

## Sécheresse : Trois ans de crise et des interrogations sur l'efficacité des réponses publiques.

---

Agriculture Stratégies s'est intéressé aux problèmes posés par la sécheresse et partage ici les résultats d'une première réflexion menée en lien avec des acteurs de terrain : agriculteurs, chargés de missions, chambres d'agriculture... Nous avons, en effet, estimé nécessaire d'échanger avec des personnes en première ligne dans la gestion de cette crise pour étudier des retours d'expérience, faire émerger des ressentis et les confronter ensuite à d'autres références.

Le but : faire un état des lieux de l'adéquation entre les conséquences de cette situation climatique et les réponses existantes, politiques, règlementaires et techniques.

Nous avons rédigé trois articles concernant les différents aspects de cette problématique :

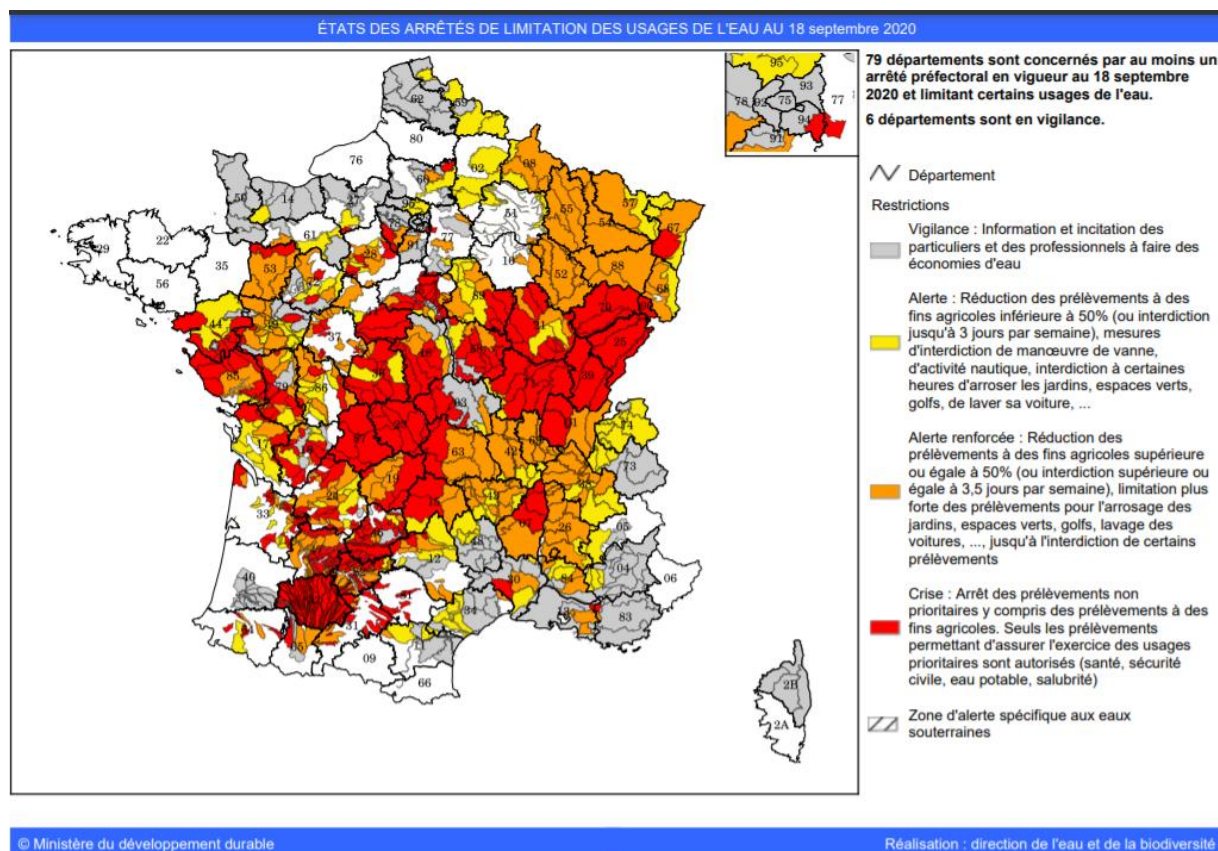
- Le premier destiné à évaluer la pertinence et l'efficacité des dispositions mises en œuvre pour faire face à la sécheresse observée ces dernières années
  - Le second consacré au stockage de l'eau et à l'irrigation en mesurant l'utilité et les limites des solutions dont disposent actuellement les agriculteurs.
  - Enfin, le troisième élargi à un diagnostic des effets et du financement des assurances récoltes, qui sont censées apporter une couverture pour les aléas climatiques.
- 

