendre et de 11,8 % pour le blé dur. La production d'avoine régresse de 28 %. La récolte de maïs en grain recule de 30 %, contre 21 % pour celle de maïs fourrage.

La récolte d'oléagineux ne diminue globalement que de 2,5 %, mais de 27,3 % pour le seul soja. La production de protéagineux n'est en baisse globale que de 5,5 %, mais la perte est de l'ordre de 15 % pour les fèves et de 30 % pour le lupin doux.

La récolte de betterave industrielle est en recul de 12 %, contre 7,3 % pour celle de pomme de terre.

(2) Les fruits et légumes

Parmi les légumes d'été, les baisses de production ont touché les concombres (- 5 %), les asperges (- 10 %) ou encore les courgettes (- 17 %). La sécheresse et la canicule ont aussi touché les légumes d'hiver puisque les récoltes de carottes (- 4 %) et de chou-fleur (- 8 %) sont également en recul.

Mais la période estivale a surtout affecté les productions fruitières, et notamment les pommes (- 17 %), les cerises (- 18 %), les poires (- 21 %), les pêches et nectarines (- 25 %), les prunes (- 25 %) ou encore les abricots (- 35 %).

(3) Le vin

La production de vin a également été particulièrement affectée par la sécheresse et la canicule, puisqu'elle serait inférieure de 17 % à la moyenne des cinq dernières années et constituerait ainsi la plus faible de la décennie.

b) Les productions animales : une très forte surmortalité des volailles

L'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL) a procédé aux estimations suivantes, s'agissant des conséquences de la sécheresse sur ces productions.

(1) Les bovins et les ovins diversement touchés

Les gros bovins, tout comme les bovins maigres, n'ont pas été l'objet de mises en marché précoces qui auraient été dues à un manque de fourrages, la baisse des disponibilités ayant suivi une tendance lourde indépendante de la sécheresse. D'importantes hausses de collectes de cadavres bovins, pouvant atteindre 50 %, ont cependant été constatées par les entreprises d'équarrissage dans les départements de l'ouest.

En revanche, l'augmentation des abattages de brebis de réforme en juillet (+ 16 %) et en août (+ 5,2 %) pourrait révéler une anticipation des réformes, tandis que la réduction des abattages d'agneaux en juillet (- 8,9 %) et en août (- 6 %) pourrait traduire des difficultés pour achever leur engraissement.

(2) Des élevages hors-sol affectés de manière importante

Le nombre de cadavres de porcs collectés durant la canicule et pendant les deux semaines postérieures a considérablement augmenté dans les départements de l'ouest, jusqu'à être doublé pour certains. La reproduction porcine a été perturbée durant la période de forte chaleur : taux de fécondation plus faible, avortements plus nombreux, nombre de porcelets morts dès la naissance plus élevé ... De plus, les fortes températures ont provoqué une diminution du gain moyen quotidien des porcs à l'engrais, ce qui s'est traduit par une baisse de leur poids moyen.

La filière avicole a particulièrement souffert de la canicule : entre 4 et 5 millions de poulets et de dindes sont morts durant l'été, soit 2 % du cheptel environ, tandis que la production de poussins a diminué de 10 à 15 % pendant plusieurs semaines. Lors de son audition devant la mission, le ministre de l'agriculture, M. Hervé Gaymard, a raconté avoir constaté, lors d'un déplacement dans le Morbihan, la disparition du tiers d'un élevage de volailles du fait d'un pic de chaleur d'une durée pourtant limitée.

c) Les productions herbagères

Le système d'information et de suivi des prairies (ISOP), fruit d'une collaboration entre Météo France, l'INRA et le SCEES, établit ainsi qu'il suit les conséquences de la sécheresse pour les productions herbagères.

(1) Des prairies moins productives

Les prairies temporaires ont été considérablement affectées par la sécheresse puisque fin septembre, 70 % des régions fourragères ont enregistré un déficit de production d'au moins 25 % et que les rendements cumulés en matière sèche n'ont couvert que 63 % de la production totale moyenne.

En ce qui concerne les prairies permanentes, la production fin septembre n'atteignait que 60 % du potentiel total d'herbe, les trois quarts des régions fourragères ayant enregistré des pertes d'au moins 25 %.

(2) Une alimentation du bétail contrariée

Ce déficit des pâturages en herbe, qui a touché au final 78 départements situés surtout dans le centre et le sud de la France, a contraint les éleveurs, dès le mois de juin, à nourrir les bovins avec du foin ou du maïs ensilage, puisant ainsi dès le début de l'été dans leurs stocks d'hiver.

Or, ceux-ci étaient particulièrement faibles du fait que, comme l'a indiqué le ministre de l'agriculture, les éleveurs ont dû nourrir plus longtemps des troupeaux dont la commercialisation était plus difficile, du fait de la crise de la « vache folle ».

