RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DES CRISES AGRICOLES

2004

Rapport présenté par
M. Joseph Guimet

Année 2004. - N°27 NOR : C.E.S. X000030427V Mercredi 3 novembre 2004

MANDATURE 2004-2009

Séance des 26 et 27 octobre 2004

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DES CRISES AGRICOLES

Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Joseph Guimet
au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 9 janvier 2002 - confirmée le 22 septembre 2004 - en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiéeportant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 27 octobre 2004.... I - 1

Première partie - Texte adopté le 27 octobre 2004..... 3

I - CONSTAT 5

A - DES CRISES EN NOMBRE IMPORTANT ET AUX CONSÉQUENCES MULTIPLES.....5
1. Les conséquences des crises agricoles sur l'offre et sur la demande des produits agricoles 6
2. Des répercussions sur le revenu agricole atténuées par les aides, mais qui ont un coût pour la collectivité 7
3. Des répercussions sur l'ensemble de la filière agroalimentaire.....7
4. Sur les échanges extérieurs commerciaux 8

B - DES OUTILS NOMBREUX ET VARIÉS ONT ÉTÉ MIS EN PLACE POUR ATTÉNUER LES RÉPERCUSSIONS DES CRISES AGRICOLES 8
1. Réguler l'offre 8
2. Favoriser une épargne de précaution de la part des agriculteurs 9
3. Mutualiser des risques assurables.....9
4. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles 9
5. Les autres mesures.....10

II - POUR UNE PÉRENNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES 12

A - ÉVITER LES CRISES.....12
1. Aider les investissements techniques et développer la prévention .12
2. Mieux utiliser la recherche 13
3. Assurer une meilleure gestion de l'eau.....13
4. Soutenir une agriculture plus respectueuse de l'environnement.....14
5. Aller vers une plus grande diversification 14
6. Valoriser les produits sous signes officiels de qualité et d'origine.....15
7. Organiser le marché, soutenir une véritable organisation commerciale des producteurs.....15
8. Développer la communication.....16
9. Réguler l'offre au niveau européen 17

B - SE PRÉMUNIR CONTRE LES EFFETS DES CRISES.....17
1. Développer l'épargne de précaution.....17
2. Développer le recours à l'assurance 18

3. Maintenir la solidarité à travers un Fonds national de garantie des calamités agricoles élargi....20
4. Garantir les droits sociaux des salariés....21

C - MOBILISATION FACE AUX CRISES....21
1. Les objectifs du « Plan vert »....21
2. Le déclenchement du « Plan Vert »....22

D - L'ÉVALUATION DES CRISES....22

III - ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ SUITE AUX CRISES : LA SOLIDARITÉ....23

A - LA MISE EN PLACE SYSTÉMATIQUE DANS CHAQUE DÉPARTEMENT D'UN « GUICHET UNIQUE » POUR SUIVRE LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ....23

B - LE DÉVELOPPEMENT DES OUTILS D'AIDE À LA RECONVERSION ET À LA FORMATION....24

C - L'INCITATION AU RECOURS AUX PRÉRETRAITES....24

CONCLUSION....25

Deuxième partie - Déclarations des groupes.... 27

ANNEXE A L'AVIS....51
SCRUTIN....51

RAPPORT présenté au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation par M. Joseph Guimet, rapporteur....II - 1

INTRODUCTION....5

CHAPITRE I LES DIFFÉRENTS TYPES DE CRISES AGRICOLES : ESSAI DE DÉFINITION....7

I - LES CRISES DE FOND ET LES CRISES DE SURFACE....7
1. Les différentes causes des crises agricoles de fond....10
2. Les conséquences de ces crises de fond....11

II - LES DIFFÉRENTS TYPES DE CRISES....12

A - LES CRISES STRUCTURELLES ET LEURS DIFFÉRENTES FORMES....13
1. La rupture démographique : de la majorité à la minorité....13
2. La paysannerie, ancien pilier principal de la République....13
3. Des progrès techniques, sources de succès et générateurs de crise....15

4. L'évolution des relations agriculture-territoire....15
5. Une agriculture de moins en moins familiale....16
6. L'ambiguïté de la relation avec le vivant....18

B - UNE FORME PARTICULIÈRE DE CRISE STRUCTURELLE : LES CRISES MORALES....19
1. Une identité renouvelée....20
2. Leur image dans les médias....21
3. La bonne image dans les sondages....22
4. Entre image et identité : la vision nécessaire....23

C - LES CRISES CONJONCTURELLES....24
1. Les aléas climatiques....24
2. Des crises de marché....34
3. Des crises sanitaires....56
4. L'environnement....62

CHAPITRE II LES CRISES AGRICOLES : UNE COMPLEXITÉ ET DES IMPACTS DIVERS....67

I - LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES....67
1. Les crises ont un impact sur la production....67
2. L'endettement des exploitations agricoles....68
3. Le revenu des agriculteurs est-il affecté par les crises agricoles ?..72
4. Les répercussions des crises sur les industries agroalimentaires....74
5. Conséquences sur le commerce extérieur des produits agroalimentaires....76
6. Les crises ne pèsent pas uniquement sur la filière agricole....77
7. Les crises entraînent-elles une diminution du nombre d'exploitations agricoles ?....78
8. L'impact des crises sur l'installation en agriculture....80
9. Les exigences de qualité de la part du consommateur....81

II - LES CONSÉQUENCES SOCIALES....86
1. Pauvreté, précarité chez certains chefs d'exploitations agricoles....86
2. Les conséquences des crises sur les salariés des secteurs agricole et agroalimentaire....98

III - LES CONSÉQUENCES SUR LES TERRITOIRES....103
1. Un territoire rural diversifié....103
2. Les crises agricoles accentuent la désertification du « rural profond »....105

CHAPITRE III RÉVÉLATION ET GESTION DES CRISES....107

I - LES MÉDIAS : AMPLIFICATEURS OU RÉDUCTEURS DES CRISES....107
1. Le poids de l'opinion publique et des consommateurs....108

2. Les médias pour sortir de la crise ? 109

II - LA RESPONSABILISATION PROFESSIONNELLE..... 110

A - L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE, UNE STRATÉGIE NÉCESSAIRE MAIS LIMITÉE POUR FAIRE FACE AU « RISQUE PRIX » 110
1. L'organisation « horizontale »..... 110
2. L'organisation « verticale »..... 111

B - LES MARCHÉS À TERME..... 112

C - UN DÉVELOPPEMENT INSUFFISANT DES ASSURANCES CONTRE LES RISQUES 113
1. Des assurances contre les risques climatiques insuffisamment développées..... 113
2. Des assurances sanitaires peu souscrites 119

D - LA CONSTITUTION D'UNE ÉPARGNE 121
1. La prise en compte de la perte de récoltes dans le dispositif de la dotation pour investissement..... 121
2. La constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution..... 122

III - LA SOLIDARITÉ : UNE NÉCESSITÉ..... 123
1. Qui relève de l'État..... 123
2. Relayée par les actions de proximité 128

IV - LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : AMORTISSEUR DE CRISES..... 137

A - LES MOYENS MIS EN ŒUVRE..... 138

B - L'ÉVOLUTION DE LA PAC : DES RÉFORMES SUCCESSIVES..... 138

C - LA RÉVISION 2000-2006 : STABILISATION DE LA PAC 139

D - LA RÉFORME DE LA PAC DU 26 JUIN 2003 : VERS PLUS DE LIBÉRALISME 140

CONCLUSION..... 143

ANNEXES..... 145
Annexe 1 : Comptes de la branche « agriculture »..... 147
Annexe 2 : Tableau des exploitations dans les différentes régions de France... 149
Annexe 3 : Liste des personnalités rencontrées..... 151

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES..... 155

TABLE DES SIGLES 159

AVIS

adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 27 octobre 2004

Première partie
Texte adopté le 27 octobre 2004

Au cours de sa réunion du 22 septembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confirmé sa décision du 9 janvier 2002 de confier à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un rapport et d'un avis sur *« Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles »*[1].

La section a désigné M. Joseph Guimet comme rapporteur.

*
* *

Les crises agricoles ont essentiellement quatre origines : climatique, sanitaire, de marché ou liées à l'environnement, elles ont des degrés de prévisibilité différents. Elles traduisent un déséquilibre entre l'offre et la demande, une rupture dans le « cours normal » des choses ; elles ont des répercussions sur le revenu des agriculteurs et peuvent conduire à la disparition des exploitations les plus fragiles, surtout si elles se répètent.

C'est pourquoi la prévention des risques est à développer et à encourager. L'avis du Conseil économique et social analyse les différents outils institués pour atténuer les effets des crises sur la filière agricole. Des évolutions sont nécessaires visant à mettre en place un système plus global de gestion des risques, fondé à la fois sur l'épargne de précaution, sur l'assurance, sur la solidarité professionnelle et nationale pour les risques exceptionnels et les sinistres non assurables. De même, des moyens sont à développer pour gérer les crises dans leur phase aiguë et favoriser l'accompagnement des personnes en difficulté.

I - CONSTAT

L'agriculture est soumise à des contraintes particulières en raison de son action sur le vivant, du caractère plus ou moins périssable des denrées produites, de sa dépendance aux aléas climatiques, de la faible élasticité de la demande en produits alimentaires.

A - DES CRISES EN NOMBRE IMPORTANT ET AUX CONSÉQUENCES MULTIPLES

Baisse des cours du porc et de la volaille, mévente des melons et des pêches ou des choux-fleurs, sécheresse, gel, grêle et autres intempéries, fièvre aphteuse, ESB, pollutions environnementales, sont à l'origine de crises agricoles.

Ces crises, plutôt conjoncturelles, peuvent être révélatrices de crises plus profondes appelant des restructurations.

---

[1] L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 165 voix contre 11 et 29 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

La crise est plus ou moins importante, plus ou moins circonscrite. Elle peut ne concerner qu'une petite zone de production (c'est, certaines années, le cas du gel ou de la grêle) ou, au contraire, toucher l'ensemble du territoire (ce fut le cas de la sécheresse de 2003), ou l'ensemble d'une filière agricole et alimentaire comme ce fut le cas avec la crise de l'ESB.

Cette dernière, au départ simple question de santé animale, s'est transformée en crise de fond qui a conduit à s'interroger sur un modèle de développement agricole contesté et a engendré une véritable crise morale. A été révélée, à cette occasion, l'importance des médias comme amplificateur de crise.

Quant à la canicule de 2003, elle a conduit à s'interroger sur les signes d'un éventuel changement climatique et sur les conséquences qui en résulteraient pour l'agriculture et pour l'ensemble de la filière.

En fragilisant les exploitations, les crises sont un des facteurs de départ anticipé de l'agriculture. Elles ont des répercussions sur l'ensemble de la filière agricole et alimentaire et, au-delà, sur la vie des territoires ruraux.

1. Les conséquences des crises agricoles sur l'offre et sur la demande des produits agricoles

En 2003, année de forte sécheresse et de gels printaniers, le volume de production de céréales est en baisse de 21 %, et même de 28 % pour le maïs, par rapport à la moyenne des cinq années précédentes, une partie des surfaces en maïs ayant servi de fourrage. Cette baisse de production a également concerné les fruits d'été, les betteraves, le vin…

L'offre étant réduite, une hausse des cours à la production a pu compenser en partie la baisse des quantités. Mais une baisse de la production peut se conjuguer avec une baisse des prix, ce fut le cas en 2003 pour le tournesol en raison d'une forte concurrence des importations en provenance de Russie et d'Ukraine.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande entraîne une baisse des cours à la production. En 2002, le cours annuel moyen du porc était en baisse de 22 % par rapport à celui de 2001, année où la demande de viande porcine avait été très soutenue par les reports de consommation sur cette viande, du fait de la crise de l'ESB.

Le déséquilibre peut être passager, le marché du porc se caractérisant ainsi par une évolution cyclique des prix à la production. Cependant, la régulation de l'offre s'opère le plus souvent par l'élimination des producteurs les plus fragiles et par une concentration de la production.

D'autres déséquilibres sont liés à un changement du comportement des consommateurs. Il en est ainsi pour le vin dont la consommation devient plus occasionnelle, avec un caractère festif ; le vin n'a pas conservé son statut de « boisson aliment ». Des considérations de sécurité routière et de santé publique ont également conduit à une réduction de sa consommation. Par ailleurs, la concurrence sur le marché extérieur, destinataire du tiers de la production française, est de plus en plus vive de la part des vins du nouveau Monde.

La crise peut résulter d'une crise de confiance du consommateur, ce fut le cas de l'ESB. En avril 1996, la consommation de viande bovine avait diminué de 25 % par rapport au mois précédent ; la diminution avait également été très forte avec la seconde crise de l'ESB en octobre 2000. Ce n'est qu'à la fin de 2001 que le bœuf retrouvera sa place dans la hiérarchie des achats de viande.

2. Des répercussions sur le revenu agricole atténuées par les aides, mais qui ont un coût pour la collectivité

En 2003, alors que la sécheresse a entraîné un important déficit en fourrages, le revenu moyen a augmenté, grâce à la bonne tenue des prix et aux aides, et ce malgré un coût supplémentaire de l'alimentation animale. Mais la situation est fort différente d'une région à l'autre et sans doute aussi d'une exploitation à l'autre. Si le revenu agricole progresse dans le Nord et le Pas-de-Calais, il baisse de plus de 10 % dans les départements du Sud-Ouest.

En 2003, les subventions d'exploitation ont représenté au moins la moitié des résultats dans la moitié des départements métropolitains, selon les comptes agricoles provisoires de la nation.

3. Des répercussions sur l'ensemble de la filière agroalimentaire

La crise de l'ESB a eu des répercussions sur les abattoirs, les entreprises de transformation, d'équarrissage, celles produisant les aliments pour le bétail, sur les entreprises de transport, de conditionnement, et sur les entreprises du commerce. Les crises climatiques perturbent l'approvisionnement des industries de transformation des fruits et légumes. La crise porcine, celle de la volaille ou la crise du lait ont des répercussions ou risquent d'en avoir sur l'implantation des entreprises de collecte et de transformation et donc sur l'emploi et l'aménagement du territoire.

Si les industries agroalimentaires, qui emploient 421 000 salariés, ont eu un solde positif de 28 000 créations d'emplois entre 1990 et 2002, localement les crises peuvent entraîner la concentration des outils de production et des suppressions d'emplois, qui peuvent avoir des conséquences négatives sur toute la vie d'une région. Elles ont aussi des conséquences négatives sur les conditions de travail.

4. Sur les échanges extérieurs commerciaux

Si les crises sanitaires des autres pays peuvent être très profitables à la production intérieure, celle-ci est toutefois vulnérable car les épizooties s'étendent très vite dans une économie largement ouverte aux échanges. En 2003, l'excédent du commerce extérieur agroalimentaire est resté stable en dépit de la sécheresse : 8,7 milliards d'euros.

*

* *

Les crises doivent être replacées dans le long terme. En effet, si la sécurité alimentaire au sens de l'indépendance alimentaire n'est pas assurée, l'on risque d'aller vers des crises majeures dont les conséquences pèseront sur la filière agroalimentaire et sur les consommateurs qui ne seront plus assurés de la même qualité sanitaire de leur alimentation. La PAC a aussi joué un rôle important dans la régulation des marchés et, de ce fait, du niveau de vie des agriculteurs. Il est à craindre que son évolution n'aboutisse à des crises nouvelles dont l'ampleur est difficile à anticiper.

B - DES OUTILS NOMBREUX ET VARIÉS ONT ÉTÉ MIS EN PLACE POUR ATTÉNUER LES RÉPERCUSSIONS DES CRISES AGRICOLES

1. Réguler l'offre

Lors des crises de mévente, le stockage public ou privé, sous réserve d'un accord de la Commission européenne, évite un effondrement des cours en réduisant l'offre. Lors de la crise de l'ESB, il a ainsi été procédé à des retraits suivis de destruction de viande bovine ainsi qu'à des achats spéciaux destinés à être remis ultérieurement sur le marché. Des mesures de stockage privé ont été prises pour le porc.

De façon plus générale, hors crise, les quotas laitiers ou ceux régulant la production de sucre, les jachères, les droits à plantation de vignes ou à arrachage, les distillations volontaires d'excédent de vin, la maîtrise des rendements pour les vins sont autant de moyens de régulation de l'offre. La PAC, avec ses différents mécanismes, procurait une régulation certaine de l'offre.

S'agissant des débouchés extérieurs, les subventions à l'exportation ont beaucoup diminué et ne représentent plus que 5 % des aides de la PAC. Leur suppression, dans un délai à fixer, a été entérinée dans le cadre des négociations de l'OMC, en juillet 2004.

2. Favoriser une épargne de précaution de la part des agriculteurs

La dotation pour investissement, mise en place en 1987, n'était au départ pas spécialement prévue pour faire face aux pertes découlant des crises ou calamités agricoles. Ce dispositif fiscal existant permet aussi de procéder à une déduction plafonnée sur le bénéfice imposable. En cas de baisse importante du résultat, en cas de crise agricole par exemple, la partie non utilisée des déductions peut être réintégrée.

Avec la création de la déduction pour aléas en 2002, l'État a voulu favoriser la constitution d'une épargne de précaution mobilisable en cas d'aléas d'exploitation dont la liste est fixée par décret (aléas climatiques, aléas sanitaires, aléas économiques, aléas familiaux…).

Ces dotations sont réservées aux exploitants soumis à un régime réel d'imposition. Sont donc exclus tous les exploitants agricoles imposés au forfait.

3. Mutualiser des risques assurables

Ce sont les risques climatiques qui sont essentiellement couverts par l'assurance. L'assurance grêle qui date du 17e siècle représente encore aujourd'hui la quasi-totalité des primes d'assurance récolte. Depuis1985, les assureurs proposent en complément de la garantie grêle une garantie tempête sur récolte pour les cultures de maïs, colza, tournesol et féveroles. Des contrats grêle et gel sur vigne sont également proposés. Les contrats d'assurance prévoient un plafonnement des capitaux garantis par hectare et la possibilité de déduire de l'indemnisation les frais de récolte non engagés.

Il existe également des assurances sanitaires qui peuvent être souscrites par les éleveurs : assurance mortalité de bétail ou accident et assurances « pertes d'exploitation » qui sont toutefois peu développées.

La grêle est le seul risque climatique qui bénéficie d'un taux significatif de couverture par l'assurance, à hauteur de 50 à 60 % des superficies en grandes cultures, moins de 40 % pour l'arboriculture pourtant très sensible à ce risque. Seule s'assure la fraction d'exploitations la plus exposée au risque. Ce phénomène d'anti-sélection augmente le coût des assurances. Selon le principal assureur, pour le gel, une couverture de la totalité des surfaces arboricoles conduirait, sur la base de la sinistralité observée au cours des 22 dernières années, à un taux de primes de 3,3 % des capitaux assurés mais ce taux passerait à 20 % si seulement la moitié des surfaces étaient couvertes.

4. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles

La loi du 10 juillet 1964 a mis en place un régime de garantie contre les calamités agricoles qui correspondent selon la définition de cette même loi à « des dommages non assurables d'importance exceptionnelle, lorsque les moyens de lutte préventifs ou curatifs employés habituellement dans l'agriculture n'ont pas pu être utilisés ou se sont révélés insuffisants ou inopérants ».

La mise en oeuvre de cette procédure comprend deux étapes, avec chacune un niveau départemental et national : la reconnaissance du caractère de calamité agricole du sinistre, puis l'indemnisation de la calamité agricole. Au niveau national, c'est la Commission nationale des calamités agricoles, constituée par les représentants de l'État, des organisations professionnelles agricoles et des assureurs, qui examine ces demandes.

Les ressources du fonds proviennent d'une taxe de 11 % appliquée aux primes de certaines assurances agricoles. Le produit annuel en est en moyenne de 80 millions d'€. L'État devrait, selon la loi, apporter une dotation budgétaire équivalente. Ce principe de parité n'est pas respecté année par année. C'est ainsi qu'aucun crédit ne figurait dans la loi de finance pour 2004.

Le fonds indemnise les pertes de récolte sur pied ou stockées à l'extérieur ainsi que les pertes de fonds ou en capital telles que les plantations pérennes. Il n'indemnise pas les pertes de revenu même si les indemnités versées contribuent à les limiter. N'est pas indemnisée par le fonds la mortalité occasionnée par la chaleur dans les élevages car ces dommages sont assurables.

Les pertes de récolte sont indemnisées sur la base de la différence entre le rendement moyen départemental normal de la culture concernée et le rendement constaté. Lors de la sécheresse 2003, 83 départements ont été déclarés éligibles. Pour être indemnisable, la perte de récolte pour une culture donnée doit être égale à au moins 27 % du produit brut normal de cette culture et, cumulée avec les pertes sur les autres cultures, atteindre au moins 14 % du produit global de l'exploitation. Les aides nationales pour calamités sont encadrées au niveau communautaire. Le défaut de l'indemnisation des calamités agricoles réside dans l'application de ce double seuil qui exclut de l'indemnisation un nombre important d'agriculteurs qui ont des productions diversifiées et qui, pourtant, ont bien été victimes de la calamité. Les agriculteurs les plus performants sont les plus lésés car les chiffres reconnus au niveau départemental sont des chiffres forfaitaires.

Les taux d'indemnisation ont été fixés par arrêtés interministériels pour la sécheresse 2003 à 28 % pour les pertes fourragères, et de 38 à 25 %, selon que la culture est ou non assurée contre la grêle, pour les pertes sur céréales, oléoprotéagineux, légumes. Des taux d'indemnisation progressifs ont été prévus pour les récoltes de fruits et de vin. Les taux d'indemnisation sont par ailleurs considérés par la profession comme insuffisants.

5. Les autres mesures

Le Fonds d'allègement des charges (FAC) permet de prendre en charge les bonifications d'intérêt permettant de réduire les taux des prêts calamités, accordés sous certaines conditions et plafonnés à 15 300 € par exploitant lors de la sécheresse de 2003.

Des prises en charge partielles d'intérêt de prêts professionnels souscrits par les exploitants sinistrés par la sécheresse ou la canicule ont été également assurées par le FAC.

En cas de sinistre agricole, la réglementation fiscale prévoit aussi des mesures d'exonération de la taxe sur le foncier non bâti.

Des mesures de solidarité s'adaptent aux différentes situations de crise : aide au transport de fourrage en 2003, en raison de la sécheresse, indemnisation pour les abattages des troupeaux où avait été identifié un cas d'ESB, aide de solidarité aux éleveurs de bovins, financement de campagnes de promotion pour l'ensemble de la filière viande, aide aux entreprises d'équarrissage. A ces aides, s'ajoutent celles attribuées par les collectivités territoriales.

Des mesures sont généralement prises pour soulager la trésorerie des exploitations sinistrées comme le report du paiement des cotisations sociales ou des impôts ; les versements des aides directes communautaires peuvent également être avancés.

*

* *

Les mécanismes d'aide aux agriculteurs pour faire face aux sinistres climatiques existent ; ils doivent être améliorés pour mieux prendre en compte les situations réellement constatées. Ils doivent être étendus, sous certaines conditions, aux risques sanitaires qui ne sont pas sans répercussions sur la santé publique.

Compenser les pertes liées aux crises est nécessaire, prévenir les crises, limiter leurs effets est préférable. La prévention est à encourager.

Si les précédents outils atténuent l'impact des crises sur le revenu et contribuent à assurer la pérennité des exploitations, ils n'excluent pas une restructuration importante et continue de celles-ci. Des crises agricoles à répétition peuvent conduire, avec d'autres facteurs, les agriculteurs à anticiper leur départ à la retraite où parfois même à changer d'activité. Le nombre d'exploitations agricoles a diminué de plus d'un tiers entre 1988 et 2000 et de 11 % entre 2000 et 2003. Selon une étude du CNASEA, 40 % des départs annuels de l'agriculture se feraient avant l'âge de 55 ans, plus de la moitié de ces départs précoces seraient liés à des causes économiques.

Dans un environnement de plus en plus ouvert à la concurrence européenne et internationale, prévenir les crises, en limiter les effets doit contribuer à la pérennisation des exploitations agricoles et au maintien de l'agriculture sur l'ensemble du territoire, tant hexagonal qu'ultramarin.

II - POUR UNE PÉRENNISATION DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

A l'horizon 2020, dans notre société de « grande mobilité », les secteurs agricoles les plus exposés aux crises seront également les plus exposés à des processus de délocalisation. On pourrait voir se concentrer 60 à 70 % de la production agricole européenne autour des grands ports tels Rotterdam, Londres et Rouen, qui favorisent les importations et le développement des productions hors sol.