### 1° Pertinence et efficacité des dispositions mises en œuvre pour faire face à la sécheresse

La sécheresse de 2020 est la troisième, consécutive, d'une série difficilement soutenable pour les agriculteurs, éleveurs comme céréaliers. Face à l'urgence renouvelée, la réponse publique se veut prompte, mais on peut néanmoins s'interroger sur l'efficacité des dispositions mises en œuvre face à l'importance des enjeux. Conscientes des difficultés rencontrées et de l'insuffisance de ces dispositions, les régions prennent parfois le relais pour apporter un soutien au monde agricole, profitant ainsi de la souplesse liée à leur action plus locale pour apporter des réponses plus spécifiques.

## Trois ans de sécheresse, qui pénalisent stocks et trésorerie

Au 18 septembre 2020, 79 départements sont concernés par au moins un arrêté préfectoral en vigueur limitant certains usages de l'eau. 5 départements sont en crise, interdisant les usages de l'eau à des fins agricoles.



**Cette sécheresse touche des régions historiquement peu habituées aux déficits hydriques** et pénalise les implantations de cultures et les rendements. Météo-France indique que « *toute la zone située au nord d'une ligne allant de Cherbourg à Grenoble se situe à un niveau « sec décennal », c'est-à-dire à un niveau de sécheresse que l'on ne rencontre en moyenne que tous les dix ans. Les régions Grand-Est, Bourgogne - Franche-Comté et Hauts-de-France sont particulièrement touchées, avec un niveau de sécheresse localement proche de 1976 qui fait office de « référence » en la matière.* ».

**Dans ces régions, les cultures ne sont donc pas habituées au stress hydrique et aux fortes chaleurs, les animaux non plus.** L'irrigation n'est que très peu développée sur cette zone Nord Est ; les 5% de surfaces irriguées en France se trouvent principalement dans le Sud-Est et le Sud-Ouest. Ainsi, en 2016, « moins de 1 % des surfaces sont irriguées dans les trois régions de Bourgogne Franche-Comté, Normandie et Bretagne, alors que le taux d'irrigation avoisine les 14 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Source GraphAgri 2019, Agreste

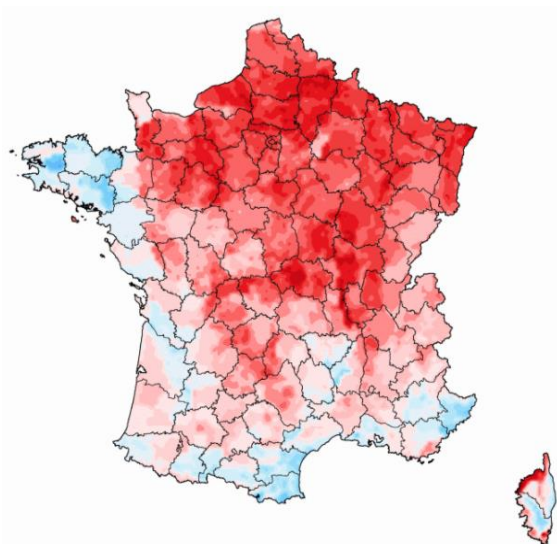


Figure 1 : Ecart pondéré à la moyenne quotidienne de référence 1981-2010 de l'indice d'humidité des sols, source météo France (élaboré le 29/07/20)