Comme les coupes de regain pratiquées habituellement au mois de juin n'ont pu avoir lieu dans les régions les plus touchées par la sécheresse et la canicule, les éleveurs ont été contraints de donner davantage d'aliments concentrés afin de compenser le manque d'herbe.

d) Les productions forestières : une mauvaise année pour le bois

(1) Une production quantitativement et qualitativement décevante

Selon M. Pierre-Olivier Drège, directeur général de l'Office national des forêts (ONF), auditionné par la mission, « *cette année sera une mauvaise année* » pour la production de bois, même si l'ampleur des dommages reste encore à déterminer.

Du fait des fortes chaleurs et de la sécheresse, les arbres les plus fragiles (essences peu adaptées à leur lieu d'implantation ou faiblement enracinées) ont dépéri, tandis que d'autres ont été affaiblis et pourraient dégénérer progressivement. Cependant, à la différence de l'Allemagne, la forêt française n'a été que peu touchée par les attaques de scolytes, insectes coléoptères se développant dans l'écorce des arbres en y creusant de nombreuses galeries.

(2) Un marché risquant paradoxalement de connaître une offre surabondante

Selon M. Drège, le bois mort et sec n'étant plus utilisable pour la transformation, il est impératif d'exploiter très rapidement les individus risquant de dégénérer. De ce fait, le marché -encore fragilisé par les conséquences de la tempête de 1999- connaît un important afflux de bois d'arbres en dépérissement remplaçant les coupes normalement prévues et provoquant une baisse des prix.

2. Des conséquences finalement limitées sur le revenu agricole

D'après les statistiques des comptes prévisionnels de l'agriculture française pour 2003^{8(*)}, le résultat agricole net par actif augmenterait d'environ un demi-point en termes réels en 2003, malgré les dommages substantiels dus à l'épisode de canicule.

Outre le fait qu'il recouvre d'importantes disparités^{9(*)}, et même des situations catastrophiques pour certaines des exploitations les plus affectées, ainsi qu'une tendance à la baisse de l'emploi agricole, ce résultat globalement rassurant s'explique par la combinaison d'un certain nombre de facteurs positifs ayant finalement plus que compensé les pertes de rendement et de production.

a) Un monde rural habitué aux événements climatiques exceptionnels

(1) De nombreux précédents historiques

Comme l'a rappelé le Professeur Le Roy Ladurie, auteur notamment d'une *Histoire du climat depuis l'an mil*, lors de son audition devant la mission, le monde paysan a été de tout temps confronté à des aléas climatiques extrêmes ayant eu des effets souvent ravageurs sur les récoltes et sur sa propre survie.

Or, si les épisodes de grand froid ou de fortes précipitations, en pourrissant les récoltes, ont régulièrement été à l'origine de graves famines, les épisodes de sécheresse et de forte chaleur ont eu des effets beaucoup moins négatifs, voire positifs. M. Hilaire Flandre, rapporteur, a évoqué un adage populaire particulièrement révélateur à cet égard : « *Année de foin, année de rien ; année de sécheresse n'a jamais provoqué disette* ».

En étant à l'origine de bonnes récoltes de blé, de vendanges précoces, souvent abondantes et de qualité, ou encore d'un durcissement du bois, ces épisodes ont souvent été synonymes d'années prospères pour les paysans, à condition toutefois que les excès du climat n'aillent pas « *trop loin* ». Dans ce cas en effet, le blé était sujet à échaudage, son prix augmentait excessivement, le foin manquait et la population pouvait souffrir de « *disettes de chaleur* », dont les conséquences étaient généralement moins graves cependant que les « *famines de pluie* ».

M. Pierre Portet, inspecteur général du génie rural chargé de la coordination sécheresse au ministère de l'agriculture, a également souligné que la sécheresse « *n'est pas un fléau nouveau pour le monde agricole* », mais un phénomène que les agriculteurs connaissent « *tout comme leurs parents et probablement leurs grands-parents* » et qu'ils ont « *intégré dans (leurs) pratiques quotidiennes et dans (leurs) comportements professionnels* ».

(2) Une solidarité traditionnelle du monde rural

La réactivité du milieu rural face à l'épisode de canicule tient aussi sans aucun doute pour une part substantielle à l'importance des liens et de la solidarité entre ses habitants, laquelle s'est révélée déterminante en matière agricole comme en matière sanitaire ou sociale.

M. Pascal Coste, secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), a ainsi déclaré devant la mission que « *lorsqu'il existe une proximité et que les valeurs rurales ont été conservées, les choses se déroulent mieux* », estimant que « *les valeurs du monde rural sont importantes pour passer des caps difficiles tels que ceux que l'on a vécus cet été* » et que « *la solidarité entre agriculteurs (a constitué) un mouvement spontané qui n'a pas nécessité de concertation préalable* ».

b) Une valorisation satisfaisante des produits

(1) La flambée de certains prix agricoles

Du fait de la raréfaction générale de l'offre, les produits agricoles ont généralement bénéficié d'une forte augmentation de leurs prix de vente. Ainsi, les cours du blé meunier en octobre 2003 étaient de 20 % supérieurs à ceux du même mois en 2002 ; les pêches et les nectarines ont enregistré des hausses de 44 % par rapport aux cinq dernières campagnes ; les vins de table et de pays ont augmenté en octobre 2003 de 14 à 21 % par rapport au même mois de l'année précédente.