L'agriculture française n'est-elle pas à la croisée des chemins entre une évolution vers cette concentration, à laquelle poussent les crises et la dérégulation des marchés et une gestion de l'espace rural structuré par une agriculture diversifiée et de proximité, en prenant en compte « l'homme, le territoire et le produit » ?

A - ÉVITER LES CRISES

S'il est difficile de prévoir les crises agricoles, certaines d'entre elles pourraient être évitées en prévenant les risques qui en sont les déclencheurs ou en se prémunissant de leurs effets.

1. Aider les investissements techniques et développer la prévention

Les brise-vent naturels, sous forme de rideaux d'arbres, ou artificiels, des filets para-grêle, des systèmes de chaufferettes, de ventilateurs ou d'aspersion d'eau, des brasseurs d'air, sont des moyens pour protéger les vergers, les vignobles ou les cultures maraîchères contre la grêle ou le gel. Ces investissements ainsi que les systèmes d'alerte mis en place en collaboration avec la météorologie nationale représentent une charge élevée pour les producteurs et entraînent des contraintes de travail et des coûts d'utilisation.

Améliorer les systèmes de ventilation dans les bâtiments d'élevage répond à la même préoccupation de prévention. Cela peut consister également en des équipements d'irrigation, de drainage ou de protection contre les inondations. Le développement des mesures de prophylaxie pour le bétail va dans le même sens d'une prévention des crises.

Le Conseil économique et social estime que les aides à ces investissements, de nature très diverse, doivent être développées lorsqu'elles ont un caractère préventif et soutenues par les collectivités locales, soucieuses d'un développement harmonieux de leur territoire, et par le Fonds national des garanties des calamités agricoles. S'agissant des DOM-TOM, ces investissements doivent faire l'objet d'une attention plus particulière surtout en matière d'érosion et de cyclones.

2. Mieux utiliser la recherche

La recherche joue un rôle essentiel dans la compréhension des crises ; elle contribue à leur maîtrise et à leur prévention. Il conviendrait ainsi de mieux comprendre les phénomènes climatiques, de mieux connaître les zoonoses (maladies infectieuses des animaux transmissibles à l'homme), d'établir des modèles d'évolution du climat, de mettre au point des variétés végétales ou des races d'animaux mieux adaptés au changement climatique.

Le rôle de la recherche et de l'expertise scientifique a permis de maîtriser la crise de l'ESB en proposant aux pouvoirs publics une panoplie de mesures qui ont permis d'endiguer l'épidémie et de restaurer la confiance du consommateur. Cette recherche doit contribuer à résoudre les questions concrètes qui se posent à la société, notamment à l'occasion des crises agricoles. Des liens avec les structures professionnelles agricoles et agroalimentaires doivent permettre une concertation sur les orientations à donner aux recherches « finalisées ». Par ailleurs, la recherche fondamentale est tout aussi essentielle à l'évolution de l'agriculture.

Cette recherche doit être réactive et pour cela disposer des moyens nécessaires. L'idée d'une fondation pour la recherche en sécurité sanitaire, avancée par le directeur général de l'AFSSA est à étudier.

Le Conseil économique et social appuie la proposition de l'INRA de construire, dans le cadre où à côté des programmes cadres de l'Union européenne, des coopérations sur des sujets tels que la sécurité des aliments, la santé animale, la génomique végétale permettant ainsi une répartition optimisée du travail entre les diverses institutions et sites de recherche.

La dimension économique des crises doit naturellement être partie intégrante de la recherche.

C'est pourquoi, l'Union européenne doit jouer un rôle accru en matière de financement des grandes infrastructures de recherche, de coordination des recherches des différents États et de coopération.

Le Conseil économique et social souhaite, dans ces conditions, que les budgets nationaux et communautaires soient développés.

3. Assurer une meilleure gestion de l'eau

La sécheresse et la canicule de 2003 ont montré l'importance de la question de l'eau pour l'agriculture. C'est une question très sensible, car cet usage de l'eau est souvent associé, à tort ou à raison, aux problèmes de pollutions d'origine agricole ; la culture du maïs irrigué, grosse consommatrice d'eau, fait figure d'accusée. La superficie totale équipée pour l'irrigation représente 9 % de la surface agricole utilisée.

L'irrigation contribue à diversifier les cultures, à améliorer et surtout à régulariser les rendements et les approvisionnements, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Quelle serait, sans irrigation, l'agriculture et donc le paysage de certaines régions du Sud-Ouest, de la vallée du Rhône, du Languedoc ou d'Outre-Mer ?

Le Conseil économique et social préconise, là où cela est possible, la construction de barrages et de lacs collinaires afin d'augmenter les réserves en eau utilisables en période de sécheresse pour l'agriculture et les autres usages. Comme le soulignait, en 2000, le Conseil économique et social dans son avis sur *« La réforme de la politique de l'eau »,* « la gestion de l'eau ne peut se faire que dans un cadre collectif et partenarial et les prélèvements ne doivent pas menacer l'intégrité du milieu et produire des dommages irréversibles à la vie des rivières ».

4. Soutenir une agriculture plus respectueuse de l'environnement

Ces problèmes ont suscité une véritable prise de conscience. De nombreuses opérations ont mis l'accent sur une meilleure prise en considération des questions environnementales, que ce soit Fertimieux, Phytomieux, la charte de l'agriculture paysanne ou le réseau Farre (forum pour une agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement). Le décret du 25 mars 2003 a, par ailleurs, fixé les conditions des engagements agro-environnementaux, en contrepartie desquels sont versées des aides.

La mise en œuvre, dès 2005, de la conditionnalité des aides directes de la PAC incitera les agriculteurs à une meilleure prise en compte des préoccupations de la société relatives à l'environnement, à la santé publique, à la santé des animaux et des plantes et au bien-être des animaux. Des mesures « rotationnelles » sont également prévues pour assurer une certaine diversité des biotopes et des paysages. Elles sont à encourager.

Il est nécessaire de disposer d'indicateurs d'efficacité de ces mesures qui permettront, tant aux agriculteurs qu'aux citoyens, de suivre dans le temps les résultats et aussi d'en mesurer les coûts.

Pour le Conseil économique et social, ces dispositions ainsi que celles édictées au niveau national en faveur d'une agriculture raisonnée vont dans le sens d'une plus grande responsabilisation des producteurs.

5. Aller vers une plus grande diversification

Si la polyculture a longtemps constitué un moyen de se protéger contre les crises, elle se réduit progressivement et ne permet plus de se prémunir efficacement contre les risques agricoles. La spécialisation et la concentration sont sources de fragilisation lorsque survient une crise.

Des assolements bénéfiques au maintien des qualités agronomiques des sols n'en demeurent pas moins nécessaires ; ils évitent l'érosion et contribuent à atténuer les effets des crises.

Les débouchés non-alimentaires des produits agricoles offrent à l'agriculture française de nouvelles possibilités. Il s'agit notamment du développement à venir des biocarburants comme le souligne l'avis du Conseil économique et social du 11 mai 2004 sur *« Les débouchés non alimentaires des produits agricoles : un enjeu pour la France et l'Union européenne »*. Cette diversification de la production en fonction de ces nouveaux débouchés sera un facteur important de stabilisation des prix des matières premières agricoles.

La relance de l'agriculture biologique doit également contribuer à cette diversification et sa mise en œuvre doit être facilitée. Pour le Conseil économique et social, la commercialisation des produits issus de l'agriculture biologique ne doit pas se cantonner à des enseignes spécialisées. Il est, par ailleurs, indispensable que dans l'Union européenne s'applique une réglementation identique pour tous les producteurs.

Le développement de l'accueil à la ferme de touristes ou de classes vertes doit être poursuivi et encouragé.

6. Valoriser les produits sous signes officiels de qualité et d'origine

En période de crise, les produits sous signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (AOC, Label rouge, certificats de conformité) rassurent le consommateur qui souhaite connaître la provenance ou l'origine du produit, son parcours, en quelque sorte sa traçabilité. Ils contribuent à stabiliser le marché et à élever le niveau de qualité de l'ensemble des denrées alimentaires.

Cependant, la multiplication des divers signes publics et privés, nationaux, régionaux et européens risque de se traduire par une banalisation de ces produits. Le Conseil économique et social recommande qu'une réflexion soit engagée par les professionnels, les pouvoirs publics et les consommateurs pour aboutir à une simplification.

Une campagne de communication et de promotion devrait être engagée sur les signes officiels de qualité et d'origine, dont les spécifications sont souvent méconnues.

7. Organiser le marché, soutenir une véritable organisation commerciale des producteurs

Souvent les producteurs ne sont pas en prise directe avec le marché, ils sont des fournisseurs de matières premières et une partie importante de la valeur ajoutée leur échappe.

En raison du désengagement de l'Union européenne dans la gestion des marchés, d'une libéralisation toujours plus grande des échanges dans le cadre de l'OMC et d'une concentration croissante de l'aval, les producteurs agricoles risquent de subir plus vivement la concurrence. Le Conseil économique et social considère que, dans ce contexte, le renforcement de l'organisation des producteurs est une nécessité. Il estime que la mise en place de centrales de vente, dans le cadre des interprofessions, pourrait être un moyen de mieux

affronter le marché afin d'être en position de négociation face aux centrales d'achat.

En outre, la coopération agricole, autre moyen de régulation, doit être encouragée pour préserver l'emploi rural, le dynamisme industriel des filières agroalimentaires et la pérennité des intérêts économiques des producteurs.

De plus, le Conseil économique et social attire l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences d'une modification de la loi Galland.

Les organisations interprofessionnelles jouent un rôle important dans le développement de la politique contractuelle au sein des filières. Les accords interprofessionnels conclus visent notamment à une meilleure connaissance de l'offre et de la demande, à l'adaptation et à la régulation de l'offre, à la mise en œuvre de règles de mise en marché, de prix et de conditions de paiement, à la promotion du produit, à l'amélioration de la qualité. Pour le Conseil économique et social, ces accords doivent être compatibles avec les règles européennes sur la concurrence dont certaines devraient être revues afin de contribuer à une meilleure rémunération des producteurs.

Pour le Conseil économique et social, il y a lieu, par ailleurs, de sensibiliser les différents opérateurs aux possibilités offertes par le marché à terme.

Enfin pour le Conseil économique et social, le processus de contractualisation ne doit pas se limiter aux secteurs de la production, de la transformation et de la distribution, il pourrait être étendu à des prestations de service rendues aux collectivités territoriales.

8. Développer la communication

Les agriculteurs ont parfois l'impression d'être les mal-aimés de l'opinion où, tout au moins, d'être incompris. De l'autre côté, l'opinion a parfois l'impression que les agriculteurs se plaignent toujours : de la pluie, des cyclones, de la sécheresse, de la mévente des fruits, de la concurrence, de la grande distribution, des consommateurs qui ne consomment pas suffisamment, qui veulent de la qualité mais ont le sentiment, fondé ou pas, que les prix payés augmentent et que la qualité est insuffisante. Une campagne de communication devrait être engagée afin de mieux faire connaître à l'opinion le monde agricole, ses richesses et ses difficultés.

Par ailleurs, des campagnes d'information pourraient être organisées. Par exemple, une semaine de la vigne et des vignerons, organisée chaque année, au moment des vendanges, dans une région de vignobles, serait l'occasion de mieux communiquer sur le vin, produit du terroir, et de valoriser le patrimoine culturel dont font pleinement partie les vignes et le vin.

De même, pour le Conseil économique et social, il serait important de poursuivre dans le temps les campagnes de promotion pour la consommation de fruits et légumes, y compris les fruits tropicaux, bénéfiques pour la santé et en même temps source de plaisirs, différents selon les saisons.

9. Réguler l'offre au niveau européen

Une régulation de l'offre s'impose au niveau européen. L'amélioration de la connaissance des productions nationales des pays de l'Union européenne, de leur période d'arrivée sur le marché, notamment pour les fruits et légumes, est indispensable pour en assurer une relative maîtrise qui doit concerner l'ensemble de ces productions.

Les dépassements de quotas de production, quand ceux-ci existent, doivent être fortement pénalisés car ils contribuent à déstabiliser l'ensemble du marché. Les plantations de vignes sans autorisation (15 000 ha au niveau européen) doivent être, elles aussi, sanctionnées.

Comme le soulignait le Comité économique et social européen « les mécanismes de régulation de l'offre et du marché sont la condition sine qua non pour que les exploitations agricoles puissent satisfaire aux conditions d'une production agricole durable ».

L'accord de Luxembourg du 26 juin 2003 sur la PAC, en décidant notamment du découplage des aides à la production, total ou partiel, selon des modalités d'application retenues pour chaque Etat membre, va apporter des distorsions de concurrence nouvelles préjudiciables au maintien des exploitations. Pour le Conseil économique et social, il importe que de nouveaux instruments de gestion des crises soient mis en place dans le cadre de la PAC, conformément à la demande française.

Par ailleurs, le compromis obtenu au cours de l'été 2004, dans le cadre des négociations de l'OMC, a prévu la suppression à terme des restitutions à l'exportation. Il est indispensable de s'assurer que l'ensemble des pays concernés procèderont, de leur côté, à leur démantèlement.

Avec cette nouvelle donne, le Conseil économique et social réaffirme le caractère indispensable de la préférence communautaire, sous peine de voir apparaître de nouvelles crises qui affecteraient gravement l'ensemble des productions.

B - SE PRÉMUNIR CONTRE LES EFFETS DES CRISES

Devant la diversité des risques auxquels est confronté l'agriculteur, il apparaît indispensable que ce dernier puisse bénéficier d'une palette d'instruments destinés à faire face aux différents risques.

1. Développer l'épargne de précaution

L'épargne est un instrument de régulation du revenu qui permet de faire face aux fluctuations importantes liées aux nombreux aléas qui pèsent sur l'activité agricole. Afin d'encourager cette épargne de précaution, les pouvoirs publics ont mis en place un système de déduction d'abord pour investissement, couplé, en 2002, avec une déduction pour aléas.

A la différence de la déduction pour investissement, la déduction pour aléas, en permettant aux agriculteurs de porter cette épargne sur un compte spécifique auprès d'un établissement de crédit et de la mobiliser en cas d'aléas d'exploitation, peut jouer un rôle d'amortisseur de crise.

La déduction pour aléas contribue à un lissage du bénéfice imposable et donc à une atténuation de la fiscalité et du coût des charges sociales. Elle est réservée aux exploitants agricoles qui ont souscrit une assurance couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail. Elle est donc une incitation à l'assurance avec une possibilité de franchise plus élevée, dans la mesure où elle sert d'auto-assurance pour les aléas de moindre importance.

Le Conseil économique et social propose que le délai de réintégration de cette épargne soit porté à sept ans, au lieu de cinq actuellement et que le plafond soit fixé en fonction des réalités économiques de l'exploitation. En outre, l'épargne devrait pouvoir être constituée postérieurement à la date de clôture d'exercice afin d'apporter de la simplification et une plus grande souplesse dans l'utilisation.

Le Conseil économique et social est d'avis de faciliter l'utilisation de la déduction pour aléas par les exploitants en phase d'installation, encore plus sensibles, en raison des charges d'investissement, aux différents aléas qui pèsent sur le résultat de l'exploitation et risquent de compromettre la durabilité de cette installation.

2. Développer le recours à l'assurance

2.1. Une assurance récolte de base incitative

Alors que le débat sur la création d'une assurance obligatoire n'est pas tranché, et notamment la question de l'approfondissement des réflexions entre risques climatiques et risques de marché, le Conseil économique et social se prononce d'ores et déjà pour l'adoption d'une assurance récolte de base couvrant dans un premier temps les cultures de vente. Celle-ci doit être sur la base du volontariat, elle ne doit exclure personne et être fortement aidée pour être incitative, en particulier pour les jeunes agriculteurs, afin de tendre vers la plus large mutualisation des risques.

Le Conseil économique et social estime que l'assurance remplit une fonction d'intérêt général qui doit viser à garantir la pérennité des exploitations en ajustant les indemnisations au niveau nécessaire pour permettre à l'exploitant de financer la ou les campagnes de production postérieures à l'accident climatique.

Une assurance récolte multirisques doit permettre de mieux réguler les résultats d'exploitation ; elle doit conduire également chaque exploitant à mieux mesurer l'exposition de ses différentes productions aux risques climatiques ; elle doit répondre au souci de garantir une meilleure couverture des charges incompressibles de production. Elle responsabilise l'exploitant dans un cadre contractuel.

Afin d'obtenir un plus fort taux d'indemnisation, diverses options complémentaires seraient laissées au choix des agriculteurs.

Le Conseil économique et social estime qu'au plan national, le niveau de couverture et le seuil de déclenchement de l'assurance de base devraient correspondre, en fonction des productions, à un taux moyen restant à définir entre la profession agricole, les assureurs et les pouvoirs publics. L'indemnisation devrait être proportionnelle à la perte jusqu'à un certain niveau restant à déterminer.

Toutes les expériences étrangères démontrent que l'équilibre de ce régime d'assurance ne peut être atteint que si les pouvoirs publics interviennent.

En conséquence, le Conseil économique et social demande une intervention substantielle de l'Etat et de l'Union européenne, dans le cadre des mécanismes de la modulation, afin d'avoir un véritable développement de cette assurance de base et de permettre au plus grand nombre d'accéder à ce système de garantie.

Pour l'adoption d'un tel système, le Conseil économique et social estime que l'Etat doit, en outre, s'engager dans le principe de la réassurance, au-delà des garanties apportées par les réassureurs. La garantie de cette réassurance donnerait aux assureurs, comme aux assurés, un gage de pérennité.

Pour le Conseil économique et social, l'intervention de l'Union européenne et de l'État dans le développement de l'assurance se justifie pour deux raisons, principalement :

- le maintien des filières de production et de mise en marché des produits agricoles ;
- la réduction des déséquilibres économiques et sociaux affectant les territoires ruraux, contribuant ainsi à la vitalité des pays.

Pour atteindre cet objectif, le Conseil économique et social recommande une promotion active de l'assurance récolte multirisques de base et une réelle mobilisation des partenaires que sont l'Europe, l'Etat, les assureurs et les organisations professionnelles agricoles.

2.2. Une assurance du risque sanitaire et du « risque fourrage »

Il convient de distinguer les risques sanitaires « courants », des risques sanitaires majeurs. La première catégorie comprend les maladies qui, sans présenter un risque épizootique ou de menace pour la santé publique, peuvent causer des pertes de cheptel. Leur couverture pourrait relever en partie de l'assurance.

En ce qui concerne les risques sur les fourrages, le Conseil économique et social souhaite qu'une étude soit entreprise sur les différentes modalités de couverture de ce risque par l'assurance ainsi que sur ses coûts.

Quant aux maladies de type épizootique ou qui menacent la santé publique, l'intervention de la solidarité nationale reste indispensable.

*

* *

Par ailleurs, le Conseil économique et social estime nécessaire qu'une réflexion soit conduite sur l'opportunité d'une « assurance-revenu ». Compte tenu de l'évolution du contexte international et européen, le Conseil économique et social souhaite que la réflexion qui sera menée intègre ces évolutions aux conséquences incertaines.

3. Maintenir la solidarité à travers un Fonds national de garantie des calamités agricoles élargi

Avec l'extension du champ de l'assurance récolte de base, proposée par le Conseil économique et social, le régime des calamités agricoles devrait évoluer. En effet, certains risques resteront toujours non assurables et les crises les plus importantes continueront à relever de la solidarité nationale.

Le Conseil économique et social souhaite une simplification et une réflexion sur les procédures dans le domaine de la rapidité, du seuil d'intervention et des taux d'indemnisation. Il suggère d'intégrer les crises sanitaires dans le régime des calamités agricoles, en attendant la mise en place d'une assurance spécifique aux risques sanitaires et au « risque fourrage ».

Le Conseil économique et social estime indispensable que le fonds de garantie serve de filet de sécurité et de solidarité dans le cas de crises très graves et pour les risques non assurables, dont le fourrage.

L'État ne doit pas se désengager. Son intervention, par le biais d'une aide accrue à la prise en charge des primes d'assurance, devrait corrélativement se traduire par la recherche d'un nouvel équilibre entre assurance et solidarité dans l'utilisation des fonds publics.

Enfin, le Conseil économique et social propose que les modalités du soutien public, l'articulation entre l'assurance récolte de base et le Fonds national de garantie contre les calamités agricoles soient fixées par une agence de gestion des risques agricoles et gérées par les pouvoirs publics, les professionnels et les assureurs.

4. Garantir les droits sociaux des salariés

Les crises ne dispensent pas de promouvoir une agriculture respectueuse du droit social, d'autant que les crises dégradent les emplois et, notamment, ceux des saisonniers.

Pour assurer une plus grande stabilité et sécurité d'emploi en agriculture, le Conseil économique et social souligne l'intérêt d'une meilleure utilisation des groupements d'employeurs, y compris pour le personnel d'encadrement et, en particulier pour les saisonniers, la limitation de son utilisation à une réelle saisonnalité et le développement des contrats intermittents permettant d'intégrer un volet formation professionnelle.

Par ailleurs, le Conseil économique et social demande que soit étudiée la couverture maladie des saisonniers ayant effectué moins de 60 heures dans le mois. Il préconise l'amélioration de leur couverture prévoyance et que ceux-ci puissent bénéficier de la prévention dans le cadre de la médecine du travail.

Le Conseil économique et social recommande que soit conduite une politique active en faveur du logement des salariés agricoles et plus particulièrement des saisonniers.

Certains salariés peuvent être amenés, dans le cadre de leur activité, à dénoncer certaines pratiques douteuses, dangereuses pour la sécurité alimentaire. Le Conseil économique et social rappelle qu'il est favorable à une protection spécifique de ceux-ci, comme l'avait déjà préconisé notre assemblée, en 2001, dans le cadre du rapport sur « La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur ».

C - MOBILISATION FACE AUX CRISES

Lorsque survient une crise, les pouvoirs publics doivent, dans les plus brefs délais, mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour répondre aux attentes des différents acteurs (consommateurs, producteurs, salariés, entreprises) et pour les sécuriser.

Aussi, le Conseil économique et social propose-t-il la mise en place d'un « Plan Vert » à l'instar des plans déjà existants pour d'autres risques, tels que les plans ORSEC, EPERVIER, BLANC…

1. Les objectifs du « Plan vert »

Ce plan viserait plusieurs objectifs principaux :

- **faire un diagnostic** commun et rapide de la crise associant les Pouvoirs publics, les collectivités, les organisations professionnelles et syndicales ;
- **mobiliser** les différents services de l'État, les organisations professionnelles et les collectivités pour répondre aux exigences du plan ;

- **organiser les solidarités** en respectant une rationalité économique, ce qui permettrait d'éviter certaines erreurs constatées lors de la sécheresse 2003 concernant notamment le transport de la paille ;
- **déterminer,** au niveau national, au cas par cas, si la situation l'exige et pour une période limitée, des mesures de sauvegarde visant à éviter l'effondrement des cours ;
- **évaluer** dans un second temps les conséquences économiques, sociales, territoriales, démographiques de la crise (cf. D- L'évaluation des crises).

2. Le déclenchement du « Plan Vert »

La gestion du plan vert se ferait sous l'autorité du Préfet de chaque département ou de chaque région.

Au niveau départemental, la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) serait le lieu d'information, de négociation et d'action. Elle est officielle et légitime. De plus, l'ensemble des acteurs concernés y siège. Elle est donc le lieu idéal pour formuler des propositions et agir rapidement et efficacement.

Au niveau régional, une même commission serait mise en place avec les organismes régionaux.

Ce plan permettrait d'avoir une vision réaliste des évènements, d'organiser une cohérence dans la solidarité et une harmonie dans la gestion et de répondre aux besoins de sécurité face au désespoir qu'engendrent les crises.

D - L'ÉVALUATION DES CRISES

Pour le Conseil économique et social, l'évaluation d'une action ou d'une mesure prise est un acte important permettant de juger de sa pertinence et de formuler le cas échéant des recommandations visant à améliorer le dispositif. Très souvent, lorqu'une crise éclate, des interventions sont faites, différents outils sont mis en place mais leur efficacité, leur utilité et les différentes conséquences de ces actions sont rarement mesurées, tant au niveau économique que social, territorial ou démographique.

Le Conseil économique et social propose que les CDOA puissent faire ce bilan au plan local et qu'au niveau national une **commission d'évaluation des crises agricoles** soit créée.