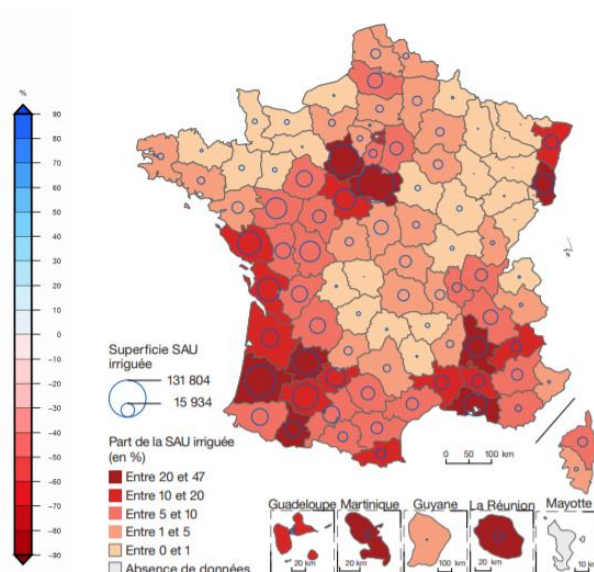


Figure 2 : Surface agricole utilisée irriguée par département en 2010 source : Parisse, S. (2018). Environnement et agriculture. Les chiffres clés. Édition 2018.

Pour les éleveurs, la nécessité quotidienne d'aller abreuver les bêtes pour pallier les sources à sec génère une charge de travail importante et un coût non négligeable ; certains font 80 km par jour pour abreuver leurs animaux, du fait de l'éloignement des prés. Le prix de la paille et du foin augmente, alors que les éleveurs doivent déjà puiser dans leurs stocks hivernaux pour alimenter les bêtes, les prés ne pouvant fournir suffisamment d'herbe. **Ils décapitalisent pour trouver de la trésorerie en vendant leurs animaux plus tôt et de ce fait, les cours de la viande, pourtant déjà bas, diminuent encore** (le kilo de poids vif est passé de 2,80 à 2,40€), le marché italien saturant.

## Des réponses publiques ponctuelles, sans solution de long terme

Chaque année depuis trois ans, le gouvernement met en œuvre des mesures devenues habituelles pour aider les agriculteurs à faire face à la crise. Pour autant, leur application se fait d'une manière insuffisamment préparée et donne au monde agricole le sentiment d'une réaction qui n'est pas à la hauteur des enjeux...quelques exemples pour illustrer ce propos.

La dérogation permettant les agriculteurs de faucher ou pâturer les jachères arrive toujours trop tard (le 31 juillet cette année, élargissement le 12 août pour de nouveaux départements) alors que les syndicats et les DDT font remonter leurs préoccupations dès la fin du printemps. Cette mesure relève plus d'un principe que d'un réel besoin car au final, les terres mises en jachère par les agriculteurs sont les moins productives ; mais pour les éleveurs « c'est difficilement acceptable de les regarder griller quand l'alimentation manque, et qu'on puise dans les stocks d'hiver ». L'interdiction reste par ailleurs maintenue pour les céréaliers, qui ne peuvent proposer ces surfaces à leurs voisins éleveurs, alors que l'autorisation leur avait été donnée l'année passée... Sans explication particulière.

En ce qui concerne les cultures intermédiaires et les dérobées, qui comptent pour le paiement vert, un certain désordre règne. En temps normal, elles doivent être semées avant une date définie par

département et rester présentes pendant une durée minimale de 8 semaines. Or, dans bon nombre de départements, semer quoi que ce soit en juillet cette année, comme l'an dernier, relève de l'hérésie. Aucune chance de levée, cette pratique pourtant en temps normal agronomiquement et économiquement intéressante devient même néfaste pour l'environnement, puisque travailler un sol sec entraîne une augmentation de l'érosion. **Pourtant, conditions favorables ou non, il reste obligatoire de semer pour que la culture soit comptabilisée pour le paiement vert...** Le 6 août, le ministre autorise le décalage de la date de semis au 20 août pour 25 départements. A peine une semaine plus tard, la date butoir est repoussée au 1<sup>er</sup> septembre, avec présence obligatoire des cultures jusqu'au 27 octobre (quelle que soit la date du(des) semis entre le 5 août et le 1<sup>er</sup> septembre). Outre le fait que, vu l'absence de pluies sur le mois d'août, ce décalage ne règle aucun problème, c'est la double peine pour les agriculteurs concernés : cette dérogation entraînera un report de l'avance des aides PAC (prévue au 16 octobre pour les exploitants qui n'ont pas déclaré un report des dates de semis), pourtant attendue impatientement pour soulager des trésoreries à sec. L'obligation de maintien de la « culture » jusqu'à fin octobre va bousculer le calendrier de semis des cultures d'hiver (orge, blé). Pour finir, le 17 septembre, le ministre annonce que les dérobes qui n'auront pas levé seront tout de même comptabilisées pour les aides PAC ; les agriculteurs qui ont joué le jeu et déclaré un décalage de date de semis restent pénalisés.