Cette inflation et le bénéfice qu'ont pu en tirer les agriculteurs en termes de revenu doivent toutefois être nuancés à deux égards au moins. Tout d'abord, ce phénomène n'a pas concerné l'ensemble des productions : les vins d'appellation, les porcs et les volailles, notamment, ont enregistré une diminution de leurs prix. Par ailleurs, l'envol du prix des produits agricoles a souvent été capté par les transformateurs ou les distributeurs : pour M. Pascal Coste, en ce qui concerne les fruits et légumes, « *il n'y a pas de commune mesure entre l'augmentation du prix payé par les consommateurs et l'augmentation du prix payé aux producteurs* », la hausse du prix à la consommation s'expliquant selon lui « *par la répercussion des marges pratiquées par les différents intermédiaires* ».

(2) Une qualité souvent exceptionnelle

La hausse des prix des produits agricoles a été soutenue par leur très bonne qualité générale. Ainsi, les blés récoltés se caractérisent par un niveau record de protéines, une teneur en eau idéale et un temps de « chute de Hagberg » excellent ; les betteraves présentent des teneurs en sucre très importantes ; les légumes d'été ont bénéficié d'une maturation rapide ; les fruits d'été se sont caractérisés par des qualités gustatives remarquables et l'année 2003 devrait constituer un millésime exceptionnel pour le vin.

En revanche, certaines productions ont vu leur qualité diminuer du fait de la vague de chaleur. C'est le cas, notamment, des élevages hors-sol, dont l'engraissement et l'alimentation ont été rendus difficiles.

c) Des interventions positives des pouvoirs publics

(1) Une anticipation et un suivi de l'événement

Le ministre de l'agriculture a lui-même indiqué lors de son audition devant la mission que dès le début du printemps, il avait été « sensibilisé sur la possibilité d'une sécheresse, à la fois dans les informations qui (lui) sont remontées des directions départementales et régionales des affaires rurales et de la forêt et à partir de (ses) différentes visites sur le terrain », cette sécheresse ayant été évoquée dès avril-mai.

Celle-ci s'étant confirmée durant le mois de juin, après que le mois de mai a été marqué par un certain répit, les premières mesures ont été prises dès le tout début du mois de juillet, suivies d'autres durant l'été dont la mise en oeuvre s'est étendue jusqu'au début 2004 et devrait se prolonger jusqu'au printemps prochain.

Ainsi, les travaux du comité de suivi sécheresse devraient se poursuivre à un rythme bihebdomadaire, la Commission nationale des calamités agricoles (CNCA) devrait se réunir à nouveau et un bilan consolidé des mesures prises devrait être effectué au mois de mai, concluant une procédure d'accompagnement qui aura duré une année entière.

RAPPEL DES DIVERSES ACTIONS MENÉES PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

- **mi-avril** : alerte et entrée en veille du réseau des DDAF et DRAF, s'accompagnant de nombreuses visites du ministre dans les départements les plus touchés ;
- **mai** : répit climatique ;
- **début juin** : confirmation de la sécheresse et proposition par l'administration centrale au ministre d'un premier dispositif ;
- **24 juin** : saisine de la Commission européenne pour obtenir l'autorisation du pâturage des « jachères-PAC », une première demande orale effectuée à la mi-juin ayant été refusée ;
- **3 juillet** : délivrance par la Commission de cette autorisation ;
- **8 juillet** : réunion au ministère des organisations professionnelles agricoles, afin de procéder à un bilan des conséquences du gel et de la sécheresse ;
- **21 juillet** : annonce des premières décisions concernant la sécheresse à l'issue du Conseil des ministres ;
- **22 juillet** : envoi d'instructions aux DDAF pour la mise en oeuvre de la procédure « calamités agricoles » selon des modalités accélérées, prévoyant notamment un dispositif d'indemnisation rapide par acompte et la mise en place d'une cellule nationale sécheresse se réunissant selon un rythme hebdomadaire ;
- **25 juillet** : réunion interministérielle ayant pour objet de faire un premier point sur les mesures déjà mises en oeuvre et sur celles envisageables, puis annonce du déblocage d'une enveloppe de 34 millions d'euros destinée au transport de fourrage, complétée par la suite à hauteur de 50 millions d'euros ;
- **31 juillet** : instructions aux DDAF sur le transport de fourrage ;