Celle-ci aurait une triple mission :

- **dresser un bilan exhaustif** de la crise en terme de masse financière engagée, de potentiel humain utilisé, de départs pour les exploitants ou de licenciements pour les salariés ainsi que les retombées indirectes sur le milieu rural, au niveau des commerces, services, artisans ;

- **mesurer l'efficacité** des aides apportées et des outils créés. Ont-elles permis le maintien des exploitants et des activités ?
- **proposer de nouvelles mesures** en fonction des résultats observés, c'est-à-dire formuler le cas échéant des recommandations visant à améliorer le dispositif.

Cette commission serait présidée par un haut fonctionnaire et serait composée de représentants de l'administration, des élus, de l'ensemble des partenaires, des professionnels, des associations familiales et de consommateurs.

Le bilan devrait être fait dans l'année qui suit la crise en s'appuyant sur les rapports d'évaluation de chaque CDOA.

La mise en place d'une évaluation systématique des crises serait un premier outil de gestion et de prévention de celles-ci.

III - ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ SUITE AUX CRISES : LA SOLIDARITÉ

Le Conseil économique et social propose :

A - LA MISE EN PLACE SYSTÉMATIQUE DANS CHAQUE DÉPARTEMENT D'UN « GUICHET UNIQUE » POUR SUIVRE LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ

- **faire travailler ensemble les organisations professionnelles agricoles du département** (syndicalisme agricole et de salariés, chambre d'agriculture, mutualité, coopératives, crédit…), **les collectivités territoriales et l'État**. Ce travail en commun permettrait de détecter et de gérer en amont des situations difficiles, tant au niveau des exploitants que des salariés.

- **mettre en place un contrat d'objectif**

Le contrat d'objectif aurait pour but principal de proposer des solutions aux situations rencontrées, tant au niveau de l'endettement que de l'accompagnement social, économique ou psychologique.

- **apporter un soutien technique et économique**

Les crises sont souvent révélatrices de situations précaires qui peuvent avoir pour véritables causes une insuffisance de formation et une mauvaise gestion de l'exploitation. Les demandes des agriculteurs en situation difficile s'orientent alors vers une aide logistique, des conseils et appuis, des formations.

Aussi, le Conseil économique et social préconise-t-il la mise en place d'un **service de « tutorat aux exploitations agricoles »** et ce, après accord de l'exploitant en difficulté et pour une durée très provisoire.

Le juge pourrait prendre cette mesure afin d'organiser un réel suivi de l'exploitation sur une période déterminée après un diagnostic précis de la situation de l'exploitation et ce avant de prononcer un règlement judiciaire qui aboutit souvent à la liquidation des biens.

Ce service pourrait être confié aux chambres d'agriculture dont les techniciens auraient une mission de « tutorat » et « d'expert ». Disposant d' un mandat du juge, leur pouvoir serait réel et élargi pour gérer concrètement la situation.

Ce système existe de manière informelle dans certains départements. Son adoption permettrait, à cet expert, d'être financé et d'intervenir en amont du redressement judiciaire, évitant ainsi à l'exploitant et à sa famille de tomber dans la marginalisation.

B - LE DÉVELOPPEMENT DES OUTILS D'AIDE À LA RECONVERSION ET À LA FORMATION.

Les aides de subsistance jouent un rôle important dans la phase aiguë de la crise, mais elles ne sauraient devenir pérennes.

Le Conseil économique et social souhaite que chacun ait sa « seconde chance » et préconise la constitution d'un fonds social afin :

- de réduire les plans sociaux ;
- de maintenir la compétence, l'expérience et les équilibres démographiques tant dans l'entreprise que sur le territoire ;
- d'aider à la formation et à la reconversion.

C - L'INCITATION AU RECOURS AUX PRÉRETRAITES

Chaque année, un quota de préretraites pour les exploitants agricoles est fixé par l'État. En 2002, il était de 1 243 nouveaux bénéficiaires. Aujourd'hui, pour bénéficier de la préretraite, il faut être en situation d'importante difficulté financière ou être dans un état de santé précaire.

Compte-tenu de la faiblesse des quotas accordés, en moyenne 12 par département, il est très difficile pour certains exploitants de bénéficier de la préretraite alors qu'ils remplissent toutes les conditions (situations économiques très précaires, maladies…).

Le Conseil économique et social demande la suppression de ces quotas, en cas de crise importante, et souhaite que les préretraites soient accordées en fonction des situations réelles dans chaque département après avis motivé de la CDOA.

CONCLUSION

Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles ont des répercussions nombreuses, et, dans le même temps, il est difficile d'en mesurer avec précision les retombées exactes. Ainsi, il n'y a pas de solutions simples, totales et uniques, mais une palette d'actions possibles adaptées aux circonstances.

La prévention est capitale. Tout doit être mis en œuvre pour éviter l'arrivée d'une crise : des moyens techniques, une meilleure organisation des marchés tant communautaire que nationale, un développement de la recherche. Bien qu'un nombre important de mesures aient été prises, ces crises risquent de se reproduire si elles sont liées aux aléas auxquels est confrontée l'agriculture. Il est donc indispensable de conforter ou d'améliorer les outils mis en place au cours du temps, et parfois depuis des temps éloignés, que ce soit l'épargne, l'assurance ou l'amélioration des règles de fonctionnement du Fonds national de garantie des calamités agricoles, c'est-à-dire de la solidarité nationale et professionnelle. C'est en fonction du degré de la crise et de la complémentarité des moyens que les réponses seront adaptées, efficaces et responsabilisantes.

Quelles que soient les solutions envisagées, il y aura toujours une partie des agriculteurs, toujours trop nombreuse, qui ne pourra normalement s'assumer et qui, dans le même temps, souhaite « rester à la terre ». Ces agriculteurs ont besoin d'être accompagnés comme doivent l'être également les salariés des exploitations agricoles et ceux du secteur agroalimentaire dont la situation est, elle aussi, fragilisée par les crises.

Les crises sont également facteur d'évolution, de modernisation de la filière agricole dans son ensemble, d'adaptation à de nouvelles données et à de nouvelles attentes de la société. Elles sont à l'origine de réflexions et d'analyses qui conduisent à une évolution des techniques, des modes de production et même des comportements.

Si l'évolution est un signe de vitalité, elle ne doit conduire ni à une perte de notre indépendance alimentaire, acquise depuis moins d'un demi-siècle, de celle de l'Europe par ailleurs premier importateur mondial de denrées alimentaires, ni à la délocalisation de certaines productions ni à leur concentration des autres sur une petite partie de notre territoire, le plus favorisé. Il est donc indispensable de maintenir un minimum de régulation, tant au niveau national et européen que mondial.

Comme le soulignait le Président de la République devant le Congrès des jeunes agriculteurs, « l'agriculture n'est pas une activité banale » ; c'est pourquoi elle a besoin d'instruments de régulation car elle joue un rôle important dans la structuration et dans la valorisation des espaces ruraux et des territoires.

Tel pourrait être l'un des objectifs de la prochaine loi de modernisation agricole qui devra définir le type d'agriculture que la France souhaite avoir à l'horizon 2015-2020.

En tout état de cause, quelles qu'en soient les formes, la lutte contre les crises agricoles sera efficace et acceptée si elle allie responsabilité personnelle, assurance professionnelle et solidarité nationale.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'agriculteur est exposé à plusieurs risques, de nature très diverses, qui peuvent réduire à néant son travail : risques climatiques, risques sanitaires et environnementaux (qui peuvent frapper les végétaux comme les animaux), risques de marché (la longueur des cycles de production et le caractère périssable des produits rendent difficile l'ajustement entre l'offre et la demande).

Des politiques publiques nationales ou communautaires se sont efforcées de protéger les agriculteurs contre ces risques : contre les problèmes climatiques, le Fonds national de garantie des calamités agricoles a été crée en 1964 ; contre les risques économiques, des organisations de marché ont été mises en place afin de maîtriser l'offre et d'assurer la cohésion entre les filières de production.

Malheureusement, ces instruments ont montré leurs limites. Beaucoup se sont délités : les taux d'indemnisation du fonds des calamités restent faibles et les critères d'accès écartent de nombreux agriculteurs ; quant aux organisations communes de marché, le tournant libéral pris par la PAC en 1992 et aggravé par l'accord de Luxembourg de 2003, a entraîné leur désarmement progressif.

Immanquablement, les crises agricoles vont s'aggraver tant en nombre qu'en ampleur. L'absence d'outil de régulation au moment où l'agriculteur est soumis aux lois classiques du marché, engendrera une multiplication des situations tendues.

Des prix rémunérateurs seraient bien entendu la solution la plus adaptée à cette problématique, mais c'est le chemin inverse qui a été choisi. Même si nous ne sommes pas d'accord, nous devons bien en tenir compte.

C'est pourquoi de nouvelles voies de protection contre les risques naturels et économiques de l'agriculture doivent être trouvées.

L'avis évoque, à juste titre, un renforcement de la recherche pour une meilleure compréhension des phénomènes erratiques, une gestion plus optimale de l'eau avec notamment la construction de barrages ou de lacs collinaires, la constitution de centrales de vente pour faire contrepoids à la concentration engendrant la toute puissance de la grande distribution.

Le groupe de l'agriculture souhaiterait, en outre, que la réflexion s'engage sur les trois pistes suivantes :

- la première piste est fiscale, car la constitution d'une épargne de précaution assortie d'incitations fiscales constitue une solution de bon sens : l'agriculteur constitue des réserves en période favorable et les mobilise lorsque la conjoncture se retourne ;
- la deuxième piste à privilégier est l'assurance récolte, car c'est un dispositif qui a fait ses preuves, notamment aux Etats-Unis et en Espagne. L'assurance récolte est fondée sur une logique d'entreprise, qui responsabilise l'exploitant dans un cadre contractuel, mais c'est un système qui ne peut fonctionner sans une forte implication de

l'Etat. Doit-on, pour autant, rendre un tel système obligatoire pour tous les agriculteurs, ou au contraire volontaire ?

Le Fonds des calamités normalement abondé doit, en tous les cas, demeurer un système de base minimum pour pallier les pertes qui ne pourraient pas être prises en compte par l'assurance récolte.

Le débat est ouvert, mais il est clair que personne ne doit rester au bord du chemin.

- la troisième piste est celle de l'assurance revenu qui doit rester, compte tenu de l'évolution de la PAC, une piste à étudier.

La réforme de la PAC tend à faire disparaître nombre d'outils de régulation. Il nous appartient de nous organiser pour y faire face.

On ne peut, par ailleurs, s'empêcher de souligner l'actualité avec la crise qui s'amorce liée à la brusque augmentation du prix du pétrole. Les agriculteurs et d'autres acteurs économiques vont subir de plein fouet cette hausse alors qu'une vision plus prospective et plus politique de l'avenir aurait permis de la minimiser en développant les biocarburants et en autorisant leur utilisation dans les moteurs agricoles.

Espérons au moins que cette crise aura un effet révélateur sur la nécessité de développer les biocarburants et de revoir la fiscalité attenante, comme le suggérait déjà notre collègue Jean-Claude Pasty dans son rapport sur les débouchés non alimentaires des produits agricoles, adopté par notre Assemblée en mai dernier.

Groupe de l'artisanat

L'avis sur les conséquences économiques et sociales des crises agricoles ayant été singulièrement modifié, dans l'esprit, par certains amendements, a conduit le groupe de l'artisanat à voter contre pour trois raisons fondamentales.

Même si le rapport traite de la crise ESB et des inondations qui ont touché plus particulièrement l'ensemble des activités de l'aval que représentent les services, les entreprises de transformation et de distribution, force est de constater que les propositions de l'avis leur réservent peu de place mises à part quelques mesures de prévention en matière de gestion de l'eau pour réduire les conséquences des catastrophes naturelles.

La seconde observation porte sur l'importance accordée dans cet avis à la commercialisation qui, contrairement à la philosophie initiale de l'avis de respecter l'ensemble des acteurs des filières, vient détruire à terme l'équilibre actuel entre les activités de l'amont et de l'aval. Si l'organisation des producteurs peut se comprendre, la création de centrales de vente ne se conçoit que si l'équité des modes de commercialisation en matière fiscale, sociale et réglementaire est respectée.

La troisième remarque a trait à l'élargissement du fonds de calamité avec renforcement de l'appel à la solidarité nationale. Il faut être conscient que tout recours systématique à cette solidarité engendre non seulement des distorsions de concurrence mais surtout des coûts de plus en plus lourds pour la collectivité à laquelle appartiennent les activités du secteur de l'artisanat, par ailleurs très touchées par ces crises.

C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que l'avis s'oriente davantage vers des pistes qui rassemblent plutôt que celles qui fragilisent, telles que le recentrage des activités agricoles sur le cœur de métier, la recherche de nouveaux modes culturaux, mais aussi la création au sein des CDOA d'une véritable évaluation des conséquences économiques et sociales de ces crises sur tous les acteurs ou encore l'encouragement à des initiatives en matière de système d'entraide professionnelle, portant ainsi la preuve du dynamisme et des sens de responsabilités des filières.

Groupe des associations

Nous avons étudié avec intérêt cet avis, car les associations sont actives depuis de nombreuses années sur les territoires ruraux : leurs réseaux regroupent près de 30 000 associations locales et mobilisent des milliers d'acteurs bénévoles et professionnels pour réaliser des projets dans les domaines de l'information, de l'animation et de la formation au service d'un développement durable de nos territoires. Nous pensons également que les associations occupent déjà une place importante dans la prévention ou la gestion des crises agricoles.

Nous sommes d'accord avec l'avis quand il présente une série de mesures à prendre pour éviter les crises. Mais nous aurions souhaité que **la formation** figure parmi ces facteurs de prévention et, non seulement, en tant qu'outil pour accompagner les personnes en difficulté une fois victimes de la crise. L'expérience de nos associations démontre que ce sont les agriculteurs les mieux formés qui peuvent le plus facilement éviter les crises et qui savent se relever le plus rapidement après une calamité. Dans ce sens, l'action des associations par les partenariats noués localement avec les collectivités locales et les acteurs socio-économiques sont incontournables pour prévenir les crises et garantir la vitalité des territoires ruraux. Nous regrettons que ces mêmes associations, au moment du renouvellement des conventions pluriannuelles avec le ministère de l'Agriculture, se trouvent elles-mêmes au bord de la crise, n'ayant pas encore obtenu de réponses claires sur les financements de 2004 et au-delà.

L'avis présente plusieurs recommandations afin d'éviter les crises. Nous sommes entièrement d'accord sur le fait qu'il faille une meilleure gestion de l'eau, cependant la préconisation d'augmenter les réserves en eau par la construction de barrages ou de lacs collinaires risque encore de favoriser l'extension de la culture du maïs, au détriment d'une plus grande diversification, par ailleurs souhaitée, dans ce même avis, comme moyen de se protéger des crises.

Soutenir une agriculture plus respectueuse de l'environnement répond aujourd'hui, aux attentes des consommateurs et des citoyens. Nous nous réjouissons que le texte fasse référence à l'agriculture biologique, mais regrettons que ce soit seulement en référence à la commercialisation des produits qui en sont issus. Nous sommes favorables aux soutiens durables de modes de production plus autonomes et économes, qui sont les mieux placés pour résister aux crises et qui contribuent fortement à la production d'aliments et de paysages de qualité. Cela suppose de promouvoir des dispositifs, telle la charte de l'agriculture paysanne, dont il est fait référence dans cet avis, qui vont bien au-delà d'une agriculture raisonnée.

Concernant une meilleure organisation des producteurs pour mieux affronter le marché, nous pensons qu'il faudrait aussi développer les gisements potentiels que sont les circuits commerciaux courts. Ils sont porteurs d'une plus-value économique et sociale pour les producteurs et ils limitent également l'effet des crises économiques. Par le lien social plus direct entre producteurs et consommateurs, ils sont garants d'une traçabilité plus forte et d'une qualité supérieure. Les circuits courts renforcent également l'identité des territoires et limitent les coûts énergétiques.

Enfin, concernant les recommandations pour éviter les crises, la régulation de l'offre au niveau européen est un élément fondamental. Nous soutenons l'avis qui réaffirme le caractère indispensable de la préférence communautaire et la nécessité d'assurer une maîtrise de l'offre, qui doit concerner l'ensemble des productions. C'est une des conditions du maintien du revenu des agriculteurs et, par conséquent, de leur capacité à résister aux crises conjoncturelles.

Nous soutenons aussi la recommandation d'une plus grande utilisation des groupements d'employeurs et, comme notre groupe l'a déjà dit à propos d'autres avis, nous sommes très sensibles à toute mesure qui tend à améliorer le sort des travailleurs saisonniers, que ce soit dans le domaine de la santé ou dans celui du logement.

Parmi les outils envisagés pour évaluer ces crises, il est fait mention d'une commission d'évaluation des crises agricoles qui, sous la présidence d'un haut fonctionnaire, pourrait être composée de représentants de l'administration, d'élus, de professionnels et d'associations familiales et de consommateurs. Notre groupe tient à réaffirmer la place de *toutes* les associations dans le monde rural et le rôle qu'elles jouent dans l'animation des territoires et de cohésion sociale. Enfin, de nombreuses associations accompagnent également les personnes en difficulté et en particulier les agriculteurs. Elles doivent participer aux dispositifs d'accompagnement prévus et peuvent apporter un soutien psychologique, mais aussi technique et économique. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Le rapport et l'avis, présentés par la section de l'agriculture et de l'alimentation, dépeignent assez exhaustivement l'ensemble des différentes crises traversées par l'agriculture, en cherchant à trouver remède pour les futures crises qui ne manqueront pas de se produire.

Si des crises restent inévitables, notamment certaines issues d'aléas climatiques, elles peuvent être amorties soit par des protections naturelles ou techniques, soit par des assurances collectives.

Cela impose le développement de pratiques environnementales qui parfois ont pu être oubliées (diversification et rotation des cultures, plantation de haies, couvert végétal hivernal…), mais aussi par des investissements dans du matériel de protection, dont le financement par le Fonds national des garanties des calamités agricoles se justifie lorsqu'il s'agit de prévenir ou réduire les conséquences des risques climatiques et écologiques.

Plus que jamais, la recherche peut aider à réduire les crises, cela induit le développement du budget qui lui est consacré, tant au niveau européen qu'au niveau national. Par ailleurs, il est indispensable que cette recherche, tout en maintenant le principe de précaution, ne souffre pas de destructions d'outils de travail tels les champs d'expérimentation d'OGM. La CFDT ne peut que condamner de telles pratiques.

L'appel à la participation de l'Etat et de l'Union européenne sur l'assurance récolte ne se justifie que si la profession met en œuvre une solidarité interne. Ce n'est pas le cas aujourd'hui : ceux qui sont les plus exposés aux risques climatiques se retrouvent isolés et, pour certains, acculés au risque de la non-assurance. L'avis prône insuffisamment la solidarité nécessaire entre toutes les filières et régions agricoles.

En ce qui concerne les crises économiques, la régulation des productions peut être recherchée sur des marchés réduits géographiquement ou spécifiques comme les produits d'origine contrôlée ou labellisés, mais cela restera forcément limité. En revanche, un développement de la coopération entre producteurs, via des centrales de vente, représente une force face à une distribution trop concentrée, tout en réduisant les coûts de recherche, d'innovation, de commercialisation ou de stockage.

Enfin, les crises n'épargnent pas les salariés, notamment ceux travaillant dans la production agricole. Même en dehors des crises, ils vivent très souvent des situations de précarité, qui se sont développées fortement ces dernières années. Des mesures correctives s'imposent, tant sur la pérennisation des emplois que sur le développement de la prévoyance, dont la majeure partie est exclue. De plus, l'accès à des logements sociaux décents, en pénurie dans les zones rurales, serait facilité par l'extension du 1 % logement à l'agriculture.

Ces mesures sont d'autant plus urgentes que, paradoxalement, le recrutement dans certaines filières devient de plus en plus difficile. Pourtant, le développement du salariat qualifié est l'avenir de l'agriculture, tant d'un point de vue économique que social. En effet, une partie du « malaise paysan » est liée à la solitude de l'exploitant, comme le montrent les différentes études.

Les conséquences des crises agricoles sur la situation des salariés auraient mérité un développement plus important, notamment en ce qui concerne les services à l'agriculture. Ceux-ci pourraient être menacés par l'insuffisance de financement.

La CFDT, néanmoins, se retrouve globalement bien dans l'ensemble des propositions. C'est pourquoi elle a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis, par la justesse du constat et l'intérêt de ses propositions, donne une vision complète des enjeux soulevés par les conséquences économiques et sociales des crises agricoles et apporte des solutions notables.

L'agriculture est un secteur économique qui est soumis à des aléas climatiques, politiques et économiques. Sur ces circonstances politiques et économiques, il existe des conflits au niveau mondial (Doha, OMC...), mais également au sein même de l'Union européenne. Une régulation des marchés agricoles demeure vitale. Dans un tel contexte, le pouvoir économique des agriculteurs s'effrite au sein des filières qui s'internationalisent de plus en plus. L'intensification de la concurrence sur les marchés, la concentration de la grande distribution amplifient la logique de baisses de prix inscrites dans la PAC. Dans le même temps, la défiance des citoyens envers la sécurité des aliments s'est accrue.

Les crises agricoles ont pour conséquences la mise en place d'embargos, la chute des exportations, la baisse de la consommation, de nombreuses difficultés pour les agriculteurs, etc.

Ces crises touchent l'ensemble de la société et exigent des réponses politiques. Les politiques agricoles, mais aussi sanitaires, sont alors indispensables.

Le groupe de la CFE-CGC préconise tout d'abord une meilleure prévention des risques, dès le stade de la recherche et de l'innovation.

Les crises peuvent être un facteur d'évolution. Elles poussent à une modernisation de la filière agricole dans son ensemble. Ainsi, avec les crises sanitaires et alimentaires de ces dernières années, il y a eu de fortes évolutions tant dans la société française que dans le processus de fabrication des produits. A ce stade, l'innovation constitue une des conditions de la croissance, du dynamisme et du renouvellement. L'évolution des marchés de produits alimentaires le démontre parfaitement.

Il existe des préoccupations en matière de préservation de l'environnement. Aussi, la mobilisation de ressources renouvelables d'origine agricole pourrait apporter un développement et une diversification rentable des activités agricoles. Mais il n'en demeure pas moins que les agriculteurs ne s'orienteront vers des cultures à finalité non alimentaire que s'ils y trouvent un avantage et en retirent, obligatoirement, un revenu décent. Pour le groupe de la CFE-CGC, les agriculteurs doivent pouvoir dégager un revenu en rapport avec les risques inhérents à la diversification qu'ils prennent.

Une politique dynamique favorisant l'installation, impliquant des moyens juridiques, économiques et fiscaux est aussi nécessaire.

L'agriculture doit attirer des jeunes. Bien entendu, des mesures concrètes doivent être prises pour améliorer les conditions de vie des agriculteurs et de leur famille.

Enfin, les crises ont des effets dévastateurs sur les emplois. Le droit social, dans ce secteur, comme dans tous les autres, doit être respecté. Le groupe de la CFE-CGC revendique une plus grande utilisation des groupements d'employeurs, notamment pour l'encadrement. C'est une forme d'emploi que valorisent l'initiative et l'autonomie revendiquées par les salariés les plus expérimentés.

Par ailleurs, une réflexion approfondie sur la rigueur, la lisibilité et la clarté des signes de reconnaissance de la qualité et de l'origine des produits est plus que jamais nécessaire. Il faut encourager les cultures de qualité pour préserver nos paysages. C'est une manière de rapprocher les consommateurs de l'agriculture. Bien sûr, la qualité doit être reconnue et payée à son juste prix à l'agriculteur, le prix payé par le consommateur le permettant.

Le débat sur l'assurance récolte est loin d'être tranché. L'avis propose, dans un premier temps, l'adoption d'une assurance récolte de base couvrant les cultures de vente. Nous approuvons cette démarche. Bien entendu, les pouvoirs publics devraient s'engager dans cette politique.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

Le rapport et l'avis montrent bien comment l'agriculture est sensible aux différentes crises économiques, climatiques, sanitaires et liées à l'environnement qui entraînent des conséquences économiques et sociales. Elles ont un impact sur les hommes - agriculteurs, salariés, consommateurs - les terres, le bétail, les coûts, les marges, les distributeurs…

Pour anticiper les difficultés liées aux crises, l'exploitant doit agir en amont. Il est, par exemple, important qu'il puisse varier ses revenus, afin de ne pas être pénalisé par une crise qui touche une partie de sa production. Pour cela, il est préférable de diversifier ses cultures.

La mise en place d'un « Plan vert » nous paraît intéressante à développer, parce qu'il permettra d'aider ponctuellement les agriculteurs les plus en difficulté et d'organiser les solidarités.