## L'appoint difficilement mobilisable du fonds dédié aux calamités agricoles

**En dernier ressort, il est possible de mobiliser le fond dédié aux calamités agricoles.** Le caractère de calamité agricole est reconnu par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture, après avis du Comité National de de Gestion des Risques en Agriculture (CNGRA). Le régime des calamités agricoles indemnise les dommages qui font suite à un accident climatique. En cas de pertes de récolte, pour percevoir une indemnisation, deux seuils réglementaires cumulatifs doivent être respectés :

- un taux de perte physique de 30 % de la production annuelle (ou 42 % pour les productions bénéficiant d'une aide PAC couplée) par rapport au rendement théorique de l'ensemble des cultures composant cette production ;
- un montant des dommages dépassant 13 % par rapport au produit brut théorique de l'exploitation, aides PAC comprises.

Ce dernier critère **nécessite une forte spécialisation** pour parvenir à dépasser le seuil de 13%, en particulier pour les exploitations d'élevage qui touchent beaucoup d'aides couplées et l'ICHN.

Pour les cultures de vente, les taux de perte sont calculés à l'échelle de l'exploitation, de façon individuelle. Pour les cultures fourragères, la perte est estimée à l'échelle d'un département ou d'une zone infra-départementale par un comité départemental d'expertise qui calcule un déficit fourrager moyen sur la zone et qui fixe les barèmes d'indemnisation.

Le montant de l'indemnisation dépend alors notamment de la taille du cheptel et du chargement, de la spécialisation du territoire et des prix de marché retenus. Elle est de l'ordre en moyenne de 5 à 6 000 € par exploitation avec une très forte disparité.

Le régime des calamités agricoles ne couvre pas les risques dits assurables. De ce fait, il exclut les grandes cultures, la vigne, et les accidents liés à la grêle car ces risques peuvent être couverts par les assurances récolte. **Pour les prairies, le système est particulièrement ambivalent : les prairies sont assurables via l'assurance risques climatiques, mais les éleveurs qui n'ont pas souscrit cette**

**assurance restent éligibles au régime des calamités agricoles.** Ce régime indemnise généralement mieux les éleveurs que l'assurance qui va chiffrer la perte à l'échelle de l'exploitation, en ayant tendance à la minimiser. De ce fait, l'assurance pour risques climatiques pour les prairies a de moins en moins de succès...

Ainsi l'utilisation de ce fond nécessite une mise en œuvre assez lourde administrativement (mise en place d'une commission d'enquête pour estimer les pertes, validation par le CNGRA, publication d'arrêtés préfectoraux) pour permettre une indemnisation des producteurs qui ne reflète pas la perte à l'échelle de l'exploitation individuelle. Pour la sécheresse 2018, une enveloppe de 161 millions d'euros a été validée par le CNGRA en janvier 2019. Ce fond est financé par le Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), alimenté d'une contribution additionnelle des primes d'assurance et d'une subvention de l'Etat. Or, depuis 2015, les ressources propres du fonds sont régulièrement insuffisantes pour faire face aux aléas et nécessitent le versement de subventions supplémentaires par l'État<sup>2</sup>.

| Année | Emplois             |                   |       |       |                  |        | Ressources               |                            |                 |                 |        |
|-------|---------------------|-------------------|-------|-------|------------------|--------|--------------------------|----------------------------|-----------------|-----------------|--------|
|       | Calamités agricoles | Assurance récolte | FMSE  | Frais | Prélèvement Etat | Total  | Solde au 31/12 année N-1 | Contribution additionnelle | Abondement Etat | Autres produits | Total  |
| 2014  | 21,6                | 19,2              |       | 5,9   |                  | 46,7   | 134,3                    | 122,5                      | 19,2            | 2,6             | 278,6  |
| 2015  | 49,9                | 24,3              | 1,1   | 6,1   | 255              | 336,4  | 231,7                    | 124,5                      | 25,4            | 2,3             | 383,9  |
| 2016  | 115,8               | 15,8              |       | 3,7   |                  | 135,3  | 47,5                     | 61,1                       | 81              | 2,3             | 191,9  |
| 2017  | 43,7                |                   |       | 3,6   |                  | 47,3   | 56,5                     | 60                         |                 | 1,4             | 117,9  |
| 2018  | 161,3               |                   | 17,75 | 3,36  |                  | 182,41 | 70,66                    | 60                         | 75              | 0,9             | 206,56 |