- **13 août** : réunion interministérielle précisant les autres mesures agricoles à mettre en place et leur financement ;
- **14 août** : accord communautaire sur le versement anticipé des aides européennes à la surface et de la prime herbagère, et autorisation d'utiliser les céréales mises à l'intervention ;
- **22 août** : réunion des professionnels agricoles à Matignon et prise rapide par le gouvernement d'une série de mesures adaptées ;
- **29 août** : première « réunion sécheresse » de la Commission nationale des calamités agricoles (CNCA) ;
- **9 septembre** : suite à l'avis de la commission, signature des arrêtés interministériels d'indemnisation par acompte pour 49 départements ;
- **16 septembre** : instruction aux DDAF pour la mise en place de mesures bancaires exceptionnelles en faveur des exploitants sinistrés ;
- **17 septembre** : annonce par le ministre d'une enveloppe exceptionnelle de 5 millions d'euros pour les élevages hors-sol, qui ne sont pas éligibles au dispositif d'indemnisation des calamités agricoles ;
- **30 septembre** : deuxième « réunion sécheresse » de la CNCA ;
- **12 novembre** : suite à cette réunion, signature des arrêtés interministériels d'indemnisation par acompte pour 19 nouveaux départements ;
- **18 novembre** : troisième « réunion sécheresse » de la CNCA ;
- **janvier 2004** : suite à cette réunion, signature des arrêtés interministériels d'indemnisation par acompte pour 10 nouveaux départements.

(2) La mobilisation et la coordination de structures dédiées

Les premières structures de concertation ont été mises en place à la fin du mois de juillet, avec l'organisation régulière de **réunions interministérielles** associant, outre le ministère de l'agriculture, les ministères de l'intérieur (pour les incendies), de l'écologie et du développement durable (pour les problèmes d'eau), de la défense et des transports (pour assurer l'acheminement des fourrages), ainsi que des finances.

Au même moment a été instauré un **comité de suivi** réunissant chaque semaine, autour du directeur adjoint du cabinet ou du conseiller d'un des ministres précités chargé de la question, les organisations professionnelles les plus représentatives (FNSEA, Jeunes agriculteurs, Coordination rurale, Coopération paysanne ...). Destiné à échanger des informations et à faire le point de la situation, ce comité a très rapidement rédigé des comptes rendus de ses réunions qui ont été adressés aux départements sinistrés, puis également aux départements concernés par la fourniture de paille.

Le suivi entre les différents intervenants a été assuré, dès le début du mois de juillet, par trois inspecteurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts (MM. Pierre Portet, Alain Le Jan et Eugène Lebidoux^{10(*)}), ayant chacun à tour de rôle exercé les fonctions de « **Monsieur sécheresse** » au sein du ministère. Auditionné par la mission, M. Portet a indiqué avoir « *conduit cet été une mission de coordination entre les échelons (locaux, départementaux ou régionaux), les directions centrales et les offices* », précisant que cette fonction avait été « *définie dans un document établi par le ministre lui-même à l'attention des préfets, des DDAF, des DRAF et des services centraux du ministère* ».

Dans le même sens, M. Le Jan a témoigné du travail de suivi et de coordination auquel il s'est livré avec ses deux collègues et qui a sans doute fait défaut dans d'autres secteurs : « *Le travail de contact a constitué une des dimensions principales de ma mission. Si le cabinet continuait de gérer la situation, le ministère se trouvait dans une période de fort renouvellement. A tous les niveaux, les personnes reprenant le dossier ou*

revenant de congés devaient être informées. J'étais le contact du ministère pour l'extérieur [...]. Le cabinet, qui recevait un très grand nombre d'appels, me les adressait très souvent. J'avais également beaucoup de contacts avec les services déconcentrés (préfets, secrétaires généraux, directeurs de cabinet, directeurs des services...), les directeurs départementaux de l'agriculture, les parlementaires, la presse et les organisations professionnelles ».

Par ailleurs, **la CNCA**, instance consultative réunissant les représentants de l'Etat, des organisations professionnelles et des compagnies d'assurance, afin de donner un avis sur les dossiers départementaux de calamités agricoles transmis par les préfets, s'est réunie les 29 août, 30 septembre et 18 novembre.

Enfin, le **ministre de l'agriculture** a effectué de nombreux déplacements sur l'ensemble du territoire afin de visiter des exploitations agricoles touchées par la sécheresse. M. Portet a souligné combien « *cette attention publique (avait été) importante* », ajoutant que les agriculteurs s'étaient « *probablement sentis soutenus, ce qui (a pu) expliquer qu'on (n'ait) pas assisté à une réelle dégradation de l'état d'esprit général* ».

(3) Les mesures techniques et financières adoptées

· Les mesures décidées par le gouvernement

LES AIDES GOUVERNEMENTALES AUX AGRICULTEURS VICTIMES DE LA SÉCHERESSE

- **L'anticipation du versement des aides communautaires.** A été décidé le paiement anticipé, d'un mois en moyenne, de plus de 2 milliards d'euros d'aides européennes telles que les indemnités compensatrices de handicap naturel (ICHN) ou les aides animales.

- **L'allègement des charges financières.** Une enveloppe de prêts de consolidation pour les agriculteurs en difficulté du fait de la sécheresse a été débloquée à hauteur de 225 millions d'euros, l'Etat prenant en charge les intérêts dus pendant la période du différé. En outre, 20 millions d'euros sont prélevés sur le Fonds d'allègement des charges (FAC) pour la prise en charge des intérêts des prêts professionnels.