Comme le souligne l'avis, les crises ont permis de sécuriser les filières par la traçabilité et la mise en œuvre des signes de qualité. Cependant, le système n'est pas complètement fiable, car la traçabilité est difficile pour les produits transformés, d'où l'importance d'organismes tels que l'AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) et de l'instauration de signes de qualité.

Le groupe de la CFTC souscrit à l'idée d'un guichet unique pour accueillir et accompagner les personnes en difficulté, pour leur apporter un soutien technique et économique. Cela permettra à l'agriculteur de bénéficier d'un interlocuteur unique.

La population agricole évolue de façon irréversible depuis quelques dizaines d'années : de moins en moins d'agriculteurs et d'agricultrices et une augmentation sensible de la part du travail salarié, plus particulièrement sous forme précaire. Dans les crises et les difficultés que traverse le monde agricole, il est important de prendre en compte les salariés saisonniers mais aussi les permanents qui, pour certains, n'ont que ces quelques mois d'activité dans l'année pour vivre. Par exemple, l'incidence du gel tardif de 2003 sur les arbres fruitiers, suivi de la sécheresse, ont généré de nombreux problèmes. Combien d'heures de travail en moins ? Combien de revenus en moins pour ces familles ?

Rappelons que les saisonniers ne sont pas seulement des jeunes exerçant un job d'été. Les revenus obtenus par cet emploi sont complémentaires pour de nombreuses familles en milieu rural.

Le groupe de la CFTC approuve les préconisations qui visent à améliorer la couverture sociale et les conditions d'emploi des salariés. Les grandes crises, comme celle de l'ESB, ont montré que le dispositif du chômage partiel est mal adapté à la politique de l'emploi pour les salariés du secteur agroalimentaire et totalement inadapté à celui des salariés de la production. Il faudrait simplifier les formalités de recours au chômage technique et prévoir une indemnisation spécifique.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Alors que le rapport tente une définition des crises agricoles et de leurs causes pour en approcher les conséquences, nous ne retrouvons pas cette approche dans le projet d'avis. Celui-ci mêle crises structurelles, qui relèvent du modèle de développement imposé à l'agriculture, et aléas climatiques. Cet amalgame aboutit à les traiter essentiellement par un outil, à savoir les assurances privées. Un examen approfondi des causes des crises structurelles en agriculture aurait été nécessaire pour une prévention réelle tel que le projet d'avis le réaffirme à plusieurs reprises.

Le rapport souligne, avec justesse, le nombre de spécificités attachées à l'agriculture qui en fait un secteur dont les crises ne peuvent s'analyser comme dans l'industrie. Les logiques de libéralisation des échanges et de soumission de l'agriculture aux lois du marché développées par l'OMC et les réformes successives de la PAC depuis 1992 font fi de ces spécificités. Cela va se traduire par une nouvelle phase de concentration des exploitations et la disparition d'agriculteurs, une pression foncière sur les terres agricoles avec la marchandisation des droits à primes, l'instabilité des marchés et des prix avec une mise en concurrence des productions et des régions et donc une multiplication des crises agricoles. Ces orientations tournent le dos à la sauvegarde de l'environnement et à un aménagement équilibré du territoire. Les spéculations se profilent avec un retour des pénuries et des hausses considérables du prix des produits alimentaires, sans parler d'une sécurité des aliments importés difficile à contrôler avec la libéralisation des échanges. Les groupes de l'agroalimentaire accélèrent déjà les restructurations et annoncent des délocalisations au nom de la théorie des avantages comparatifs. Les conséquences sur les salariés de ces secteurs risquent d'entraîner une détérioration considérable de leurs conditions sociales. L'avis pointe avec justesse le problème des droits sociaux des saisonniers. L'affirmation de leur accès à une couverture conventionnelle et sociale de haut niveau aurait été justifiée.

La mise en place de nouveaux instruments de gestion des crises dans le cadre de la PAC, recommandée par le projet d'avis, ne permettra pas d'y répondre. On traitera les conséquences de façon superficielle, mais les causes perdureront. Peut-être notre Assemblée a-t-elle manqué l'opportunité d'apporter ses réflexions sur les moyens d'éviter les crises structurelles agricoles. Les spécificités de l'agriculture nécessitent la réaffirmation du rôle essentiel de l'Etat pour assurer la sécurité alimentaire de la population, tant en termes de santé publique qu'en termes de régularité d'approvisionnement, ainsi que du point de vue de l'environnement. Cette intervention passe par des mécanismes de soutien à l'agriculture repensés et contrôlés, promouvant une agriculture diversifiée participant de l'aménagement du territoire, préservant l'environnement et les ressources naturelles, garantissant des conditions sociales de haut niveau aux producteurs, exploitants et salariés. Un nouveau type de développement agricole

doit également s'inscrire dans un nécessaire redimensionnement des coopérations internationales mutuellement avantageuses.

La CGT partage les propositions concernant le Plan vert et la solidarité nécessaire à développer en direction des personnes en difficulté mais s'interroge sur la pertinence du système d'assurance préconisé dans le projet d'avis. Le développement du recours par trop systématique à l'assurance privée au détriment de solutions plus collectives ou publiques pour les risques climatiques et sanitaires ne va-t-il pas accentuer les inégalités entre exploitations, d'autant que les risques semblent devoir se multiplier ? Ne devrait-on pas réfléchir à un autre financement par l'ensemble des acteurs de la filière, agriculteurs, groupes agroalimentaires, grande distribution, Crédit agricole, venant abonder l'intervention légitime de l'Etat qui doit assurer une protection contre des risques inhérents aux spécificités de l'agriculture ?

Le groupe de la CGT s'est abstenu sur le projet d'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le rapport présenté fait le point sur les différents types de crises agricoles. Faire ce travail n'était pas facile et le groupe FO tient à féliciter le rapporteur d'avoir pris ce sujet à bras le corps. A défaut d'être capable de prévoir les crises, il importe d'en atténuer les effets. Bien sûr, il y a crise et crise, et même s'il n'est pas facile de l'établir, il existe une frontière entre les crises relevant d'aléas professionnels, à prendre en charge par la profession et son ministère de tutelle, et les crises d'une autre nature en face desquelles la solidarité nationale doit jouer.

Le groupe FO partage aussi l'avis selon lequel, les aléas climatiques sont difficilement maîtrisables et encore largement imprévisibles. Cela confirme la nécessité d'intensifier la recherche, notamment météorologique en vue de permettre la meilleure prévision. Par ailleurs, comme rarement jusque-là, le rapport et l'avis prennent en compte les sécurités sanitaire et environnementale. Le groupe Force ouvrière soutient le souhait que plus encore soit fait sur ces questions qui concernent la France, ainsi que l'Union Européenne.

La distinction faite entre les diverses formes de crises agricoles ajoute à l'éclairage et permet d'entrevoir une distinction entre l'assurable et ce qui ne l'est pas, car relevant d'impondérables. Le rapporteur a bien fait de porter l'attention sur les crises qui, à bas bruit, brisent l'équilibre du territoire. Il faut justement attirer l'attention sur la désertification progressive de la campagne qui constitue une crise larvée et insidieuse. Laisser cette désertification se poursuivre irait à l'encontre des souhaits actuels de la population, ainsi qu'en ont témoigné le rapport et l'avis du Conseil économique et social sur *« Place et rôle des agriculteurs et attentes de la société »*.

Pour autant, toute mobilisation de moyens publics nouveaux ne saurait être envisagée sans une évaluation préalable du coût que peut légitimement et budgétairement supporter la collectivité nationale.

A l'aune d'un régime budgétaire, dont Force ouvrière conteste le fondement, cette mobilisation de moyens publics doit être complémentaire. A défaut, l'intervention de l'Etat entraînerait des arbitrages dont nous ne mesurons aujourd'hui ni les modalités ni les conséquences.

Naturellement, en filigrane du travail conduit, apparaissent les effets dévastateurs d'un libéralisme exacerbé, ni contrôlé, ni régulé. Cela ne fait qu'ajouter à la nécessaire réflexion sur les voies et les moyens de faire face. A cette réflexion, ce travail contribue bien utilement.

D'autre part, les négociations en cours de l'Organisation mondiale du commerce, comme la nouvelle Politique agricole commune, entraînent des conséquences qui doivent mobiliser les pouvoirs publics et la profession pour imposer les outils de régulation sans lesquels ne sera que la jungle.

Du constat fait dans le rapport, résulte l'idée que l'agriculture est encore à la croisée des chemins. Peut-être pour avancer, serait-il utile d'en revenir à l'esprit des lois du début des années soixante avec l'engagement des pouvoirs publics à fixer les perspectives d'un secteur dont le bouleversement n'est pas achevé. En atteste la poursuite de la disparition des exploitations agricoles, génératrice de conséquences sociales toujours cruelles. Évidemment, impossible de taire le tribut acquitté par les salariés affectés par la précarité.

A propos des salariés, le groupe Force ouvrière apprécie la reprise, dans le projet d'avis, de l'essentiel des préconisations du rapport avec, notamment, la lutte contre le travail illégal, le développement de la formation professionnelle, et l'accès de tous à la protection sociale collective.

A cet égard, comme il est indiqué dans le rapport, *« seuls 22 % des travailleurs saisonniers peuvent ouvrir des droits à prestation maladie »*. Trop souvent en situation de précarité, les salariés concernés doivent bénéficier de dispositions sociales mises en oeuvre au travers de négociations entre les interlocuteurs sociaux.

Sur un autre plan, les particularités incontestables de certaines activités agricoles ne sauraient justifier quelque discrimination que ce soit, pas plus en matière de rémunération qu'en matière de conditions de travail. De plus, face à la complexité croissante de l'activité agricole, la meilleure formation possible des salariés est aussi un investissement pour l'exploitant et rend le métier plus attractif en ces temps de désaffection pour les métiers concernés ici.

Sur la question des salariés des exploitations agricoles, Force ouvrière pense nécessaire que s'engage une large concertation impliquant tous les interlocuteurs sociaux, pour la juste prise en compte de particularités, telle la saisonnalité. Cette concertation englobe, bien sûr, les salariés de l'agroalimentaire.

Le projet d'avis propose également l'étude de ce que serait une assurance sur revenu au bénéfice des exploitants agricoles. Cette proposition n'est dénuée ni de fondement, ni d'intérêt, des travaux supplémentaires de faisabilité étant absolument indispensables pour en définir les contours et les modalités de financement.

Enfin, pour conclure, le groupe Force ouvrière apporte son soutien à la mise en œuvre d'un Plan vert, en souhaitant toutefois que cette proposition s'inscrive dans une réelle volonté politique de chacune des parties concernées. A défaut, nous assisterions à l'élaboration d'un plan de plus, dont la portée ne dépasserait guère les grandes déclarations médiatiques, dont les agriculteurs sont quelque peu abreuvés.

Enfin, le groupe FO salue le souci d'équilibre manifesté par le rapporteur tout au long des travaux. Cet équilibre traverse l'avis qui considère très heureusement que, pour être accepté et efficace, tout système doit allier responsabilité personnelle, assurance professionnelle et solidarité nationale tout en laissant à l'avenir la part qui lui revient.

Le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis car, au-delà des seuls intérêts du monde agricole, les conséquences des crises qu'il traverse sont révélatrices d'une évolution sociétale et l'un des mérites de ce travail est d'en soulever les perspectives.

Groupe de la coopération

L'agriculture n'est pas une activité banale et pourtant, en Europe, elle n'est plus considérée comme un secteur stratégique. L'agriculture française est à la croisée des chemins du fait des évolutions démographiques, sociologiques, politiques et territoriales, mais aussi du fait des évolutions économiques qui ne sont abordées qu'à la marge dans l'avis et qui pourtant bouleversent le secteur agricole. Celui-ci a été marqué ces dernières années par de multiples crises climatiques, crises « sanitaires » et crises de marché dans différents secteurs. Ces crises de marchés ne sont citées que sous l'angle des crises conjoncturelles, liées aux ajustements temporaires entre l'offre et la demande. Mais, pour beaucoup de production, c'est de crise structurelle dont il est question. L'ouverture des marchés dans le cadre de l'OMC, le démantèlement des organisations communes de marché de la PAC et les négociations bilatérales, par exemple avec le Mercosur, font pour l'agriculture autant de dégâts qu'une inondation.

L'avis fait ainsi presque l'impasse sur les questions stratégiques liées aux crises structurelles et propose surtout de renforcer les dispositifs relevant de l'assurance privée. Il semble, en effet, nécessaire de perfectionner ces « filets de sécurité » pour les producteurs. Ces dispositifs d'assurance, par-delà la solidarité nationale, ne peuvent être cependant efficaces que s'ils sont généralisés et abondés par l'Etat. Le groupe de la coopération insiste particulièrement sur le renforcement du Fonds de garantie contre les calamités agricoles et la mise en place d'un Fonds social pour accompagner les situations de détresse dans

lesquelles se trouvent certains producteurs. Il est fondamental de ne pas privatiser les risques.

L'avenir de l'agriculture ne se réduit pas à un vaste plan de restructuration assorti de dispositifs curatifs. Entre l'abandon de la régulation publique et le recours à des dispositifs individuels d'assurance privée, il existe une voie pour prévenir et atténuer les crises, tout en construisant notre compétitivité sur des marchés ouverts : c'est celle de l'organisation des marchés et de l'organisation commerciale de la production. C'est, en effet, dans les secteurs où l'offre est la moins structurée que les producteurs subissent le plus durement les conséquences des crises agricoles. Pour équilibrer les règles du jeu économique, il faut encourager l'organisation de l'offre comme moyen de régulation des marchés. Dans ce cadre, la coopération agricole, qui a cette vocation, doit être encouragée pour préserver l'emploi rural, le dynamisme industriel des filières agroalimentaires et la pérennité des intérêts économiques des producteurs. Par la contractualisation amont/aval, le renforcement des investissements commerciaux, notamment à l'export, les agriculteurs doivent trouver la voie de leur développement. Pour conquérir la valeur ajoutée, pour répondre aux défis de la sécurité alimentaire et environnementale, pour faire poids face à la distribution, pour être des acteurs économiques compétitifs dans une Europe élargie et dans des marchés ouverts, les agriculteurs doivent s'organiser et coopérer. Les entreprises coopératives proposent donc un choix de politique agricole : celui de la régulation des marchés et de l'organisation des producteurs et des filières, le choix de l'organisation économique.

Groupe des entreprises privées

Notre groupe félicite le rapporteur pour la qualité de son travail sur un sujet complexe. Ce sujet intéresse de fait tous les acteurs économiques et sociaux dans leurs fonctions de partenaires, de consommateurs et de contribuables.

Les entreprises non agricoles, industrie, commerce, services, artisanat sont en effet des partenaires des exploitants agricoles pour le développement économique des territoires ruraux.

Beaucoup d'entre elles (commerces de produits alimentaires ou de biens d'équipement) subissent les contrecoups des crises agricoles ou parfois même ne peuvent répondre, tant en termes de moyens que de prix, aux besoins des exploitants agricoles pour sortir de certaines crises.

Tout en approuvant la nécessité d'une politique et des mesures spécifiques pour le secteur agricole, il faut souligner l'interdépendance entre activités agricoles et activités non agricoles.

Toutefois, sans méconnaître les spécificités du monde agricole, il convient, selon nous, d'être plus nuancé que le présent avis quant au maintien du dispositif d'incitation des préretraites.

Cela étant dit, la pérennisation des exploitations agricoles, objectif mis en exergue dans l'avis, suppose de notre point de vue la pérennisation des activités non agricoles.

La question est bien celle du maintien et du développement de toutes les filières liées en amont ou en aval au secteur agricole. Aussi, la diversification des activités économiques dans leur ensemble est une condition de réussite du développement rural.

Si nous partageons l'essentiel des propositions de l'avis concernant la « mobilisation face aux crises », nous souhaitons néanmoins que l'intervention des pouvoirs publics dans le développement de l'assurance ne soit pas trop coûteuse pour la collectivité.

Par ailleurs, nous proposons qu'en dehors même des crises soit aussi encouragée la mobilisation pour le développement des territoires ruraux de tous les acteurs économiques :

- soit dans le cadre d'une démarche qualité partagée par tous les acteurs en tirant notamment parti des commerçants qui valorisent les produits agricoles,
- soit dans le cadre d'une concertation entre acteurs économiques et élus politiques (en organisant la reprise de magasins dans les bourgs, centres ou en assurant ensemble la promotion des produits et des territoires).

A notre sens, cette mobilisation conjointe et permanente de tous les acteurs économiques sur les territoires ruraux autour de projets de développement partagés pourrait utilement concourir à la prévention et à la résorption des conséquences des crises agricoles.

A cette fin, une accessibilité de qualité en termes d'infrastructures de transport et de communications électroniques constitue également un précieux atout.

D'une manière générale, ces observations et orientations devraient être retenues par les prochaines politiques nationale et européenne.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques tient à exprimer l'intérêt que présente à ses yeux le projet d'avis, qui pose la question de la place et du rôle du monde agricole dans la société d'aujourd'hui au travers de l'examen des crises et de leurs conséquences économiques et sociales.

Nous souhaitons souligner la relation étroite entre la santé économique et sociale du monde agricole et la vie de nos territoires ruraux, où les entreprises publiques, notamment de réseaux, sont tout naturellement implantées pour satisfaire les besoins de la population en matière de services publics et de

facteurs de production essentiels, comme l'électricité, les transports publics ou privés, donc les infrastructures, les télécommunications, les services financiers et postaux, etc… Que ces territoires se vident ou se remplissent, ce sont des demandes de produits et de services qui se raréfient ou se multiplient, des offres et des implantations à adapter et tout un tissu économique et social, bien au-delà du monde agricole, qui se transforme. En conséquence, il est peut-être dommage de n'avoir pas étendu le champ des réflexions de ce rapport aux effets indirects des crises agricoles sur tout leur environnement local.

Le projet d'avis met l'accent sur tout ce qui permet ou d'éviter ou d'atténuer les crises, et nous soutenons tout particulièrement ce point de vue : la prévention est toujours moins coûteuse que le traitement *a posteriori*, qu'elle s'applique à la survenance des crises elles-mêmes ou à leurs conséquences.

Pour prévenir la survenance des crises elles-mêmes, une régulation s'impose à différents niveaux :

- international, au sein de l'OMC, notamment, par une surveillance assurant une ouverture des marchés véritablement équilibrée ;
- européen, dans le cadre de la politique agricole commune, pilier de notre système de production agricole européen, le niveau le plus important à l'évidence, aujourd'hui, par une organisation commune des marchés sans distorsion de concurrence, la préférence communautaire et, maintenant, le soutien de notre développement rural et des pratiques respectueuses de l'environnement ;
- national, grâce aux interventions autorisées de l'Etat en matière d'organisation des marchés, de garanties, de recherche et d'incitation aux investissements ou à la diversification ;
- professionnels, enfin, par la traçabilité, l'organisation des filières de production et de commercialisation, la création de signes de qualité reconnus et la communication.

Lorsque des crises surviennent, leurs effets peuvent être largement atténués par un certain nombre de dispositifs de nature fiscale, d'assurances et de solidarité. Le texte propose de les renforcer globalement. Nous tenons à souligner que l'affectation de ressources accrues de l'Etat et de l'Union européenne - ce qui est nouveau - à ce titre devrait nécessairement être compensée, en ces temps de tension extrême des finances publiques, par des réductions sur d'autres dépenses.

L'analyse de l'efficacité économique de ces instruments de couverture des risques devrait être une des tâches de l'agence de gestion des crises agricoles, en tirant parti également des expériences étrangères. La réflexion doit donc se poursuivre, y compris sur le rôle du Fonds national de garantie contre les calamités agricoles, recentré en fonction des nouvelles possibilités d'assurance sur les récoltes et les risques sanitaires qui sont envisagés.

Notre groupe fait sienne la conclusion de l'avis proposé : allier responsabilité personnelle, assurance professionnelle et solidarité nationale, et ce dans les limites d'un traitement équitable vis-à-vis des autres catégories socioprofessionnelles.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité partage l'analyse du rapport sur les crises agricoles et ses conséquences tant économiques que sociales. Le secteur agricole fonctionne selon des mécanismes économiques complexes, dont le marché ne peut rendre compte. En effet, l'importance des investissements lourds, couplée aux aléas de la production qui ne sont pas techniquement maîtrisables, crée un risque économique trop important pour que les entreprises puissent l'assumer seules.

C'est pourquoi, il apparaît légitime de rechercher tous les moyens de minimiser les conséquences économiques et sociales des crises, en agissant sur les modes de gestion, sur le développement de la recherche, sur l'organisation de la production et sur la régulation de l'offre. Cependant, comme le groupe des associations, le groupe de la mutualité souligne que la formation est un élément essentiel de prévention et d'amortisseur des crises, qui n'a pas été suffisamment étudié.

En ce qui concerne le recours aux assurances, face aux incertitudes globales qui concernent une profession entière ou tout un territoire, la mutualisation la plus large des risques doit être l'objectif. Ainsi l'équilibre entre la solidarité nationale - qui s'exprime par une participation financière de l'Etat à l'équilibre d'un régime d'assurance sur les risques climatiques - et l'obligation d'assurance, pourrait être trouvé plus facilement.

En matière de risques climatiques et sanitaires, plusieurs problèmes se posent :

- celui de la séparation entre ce qui relève du risque climatique ou sanitaire et ce qui relève du risque économique. L'avis relève que l'on ne saurait dissocier les deux de manière radicale mais estime, avec raison, que le débat doit être poursuivi, compte tenu de la complexité du sujet ;
- le principe d'une obligation de souscrire à une assurance universelle, pose lui-même la question de l'insolvabilité de certains producteurs, fragilisés par la mondialisation des marchés. Le projet d'avis relève que, s'il existe déjà un Fonds des calamités, l'Etat n'y respecte pas ses engagements. On aurait pu imaginer de répondre aux risques climatiques et sanitaires, en élargissant le champ d'intervention de ce Fonds. Cependant, l'avis se prononce finalement pour une assurance facultative, rendue très incitative par l'intervention financière des

collectivités publiques et de l'Europe dans le cadre des budgets existants.

Si le groupe de la mutualité estime que cette solution rencontre une certaine souplesse, il considère qu'une telle formule ne peut se pérenniser et que la solidarité nationale, définie précisément pour des risques climatiques et sanitaires, devrait être rapidement organisée sur la base de contributions obligatoires. Dans ce dernier cas, se posera la question des gestionnaires de cette solidarité.

Au-delà, le traitement des risques sanitaires est assimilé à celui des risques climatiques, alors qu'il doit justifier d'une analyse spécifique, privilégiant les méthodes de prévention de ces risques. L'important est de renforcer les dispositifs d'alerte et de développer les politiques de prévention, ce qui pourrait faire l'objet d'un rapport et d'un avis spécifiques.

Ces observations faites, le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer exprime sa satisfaction pour la prise en compte, dans le texte des particularités agricoles ultramarines. Il est d'autant plus sensible, à cette attention, que le poids économique et social du secteur agricole dans ces sociétés est beaucoup plus important qu'en métropole.

Les conditions de production dans ces collectivités les mettent en situation défavorable par rapport aux pays compétiteurs. Ces derniers n'appliquent aucune des normes sociales humaines ou environnementales que nous nous devons de respecter, à savoir : travail des enfants, exploitation des ouvriers qui travaillent jusqu'à 12h par jour à 5 dollars de l'heure ou par exemple l'emploi des produits phytosanitaires dangereux.

Pour ces raisons, les collectivités d'Outre-mer sont confrontées à des handicaps structurels qui ne peuvent être compensés que par des dispositions particulières d'accès au marché national.

Ainsi, l'avis du Conseil économique et social réaffirmant le caractère indispensable d'une véritable préférence communautaire, pour l'ensemble des produits agricoles ultramarins, est un élément fondamental d'atténuation des risques de crise dans l'Outre-mer français.

D'une manière générale, l'avis rend compte des soucis qui préoccupent le groupe de l'Outre-mer, c'est pourquoi il l'a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Pasty : « L'activité agricole, plus encore que toute autre activité humaine, est particulièrement exposée à des crises multiples, de nature climatique, de nature économique, à des accidents sanitaires, qui, comme on a pu le constater avec la crise de l'ESB, peuvent provoquer une perte de confiance des consommateurs, avec des effets encore plus dévastateurs sur l'équilibre des marchés que les crises de surproduction relative.