Figure 3 : Évolution des ressources et des charges du FNGRA depuis 2014. Source : Rapport du Sénat sur le Projet de loi de finances pour 2020 : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Le rapport du Sénat sur le projet de loi de finances 2020 pointait déjà ce déséquilibre dans les comptes prévisionnels et estimait insuffisante la dotation prévue 2020 prévue pour ce budget : « **C'est ainsi sur la dotation ouverte en 2020 que devrait être imputée l'impasse de financement subie par le FNGRA du fait du sous-calibrage de la dotation en 2019. Dans ces conditions, sauf à ce que les refus d'apurement européens soient réduits à un niveau inhabituellement bas, la dotation ne suffirait que dans l'hypothèse supplémentaire d'une année 2020 exempte de crise climatique ou environnementale, hypothèse hélas des plus incertaines. Dans ces conditions, la programmation budgétaire de la dotation ressort comme à tout le moins imprudente sinon tout à fait insincère** »<sup>3</sup>. La suite des événements leur donnant malheureusement raison, il reste à espérer que ce système pourra être renforcé budgétairement dans les années à venir.

Ce régime reste en effet bienvenu pour les exploitations qui peuvent en bénéficier car, à la différence des assurances récoltes, il ne nécessite pas de payer une lourde prime d'assurance pour pouvoir en bénéficier. Néanmoins, il exclue un grand nombre d'exploitations de par les taux de pertes minimum imposés et la prise en compte des aides PAC dans le produit brut global (20% des exploitations ayant déposé une demande ont fait l'objet d'un refus en 2018). Rappelons notamment, que, d'après les chiffres du RICA 2018, pour des exploitations spécialisées en élevage les aides représentent 35% du produit brut en bovins viande, et 14% en bovins lait.

<sup>2</sup> Rapport de la Cour des Comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018

<sup>3</sup> <https://www.senat.fr/rap/l19-140-33/l19-140-334.html>

Pour être exhaustifs sur la liste des mesures retenues par le gouvernement, nous pouvons également citer le dégrèvement de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB)<sup>4</sup> et l'augmentation de l'acompte des aides PAC (de 70% au lieu de 50%).

**L'ensemble de ces mesures mises en œuvre en réponse à cette troisième année de sécheresse consécutive, sont donc d'ordre réglementaire (dérogations jachère et dérobées) et financier (calamités agricoles, dégrèvement TFNB, avance des aides PAC). Leur diversité est notable mais la sous-évaluation budgétaire, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que leur déconnexion, ne créent pas les conditions d'une politique intégrée de lutte contre la sécheresse.**

## Des initiatives locales pour pallier une action politique défaillante

En complément des dispositifs gouvernementaux de réponse à la crise qui s'avèrent donc insuffisants et qui peuvent manquer de souplesse, plusieurs initiatives locales ont vu le jour qui méritent d'être soulignées, notamment dans le domaine de la continuité de l'alimentation animale ou d'aides spécifiques.

Alors que le MODEF revendique « un prix plafond à 75 €/tonne pour la paille et 90 €/tonne pour le foin (transport compris) afin de stopper la spéculation sur la paille et le foin et d'interdire le broyage des pailles, ainsi que leur utilisation en méthanisation », des exemples de mise en relation entre céréaliers et éleveurs se sont multipliés. S'il reste difficile de contractualiser sur le long terme entre un céréalier et un éleveur, chacune des parties ayant tendance à se dédire lorsque les conditions ne sont plus à son avantage, faire des groupements d'achat reste possible. En 2019, le département de L'Allier a donc permis à une association d'acheter des gros volumes de paille à redistribuer aux éleveurs via une avance de trésorerie remboursable de 200 000 euros. L'association a pu acheter 5 000 tonnes de paille à un prix plafond de 115 euros HT par tonne de paille livrée, refacturée ensuite aux éleveurs. Les Chambres d'Agriculture proposent des plateformes de mise en relation entre éleveurs et céréaliers, pour faciliter les échanges et incitent aux échanges paille/fumier. Certaines régions proposent une aide directe pour aider les éleveurs à absorber le surcoût de l'alimentation. Ainsi la Nouvelle Aquitaine a proposé une subvention de 40 % du montant de fourrage (foin et maïs fourrage) acheté et transporté, plafonnée à 3 000 € pour les exploitations individuelles et 4 000 € pour les Gaec. En Guadeloupe, le Conseil Régional et le Conseil Départemental ont financé la distribution de fourrage et d'aliments (500 tonnes) aux éleveurs.