- **L'octroi de « prêts calamités ».** Les agriculteurs victimes de la sécheresse peuvent se voir attribuer des prêts couvrant les pertes de récoltes ou de fonds, qui bénéficient d'une bonification exceptionnelle décidée par le Premier ministre.

- **L'instauration d'une aide au transport des fourrages.** Une enveloppe de 50 millions d'euros, permettant de subventionner le transport de fourrages des régions céréalières du nord vers les départements demandeurs, a été dégagée. Par ailleurs, et grâce au concours du ministère chargé des transports, des aménagements réglementaires (autorisation de circulation le week-end ...) ont permis de mobiliser au maximum les transporteurs privés.

- **L'indemnisation des exploitations sinistrées par le Fonds national de garantie des calamités agricoles.** Au cours de ses trois réunions depuis la fin du mois d'août, la CNCA a reconnu, toutes productions confondues, 81 départements éligibles au titre des calamités agricoles. Aucune dotation n'avait été inscrite au profit du FNGCA en 2003, le gouvernement s'étant engagé à l'abonder si de nouveaux sinistres survenaient. Le montant des indemnisations envisagées à la suite de la sécheresse de l'été dépassant largement les ressources du fonds, le gouvernement a décidé d'abonder ce dernier de 300 millions d'euros, prenant à cet effet un premier décret d'avance de 100 millions d'euros début septembre, puis un deuxième de 149 millions d'euros à la mi-novembre.

· Les mesures d'origine européenne

Parallèlement à ces mesures nationales, la Commission européenne a prévu une dérogation autorisant les éleveurs à utiliser les terres en jachère pour alimenter le bétail.

Elle a également proposé de ramener de 10 à 5 % le taux de gel obligatoire des terres pour la récolte de céréales 2004, afin d'en accroître la production et de compenser ainsi les pertes de récolte dues à la

sécheresse.

3. Les questions en suspens

Si la situation de crise a été gérée de manière globalement satisfaisante en matière agricole, elle laisse toutefois un certain nombre d'interrogations en suspens. Outre le fait que l'épisode de canicule pourrait menacer l'équilibre, et même la survie, de certaines des exploitations les plus affectées à court ou moyen terme, il a mis en lumière la nécessité de réviser un dispositif de gestion des calamités agricoles aujourd'hui partiellement inadapté et de réexaminer l'ensemble de notre système agricole à l'aune des changements climatiques à venir.

a) Un dispositif d'indemnisation vieillissant

(1) Le FNGCA : des règles d'éligibilité, de financement et d'indemnisation à revoir

Créé il y a une quarantaine d'années et financé à parité par les professionnels du secteur agricole et par l'Etat, le FNGCA permet, au terme d'une procédure en plusieurs phases nationales et locales récemment simplifiée par le ministère, d'indemniser les exploitants victimes des calamités non assurables. S'il a permis d'amortir les conséquences financières de nombreux événements climatiques exceptionnels et de « *tenir le cap le moins mal possible* » cet été, pour reprendre les mots du ministre, en procédant à une indemnisation des pertes fourragères à hauteur d'un demi-milliard d'euros, le FNGCA présente aujourd'hui trois séries d'insuffisances imposant de le « *toiletter* ».

Son **financement**, tout d'abord, apparaît insatisfaisant : « *sur les cinq dernières années* », a témoigné M. Coste, « *l'Etat n'a pas versé sa quote-part. [...]. Ainsi, le FNGCA n'était pas suffisamment abondé pour faire face à cette crise* ». Cette insuffisante subvention publique du fonds, qui s'est ajoutée à des prélèvements ponctuels destinés à financer d'autres actions, a provoqué sa sous-dotation et a obligé l'Etat à l'abonder au coup par coup les années où, comme cela a été le cas en 2003, les aléas climatiques rendaient sa sollicitation nécessaire.

D'autre part, les **conditions d'éligibilité** au fonds apparaissent trop restrictives. Outre le fait qu'il ne permet d'indemniser que les dommages non assurables, le FNGCA n'est accessible qu'aux exploitations dont la perte représente, pour une culture donnée, au moins 27 % du chiffre d'affaires normal de cette culture et, toutes cultures confondues, au moins 14 % du chiffre d'affaires total de l'exploitation. Même s'il est possible de cumuler les dégâts occasionnés par différentes calamités afin d'atteindre les seuils prescrits, ces critères rendent inéligibles à toute indemnisation des pertes de récoltes pouvant avoir un impact non négligeable sur une exploitation.

Enfin, le **taux d'indemnisation** du fonds est trop limité puisqu'il se situe, selon la nature des productions et le niveau des pertes, de 15 à 45 %. La plupart des organisations agricoles (FNSEA, Jeunes agriculteurs, Modéf, Coordination rurale, Confédération paysanne ...) ont insisté sur le caractère insuffisant de cette indemnisation, notamment pour les exploitants les plus en difficulté.