La répétition de ces crises a un coût social très lourd pour les agriculteurs qui en sont victimes, mais aussi pour la collectivité, qui doit en assumer toutes les conséquences au titre de la solidarité. Dès lors, se pose avec acuité la question des politiques à mettre en œuvre pour prévenir, lorsque cela est possible, les conséquences de ces crises et limiter autant que faire se peut, les dommages subis par les victimes et la collectivité dans son ensemble.

Si le rapport fait un constat objectif de cette réalité et énonce un certain nombre de préconisations réalistes, que je partage entièrement, je souhaiterais, néanmoins, revenir sur un débat de fond sur l'assurabilité, et à quelles conditions, des risques climatiques, voire dans une perspective plus large, la mise en œuvre d'une certaine forme de protection contre les risques de marché, pourrait être envisagée.

Tout risque, s'il est prévisible, dans son taux de survenance, et quantifiable, peut être assuré, mais se pose alors la question du coût de l'assurance. Ce coût est-il supportable au regard des capacités financières des assurés potentiels ?

S'agissant plus précisément de l'assurance récolte, ce coût doit-il être partagé entre l'assuré et la collectivité, et selon quelles proportions ?

Enfin, est-ce que le problème de l'assurance récolte peut être absolument déconnecté de la mise en place de mécanismes de garanties contre le risque de marché, dans la mesure où, en l'absence de filet minimum de protection, face à l'effondrement des prix de marché, provoqué soit par un excès temporaire de l'offre soit par une diminution brutale de la demande, les agriculteurs n'auraient plus les moyens de payer leur prime d'assurance ? En aucun cas l'assurance récolte ne peut être considérée comme un substitut à l'absence de couverture contre les autres risques.

L'obligation d'assurance est techniquement la réponse la plus adéquate, car la mutualisation des risques permet de diminuer le coût de l'assurance. Elle est aussi la plus satisfaisante du point de vue de l'équité, dans la mesure où un financement public visant à partager le coût de l'assurance est sollicité.

Mais l'obligation génère aussi des contraintes.

Quid de la situation des agriculteurs qui n'auraient pas les moyens de supporter le coût de cette assurance ?

Peut-on, dès lors, envisager une prise en charge par la collectivité de ce coût ?

Si l'on s'oriente vers un partage des coûts entre les assurés et la collectivité, quelle garantie auront les agriculteurs de la pérennité du financement public ?

Faute de pouvoir approfondir ces questions, tout en souhaitant faire avancer l'assurabilité du risque récolte, dans le contexte nouveau de la dernière réforme de la PAC et des négociations en cours à l'OMC, la section de l'agriculture et de l'alimentation s'est prononcée en faveur du volontariat incitatif.

Toutefois, la porte reste ouverte pour une réflexion sur la mise en place d'un système plus contraignant, dès lors que les engagements que pourraient prendre l'Union européenne et les pouvoirs publics français seraient clairement définis et s'inscriraient dans la durée.

Si l'on garantit exclusivement le risque récolte, sans se préoccuper d'une stabilisation des prix de marché mis à mal par la déréglementation en marche au sein de l'OMC, on n'aura pas résolu le problème des crises agricoles à répétition et de leur coût social très élevé.

Cette remarque est tout aussi fondée - pour les pays en développement les moins avancés - que pour les pays les plus développés, qui ne peuvent accepter de voir disparaître purement et simplement leur activité agricole.

Le grand mérite du rapport de Joseph Guimet est d'avoir ouvert ce débat, à partir d'un constat très objectif de la réalité et c'est pour cette raison que je le vote sans réserve. »

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF a particulièrement apprécié l'excellent travail réalisé et la pertinence des propositions de l'avis présenté par notre collègue Joseph Guimet sur ***« les conséquences économiques et sociales des crises agricoles ».*** Il tient à souligner l'opportunité de ce sujet qui est d'une actualité brûlante et d'une grande sensibilité. En effet, il s'agit non seulement de permettre aux exploitations agricoles de mieux se prémunir contre les crises à répétition qui les frappent, mais aussi de susciter une prise de conscience de la société tout entière sur les fractures sociale et territoriale qui vont en s'aggravant.

Une agriculture respectueuse des équilibres écologiques doit prendre en compte la politique d'aménagement du territoire et la politique de l'environnement, mais doit également donner aux agriculteurs les moyens de conduire ces politiques, en les aidant à faire face aux aléas multiples auxquels ils sont soumis. Les entreprises agricoles ont eu à affronter les effets de l'élargissement de l'Europe, les conséquences des accords multilatéraux mis en place au sein de l'OMC, les pressions considérables exercées par l'ensemble des industries et de la distribution en amont et en aval, et par une concurrence internationale acharnée. Les crises mettent également en danger directement les familles qui se trouvent parfois dans des situations de grande pauvreté, souvent

cachée. La brutalité de ces situations peut expliquer les poussées de violence parfois constatées.

Le groupe de l'UNAF souhaite insister sur quelques aspects de cet avis.

➢ En premier lieu, la prévention des crises passe par un renforcement et peut-être ***un redéploiement de la recherche publique*** dans ce champ d'activité. Il est important que la recherche agronomique de la France reste l'un des fleurons de la recherche mondiale, dans des secteurs aussi essentiels que la recherche fondamentale sur l'évolution des climats ou la recherche biologique.

Cet effort de prévention doit s'accompagner, non seulement d'un renforcement des techniques d'évaluation des crises, comme l'avis le souligne à juste titre, mais d'un considérable effort méthodologique dans le domaine de leur prévision. Cet effort doit conduire les responsables publics à fonder leurs prévisions sur les deux facteurs essentiels dont la concomitance est à l'origine des crises les plus sévères : climatiques et économiques.

Un calendrier « prévisionnel » des crises, fondé sur une véritable science des probabilités, pourrait être établi au fur et à mesure des avancées scientifiques et des prévisions économiques à court et à moyen termes. Cela constituerait un beau sujet pour une **conférence agricole annuelle,** élargie au secteur amont et aval, conduite tant au niveau français qu'européen.

Sur ce champ très vaste de la politique de prévention, la profession agricole a fait des efforts considérables d'organisation économique ; il lui reste sans doute à passer un cap difficile, étant donné la diversité des intérêts et des situations en cause, celui de l'organisation de véritables centrales de vente, capables de se poser en interlocuteurs avertis et égaux en puissance de négociation avec les grandes centrales d'achat.

➢ Le groupe de l'UNAF souligne en second lieu la pertinence de certaines des propositions de l'avis, en remarquant qu'elles sont, pour la plupart, susceptibles d'être mises en œuvre rapidement et sans coûts excessifs.

Sur le plan de la méthode, la généralisation de procédures dénommées dans l'avis **« Plan Vert »,** par analogie au Plan Orsec par exemple, est à retenir, afin d'apporter l'assurance, aux agriculteurs et à leurs familles, d'une réactivité maximum dans l'évaluation de la gravité des crises subies et dans la rapidité de la mise en œuvre des solidarités économiques et sociales nécessaires.

Le groupe de l'UNAF retient plus particulièrement quatre mesures destinées à surmonter les effets des crises :

- ***Le développement des groupements d'employeurs*** doit être impérativement encouragé, d'autant plus dans ce secteur que la profession agricole elle-même, en a préfiguré les dispositifs juridiques et économiques. Notre assemblée a souligné, dans ses avis, à maintes reprises, l'opportunité de leur développement. Nous regrettons que cela n'aille pas plus vite.

- Le ***« tutorat »*** proposé par l'avis, exercé par les chambres d'agriculture, est une préconisation intéressante. C'est bien à ces moments-là que les décisions de gestion, prises parfois sous l'effet de l'urgence, sont les plus délicates à cerner. Il faut cependant veiller à ne pas tomber dans un système d'assistanat déresponsabilisant.
- En ce qui concerne ***l'assurance-récolte*****,** le groupe de l'UNAF aurait préféré une assurance de base obligatoire, qui aurait permis d'instituer une véritable solidarité professionnelle et interprofessionnelle.
- Enfin le groupe de l'UNAF s'interroge sur la portée et l'efficacité, pour les jeunes foyers s'installant ou dans la phase de développement de leur entreprise, de ***la déduction fiscale maintenant consentie pour aléas*****,** devant permettre la constitution d'une épargne de précaution. En effet, cette mesure ne peut avoir d'efficacité réelle pour des familles avec enfants, ces familles n'étant pas en mesure de constituer une quelconque épargne.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Le rapport décrit très bien les conséquences multiples des crises, leurs répercussions sur le revenu agricole, sur l'ensemble de la filière agroalimentaire et sur les échanges extérieurs commerciaux.

Comme le rapporteur, l'UNSA craint que l'évolution de la nouvelle politique agricole commune n'aboutisse à des crises nouvelles qu'il sera difficile de maîtriser. On peut citer l'exemple de la production laitière. Il est indispensable que cette nouvelle PAC permette aux agriculteurs d'obtenir des prix rémunérateurs.

Certes des outils ont été mis en place pour atténuer les effets des crises : régulation de l'offre, épargne de précaution. Mais certains se révèlent insuffisants, notamment l'assurance, parce que seuls s'assurent, dans la plupart des cas, les plus exposés aux risques, ce qui augmente le coût des assurances.

Quant au Fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), il y a à redire sur ses ressources. Il est alimenté par une taxe de 11% appliquée aux primes de certaines assurances agricoles. L'Etat doit apporter une dotation budgétaire équivalente, ce qu'il ne respecte pas année après année. De ce fait, ce sont les agriculteurs qui s'assurent qui contribuent à l'indemnisation de ceux qui ne s'assurent pas.

De plus, les conditions d'indemnisation sont soumises à des règles strictes qui doivent être améliorées pour mieux prendre en compte les situations constatées.

L'UNSA estime, comme l'avis, qu'il faut prévenir les crises : même si c'est difficile, certaines d'entre-elles pourraient être évitées. Il faut aider les investissements techniques pour développer la prévention.

L'avis préconise d'utiliser au mieux la recherche en coordination avec l'AFSSA (fondation pour la recherche en sécurité sanitaire), les coordinations entre l'INRA et les programmes-cadres de l'Union européenne sur la sécurité des aliments, la santé animale, la génomique végétale et sur une meilleure gestion de l'eau pour prévenir les sécheresses.

Le développement d'une campagne de communication pourrait faire mieux connaître le monde agricole à l'opinion, et ne pas donner l'impression que les agriculteurs se plaignent toujours. Mais, il faut se garder des excès ! L'exemple récent sur le prix du gasoil avec le mouvement des Jeunes agriculteurs - la FNSEA n'y participant pas - en est une illustration. Bon nombre de professions (Entreprises, PME, Artisans, etc…), mais aussi les particuliers sont touchés.

En ce qui concerne la proposition d'une assurance récolte de base qui ne serait que volontaire, l'UNSA aurait préféré le maintien de la première version du texte qui préconisait une assurance de base obligatoire. Cette proposition n'excluait personne et s'appuyait sur la solidarité. Elle répondait au souci de garantir la pérennité de l'exploitation par la couverture des charges incompressibles de production. Elle aurait pu contribuer à une mutualisation du dispositif assurance récolte, et, par là-même, à une diminution des cotisations. L'UNSA regrette que cette proposition n'ait pas été maintenue.

Sachant aussi qu'une réflexion est en cours sur l'assurance revenu, l'UNSA souhaite qu'elle aboutisse aussi à une obligation.

Plus que jamais, l'UNSA estime indispensable que, même en cas de crise, les droits sociaux des salariés agricoles soient préservés, notamment ceux des saisonniers. Pour ces derniers, elle partage les propositions de l'avis relatives à une plus grande utilisation des groupements d'employeurs pour leur assurer une meilleure stabilité et sécurité de l'emploi.

L'UNSA approuve aussi la mise en place d'un « Plan Vert », à l'instar des plans d'urgence prévus pour d'autres risques. Elle partage aussi la proposition d'une Commission d'évaluation des crises agricoles dont l'objet serait de dresser un bilan exhaustif, mesurer l'efficacité des aides et proposer de nouvelles mesures en fonction des résultats observés.

Elle fait siennes les modalités d'accompagnement des personnes en difficulté suite aux crises ainsi que les propositions pour le développement des outils d'aide à la reconversion et à la formation.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....*205*
Ont voté pour.....*165*
Ont voté contre.....*11*
Se sont abstenus.....*29*

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 165

Groupe de l'agriculture - MM. Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Bros, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Ferré, Mme Gros, MM. Grosmaire, Guyau, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Szydlowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe des associations – Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, MM. Bérail, Boulier, Mmes Boutrand, Collinet, Didelot, M. Heyman, Mme Lasnier, M. Le Clézio, Mmes Lugnier, Paulet, M. Quintreau, Mme Tsao, MM. Vandeweeghe, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC – Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Mazuir, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Gautier, Grave, Prugue, Segouin, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées – Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Kessler, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Mme Parisot, MM. Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques – MM. Ailleret, Bailly, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff, Mme Idrac.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Baggioni, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Nouvion, Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama.

Groupe de l'UNAF – Mme Basset, MM. Edouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

Ont voté contre : 11

Groupe de l'agriculture – M. Lucas.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Se sont abstenus : 29

Groupe de l'agriculture - MM. Boisgontier, Cartier, Lépine.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Delmas, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Rozet, Mme Vagner.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Begag, Mme Benatsou, MM. Cannac, Obadia, Sylla, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

RAPPORT

présenté au nom de la section
de l'agriculture et de l'alimentation
par M. Joseph Guimet, rapporteur

Au cours de sa réunion du 22 septembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confirmé sa décision du 9 janvier 2002 de confier à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un rapport et d'un avis sur *« Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles »*.

La section a désigné M. Joseph Guimet comme rapporteur.

Pour parfaire son information, la section a procédé à l'audition de :

- M. Jean Azema, directeur général de Groupama ;
- M. Philippe Boyer, sous-directeur du financement de l'agriculture à la direction des affaires financières du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales ;
- M. Michel Déqué, chercheur à Météo France ;
- M. Gérard Dériot, sénateur de l'Allier ;
- Mme Jeannette Gros, présidente de la Caisse nationale de la mutualité sociale agricole ;
- M. Bertrand Hervieu, président de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
- M. Jacques Lecacheux, directeur du département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. François Lefèbvre, chargé d'études au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ;
- Mme Christine Olm, chef de projet au département évaluation des politiques sociales au CREDOC ;
- M. Bruno Roche, de l'Institut de formation des cadres paysans (IFOCAP) ;
- Mme Danielle Saint-Martin, directrice déléguée chargée du financement à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

La section et le rapporteur remercient vivement ces personnalités ainsi que toutes celles rencontrées lors d'entretiens, dont la liste est donnée en annexe.

Le rapporteur adresse également ses remerciements à M. Bernard Crépeau, vice-président de la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole, pour sa précieuse collaboration.

INTRODUCTION

En 2003, l'agriculture française a souffert d'une canicule et d'une sécheresse d'une intensité particulière, qui ont touché une grande partie du territoire. Les années précédentes, le monde agricole avait été directement au cœur des préoccupations des Français avec la crise de l'ESB, l'épizootie de fièvre aphteuse, mais également les intempéries et les inondations. Ces crises, ajoutées aux crises de marché, sont des facteurs de fragilité qui s'ajoutent aux évolutions de l'agriculture dans une économie de plus en plus ouverte. Elles sont source de désarroi et contribuent à la perte de confiance dans l'avenir même de l'activité agricole.

Des mécanismes de gestion des crises agricoles existent et sont mis en œuvre par les différents acteurs publics et privés. Ils sont analysés dans le présent rapport. Certains pourraient être améliorés, d'autres proposés, pour mieux assurer un accompagnement économique et social des exploitations agricoles, fragilisées par des crises à répétition, dans un environnement économique sans grande visibilité.

CHAPITRE I

LES DIFFÉRENTS TYPES DE CRISES AGRICOLES : ESSAI DE DÉFINITION

Le premier point de notre sujet consiste à dire ce qu'on entend par crise agricole. Cette définition est difficile car on n'appréhende pas les crises agricoles comme dans l'industrie. Il convient en effet d'avoir toujours présent à l'esprit que le secteur de l'agriculture comporte un certain nombre de spécificités :

- la grande variabilité des prix sur périodes courtes notamment en l'absence de mécanismes correcteurs ;
- le travail sur le vivant fait peser sur les agriculteurs des contraintes nombreuses qui ne sauraient être ignorées ;
- le caractère plus ou moins périssable de certaines denrées ;
- les aléas climatiques ont des répercussions sur la production qui peuvent mettre en péril les exploitations les plus fragiles.

D'une manière générale, on s'accorde à dire qu'il y a crise agricole dès lors que l'on constate une rupture d'équilibre entre l'offre et la demande, entre la production et la consommation, caractérisée par un effondrement des cours et des prix, voire une chute des revenus, pouvant se traduire par une augmentation du chômage et par une fragilisation des exploitations.

Sociologues, économistes, philosophes, historiens se sont livrés à l'analyse des caractéristiques des crises.

Certains d'entre eux formulent une distinction plutôt classique entre la crise conjoncturelle et la crise structurelle, d'autres préfèrent parler de crise de la demande ou de crise de l'offre d'autres encore de crise superficielle ou de crise profonde.

I - LES CRISES DE FOND ET LES CRISES DE SURFACE

Pour Bruno Roche[2], les crises de surface traduiraient des péripéties accidentelles et les crises de fond seraient de véritables ruptures.

Encore, faut-il se méfier de ces classifications parce que l'histoire a montré que les crises de surface peuvent révéler des crises de fond ou peuvent se transformer en des crises de fond. De même, on peut assez facilement assimiler crise de surface à crise conjoncturelle et crise de fond à crise structurelle étant entendu qu'une crise conjoncturelle peut, en fait, cacher une crise structurelle.

---

[2] Audition de M. Bruno Roche, professeur à l'Institut de formation des cadres paysans (IFOCAP), en date du 29 octobre 2003, par la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social.

Si l'on parle des crises agricoles en évoquant les différentes péripéties et accidents que l'agriculture a pu connaître dans les dernières années, on s'en tient souvent à des crises de surface. Il en va ainsi des inondations, de la sécheresse, où nous sommes typiquement dans des crises de surface, dans des péripéties accidentelles. Certes, ces dernières ont un pouvoir de révélation des fragilités et mettent en évidence les insuffisances et ajustements à faire.

Dans le cas de l'ESB, nous sommes aussi dans une péripétie, dans un accident de l'histoire, mais dans une péripétie qui va révéler les insuffisances du système de production et le manque de régulation et de contrôle. Bien plus, avec l'exemple de l'ESB, c'est un modèle de développement qui se trouve lui-même contesté. Nous voyons dès lors comment ce qui aurait pu rester une crise de surface ou une péripétie accidentelle est devenue une crise de fond mettant en jeu les modalités du développement et les fins de ce développement.

Dans les deux exemples donnés, on a la possibilité de mettre en évidence l'élément discriminant entre la crise de surface et la crise de fond.

La crise de surface trouve en elle le moyen de son dépassement. C'est une agression qui ne menace pas le système. Le système est géré par les régulations qu'il a lui-même mises en place. Certes, la crise appelle des ajustements pour s'en sortir.

Une crise de fond est une crise qui agresse les principes régulateurs du système depuis ses principes organisationnels (ils sont chamboulés, contestés, critiqués) jusqu'aux principes philosophiques sur lesquels ce système repose, sur les valeurs, sur le modèle du développement qu'il prétend défendre. Une crise de fond appelle la réforme, le changement, le courage et l'adaptation. Elle nous engage dans la voie du renouvellement car, en définitive, c'est tout un modèle de développement qui se trouve remis en cause.

Dans la crise de fond, l'homme fait la décision. Le système ne fonctionne plus. Il appelle son renouvellement par la décision. On voit l'ambivalence de la crise et le défi qu'elle produit. La crise est une déstabilisation et l'art du management nous apprend que toute déstabilisation tend à l'immobilisme contrairement à ce que l'on pourrait penser. Il faut donc opposer une forte résistance à cette tendance à l'immobilisme et être capable de la décision.

Plus encore, une crise de fond est une crise dans laquelle le système s'empoisonne lui-même, c'est-à-dire que c'est une crise où les orientations qu'a défendues le système se retournent contre le système lui-même.

Jusqu'à une époque très récente (il faut attendre la fin du 19ème siècle pour que la crise de surface cède à la crise de fond), l'agriculture n'a connu que des crises de surface, c'est-à-dire des péripéties et des accidents liés aux caprices du climat, aux dénonciations ponctuelles du poids de la fiscalité… provoquant les premières causes des révoltes paysannes.

La crise agricole de la fin du 19ème siècle est largement la conséquence de la grande dépression de l'économie anglaise et de la première mondialisation. On a peut-être trop oublié que cette crise agricole, qui commence dans les années 1890, dure jusqu'en 1913. Il s'agit d'une crise longue, à laquelle on peine à trouver des solutions parce que les exploitations en France sont trop petites, leur productivité est insuffisante et l'économie agricole française ne supporte pas la concurrence des pays neufs. S'ajoutent à cela, à la fin du 19ème siècle, les accidents naturels : le phylloxéra qui va détruire la vigne en France et à l'issue duquel se dessinent plus clairement les bassins viticoles français, la maladie du ver à soie décimera l'économie de la vallée du Rhône et les mouliniers ainsi que le déclin et le remplacement des plantes tinctoriales par les produits chimiques.

Il est intéressant de connaître la réponse apportée à cette crise qui était en partie une crise liée à l'ouverture des marchés.

La réponse apportée à cette première grande crise agricole par Jules Méline, ministre de l'Agriculture, est celle du protectionnisme avec les grandes lois sur le commerce de 1892.

Cette réponse n'est pas exclusivement agricole mais aussi industrielle. L'agriculteur donne la main à l'industrie pour inciter l'État à prendre ces mesures de protection. Le choix fait par l'industrie et l'agriculture pourrait se résumer de la façon suivante : on préfère des bénéfices faibles mais assurés dans un marché protégé plutôt que l'aléa et les grands effets de distorsion du marché ouvert.

La seconde grande crise agricole est celle des années 1930 qui est la conséquence de la grande dépression économique américaine ; elle trouve son paroxysme dans le krach boursier : emballement de la production, la consommation ne suit plus, effondrement des entreprises. Les Américains vont protéger leurs produits et entrer dans une politique protectionniste ; ils vont retirer les capitaux qu'ils avaient investis en Europe et c'est la crise des années 1930 qui suit la contraction des échanges mondiaux consécutifs à cette crise de 1929. Quelle est la réponse ? On reprendra des mesures protectionnistes renforcées en maintenant des droits de douane élevés qui protègent nos produits des importations et surtout, en instaurant un contingentement de la production. L'apparition des quotas en agriculture date ainsi de 1930.

Que nous apprend ce coup de projecteur sur les crises ? Il nous apprend que l'économie agricole doit être nécessairement soutenue par une politique agricole active et ambitieuse. Les réponses du siècle nous apprennent que l'économie agricole ne peut se survivre à elle-même que si elle est soutenue par une politique agricole en raison de la spécificité des activités agricoles liées au rythme de la nature et du vivant, qui ont un « tempo » d'adaptation plus lent que « le tempo » industriel. De même, les activités agricoles sont liées au bien commun, au bien public. Or, tel est bien le but de la politique que de veiller au bien commun que constituent la nourriture, la qualité de l'environnement et l'équilibre des territoires.

En raison de l'enjeu géopolitique qu'est l'arme alimentaire, l'État ne peut considérer l'agriculture comme une activité banale. Le rapport Bouchet[3] le démontre parfaitement.

1. Les différentes causes des crises agricoles de fond

1.1. La cause sociétale

La disparition des paysans comme classe structurante de la société française laisse un grand vide. Il ne s'agit pas de la disparition des paysans mais de « leur disparition comme classe structurante de la société française ». La société française a eu deux grandes classes structurantes : la paysannerie et la classe ouvrière. Or, la grande révolution sociale du 20e siècle c'est qu'elle voit disparaître ces deux classes structurantes.

On peut d'ores et déjà noter que dans cette disparition se joue la banalisation de l'agriculture qui est considérée comme une activité économique parmi d'autres. Cette banalisation ne tarde pas à produire une crise d'identité : « Qui suis-je » ?

De même, l'agriculture dominait l'espace rural et contribuait à son organisation. Aujourd'hui, l'agriculteur partage cet espace avec d'autres acteurs. Il doit donc partager la responsabilité du développement d'un territoire avec d'autres. Selon le dernier rapport de la DATAR, 15 millions d'individus, c'est-à-dire une partie considérable de la population, vivent dans les zones périurbaines. L'agriculture subit donc de très fortes pressions et des conflits d'usage apparaissent.