Le Grand Est a débloqué une enveloppe de 6 millions d'euros sur 3 ans, utilisée pour partie pour compenser financièrement le déficit fourrager, et pour partie pour aider aux investissements concernant l'ambiance des bâtiments ou le stockage supplémentaire<sup>5</sup>. Le PCAE, plan d'adaptation et de compétitivité des exploitations agricole, peut également selon les régions à financer des hangars de stockage pour augmenter la capacité de résilience des exploitations. Néanmoins, la charge des nouveaux investissements reste toujours d'environ 70% pour l'éleveur. **Et quand les trésoreries ne**

---

<sup>4</sup> En moyenne nationale, les taxes sur le foncier non bâti agricole s'élèvent à 33 euros par hectare de surface agricole sur les années 2001 à 2003. Source SSP, Desriers Maurice, « 952 millions d'euros de taxes sur les sols agricoles en 2003 », Agreste primeur, N° 161, 2005, 4 p.

<sup>5</sup> <https://www.grandest.fr/vos-aides-regionales/investissements-dadaptation-des-elevages-secheresse/>



**permettent même pas de racheter de quoi nourrir les bêtes pour l'hiver, investir à nouveau et stocker au lieu de vendre une partie de la production n'est pas envisageable.**

Sensible à ces problèmes de trésorerie, le Conseil Régional Auvergne Rhône-Alpes a voté une aide exceptionnelle pour aider les exploitants à payer les annuités en cours (aide forfaitaire comprise en 1 000 et 2 000€).

En Bourgogne Franche Comté, après une aide sécheresse versée par UGB en 2018, une aide à la récupération et aux traitements des eaux de pluies de toits de bâtiment agricole a été votée. Le taux d'aide conjoint de la Région et des Départements est de 40% à raison de 20% chacun. Pour les cas où un Département ne serait pas en mesure de contribuer à hauteur des 20% attendus, la Région apportera le complément. Le plafond des dépenses subventionnables est de 50 000 € (ou 60 000 € HT en cas de réalisation d'une citerne enterrée). Autorisant une liste d'investissements subventionnables assez large, cette aide paraît donc intéressante pour permettre une économie utile de la ressource à coût modéré.

**Manque d'anticipation ou difficultés d'application liées à l'enchevêtrement des réglementations agricoles nationales et européennes ? Les questions méritent d'être posées. Car l'administration semble à l'écoute des difficultés des agriculteurs, comme en témoigne la succession des adaptations règlementaires mises en œuvre et le budget conséquent pris sur les finances de l'Etat pour les calamités agricoles. Mais la réponse gouvernementale peine à faire preuve d'agilité face à une crise d'ampleur. Les initiatives locales qui viennent en renfort apportent des compléments utiles aux trésoreries et font preuve parfois d'une vision de long terme comme sur le stockage de paille, de fourrage ou d'eau.**

La réflexion sur une stratégie de moyen et long terme semble toutefois entamée ; lors de sa visite en Haute-Garonne cet été, Julien Denormandie a en effet annoncé vouloir aider les exploitations agricoles à s'adapter au changement climatique. Dans les moyens évoqués, figurent les aides mobilisées au travers du Plan de relance (100 millions pour l'adaptation au changement climatique), et une simplification des procédures encadrant les projets de stockages de l'eau : *« Il faut une approche pragmatique qu'il s'agisse du stockage individuel ou du stockage collectif. Dès la rentrée, il faudra simplifier les procédures. Il n'est pas normal que les projets décidés et validés n'aboutissent qu'au bout de 8 à 10 ans ».*

En tout état de cause le problème posé est de grande ampleur. Il concerne au-delà des mesures évoquées dans ce premier article le stockage de l'eau et l'irrigation qui font l'objet du deuxième article qui sera très prochainement publié.

**Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies**

**Le 22 septembre 2020**