(2) Un Fonds d'allègement des charges insuffisant

Budgétisé depuis 2000, le FAC assure la prise en charge des intérêts des prêts contractés par des agriculteurs en difficulté qui ne rentrent pas dans le cadre de la procédure agricole, après décision du comité départemental d'orientation agricole, grâce à des crédits transitant par le secteur bancaire.

S'il est intervenu cet été à hauteur de 20 millions d'euros pour soutenir les exploitants sinistrés par la sécheresse, dont un quart a bénéficié aux éleveurs les plus touchés, « *il reste très largement insuffisant* » selon les propos tenus par M. Coste, cette somme correspondant selon lui « *à peine au dixième de ce qui est nécessaire pour pallier les conséquences de la canicule* ».

(3) Une assurance-récolte à développer

Le recours à l'assurance dans le secteur agricole est aujourd'hui extrêmement limité : les garanties existant actuellement en la matière ne couvrent que la grêle et concernent moins de 15 000 exploitants. Le recours à la solidarité nationale ayant montré ses limites, il faut donc « *revisiter notre système* », comme en est convenu le ministre de l'agriculture lui-même, remarquant à cet égard que « *certains pays membres sont en avance sur nous à ce sujet, notamment l'Espagne* ».

Un certain nombre de dispositifs sont actuellement en voie de mise en oeuvre, conformément aux recommandations du rapport sur l'assurance-récolte^{11(*)} élaboré en application de la loi d'orientation agricole du 19 juillet 1999.

En premier lieu, la « **dotation pour aléas** », prévue par la loi de finances pour 2002, réajustée par la loi de finances pour 2004 et concernant 250 000 exploitants, permet de déduire des bénéfices agricoles imposables les sommes versées sur un compte d'épargne destiné à être mobilisé en cas d'évènement climatique affectant le revenu de l'exploitation. Toutefois, ce dispositif serait d'un intérêt limité car selon M. Portet, « *80 % des agriculteurs touchés par la sécheresse sont au bénéfice forfaitaire (et) ne sont donc pas concernés par ce système, car non fiscalisés* ».

Par ailleurs, une aide aux nouvelles assurances contre certains dommages aux récoltes jusqu'alors situés hors du champ assurantiel, instaurée par un décret en 2003, fait l'objet d'expérimentations par plusieurs compagnies d'assurance et pourrait ensuite être proposée à tous les exploitants intéressés. Couvrant une palette la plus large possible de cultures, d'évènements climatiques et de régions afin de mutualiser les risques, cette **assurance-récolte** serait souscrite par les exploitants en complément, voire à la place du recours au FNGCA. Les soutiens à ce type de produits transitant par la « boîte verte » et étant donc autorisés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Etat pourrait s'engager à prendre en charge une partie de son coût. Ceci permettrait de réduire la part de financement pesant sur les agriculteurs et ainsi de garantir le succès du dispositif, comme c'est le cas chez certains de nos voisins européens, mais aussi aux Etats-Unis.

Un certain consensus semble se dessiner aujourd'hui autour de la nécessité de développer un tel produit d'assurance, qui permettrait de passer d'une indemnisation ponctuelle des calamités à un système global de gestion des risques. M. Coste a ainsi souligné « *avec insistance l'importance de mettre en place rapidement un système d'assurance récolte tripartite* » dans lequel il a vu « *une solution efficace pour utiliser différemment les aides agricoles et envisager une vision plus entreprenante de la gestion des risques* ». Le ministre de l'agriculture, pour sa part, a indiqué attendre « *avec intérêt les propositions du parlementaire en mission, Christian Ménard* » et vouloir dès avril-mai « *engager une concertation à la fois avec les organisations agricoles et les deux assemblées pour (...) améliorer notre système* ».

b) Les difficultés du transport de fourrages

(1) Une logistique inadaptée

Si les tonnages transportés se sont finalement élevés à 1,5 million de tonnes^{12(*)}, permettant de maintenir l'intégrité des troupeaux, un certain nombre de difficultés sont clairement apparues, retardant l'acheminement de la paille et suscitant les protestations des éleveurs concernés.

Tout d'abord, **la SNCF** a été mise en cause par les agriculteurs pour sa lente mobilisation face à l'urgence de la situation. M. Coste a déploré « *une très faible réactivité des pouvoirs publics en la matière, surtout du côté de la SNCF* ». Soulignant que « *le fait d'avoir fermé la plupart des petites gares en milieu rural (posait) un énorme problème* », il a également regretté que « *le prix du transport (soit) exorbitant* », mais aussi qu'il soit « *extrêmement compliqué de mettre en place un convoi* ». De son côté, le ministre de l'agriculture a reconnu que « *les wagons à disposition n'étaient pas forcément adaptés à la spécificité du transport de fourrages* ».