1.2. La cause politique

Au cours de l'histoire, on a pu constater à quel point l'intervention de l'État était décisive pour l'agriculture. Or, dans le grand vent de l'économie libérale, cette intervention est contestée. Ce n'est pas seulement l'État interventionniste au sens de protectionniste, mais aussi l'État interventionniste au sens de modernisateur, c'est-à-dire cet État de l'après-guerre qui va soutenir des grands chantiers de développement qui est remis en cause.

En effet, les théories libérales militent pour un désengagement de l'État. C'est une transformation de fond dont on ne connaît pas encore toutes les conséquences.

1.3. La cause économique

Dans les pays aux économies développées, c'est un pari très difficile à tenir que de défendre une économie de la matière première dans un contexte où la valorisation va d'abord à la matière grise.

---

[3] *« Rôle et place des agriculteurs et attentes de la société »* - rapporteur : M. Hubert Bouchet au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation - JO rapports et avis du Conseil économique et social n° 16, juillet 2003.

D'où l'enjeu important de la formation, de la recherche pour l'agriculture afin d'apporter une valorisation de la matière première.

1.4. Le modèle de développement en cause

Depuis les années 1960 et grâce aux lois « Pisani », l'agriculture a réalisé sa restructuration. Les lois de 1960 ont également permis un grand développement de notre agriculture qui semble aujourd'hui devoir évoluer.

Demain, on peut penser qu'à un développement relativement uniforme, correspondra un développement pluriel dépendant beaucoup plus de l'initiative des régions, des groupes, des individus et dépendant fortement de leurs capacités d'organisation.

On sortirait d'une agriculture de mot d'ordre, qui est capable de définir de très grandes orientations, et on entrerait dans la complexité ou dans la diversité des modes de développement. A un modèle de développement unifié correspondraient des modes de développements pluriels qui dépendent très largement du dynamisme des acteurs.

2. Les conséquences de ces crises de fond

Les crises de fond engendrent des changements et impliquent des adaptations. On peut ainsi en suggérer quatre :

- la production et le partenariat ;
- le rôle politique des institutions ;
- le besoin de compétences ;
- le modèle de l'exploitation familiale.

- *La première adaptation* est de prendre acte de l'intégration totale de l'agriculture au reste de la société. Il n'y a plus d'exception agricole dans tous les sens du terme, plus de cas à part, plus de prérogatives, plus de privilèges. Ce n'est pas seulement le fait du monde agricole mais de toutes les corporations. En effet, nous sommes dans une démocratie de l'opinion où le premier droit est celui de savoir, obligeant chaque acteur économique à se justifier sur ses propres pratiques, sur son projet, sur ses intentions.

Cela renvoie à ce que l'on peut appeler « la gestion difficile de la transparence ».

Il faut donc justifier notre action, notre politique par des projets. L'autorité va aux projets, à celui qui les fait émerger et qui les porte. Cela ne signifie pas que les institutions n'ont pas de pouvoir ou d'importance, mais cela veut dire qu'elles doivent constamment travailler sur la valorisation de chaque projet.

Ne plus être à part, c'est-à-dire comprendre que l'on est intégré au jeu, a la grande vertu de vouloir faire agir les agriculteurs avec les autres agents économiques.

Le développement agricole doit aussi se penser comme un développement partenarial. Ce que l'on ne peut plus attendre du protectionnisme doit être assuré ou assuré grâce aux partenariats.

- *La deuxième adaptation* est que la base de ce partenariat soit le développement social et économique des territoires.

Il s'agit pour l'agriculture d'être reconnue comme un acteur essentiel, déterminant du développement et de l'équilibre des territoires. Cela suppose peut-être un transfert des compétences et des lieux de décision, et un renouvellement des problématiques et des thématiques agricoles.

- *La troisième adaptation* est d'apporter les compétences vis-à-vis du marché et d'augmenter la culture économique des acteurs. L'agriculteur n'est pas qu'un producteur mais aussi un acteur économique ouvert sur le marché.

Quand on regarde l'enseignement agricole, il est probable que la culture est plus technique qu'économique. La culture économique donne conscience des enjeux qui permettent d'agir collectivement, de défendre la profession et d'avoir une meilleure vision des équilibres à rechercher.

- *La quatrième adaptation* est celle qui interpelle le plus. Certains observateurs pensent que le modèle de l'exploitation familiale, défendu par les lois d'orientation, a vécu et que dans le climat actuel et compte tenu des exigences économiques, il est périmé. Cela signifie qu'il faut promouvoir un autre modèle stimulant davantage les ressources humaines, les capacités de réaction et d'adaptation.

Bruno Roche pense que nous sommes à un moment où il faut engager une vraie réflexion de fond sur le bon modèle d'organisation des exploitations. Cela doit être une problématique centrale car ce sont les hommes qui inventent, qui innovent, qui s'adaptent, qui réagissent.

Notre agriculture, durant les 40 dernières années, s'est développée à partir de la rencontre d'un double intérêt - celui de l'agriculture elle-même et celui de l'État. Aujourd'hui, c'est plus compliqué car cette conception de l'État n'est pas partagée par tous. Dans la logique de partenariat, le nouveau rôle de l'État pourra être analysé, négocié et défini.

II - LES DIFFÉRENTS TYPES DE CRISES

Pour le sociologue Bertrand Hervieu[4], l'analyse des crises agricoles ne peut pas revêtir seulement un aspect conjoncturel même si les crises agricoles qu'on évoque généralement sont plutôt conjoncturelles, c'est-à-dire passagères par opposition aux crises structurelles qui sont plus lourdes, plus durables et qui traduisent souvent des ruptures profondes, sources d'un profond malaise du monde agricole et de la société en général.

---

[4] Audition de M. Bertrand Hervieu, ancien président de l'INRA, en date du 1er octobre 2003 par la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social.

A - LES CRISES STRUCTURELLES ET LEURS DIFFÉRENTES FORMES

Bertrand Hervieu a tenté de dégager différentes facettes des crises structurelles qui peuvent être analysées sous plusieurs angles : sociologiques, politiques, territoriaux, économiques…

Le profond malaise ressenti par le monde agricole, et qui s'exprime aussi bien à travers le discours des leaders syndicaux professionnels qu'à travers l'échange que tout un chacun peut avoir avec des agriculteurs, n'est pas uniquement lié à des situations transitoires difficiles. Il faut rappeler que le siècle qui vient de s'écouler a révélé une situation inédite qui s'apparente à une crise profonde.

En fait, on se trouve en face d'un phénomène qui revêt des formes multidimensionnelles.

1. La rupture démographique : de la majorité à la minorité

La première de ces dimensions est la rupture démographique : le monde agricole est devenu une minorité parmi d'autres dans la société française, même si certaines zones restent encore très agricoles. En effet, la population agricole ne représente plus qu'à peine 3 % de la population active. A noter que les grands pays industrialisés ont des populations actives agricoles qui sont du même ordre, voire moindre. Par ailleurs, à l'intérieur même de la société française, le fait d'être une minorité peut être considéré comme une banalité, dans la mesure où les sociétés modernes sont des sociétés d'agencement de minorités et non pas des sociétés construites autour de groupes majoritaires dominants.

Or, c'est là où gît précisément la difficulté, car pour une très grande partie de l'opinion publique française, cette situation est communément admise et ne mérite pas que l'on s'y attarde. Ce que l'opinion semble ignorer, c'est que le monde agricole est le seul groupe professionnel qui, en l'espace d'un siècle, est passé de 55 % de la population active autour des années 1890 à moins de 3 % en ce début du 21^{e} siècle. Ceci est absolument extraordinaire, d'autant plus que cela s'accompagne d'un phénomène paradoxal, puisque c'est au moment où ce groupe social est minoritaire dans la société française, que la France est devenue, pour la première fois de son histoire, une grande puissance agricole et une très grande puissance exportatrice sur le marché mondial. C'est précisément ce paradoxe qui est compliqué à gérer.

2. La paysannerie, ancien pilier principal de la République

La deuxième dimension de cette crise est beaucoup plus invisible mais elle n'en demeure pas moins profonde. En effet, il ne faut pas oublier que la construction de l'idée républicaine sous la troisième République s'est faite autour de la question agricole et plus particulièrement, autour de la question paysanne. Il convient de remarquer que la création en France d'un ministère de l'Agriculture date de 1881 et est une invention républicaine. Ce ministère de l'Agriculture a été créé d'une façon très originale puisque son fonctionnement

s’inspire du ministère des colonies, c'est-à-dire dire d'un ministère « total » qui prenait en charge non seulement la question des productions que l'on appelait à l'époque de Gambetta, la question des subsistances, mais également la question de la population. C’est ainsi que les questions sociales ont été rattachées au ministère de l'agriculture ainsi que les questions d'éducation, les questions de recherche, mais aussi les questions que l'on appellerait aujourd’hui « territoriales », qui étaient la voirie, l'électrification, c’est-à-dire le génie rural.

Il existait donc une gestion globale et à part du reste des autres gestions de notre société. Cette situation n'a pas seulement traversé la troisième République mais elle a perduré sous la quatrième et même sous la cinquième République à travers les lois de 1960 et 1962 qui ont réactivé cette vision très globale du monde agricole à travers la fameuse trilogie de M. Pisani : « L’homme, le produit, l'espace ». Aucun secteur économique, aucun secteur social, aucun secteur territorial n'a été géré dans notre dispositif public, d'une façon aussi globale et aussi cohérente.

Cela a engendré deux conséquences :

La première conséquence, c'est que le monde agricole s'est construit politiquement et administrativement comme un monde global. Or la vision contemporaine de la gestion des secteurs économiques et des groupes sociaux est basée sur un certain éclatement, et sur une segmentation des problèmes.

La deuxième conséquence, c'est que cette vision du ministère de l'Agriculture renvoyait à une vision politique très forte selon laquelle c'était autour de cette question paysanne, que la République allait enfin s'implanter de manière durable dans le pays. Gambetta déclara à la tribune de l'Assemblée nationale : « Faisons chausser aux paysans les sabots de la République, lorsqu'ils les auront chaussés, la République sera invincible ». Il convient en effet de rappeler que les forces de l'Ancien Régime sont toujours, en 1881, très prégnantes et fortes notamment dans les campagnes. Si on ne fait pas basculer les paysans dans le camp des républicains, les incertitudes et l’instabilité marqueront encore pour longtemps la vie politique du pays. Ainsi, il fallait faire en sorte que les laboureurs et les métayers de l'Ancien Régime accèdent à la propriété à laquelle ils aspiraient de toutes leurs forces parce que l'accès à la propriété est synonyme de stabilité et de reconnaissance sociale.

On a ainsi pu assister à un grand mouvement absolument extraordinaire, de cohérence et de convergence, qui s’est joué autour de la question paysanne sous la troisième République. La quatrième et la cinquième République ont poursuivi cette politique, en la modernisant, en l’adaptant et en se fondant sur l'idée européenne. L’Europe a beaucoup emprunté à cette politique globale. En effet, pour construire le territoire de l'Europe, il fallait construire une paysannerie européenne et ainsi mettre la politique agricole commune au cœur de la politique européenne.

On assiste aujourd'hui tant par l'intérieur que par l'extérieur à un processus d'amenuisement et de mise en minorité de ce groupe, ce qui constitue un grand traumatisme qu'il faut gérer.

3. Des progrès techniques, sources de succès et générateurs de crise

La troisième grande crise à laquelle le monde agricole a été affronté, c'est en quelque sorte la crise de son succès.

C'est la première fois dans l'histoire des civilisations qu'on constate que deux générations et bientôt trois se succèdent et vivent comme si elles avaient l'assurance de manger à leur faim tous les jours jusqu'à leur mort. C'est la première fois que des sociétés vivent dans cette culture de l'abondance. Si on considère l'histoire des civilisations, aussi bien pour les civilisations asiatiques et précolombiennes, que pour les civilisations africaines et occidentales, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la question des subsistances, il faudrait dire la question de la survivance, sont des questions complètement structurantes des cultures, des mentalités, avec tout ce que cela secrète dans les représentations religieuses, dans les représentations artistiques, dans la poésie, dans la littérature, dans les modes de vie, enfin tout est tendu vers cette lutte pour la survie. Or, aujourd'hui, la part du budget des ménages consacrée à l'achat de produits alimentaires atteint à peine 15 %. La matière première alimentaire proprement dite de ces achats alimentaires représente en ce début du 21^{e} siècle moins de 4 % du budget des ménages français. On est donc dans une situation radicalement neuve.

Pour le monde agricole, cette situation est une amère victoire. Cette abondance aurait dû se traduire par une sorte de reconnaissance collective, du fait de ces performances et de ces victoires. Or, on est passé sans transition de l'obsession de la sécurité alimentaire quantitative, à une obsession de la sûreté alimentaire qualitative, ce qui est un phénomène difficile et assez traumatisant pour tout le monde. Les immenses bûchers de la crise de la fièvre aphteuse, sans parler aussi des abattages autour de l'ESB n'ont à aucun moment eu des conséquences sur les quantités mises en marché. A aucun moment, ces grands brasiers n'ont suscité dans l'opinion la peur de manquer, tout le monde était assuré que l'on avait beau en brûler, il y en aurait toujours autant et que les assiettes seraient toujours aussi pleines.

4. L'évolution des relations agriculture-territoire

La crise de la relation entre l'agriculture et le territoire a plusieurs dimensions. On retiendra ici seulement la dimension de la localisation, délocalisation, concentration des productions agricoles.

Ce phénomène est en train de se développer. Il est plus devant nous que derrière nous, et revêt une très grande importance dans un pays comme la France qui a une culture du territoire.

En l'espace d'un peu moins d'un siècle, de 1930 à la fin du 20e siècle, on est passé d'une situation où l'on produisait un peu de tout partout, avec une vision de relative autarcie, ou en tout cas d'autonomie des fermes et des régions autour de la production, à une situation de spécialisation des territoires, (bassins laitiers, bassins allaitant, bassins céréaliers, bassins porcins, bassins viticoles, etc..)

L'agriculture est traversée par cette grande tendance lourde de la mobilité, qui a pour nom « délocalisation, concentration, localisation ». A l'horizon 2020, selon certains prévisionnistes, 60 à 70 % de la production agricole pourrait être concentrée dans un cercle de 300 kilomètres de rayon dont le centre se trouverait au centre du triangle Rouen-Rotterdam-Londres. Le processus de rupture entre la production et le territoire, avec la mise en oeuvre d'une agriculture hors sol, conduit à ces délocalisations et à ces concentrations.

On est passé très rapidement - (c'est le cas hollandais qui est le plus frappant à ce sujet) - d'un manque de terres et d'une conquête territoriale à un retrait territorial avec la mise en place de porcheries à étage. Si l'on assiste bien à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne à des divorces territoriaux, force est de constater que l'agriculture n'est pas à l'écart de ces processus. Cela est un constat difficile, d'autant que c'est un secteur où les politiques publiques sont très présentes. La question est donc de savoir si les politiques publiques accentuent ce divorce territorial où le corrigent. Le constat est d'ailleurs en demi-teinte. Là, où il y a le plus d'argent public distribué, il y a les volumes de productions les plus importants. Là, où les productions ne font l'objet d'aucune régulation, d'aucun soutien et d'aucune politique publique directe de régulation, sont les secteurs qui sont le plus exposés à ces processus de délocalisations y compris hors Europe. La question des fruits et légumes en constitue une illustration tout à fait éclairante.

5. Une agriculture de moins en moins familiale

Pour Bertrand Hervieu, la cinquième rupture qui caractérise cette crise est pour les agriculteurs très douloureuse, d'autant que c'est une rupture beaucoup plus interne voire beaucoup plus intime, c'est la question de la famille dans le monde de l'agriculture.

Il convient de rappeler que c'est au 19e siècle, que l'idée de la construction familiale paysanne est apparue, à un moment où la question patrimoniale (donc la question de la propriété) a été mise au cœur de la question agricole. La question familiale s'est véritablement posée puisque la déstabilisation de la famille mettait évidemment en cause la stabilité patrimoniale.

On assiste ainsi à un processus qui s'est mis en place progressivement à partir de la Révolution française et surtout à la fin du 19e siècle et qui s'est déroulé tout au long du 20e siècle avec trois étapes très marquantes. L'après Seconde Guerre mondiale a été marqué surtout par la conquête culturelle de la jeunesse agricole catholique et le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) autour de la décohabitation des générations. Ceci a été un moment très fort d'une vision familiale conjugale à travers le processus de décohabitation des générations et de prise d'autonomie des nouvelles générations par rapport aux anciennes. Cette conquête de la décohabitation s'observe dans la loi de 1962, qui consacre l'exploitation agricole de couple, à tel point que le législateur n'a pas trouvé utile de donner un statut à l'épouse, puisqu'elle était « épouse ». Elle avait donc un statut à travers l'époux.

Une nouvelle étape a vu le jour, autour des années 75, avec la conquête, par les épouses, du statut d'agricultrice ; aujourd'hui, le statut de « conjoint collaborateur » donne une reconnaissance de chacun, mais il doit évoluer pour une parité complète.

Les années 80 ont vu également le développement des Groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) notamment. Cet outil a été le moyen de conforter le groupe familial en gérant les successions, l'entrée des plus jeunes et en assurant des transitions. Cela continuait de se faire de façon assez cohérente autour du groupe familial même s'il existait par ailleurs des GAEC qui n'étaient pas familiaux.

A l'heure actuelle, on est entré dans une troisième période avec une agriculture beaucoup plus sociétaire et beaucoup plus solitaire.

Beaucoup plus sociétaire : aujourd'hui plus de la moitié de la Surface agricole utile (SAU) est détenue ou gérée sous des formes sociétaires. Certains observateurs objecteront qu'on est encore dans un schéma familial mais force est de constater que nous sommes passés de dispositifs familiaux dont le GAEC est un excellent exemple, à des formes sociétaires de droit beaucoup plus abstraites, où le capital foncier lui-même se trouve attribué et divisé sous forme de parts mélangées au capital d'exploitation. Dans ce cas, l'agriculteur n'est plus propriétaire à proprement parler d'une terre, mais d'une part, ce qui n'est pas du tout la même chose du point de vue de la gestion à la fois foncière et de la gestion territoriale. Il y a un changement à la relation au patrimoine. De plus, les d'outils de production atteignent des dimensions telles que la transmission de ces formes sociétaires représente de grandes difficultés. En effet, s'agissant de la succession des formes sociétaires, on se trouve confronter à un choix : soit les dissoudre et c'est l'éclatement de l'outil de production, soit les maintenir et c'est léser 90 % des héritiers. Nous sommes donc devant un problème crucial.

Si on y ajoute la question de l'allongement de l'âge de la vie, donc la question des retraites, on constate qu'aujourd'hui des jeunes qui s'installent dans ces formes sociétaires ont deux générations à servir au-dessus d'eux, deux rentes avec des problèmes d'usufruit, de nue-propriété, de prise de participation qui

deviennent d'une grande complexité, tout en ayant leurs collatéraux présents dans le dispositif.

Beaucoup plus solitaire : les jeunes, qui n'ont pas toujours les moyens de racheter des parts au moment où ils démarrent, se trouvent en fait sous un statut de salarié de l'ensemble du groupe familial.

Ils se trouvent ainsi avec un groupe familial très présent à la surveillance du résultat et une solitude personnelle et affective avérée. C'est en effet dans ce groupe professionnel qu'on rencontre aujourd'hui le plus fort taux de célibat, ainsi qu'un taux de suicide qui n'est pas négligeable, compte tenu de la charge psychologique qui peut peser sur un jeune de 30 ans. Ceux-ci se retrouvent face à une situation affective et économique complètement entremêlée.

6. L'ambiguïté de la relation avec le vivant

Enfin, il y a un autre aspect de cette crise qui est fort complexe, c'est la relation qu'entretient le monde agricole à la gestion de la nature ou ce que l'on appelle le vivant.

Là encore, il y a une situation qui est d'une très grande ambiguïté pour nos contemporains, et qui brouille l'image et la place des agriculteurs dans les sociétés modernes.

Notre société est devenue une société urbaine, de culture urbaine, donc une société qui entretient des relations avec l'animal et avec le végétal qui sont très largement des relations reconstruites, voire esthétiques pour une bonne part. Nombre de nos contemporains, de nos enfants, de nos petits-enfants apprennent l'arbre et l'animal à travers le marronnier du coin de la rue et le chien de la voisine ou les animaux du zoo. C'est ainsi qu'ils découvrent le règne de l'animal et du végétal. Évidemment, cela n'a rien à voir avec des sociétés dans lesquelles on les découvrait par une relation de domestication, de proximité et aussi de droit de vie et de mort sur cet animal.

Nos contemporains ont un grand appétit de nature. Ils ont pensé, et la publicité les y a beaucoup invités, que le monde agricole était dans ces sociétés urbaines, le dernier à gérer la nature. Les urbains, d'une façon très artificielle, gèrent, quant à eux, la nature à travers les parcs urbains ou l'animal de compagnie. Il est également frappant de constater à cet égard à quel point notamment les très grandes firmes utilisent comme support de vente de leur produit, une image complètement bucolique et même régressive dans un certain nombre de cas, en tout cas dépassée de ce monde agricole. Il ne faut pas sous-estimer la prégnance de cette image et cette espèce de schizophrénie entre l'image que l'on donne pour faire vendre un produit et la réalité du métier. Ces décalages n'ont qu'un temps. Le monde agricole ne se reconnaît pas dans cette image-là. Cela crée donc une sorte de malentendu où l'on ne sait plus trop ou l'on en est. Face à cela d'ailleurs, le monde agricole s'est trouvé pris dans une situation très difficile, ne sachant pas s'il devait admettre l'idée qu'il était l'homme de la nature ou s'il devait assumer pleinement l'idée qu'il était un

homme de la modernité donc un homme de la gestion et de la domestication du vivant qui fait appel aux avancées les plus contemporaines de la connaissance et de la science dans la gestion possible de ce vivant. Il y a donc toujours eu une sorte de tension très forte autour de ces questions, dont le problème des OGM constitue une excellente illustration.

*
* *

Au total, cette dimension minoritaire, cette progression de la technique et de l'abondance, cette vision inattendue de la dérive des territoires agricoles, cet éclatement du patrimoine familial et enfin cette ambiguïté très forte autour de la question du vivant et de la nature aboutissent à ce qu'au bout du compte il est très difficile aujourd'hui de proposer une définition des crises agricoles. Pas seulement parce que le métier est complexe, parce qu'il est multiforme, mais aussi parce que ce métier au regard des missions qu'il s'était assigné, se trouve très profondément bouleversé et qu'il y a donc un travail bien sûr de chercheur, en même temps qu'un travail politique, ainsi qu'un travail professionnel sur la construction d'un projet. En effet, on est en face aujourd'hui d'une « panne de projets » et d'une absence de nouvelles frontières, de nouvelles missions, de nouvelles définitions, parce que derrière toutes ces données se pose très profondément la question du statut de l'agriculteur.

B - UNE FORME PARTICULIÈRE DE CRISE STRUCTURELLE : LES CRISES MORALES[5]

Le désespoir, le manque de « foi » dans l'avenir de l'agriculture ont engendré des « crises morales » chez les agriculteurs.

Les crises morales se situent plus particulièrement à deux niveaux. Tout d'abord, au niveau de l'image de l'agriculture, vis-à-vis de l'extérieur avec la découverte de l'ESB, des pollutions, du bruit, des odeurs, de la maltraitance des animaux, le tout amplifié par les médias a engendré une attitude négative de l'image des agriculteurs.

Puis, au niveau des agriculteurs eux-mêmes, l'image de la noblesse du métier s'est détériorée. La nouvelle PAC avec notamment le découplage des aides par rapport à la production amplifie un sentiment d'assistance, incompris par l'agriculteur qui voit son métier remis en cause dans ces valeurs premières qui sont celles de produire pour nourrir les peuples.

---

[5] Le développement des paragraphes 1, 2, 3 et 4 des pages 19 à 23 reprend un article de Rémi Mer, consultant en communication, paru dans la revue « Travaux et innovations » n° 79, juin-juillet 2001 : *« Identité et image …. devant et derrière le miroir »*.