L'armée a également été critiquée pour avoir apporté une contribution dont la faible utilité était sans rapport

avec sa médiatisation. Reconnaissant que le ministère de la défense avait joué un rôle « *très secondaire au regard du niveau des besoins* », M. Le Jan a toutefois tenu à souligner les difficultés auxquelles celui-ci avait été confronté. Indiquant que les camions de 20 tonnes de charge utile ne pouvaient embarquer que « *de 10 à 13 tonnes de paille* », il a estimé que la capacité de transport avait pu « *être divisée par deux, ce qui renchérit fortement les coûts* ». En outre, il a relevé que l'absence de camions spécialisés avait conduit à « *utiliser des camions dédiés à d'autres types de transport, ce qui est source de difficultés et d'une moindre efficacité* ».

Enfin, les relations entre **les transporteurs routiers** et les agriculteurs ont parfois été difficiles. D'après M. Le Jan, « *les associations d'éleveurs qui organisaient (les) transports se sont rapidement rendu compte que les transporteurs étaient difficilement mobilisables. En effet, ceux-ci fonctionnaient en service réduit et beaucoup d'entre eux étaient en congés. En outre, ils n'étaient pas habitués à transporter de la paille. Un malentendu, très visible dans la presse, s'est donc produit entre agriculteurs et transporteurs* ». Il reste que la situation s'est rapidement améliorée, grâce notamment à la création d'une bourse de fret ayant permis de mieux adapter l'offre de transport à la demande en fourrages, ainsi qu'à la mobilisation d'un nombre croissant de camions.

(2) Un dispositif de stockage des fourrages à développer

Le transport des fourrages s'étant effectué à un rythme relativement lent, les stocks de fourrages constitués dans les départements « excédentaires » ont été exposés durablement aux intempéries apparues à la fin de l'été, et notamment à de violents orages susceptibles de détériorer la paille, voire de la rendre inutilisable, comme l'ont d'ailleurs rapporté certains membres de la mission d'information.

Cette situation conduit à s'interroger sur l'opportunité de constituer des stocks visant à pallier les carences dues certaines années à des aléas climatiques. Ces stocks, qui tendent à être limités dans une économie à flux tendus cherchant à optimiser les trésoreries, ont été fort réduits ces dernières années en raison des répercussions de la crise de l'ESB (Encéphalopathie spongiforme bovine).

Le ministre de l'agriculture a indiqué que ce sujet pourrait faire l'objet d'une concertation avec les organisations professionnelles agricoles « *pour voir si on ne peut pas mettre en place, ici ou là, des stockages « tampon », avec néanmoins la nécessité d'une gestion fine* », afin qu'ils soient « *renouvelés périodiquement pour que le fourrage soit comestible par les animaux, ce qui demande une organisation qui n'existe pas à ce jour* ».

c) Une gestion de la ressource en eau à améliorer

(1) Des ressources abondantes mais gaspillées

Comme M. Hilaire Flandre, rapporteur, l'a souligné à plusieurs reprises, la France bénéficie d'une pluviométrie abondante qui devrait, si elle était correctement utilisée, permettre de satisfaire l'ensemble des besoins en eau : en effet, il pleut environ 700 mm d'eau par an, ce qui représente, rapporté à la population, 20 m³ d'eau par habitant et par jour. Même si, comme l'a fait remarquer M. Pierrick Givonne, directeur scientifique adjoint au Centre national du machinisme agricole du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF), « *la moitié (...) s'évapore dans l'air* », cela représente tout de même « *une masse considérable* ».

Or, selon M. Flandre, « *notre préoccupation est qu'elle aille le plus vite possible à la mer sans gêner personne et sans provoquer d'inondation* », alors que « *l'intelligence voudrait que l'on garde l'eau pour les périodes de vaches maigres* ». Reconnaissant à cet égard que les questions liées à l'hydraulique agricole constituaient « *des sujets qu'on a un peu oubliés depuis quarante ans, où la dimension de la gestion économique des marchés a été beaucoup plus prégnante* », M. Hervé Gaymard est convenu qu'il faudrait à nouveau « *mettre à plat ces questions* ».

(2) Des systèmes de gestion de l'eau à revoir

Partant du constat de l'abondance des ressources en eau et de leur mauvaise utilisation, M. Givonne a décrit les deux grands modèles actuels de gestion de l'eau :

- le premier, « *basé sur les arrêtés de restriction* », qui ont concerné plus des trois quarts des départements cet été, constitue une « *gestion a priori* » et « *donne lieu à des négociations liées à la crise* », lorsqu'il est « *déjà établi que l'on va manquer d'eau* » ;

- le second, « *basé sur un réseau de retenue qui n'est pas nécessairement de grande taille et l'établissement de quotas vérifiés avec des compteurs* », est fondé « *sur une négociation globale entre les acteurs* » qui a lieu « *de la façon la plus anticipée possible* » et consiste à examiner en permanence « *s'il convient d'augmenter ou non les réserves grâce à des travaux* ».

Or, si la logique restrictive du premier semble le désavantager au profit du second, dont M. Givonne a d'ailleurs indiqué qu'il avait « *infiniment mieux résisté que l'autre* », sa mise en oeuvre n'est pas sans poser problème. Ainsi que l'a précisé M. Pascal Berteaud, directeur de l'eau au ministère de l'écologie et du développement durable, « *de nombreuses difficultés environnementales existent, notamment lorsqu'on crée des barrages ou des retenues collinaires* ». M. Givonne a d'ailleurs lui-même reconnu que le recours à de tels dispositifs « *suscite souvent des oppositions* ».

Tout en veillant à ne pas gaspiller des réserves d'eau nécessairement limitées, il apparaît donc nécessaire de retenir le principe d'un accroissement des systèmes de retenue des eaux, indispensable dans la perspective d'une multiplication de périodes sèches et caniculaires, dans le respect des exigences environnementales actuelles. Le ministre de l'agriculture a ainsi indiqué, « *en liaison avec (sa) collègue en charge de l'écologie et du développement durable* », qu'il souhaite « *mettre à plat ces questions de la ressource en eau et des équipements hydrauliques agricoles* ».

d) Une nécessaire réorientation des pratiques agricoles

(1) Encourager des pratiques agricoles économes en eau

Tout en constatant que « *l'optimisation des pratiques en matière d'irrigation a déjà atteint un niveau élevé* », M. Givonne a souligné que la question restait « *à l'ordre du jour* » et qu'il « *ne (fallait) pas arrêter l'effort dans ce domaine* », mais s'inspirer de pays qui, tel Israël, ont développé des techniques novatrices en la matière. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'incohérence de l'irrigation diurne durant les fortes périodes de chaleur.

Pour sa part, M. Berteaud a indiqué qu'il faudrait, avant même de créer de nouvelles réserves d'eau, « *réfléchir sur les méthodes culturales* » et chercher à les « *adapter à la situation climatique* ». Observant à cet égard que « *la réforme de la PAC et les couplages au moins partiels devraient peut-être supprimer certains effets pervers des aides* », il a déclaré qu'il s'agirait de conserver et de développer une activité agricole irriguée, tout en veillant à ce que les pratiques d'irrigation restent « *dans une logique responsable et raisonnable* ».

Si le recours à la micro-aspiration est nécessairement limité aux productions dont les besoins en eau ne sont pas trop importants, une utilisation plus rationnelle des canons à eau (usage matinal ou nocturne, meilleur positionnement dans les parcelles, prise en compte de la direction des vents ...) permettrait sans doute d'économiser des volumes d'eau substantiels.

(2) Adapter les spéculations aux évolutions climatiques

Face au réchauffement général du climat et à la multiplication des épisodes de sécheresse, il serait souhaitable de développer des plants susceptibles à la fois de résister aux fortes chaleurs et de croître convenablement malgré une irrigation limitée. A cet égard, le développement à une vaste échelle de la culture du maïs dans notre pays peut paraître problématique : fortement consommatrice d'eau, cette espèce

supporte très mal les sécheresses prolongées, comme l'ont d'ailleurs souligné les pertes importantes de récolte subies par cette production cet été.

Il pourrait être opportun, à cet égard, de s'inspirer des recherches ayant été menées en la matière dans diverses zones désertiques de la planète. Répondant au rapporteur, M. Flandre, qui s'interrogeait sur l'intérêt qu'il y aurait à privilégier des productions « *moins gourmandes en eau* » et à solliciter sur ce sujet l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le ministre de l'agriculture est convenu de « *la nécessité de poursuivre et d'initier des programmes de recherche en la matière* », ajoutant que cela faisait partie de « *l'approche globale de l'hydraulique agricole et de l'irrigation* » qu'il souhaitait développer dans les années à venir.

Il reste que les possibilités d'évolution sont toutefois limitées par les impératifs économiques, comme l'a fait remarquer M. Pierrick Givonne : « *Les agriculteurs plantent ce qu'ils estiment pouvoir vendre en grande quantité à un prix maximal. Le champ des contraintes peut les faire évoluer. Mais leur motivation principale est de vendre au meilleur cours* ».

*⁸ *Présentés par la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation au cours de sa réunion du 17 décembre 2003.*

*⁹ *Ainsi, le résultat agricole des exploitations d'arboriculture fruitière, de maraîchage et de fleurs progresse de 9 % et celui des exploitations de « bovins viandes » de 11 %, tandis que les exploitations céréalières ont en moyenne un revenu stable, et que celui de la viticulture d'appellation connaît une baisse de 32 %.*

*¹⁰ *Aujourd'hui décédé.*

*¹¹ *L'assurance-récolte et la protection contre les risques en agriculture, rapport de M. Christian Babusiaux, octobre 2000.*

*¹² *76 trains complets ont été acheminés par la SNCF, 8 convois par l'armée et tout le reste, c'est à dire l'essentiel, par les transporteurs routiers.*



[Haut de page](#)

[Actualités](#) | [Travaux Parlementaires](#) | [Vos Sénateurs](#) | [Europe et International](#) | [Connaître le Sénat](#) |

[Recherche](#)

[Liste de diffusion](#) | [RSS](#) | [Contacts](#) | [Recrutement](#) | [Plan](#) | [Librairie](#) | [FAQ](#) | [Mentions légales](#) | [Accessibilité](#) |
[Liens](#) | [Ameli](#)