1. Une identité renouvelée

« L'identité sociale et professionnelle des agriculteurs a autant changé que l'environnement économique, social ou politique. Le 20e siècle dernier sera ainsi successivement passé d'une société agricole à une société rurale du milieu du siècle, puis à une société définitivement urbaine, qui s'étend dans l'espace périurbain pour bénéficier à la fois des avantages de la ville et de la campagne, un espace devenu à la fois résidentiel, touristique et récréatif. Dès lors, les relations entretenues entre les agriculteurs et leurs concitoyens deviennent très rares, voire inexistantes. Faute de contacts avec l'agriculture, les urbains s'en remettent à un tiers (les on-dit ou la rumeur publique) et surtout aux représentations véhiculées à la fois dans les médias ou dans les milieux culturels … La société rurale d'interconnaissance et des circuits courts … a laissé la place à une société " anonyme ", de l'information, de l'image et du virtuel (cf. tableau). Chacun a bien conscience de cette formidable évolution … et des effets engendrés dans les crises actuelles du fait de la méconnaissance par les sociétés urbaines de l'évolution de l'agriculture et la découverte brutale de certains modes de productions agricoles.

Société rurale	**Société urbaine**
Agriculture prépondérante, mais dominée économiquement	Agriculture très minoritaire, même en milieu rural
Contacts avec les " paysans ", directs, nombreux, locaux (ex : " marchés ")	Pas ou peu de contacts avec les agriculteurs
Société d'interconnaissance (poids de l'oral)	Société " médiatique " (poids de l'image)
Contexte géographique limité	Contexte mondialisé
Présence forte de l'artisanat rural (matériel)	Poids des services (immatériel)
Rapport à l'animal d'élevage (production)	Rapport à l'animal domestique (loisir)
Champ = espace privé, productif	Champ = espace vert, (" jardin public")
Rapport immédiat, concret à la Nature	Rapport culturel et idéalisé à la Nature

Source : Rémi Mer

De leur côté, les agriculteurs se sentent ballottés entre une image perçue qu'ils ne peuvent pas maîtriser - et pour cause - et une identité remise en cause dans ses fondements. L'identité des agriculteurs et la réalité de leur métier se sont beaucoup transformées depuis quelques décennies. D'abord, le métier s'est fortement professionnalisé et modernisé avec l'adoption de techniques de

production … et par les progrès de la recherche scientifique. La composition sociologique du milieu agricole s'est également diversifiée avec la multiplication des itinéraires professionnels, la quasi-disparition des aides-familiaux, le travail à l'extérieur croissant des conjoints, sans oublier le renouvellement du salariat. Le métier est le plus souvent choisi après une autre expérience professionnelle et ce choix positif implique la comparaison avec les autres catégories sociales. L'identité des agriculteurs ne se limite plus (ou moins) à l'exercice d'une profession, mais s'élargit à de nouvelles relations sociales dans un milieu rural régénéré. Il s'ouvre progressivement aux exigences et aux évolutions sociétales ambiantes : conditions de vie, confort, accès aux loisirs, aux vacances, à la culture. Sur ces critères, les agriculteurs se différencient de moins en moins de leurs voisins ruraux ou urbains …

En cherchant à répondre aux attentes de la société, les agriculteurs acceptent l'idée que leur métier et une part importante de leur identité soient définis en dehors d'eux et parfois même sans eux ou contre eux. L'incompréhension apparente et la situation de malaise mise à nu lors de crises alimentaires viennent précisément d'un double décalage : le premier marque la différence entre l'image perçue par les agriculteurs, notamment dans les médias, et la réalité vécue de leur métier. Le deuxième décalage tient à l'ambiguïté de la bonne image des agriculteurs dans l'opinion publique telle qu'elle apparaît dans la quasi-totalité des sondages nationaux. Cette bonne image est en effet axée sur une méconnaissance de l'agriculture actuelle et sur la prégnance des " mythes ruraux " (le terroir, le naturel, l'authentique), largement entretenus par la publicité. »

2. Leur image dans les médias

« A la faveur des crises récentes, les agriculteurs ont vu et revu à l'écran les images insoutenables de cadavres d'animaux, d'abattoirs et de bûchers. Les commentaires, parfois hâtifs, vont alors bon train sur les excès d'une agriculture industrielle, sans faire la part des accidents ou des fraudes (réelles, mais marginales), en laissant dans l'ombre les progrès énormes tout au long de la chaîne alimentaire, notamment en matière de sécurité. La sensibilité de l'opinion est extrême et la psychose est au rendez-vous dans les colonnes des journaux, au menu des cantines scolaires et dans les linéaires. Rien n'y fait, le travail d'investigation journalistique est lancé avec la révélation à la fois de pratiques douteuses et de processus de production perçus comme inacceptables. Les farines animales deviennent ainsi le symbole perçu d'une agriculture industrielle plus soumise aux lois économiques que soucieuse de la santé publique. Du coup, d'autres techniques agricoles sont, par effet d'association, remises en cause : les OGM, mais aussi les engrais, les phytosanitaires...

Le socle, d'une agriculture perçue comme peu raisonnable, se fissure, mettant à mal les efforts multiples, mais peu perceptibles, des agriculteurs en faveur de modes de production raisonnés et respectueux de l'environnement. Les agriculteurs semblent pris au piège de la transparence et de la traçabilité,

devenues incontournables à la faveur des crises successives. Ils découvrent également, parfois à leur insu, la composition d'intrants comme les aliments du bétail ; avec le sentiment confus d'être à la fois mis à l'index par l'opinion publique et quelque part trompés, si ce n'est pas trahis, par leurs fournisseurs … En l'occurrence, les médias et le système médiatique font là parfois office de boucs émissaires pour occulter les responsabilités économiques ou politiques. Leur rôle n'en reste pas moins ambigu, surtout en situation de crises récurrentes qui touchent en premier lieu les producteurs. Ainsi, les éleveurs, mis à mal par les médias, se sentent à la fois menacés économiquement et " lâchés " socialement … De ce fait, les agriculteurs se sentent isolés, face à une double contrainte paradoxale : d'une part, remettre en cause certaines techniques de production perçues comme industrielles ou agressives (ex : OGM) sans nuire à la productivité globale du système ni renier les effets bénéfiques en matière de conditions de vie et d'autre part, adopter des systèmes alternatifs, plus acceptables par l'opinion publique … »

3. La bonne image dans les sondages

« Les multiples sondages sur la perception de l'agriculture révèlent au moins certaines constantes. L'opinion publique a une bonne image des agriculteurs. Cette image globale des paysans cache les diversités régionales (l'effet de proximité), la multiplicité des métiers et des produits (éleveurs, céréaliers, …). A l'image composite ou complexe répond l'identité professionnelle multiple autour des trois axes : les hommes, leurs produits et les territoires … Ce capital-image ne semble pas pour l'instant, s'éroder avec les crises récentes. Au contraire, les efforts des agriculteurs pour assurer la qualité et la sécurité des aliments sont reconnus … De même, les agriculteurs sont perçus comme « modernes, courageux et compétitifs ». Seule ombre au tableau, le respect de l'environnement. Les critiques sont de plus en plus nombreuses … Par ailleurs, les sondages confirment l'attachement massif des Français à leur agriculture ; ils restent d'ailleurs très largement favorables (plus de 80 %) aux aides. Curieusement, l'attractivité du métier reste forte, malgré les difficultés pressenties : niveau de revenu faible, conditions de travail difficiles ...

Malheureusement, cet état des lieux de l'opinion cache de fortes critiques au sein des groupes de pression ou des relais d'opinion comme les intellectuels (journalistes et professionnels de l'enseignement compris), les écologistes et les consommateurs, voire certains élus. Autant de voix qui s'expriment, et souvent vivement, dans les tribunes politiques, dans les colonnes des médias et parfois jusque dans les réunions de famille des agriculteurs !

Les agriculteurs élaborent pratiquement leur propre baromètre d'image à partir non seulement des médias mais de leur propre expérience, individuelle ou collective, des relations de proximité avec leur famille, leurs voisins... Ces relations sont parfois tendues (conflit d'usages, nuisances...), quand elles ne font pas l'objet de procès publics (par presse interposée) ou devant les tribunaux. La réalité et l'objectivité sont sans doute quelque part entre la confiance (sans la

connaissance) et la défiance systématique, voire idéologique. Car dans certains milieux, notamment médiatiques, l'agriculture n'a plus très bonne presse. Les exemples de pollution, l'amalgame des crises et des fraudes, les accidents ou tout simplement la peur raisonnée sont là pour alimenter la suspicion. Face aux impératifs de sécurité (globalement atteints) et environnementaux, les agriculteurs ne pourront pas s'abriter derrière de nouvelles techniques, fussent-elles raisonnées si les résultats … ne sont pas avec le temps au rendez-vous … »

4. Entre image et identité : la vision nécessaire

« Le métier des agriculteurs se redéfinit aujourd'hui en fonction de deux exigences, pas toujours convergentes : celles du marché (les consommateurs) et celles de la société (les citoyens). Ces deux environnements sont en forte mutation : mondialisation, compétition, concentration et spécialisation d'un côté, information, transparence et durabilité de l'autre. Avec dans tous les cas, la recherche à la fois de qualité et de sens. Si les actions de communication pour restaurer l'image ou la confiance sont nécessaires, elles ne seront elles aussi durables que si elles s'appuient sur une communication interne de proximité, impliquant directement les producteurs, et sur une modification réelle des pratiques … Retrouver le sens et l'essence du métier supposera d'être à même d'assurer outre l'incontournable sécurité sanitaire, la qualité, y compris environnementale, mais aussi d'exprimer les raisons ou motivations qui porteront ces nouveaux comportements. La logique technico-économique qui a dominé pendant les dernières décennies ne suffira pas à combler les décalages constatés. Il faudra donc faire appel à de nouvelles logiques d'acteur et vraisemblablement de nouveaux systèmes de valeur. Les mots-clés de la nouvelle identité à construire sont tout droit tirés des dernières crises : responsabilité, développement durable, culture, engagement citoyen, éthique, voire esthétique... Quelle que soit la stratégie adoptée, il ne faudra pas oublier que l'agriculture est porteuse de symboles chargés d'histoire, de culture et de sens, comme la terre nourricière, la nature paradisiaque ou hostile, l'animal sauvage ou domestique, un terreau riche de résonances potentielles ou un terrain miné de crises, selon le cas. Faute de pouvoir restaurer d'un coup de baguette magique une image à coup de publicité, les agriculteurs seront amenés à renouer des liens sociaux - réels ou symboliques -, avec leurs voisins, comme avec les consommateurs-citoyens.

Les crises ont au moins eu un effet positif de révéler la valeur attachée à l'alimentation, à la nature et à la qualité. Un patrimoine dont l'agriculteur peut se porter garant, en " bon père de famille ", selon l'expression du Code civil.
Tous ceux qui font le pari du dialogue et de l'ouverture (aux voisins, aux randonneurs, aux consommateurs, aux écologistes...) s'en sont sortis gagnants et plus fiers de leur métier. La société attend beaucoup de son agriculture et de ses agriculteurs et lui fait globalement confiance. Pour aller au-devant des autres, encore faut-il avoir confiance en soi et ne pas craindre le regard d'autrui. Cette estime de soi est fondée à la fois sur l'amour de son métier mais aussi sur une vision de l'avenir fondée sur un projet personnel et collectif ».

C - LES CRISES CONJONCTURELLES

Le précédent développement a montré que la crise était difficile à cerner : elle recouvre des situations de fond qui durent ou au contraire elle peut être due à des événements plus ponctuels ou a une évolution cyclique de la production qui se traduisent par des situations d'instabilité et de grande variabilité des prix.

Le terme de crise n'est pas toujours adapté aux situations auxquelles on l'applique. L'agriculteur doit gérer un certain nombre d'aléas conjoncturels, qui se répètent avec une fréquence plus ou moins régulière, chaque année le climat, les fluctuations du marché apportent à l'agriculture son lot de variations qui ont un impact sur les résultats de l'exploitation et souvent sur le revenu.

A côté de ces aléas, qui reviennent régulièrement, et peuvent être qualifiés de conjoncturels, certains événements, de grandes ampleurs, qui touchent en même temps une part importante d'une ou de plusieurs filières de production constituent véritablement des crises. Ce fut le cas de la crise dite de la vache folle, des tempêtes de fin 1999 ou de la sécheresse de 2003.

Ces différentes crises récurrentes conduisent à renforcer la tendance lourde d'une réduction du nombre d'exploitations agricoles et d'une restructuration des secteurs en aval de l'agriculture.

Parmi les crises dites « conjoncturelles » mais qui sont, à l'exception des crises climatiques, souvent révélatrices de crises plus profondes appelant des remèdes de structure, seront distingués quatre types de crise :

- des crises liées aux aléas climatiques ;
- des crises cycliques de marché ;
- des crises sanitaires ;
- des crises liées aux problèmes d'environnement.

1. Les aléas climatiques

La production agricole est, y compris de façon indirecte la production hors sol ou sous serre, particulièrement soumise aux risques climatiques dont on peut atténuer les effets mais que l'on ne peut pas maîtriser.

La France hexagonale est située dans une zone de climat océanique tempéré, elle connaît, à ce titre, moins de variations climatiques brutales que d'autres pays davantage soumis aux influences continentales. Son climat n'en présente pas moins une gamme importante de nuances en fonction de l'altitude, d'un caractère continental plus ou moins marqué, de l'influence méditerranéenne. Cette richesse climatique a permis, de tout temps, une très grande diversité de cultures, de productions.

Chaque année certaines productions sont victimes d'accidents climatiques qui sont à l'origine de pertes importantes pour les agriculteurs concernés, ainsi que pour les entreprises en charge de la commercialisation, du transport et parfois de la transformation des produits. Certains événements climatiques

touchent plus particulièrement une région, d'autres une catégorie de production et plus rarement la France entière. Ils présentent alors un caractère de calamité, de crise agricole.

Pour l'agriculteur, les accidents climatiques peuvent être liés à la sécheresse, au gel, à la grêle, aux inondations, à une pluviosité trop importante, à la tempête ou aux cyclones dans les départements d'Outre-mer, à la foudre… Le mauvais temps en agriculture, c'est le même temps pendant trop longtemps.

Plus que d'autres secteurs, l'agriculture est soumise aux sinistres climatiques.

La population urbaine a tendance à n'apprécier que les jours ensoleillés et perçoit assez mal cette très grande dépendance de l'agriculture face aux facteurs météorologiques. Elle a tendance à penser que les agriculteurs ne sont jamais satisfaits du temps qu'il fait.

Selon le rapport Babusiaux[6], de 2000, le montant total des dommages d'origine climatique est de l'ordre de 7 à 8 milliards de francs par an (1 à 1,5 milliard d'euros), ce qui est donc loin d'être négligeable.

1.1. La sécheresse

Pour Pierre Bessemoulin, de Météo-France, « la sécheresse correspond au maintien sur des périodes de longueur variable de conditions hydriques déficitaires par rapport à un seuil critique (état normal ou maximal ou nécessaire au bon développement de la végétation) ».

Plusieurs types de sécheresse peuvent être distingués : la sécheresse de l'atmosphère, la sécheresse du sol, la sécheresse de la végétation. Cette dernière est liée à un déficit d'hydratation des tissus végétaux, résultant d'une alimentation en eau insuffisante de la plante.

Les effets de la sécheresse dépendent de sa durée et de son intensité, des réserves en eau du sol et du stade de développement des plantes. La sécheresse agricole se manifeste à partir du moment où l'alimentation hydrique de la plante va souffrir d'un manque d'eau dans le sol, ce qui va perturber son fonctionnement physiologique. Les racines puisent dans le sol les aliments minéraux indispensables à leur métabolisme. Si la sécheresse se poursuit, la plante va flétrir, se dessécher et mourir. Le point de flétrissement est atteint lorsque l'eau présente dans le sol n'est plus mobilisable par la plante ; il est fonction de la nature des sols et de la nature des plantes.

Une évaporation importante liée à des températures élevées et à des conditions venteuses, un sol à réserve en eau faible vont accentuer les effets de la sécheresse sur la végétation. Certaines espèces végétales sont plus résistantes que d'autres à la sécheresse comme la luzerne ou le sorgho.

---

[6] Rapport sur *« L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture »* - Christian Babusiaux - Octobre 2000.

Le déficit pluviométrique aura des conséquences différentes selon le moment où il apparaît. Dans notre pays, la sécheresse hydrologique qui se traduit par la raréfaction des ressources en eau souterraine disponibles est liée au déficit pluviométrique de la période automne-hiver, de décembre à février. Au contraire, la sécheresse agricole est liée à un déficit pluviométrique de printemps et d'été. Ces deux sortes de déficit pluviométrique interférent quant à leurs conséquences sur la production agricole.

La sécheresse aura des répercussions différentes sur la végétation et sur les récoltes selon la période de l'année à laquelle elle survient.

a) Des épisodes de sécheresse nombreux

Toutes les régions ne sont pas touchées en même temps par tous les épisodes sécheresse ce qui atténue les répercussions économiques pour la filière concernée. La sécheresse de 1976 a été particulièrement exceptionnelle par sa durée (décembre 1975 - août 1976) et par son intensité (l'été 76 a été l'un des plus secs du 20^{e} siècle).

Elle reste aussi sans doute dans la mémoire de nos concitoyens en raison de l'impôt sécheresse, transformé en emprunt d'État, mis en place au titre de la solidarité nationale en faveur des agriculteurs, contribution qui pour certains responsables agricoles marquerait le début de l'incompréhension, ou ressentie comme telle, de nos concitoyens pour les agriculteurs. Les principales sécheresses ont laissé une empreinte forte dans la mémoire collective.

Tableau 1 : Principales sécheresses de 1921 à 2003

Année	Région	Période	Observation
1921			comparable à 1976
1924-1925	Roussillon	Hiver	
1933	Bouches-du-Rhône	Eté	
1940	Parisienne	Eté	
1954-1955	Lorraine, Franche-Comté	Hiver	
1972	Alsace	Eté	
1975	Ouest	Eté	
1976		Eté - Hiver	Année particulièrement sèche
1978	Sud	Eté	
1983	Centre Est	Eté	
1985	Centre Est	Eté	
1986	Vendée	Eté	
1989	Centre Est	Hiver	
1989	Sud - Sud-Est	Eté	
1991	Centre Est, Puy-de-Dôme	Eté – Hiver - Eté	
1995	Centre Est, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie	Eté	
1996	Lorraine	Eté	
1997	Sud-Est	Eté	
1998	Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie	Eté	
2003			+ chaud que 1976, caniculaire

Source : d'après données de Météo France

Cette longue liste des épisodes de sécheresse, non exhaustive, démontre bien l'importance de l'aléa climatique pour le monde agricole.

La sécheresse de 1976 a débuté à l'automne 1975, avec des nappes phréatiques non reconstituées au printemps 1976. En 1976, les températures n'avaient pas été aussi élevées qu'en 2003, seules quelques journées avaient été très chaudes.

En 2003, les températures maximales ont battu tous les records, la sécheresse a été accompagnée de canicule qui a accentué l'évapotranspiration des plantes bien que l'hiver précédent ait été plus pluvieux et neigeux que la moyenne.

La canicule estivale a atteint son paroxysme sur la majorité du pays pendant la première quinzaine d'août.

Le déficit de précipitations a été particulièrement sévère. Les précipitations cumulées depuis le premier mars ont été presque partout inférieures aux normales à l'exception de quelques secteurs comme les estuaires de la Somme et de la Seine. Le déficit a été très élevé dans le Bas-Rhin, les Hautes-Alpes et l'Hérault, il a été inférieur à 50 % dans le sud du Massif central et sur les vallées du Rhône et de la Saône.

Les réserves en eau des sols ont été inférieures aux normales sur la plus grande partie du pays.

En juillet 2004, les réserves en eau des sols étaient à nouveau déficitaires sur la plus grande partie du pays.

b) Les conséquences des sécheresses

Les sécheresses de printemps, si elles se prolongent, jouent sur la levée des semis de printemps (maïs, tournesol…), celles de printemps-été ont des conséquences sur les cultures non irriguées dont les rendements sont considérablement réduits, il peut même ne pas y avoir de récolte du tout.

En 1976, ce sont les régions traditionnellement bien arrosées, à vocation herbagère, qui ont le plus souffert avec une diminution de moitié de leur production fourragère. Les pluies d'automne ont favorisé la repousse de l'herbe et atténué les préjudices causés à l'élevage.

Selon l'Institut d'élevage, en 2003, le déficit fourrager global représenterait de 15 à 20 % des besoins des animaux. Ce déficit varie de 10 à 60 % selon les régions.

L'élevage bovin est très vulnérable à la sécheresse. Les éleveurs sont confrontés à une pénurie de fourrage qu'ils doivent compenser par des achats onéreux d'aliments pour le bétail. Un abattage important peut s'en suivre, comme en 1976, entraînant une baisse des cours et une décapitalisation du cheptel. Des restrictions sur les apports alimentaires ont des conséquences sur la santé et la reproduction du troupeau.

La baisse des quantités produites peut être compensée par une hausse des cours, celle-ci pouvant être fortement atténuée par des importations de produits d'autres pays de l'Union européenne ou de pays tiers qui n'ont pas été touchés par ces aléas climatiques.

En 2003, selon les comptes provisoires agricoles de la nation, la production en volume des céréales a reculé de 21 % par rapport à 2002 (de 28 % pour le maïs par rapport à la moyenne des cinq dernières années) en raison des mauvaises conditions climatiques : gel, sécheresse du printemps, canicule estivale. La forte hausse des prix (+ 17 % pour les céréales) ne compense pas le recul important des quantités.

En vin, c'est la plus petite récolte depuis 1991, le volume est en recul de 13,5 %, de 30 % pour le champagne.

La sécheresse n'intervient pas que sur la quantité produite, elle joue également sur la qualité. Celle-ci peut être améliorée, les années 1976 et 1985, furent des grands millésimes pour les vins d'appellation d'origine contrôlée. La baisse du tonnage de betteraves à sucre peut s'accompagner d'une teneur plus élevée en sucre, les fruits sont plus sucrés mais ils peuvent aussi ne pas arriver à maturité si l'alimentation en eau est insuffisante. Les répercussions concernent l'ensemble de la filière (abattoirs, conserveries, transports saisonniers).

Le rapport Babusiaux évalue à 20 milliards de francs (3 milliards d'euros) les dommages liés à la sécheresse de 1976.

Certaines régions sont plus soumises que d'autres au risque récurrent de la sécheresse : le Sud-Est de la France, les Pays de la Loire, Midi-Pyrénées.

c) Les mesures prises pour limiter les effets de la sécheresse

Si l'on ne peut empêcher la sécheresse de se produire, l'irrigation est l'un des moyens de se prémunir contre ses effets. En 2003, la baisse de rendement du maïs irrigué aurait été de 13% contre 31 % pour le maïs non irrigué ; par ailleurs 11 % de la sole initialement semée en maïs grain a dû changer de destination pour être convertie en maïs fourrage. L'usage de l'eau pour l'irrigation est confronté avec les autres usages de l'eau (eau domestique et pour le bétail, production d'électricité et refroidissement des centrales, loisirs nautiques), à un moment où les étiages des cours d'eau sont considérablement réduits et où les nappes phréatiques sont au plus bas. Les surfaces irriguées se sont accrues depuis les trente dernières années. L'irrigation permet de meilleurs rendements en facilitant l'assimilation des éléments nutritifs. Une exigence d'irrigation figure dans certains contrats de production passés avec l'industrie semencière ou avec les entreprises de conserves. Elle contribue surtout à une plus grande régularisation du niveau de production. Mais elle est critiquée par les associations de protection de la nature qui lui reprochent de favoriser le développement des pollutions d'origine agricole et de réduire le débit des cours d'eau avec les conséquences qui en découlent par des prélèvements excessifs.

Des mesures peuvent être prises au moment où se produit la sécheresse pour en palier les conséquences. Ce fut le cas pour faire face au déficit fourrager de l'été et de l'automne 2003, déficit dont les répercussions se prolongent jusqu'au printemps 2004. Une partie de la production de maïs grain a été convertie en ensilage, ce qui a permis de limiter la baisse de production du maïs fourrage.

La paille a été utilisée comme aliment pour le bétail. Plusieurs centaines de milliers tonnes ont été transférées des zones céréalières vers les zones d'élevage ce qui a posé un problème de transport et de coût.

Les cannes et spathes de maïs peuvent, elles aussi, servir aux élevages proches des zones de production. Les jachères, de même que les sous-bois et les landes peuvent être utilisés comme pâturages. L'autorisation de fauchage et de pâturage de la jachère donnée par la Commission européenne a été jugée tardive. Des cultures fourragères dérobées peuvent être implantées après les cultures de céréales et de maïs, elles procurent une petite production d'arrière-saison si les conditions climatiques sont favorables ou pourront être pâturées à la sortie de l'hiver.

Une panoplie d'aides a été mise en place par les pouvoirs publics pour venir en aide aux exploitants agricoles : prise en charge des intérêts d'emprunts, bonification de prêts, aide au transport des fourrages et surtout indemnisation du Fonds national de garantie des calamités agricoles, dont une partie a été versée en 2004 et dont le montant, y compris la part financée par la profession, devrait atteindre environ 600 millions d'euros, d'après les comptes provisoires de la Nation.

Concours publics liés à la sécheresse de l'été 2003

Ces mesures, qui concernent 83 départements reconnus sinistrés, se traduisent pour les dépenses budgétaires de l'État, par :

- les crédits du Fonds d'allègement des charges (FAC), afin de prendre en charge les intérêts d'emprunts des agriculteurs en très grande difficulté financière (20 millions d'euros dont 15,5 versés en 2003) ;
- la bonification de prêts destinés à consolider les échéances en capital et en intérêts distribués dans les départements sinistrés ;
- la bonification des prêts « calamités » pour pertes de fonds et pertes de récoltes. Prêts au taux bonifié de 1,5 % pour les agriculteurs sinistrés qui ont le statut de jeune agriculteur ou en situation d'investisseurs récents, au taux de 2,5 % pour les autres agriculteurs ;
- les crédits abondants le Fonds national de garantie des calamités agricoles d'un montant de 399 millions d'euros. Les indemnisations versées par le FNGCA aux agriculteurs, au titre de la sécheresse, devraient atteindre 600 millions d'euros ;
- l'aide au transport de fourrage versée aux éleveurs des départements les plus touchés pour faire face aux charges de transport : 50 millions d'euros (dont 19,5 versés en 2003)

Source : Compte nationaux provisoires de l'agriculture en 2003 - Session du 29 juin 2004 de la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation.

1.2. Le gel

Lorsque la température s'abaisse au-dessous de zéro degré, elle provoque la congélation de l'eau. Les plantes sont plus ou moins sensibles au gel qui peut entraîner d'importants dégâts aux cultures.

En 2003, à un hiver doux et humide, propice à une activité intensive de la végétation, avait succédé un froid vif et prolongé en janvier, qui a entraîné des dégâts aux céréales ensemencées en automne. La perte de sole de blé tendre d'hiver a atteint jusqu'à - 11 % en Aquitaine, la sole de blé de printemps a été accrue mais n'a pas compensé cette diminution de superficie.

Le gel de début d'année a été suivi par une autre période de gel, entre le 7 et le 11 avril, avec des températures très basses dans certaines régions, qui ont causé des dommages aux productions fruitières, particulièrement dans le Nord-Est, le Bassin parisien, la Bourgogne, Rhône-Alpes et le Val de Loire. Au total 27 départements ont été touchés, le montant des dommages a été estimé à 170 millions d'euros.

En février 1956, il y eut 30 jours de gel consécutifs à –20°C dans de nombreuses régions. D'autres hivers furent particulièrement froids (1970-1971 ; 1978-1979 ; 1984-1985 ; 1985-1986 ; 1987 ; 1997…).

Le gel touche particulièrement l'arboriculture et la vigne. Il peut détruire certaines cultures pérennes et provoquer leur quasi-disparition (oliviers…).

Des systèmes de protection contre le gel sont développés (pose de haies ou de brise-vent en bordure des champs, écrans en couverture, aspersion et brouillards artificiels, combustibles, brassage vers le sol de l'air situé dans la couche d'inversion de température …), ils sont efficaces sauf si les températures deviennent trop basses et si la période de gel est durable. Ils sont coûteux, 400 à 800 euros par nuit et par hectare en incluant les coûts d'investissements pour les systèmes de chauffage (rapport Babusiaux).

Le développement de la culture sous serre est un moyen de se protéger du gel comme des autres aléas climatiques.

Les pertes individuelles liées au gel peuvent être très importantes pour les agriculteurs. Il existe des zones particulièrement gélives où les agriculteurs les plus exposés souscriront une assurance à la différence de ceux qui sont moins soumis à ce risque, d'où un phénomène d'antisélection.

Une assurance gel et grêle, pour les fruits (pertes de récoltes mais hors pertes en fonds), et pour la vigne est expérimentée depuis 2001.

Le rapport Ménard[7], de janvier 2004, sur la gestion des risques climatiques en agriculture considère que le caractère très partiel de ces expérimentations, le manque de recul ne permettent pas une appréciation de ces nouveaux produits d'assurance.

---

[7] *« Gestion des risques climatiques en agriculture. Engager une nouvelle dynamique »,* rapporteur : Christian Ménard, député du Finistère - Assemblée nationale, janvier 2004.

L'assureur considère qu'une couverture de la totalité des surfaces arboricoles françaises conduirait, sur la base de la sinistralité observée au cours des 22 dernières années, à un taux de primes de 3,3 % des capitaux assurés. Ce taux passerait à 20 % si seulement la moitié des surfaces étaient couvertes par ce régime en arboriculture.

En raison de la spécialisation croissante des exploitations, les arboriculteurs ne peuvent pas compenser les pertes sur une récolte sinistrée par d'autres productions.

Le prix plus élevé des fruits sur le marché peut, si la récolte n'a été qu'en partie détruite, compenser une partie du manque à gagner sauf si la production de nos concurrents, notamment espagnols ou italiens, a été épargnée par les gelées.

1.3. La grêle

La grêle est une précipitation de particules de glace qui tombent en averse, surtout au cours d'orages.

Les dégâts sont estimés à plus de 150 millions d'euros chaque année. Ils sont généralement plus ponctuels que ceux occasionnés par d'autres aléas climatiques, certains secteurs géographiques sont plus exposés à ce risque.

La grêle de 1994 a induit (rapport Babusiaux) pour les exploitations sinistrées de fruits une baisse moyenne du chiffre d'affaires de 27 % par rapport au chiffre d'affaires moyen du secteur et une baisse moyenne du résultat courant avant impôts de 76 %.

Chaque année, la foudre tue quelque 20 000 bovins ; les dégâts sur les bâtiments et équipements agricoles sont importants. Dans le département de la Corrèze, la foudre représentait, il y a encore peu, 8 % des sinistres dédiés par le principal assureur agricole.

La grêle est le seul risque climatique qui bénéficie d'une couverture par l'assurance significative, à hauteur de 50 à 60 % pour les superficies en grandes cultures, moins de 40 % pour l'arboriculture pourtant très sensible à ce risque. Comme pour le gel, joue le phénomène d'anti-sélection, seule s'assure la fraction d'exploitations les plus exposées au risque.

1.4. Les inondations

Les inondations ont des conséquences sur l'ensemble des activités d'une région ainsi que sur les habitations, les personnes, les animaux. Des pépinières, des cultures, des plantations pérennes, des serres sont détruites. Les étables, les stations de stockage et de conditionnement, les entreprises de transformation subissent des dégâts et doivent être remises en état.

Toutes les régions ne sont pas victimes d'inondations mais certaines le sont à intervalles rapprochés, ces inondations sont à l'origine d'un véritable découragement des personnes qui en sont victimes. Les inondations concernent 2 à 3 % du territoire national et plus de 10 000 communes.

Dans la Somme, en 2001, 635 fermes ont été touchées, certaines exploitations sont restées inondées de février à juin.

En décembre 2003, la région méditerranéenne, le couloir rhodanien et l'est du Massif central ont subi de fortes précipitations. Plus de 250 mm de pluie sont tombées en quelques heures sur le plateau ardéchois.

En moyenne, des pluies trop abondantes compromettent, une année sur quatre, la récolte de cerises de Céret, fréquence qui pourrait remettre en cause la pérennité de ce verger. Les cerises gonflées d'eau finissent par éclater et deviennent invendables.

L'homme n'a-t-il pas une responsabilité dans ces inondations ? C'est la question que l'on peut se poser. Les agriculteurs incriminent les grands travaux (TGV, autoroute…) qui imperméabilisent des surfaces toujours plus vastes, l'État et les collectivités locales qui n'entretiennent pas les digues, les remblais et ne font pas curer les fossés. D'autres accusent l'agriculture intensive qui a supprimé les haies, spécialisé les cultures pour accroître les rendements et la production ce qui favorise le ruissellement.

Comme les autres risques climatiques, différentes mesures d'aides sont prises : délais de paiement en matière d'imposition, remise totale des cotisations de taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.

La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par le gouvernement permet d'enclencher le dispositif de calamité agricole.

L'agriculture pourrait jouer un rôle important dans la régulation des inondations lorsque celles-ci se produisent en permettant la création de zones de grandes cultures « tampon » longeant les rivières. Les agriculteurs n'y sont pas tous favorables. Ils devraient, bien entendu, être indemnisés pour les dommages qui en résulteraient.

1.5. Tempêtes et cyclones

Les tempêtes de décembre 1999 n'ont pas entraîné de gros dommages à l'agriculture en raison de la période de l'année où elles se sont produites. Elles ont en revanche causé d'importants dégâts à la forêt (étude Lesbats)[8].

[8] Etude du Conseil économique et social *« Les conséquences des tempêtes de décembre 1999 sur la filière bois : des enseignements à en tirer »* - Roger Lesbats, rapporteur. Mai 2002, brochure JO n° 11.

Les cyclones qui frappent régulièrement les agricultures ultra-marines ne doivent pas être oubliés. A titre d'exemple, La Réunion a connu vingt-cinq cyclones tropicaux depuis 1948, les vents pouvant dépasser 250 km/h dans les Hauts[9].

*
* *

Les dommages d'origine climatiques sont importants et fréquents. Au cours de la période 1989-1998, sur les exploitations de l'échantillon analysé[10] indemnisées au moins une fois au titre des calamités agricoles, 40 % l'ont été au moins trois années sur dix, 20 % au moins quatre années et 10 % au moins cinq années sur dix.

Diverses mesures de prévention peuvent être prises pour en supprimer ou en atténuer les effets sur les récoltes. Mais l'homme ne maîtrise pas les risques climatiques.

Les assurances des risques climatiques sont peu développées malgré l'objectif de la loi de 1964, organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles, objectif qui n'a pas été atteint après 40 ans. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) a surtout servi à l'indemnisation publique des sinistres d'origine climatique.

1.6. Y aurait-il un changement climatique ?

Comment celui-ci se traduit-il pour les agriculteurs ?

Pour Jean-Marc Moisselin, de la direction de la climatologie de Météo-France, « nous observons déjà beaucoup moins de périodes de gel et plus de jours de forte chaleur, c'est la conséquence directe du réchauffement moyen ».

Selon Hervé Le Trent, du laboratoire de météorologie dynamique, la température aurait augmenté de 1°C sur les 40 dernières années en France, un réchauffement dont l'intensité serait sans précédent depuis plus de mille ans.

Cela se traduit par des dates de floraison des arbres fruitiers avancées de même que celles du début des vendanges. C'est ainsi qu'entre 1997 et 2000 les vendanges à Châteauneuf-du-Pape ont démarré autour du 5 septembre alors qu'elles ne débutaient que vers le 26 septembre jusqu'en 1950.

---

[9] Rapport et avis du Conseil économique et social *« Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des départements d'Outre-Mer »* - Chantal Berthelot, rapporteure - Mars 2003, brochure JO n° 6.

[10] Rapport sur *« L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture »* - Christian Babusiaux - Octobre 2000.

Mais les effets liés à une variation climatique sont difficiles à distinguer des variations annuelles.

Pour Bernard Seguin, chercheur à l'INRA, 1°C de réchauffement correspond à un déplacement des zones de production de 180 km vers le nord ou 150 m en altitude. Des solutions pourraient être apportées par de nouvelles variétés, des pratiques culturales modifiées. Les résultats des simulations entreprises avec les systèmes de cultures, donnent des rendements qui seraient, suivant les cas, augmentés ou diminués de 10 à 15 %. L'augmentation de la température pourrait se traduire pour les grandes cultures par une augmentation de la photosynthèse en raison de l'augmentation du gaz carbonique dans l'atmosphère malgré un raccourcissement du cycle de végétation. L'agriculture qui participe à hauteur de 18 % à l'émission des gaz à effets de serre au niveau français, peut contribuer à les réduire par l'utilisation de bio-carburant[11] et en stockant le gaz carbonique dans les forêts ou les prairies permanentes.

Selon Michel Déqué, chercheur à Météo France, entendu par la section, nous aurions dans le futur une augmentation des précipitations sur la moitié nord et nord-est et une plus grande sécheresse dans la moitié sud.

Une récente étude a été menée afin de mesurer quelle était la probabilité d'une température maximale dépassant 35°. Dans le climat présent, cette probabilité est faible, environ un jour par an. Cela ne veut pas dire qu'il y aura un jour de canicule par an, mais plutôt quelques jours de canicule tous les 5 à 6 ans. Cette étude observe également ce qui pourrait se passer à la fin du siècle : un été sur deux pourrait avoir des températures supérieures à 35°. Un chercheur suisse a conclu que dans 100 ans, l'été 2003 se reproduirait une fois tous les 2 ans. Les agriculteurs devront appliquer des méthodes et des fonctionnements différents de ceux d'aujourd'hui.

2. Des crises de marché

L'ajustement à une demande rigide d'une offre dépendant de processus de productions plus ou moins longs, perturbée par des aléas naturels fréquents, dont les produits ne sont pas toujours stockables est difficile. Un tout petit excès de production entraîne une chute importante des cours et fragilise les exploitants les plus vulnérables.

Ces crises cycliques sont caractéristiques des filières porc et volailles ; les crises de marché touchent aussi les fruits et légumes et la viticulture, secteurs de production où les organisations communes de marché sont trop faibles pour assurer une régulation de l'offre et des prix comme pour les céréales, le lait, la viande bovine ou le sucre, secteurs de production qui ne sont pas, pour autant, à l'abri de toute crise.

---

[11] Rapport et avis du Conseil économique et social *« Les débouchés non alimentaires des produits agricoles : un enjeu majeur pour la France et l'Union européenne »* - Jean-Claude Pasty, rapporteur. Mai 2004, brochure JO n° 12.

2.1. Les porcs

Comme le souligne le rapport sur la filière porcine du Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales de janvier 2004[12], la « production porcine constitue l'un des succès les plus notables de l'agriculture française au cours des 40 dernières années ».

C'est un secteur très sensible à la volatilité des prix et aux crises cycliques. Le problème du porc est aussi celui de l'agriculture bretonne.

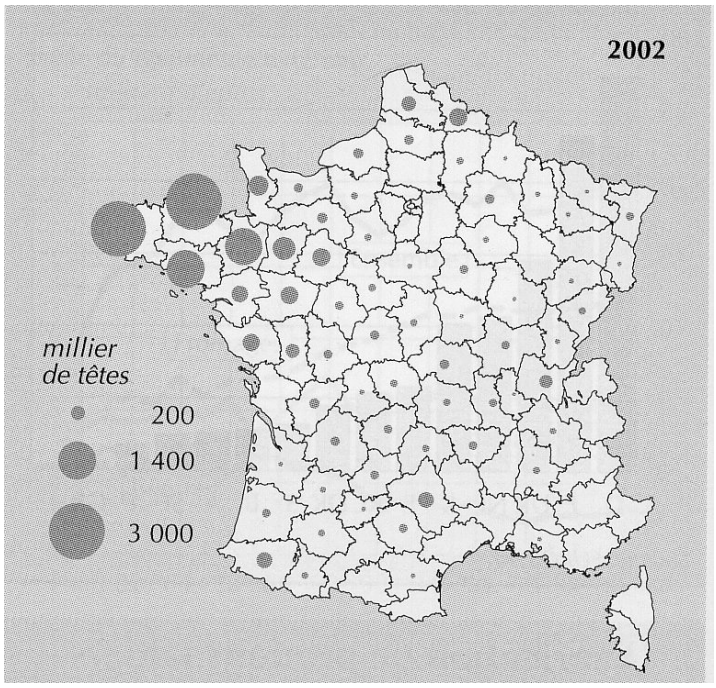
a) La concentration dans le grand Ouest de la production porcine

Lors de la mise en place du marché commun, la production française de porc était archaïque et atomisée. Au début des années 70, le déficit commercial de la consommation est de l'ordre de 20 %.

Un plan de relance de la production est mis en place pour une production modernisée dans le Grand Ouest. Aujourd'hui on compte 15 000 éleveurs spécialisés. La Bretagne fournit 60 % de la production porcine, la Basse-Normandie et les Pays de la Loire environ 15 %. Cette concentration géographique s'accompagne d'une structure de production la moins concentrée d'Europe (10 % des truies sont détenues par des élevages de plus de 500 truies, contre 15 % en Allemagne, 30 % aux Pays-Bas, et près de 50 % au Royaume-Uni). L'élevage moyen possède en France 1000 porcs ou 170 truies et est situé dans des exploitations de 62 ha de SAU.

[12] Rapport du Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales sur la filière porcine française. Jacques Guibe, André Manfredi, Jean-Louis Porry, Jean-Marie Travers - Janvier 2004.

Carte 1 : Localisation des élevages porcins



Source : AGRESTE - GraphAgri 2004.

L'élevage breton se caractérise par des exploitations à responsabilité et à capitaux familiaux sous forme de sociétés qui emploient quelques salariés. Il s'agit d'un modèle semi-artisanal par rapport à ses concurrents européens.

L'élevage espagnol se place au deuxième rang en Europe (après l'Allemagne qui représente 17,4 % de la production de l'Europe à 25, la France se place au 4ème rang, après la Pologne), il a progressé de 70 % au cours de la dernière décennie. Il est contrôlé par des groupes industriels issus du secteur abattage et transformation et comme le note le rapport du Comité de coordination, les éleveurs deviennent alors de simples salariés du groupe industriel.

Au Danemark, où 85 % de la production est exportée, le groupe coopératif Danish Crown contrôle 90 % de la production, la liberté du producteur est tout aussi réduite. Une réglementation simple mais rigoureuse favorise un lien entre élevages et surface agricole.

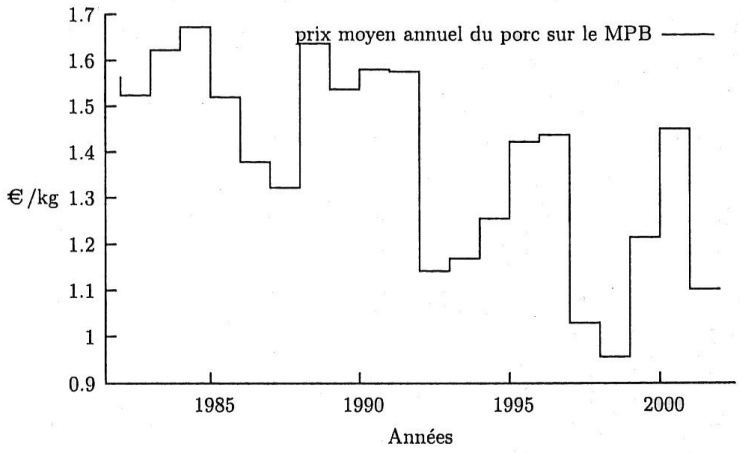
Aux États-Unis et au Brésil, la production repose sur des élevages intégrés par de grands groupes de l'agroalimentaire.

Ces données permettent de mieux comprendre la crise porcine et de la resituer dans un son environnement.

b) Un marché cyclique peu régulé

Les prix sont extrêmement volatils. La figure ci-dessous montre l'évolution du prix moyen annuel de base sur le marché du porc breton (marché au cadran de Plérin). Le prix coté correspond à un lot de qualité standard : poids de la carcasse entre 75 et 100 kg et taux de viande maigre (TVM) de 54, qui ne correspond plus à la réalité de la production, les TVM les plus couramment relevés étant des taux de 60 à 62 %. Cette déconnexion entre prix pratiqué nuit à la transparence du marché.

Graphique 1 : Évolution du prix moyen annuel de base au marché du porc breton



Source : Thèse présentée par M. Martial Phélippé Guinvarc'h devant l'université de Bretagne occidentale

Sur la période 2000-2002, le prix du kg de porc a évolué entre 0,91 € et 1,87 € à la cotation du marché breton ; le prix de revient moyen a été estimé, pour la même période à 1,3. Entre le 11 septembre et le 16 octobre 2003, le cours a, par exemple, baissé de 25 % (de 1,295 €/kg à 0,965 €/kg).

Les soutiens au marché, en dehors des situations d'épizootie et, à certains moments à l'utilisation de restitutions à l'exportation, se limitent aux aides au stockage privé. Le coût du marché du porc représente moins de 1% du montant FEOGA alors que ce secteur représente 10 % de la production agricole européenne.

Le marché du porc se caractérise par une évolution cyclique des prix et de la production. Sur une période de trois ans : une augmentation de la production se traduit par une baisse des cours et par le retrait des producteurs les plus fragiles, il y a alors baisse de la production puis remontée des cours et reprise des investissements et donc de la production.

La régulation de l'offre s'est faite par l'élimination des producteurs les moins performants et par une concentration de la production.

c) Une organisation économique insuffisante

Il existe des groupements de producteurs, leur nombre est passé de plus de 200 au milieu des années 70 à 90 qui contrôlent 90 % de la production, une vingtaine opérant presque exclusivement sur la Bretagne. Cinq principaux groupements concentrent toutefois à eux seuls, plus de la moitié de la production bretonne[13].

Ce nombre, par rapport aux structures de production de nos concurrents, est trop élevé ; il en résulte des coûts supplémentaires, un manque de puissance de négociation à l'exportation et face à la distribution. Il ne favorise pas une régulation concertée de la production.

La nouvelle Inter-profession porcine INAPORC qui rassemble les professionnels de la filière, à l'exception des syndicats agricoles minoritaires, devrait jouer un rôle dans l'amélioration de l'efficacité commerciale de cette organisation.

d) Une production porcine associée à une image de pollution.

Jusqu'à une date récente, la profession aurait remis à plus tard la prise en compte des problèmes environnementaux qui ne résultent d'ailleurs pas exclusivement de la production porcine mais dépendent également d'autres productions ou d'un usage mal contrôlé des engrais minéraux.

Aujourd'hui, il faut s'adapter aux contraintes réglementaires et aux attentes sociétales. La prise de conscience a été faite de la nécessité de s'adapter à ces attentes et de mettre en application la réglementation jugée bien complexe.

Des installations de stockage et de traitement des effluents ont été mises en place. Le plan Gérondeau prévoit la résorption de 110 000 tonnes d'azote sur les 400 000 tonnes d'azote organique ou minéral produit ou utilisé en Bretagne.

Pour nombre de Français si le taux de nitrates dans l'eau est aussi élevé en Bretagne, si les algues vertes prolifèrent, les « élevages industriels » porcins en sont la cause. Le nombre de stations de traitement des effluents excédentaires ne cesse pourtant d'augmenter.

Un programme « Porcherie verte » de l'INRA a été lancé en 2001. Il vise à concilier production porcine et environnement. Une campagne de communication devrait valoriser les efforts faits et les résultats obtenus en matière d'environnement de la part de la filière porcine.

---

[13] Thèse de l'Université de Bretagne occidentale *« Modélisation des risques de l'entreprise agricole pour une conception d'assurance revenu, application à l'éleveur de porcs »* - Martial Phélippé Guinvarc'h.

e) Une offre inadaptée à la demande

Au cours des quarante dernières années, la consommation de viande de porc est passée de 25 à 40 kg par an et par habitant.

La viande de porc est considérée comme un produit de base. C'est un produit banalisé.

Nous exportons les longes et poitrines alors que nous importons des jambons (1 jambon sur 4 consommés en France est importé).

Même si la production standard est indispensable à la filière, les nouveaux produits proposés par l'industrie permettraient de mieux valoriser cette viande. Le rapport sur la filière porcine suggère, à titre d'exemple, des travers de porc cuits et aromatisés. Dans le même temps, les produits sous signes officiels de qualité, à l'exception des certificats de conformité produit, sont très peu développés (1,5 % sous label Rouge, 0,5 % de produits issus de l'agriculture biologique).

Aucune entreprise française d'abattage découpage n'a une dimension économique suffisante pour peser face à des clients de plus en plus puissants et de plus en plus exigeants. Le rapport précité souligne également l'agressivité de la concurrence européenne notamment pour l'approvisionnement de la restauration hors domicile et de l'industrie de la salaison.

Une meilleure valorisation de la viande de porc devrait être recherchée, en augmentant l'élaboration des produits et par des campagnes de promotion dont une a été lancée à la fin de l'année 2003.

Une organisation en réseaux pourrait donner un espace de négociation plus important aux producteurs et faire face à la grande distribution et à la concurrence.

f) Une filière dépendante des exportations

En 2002, la France a exporté environ le quart de sa production (animaux vivants et viandes) soit 608 000 tonnes équivalent-carcasses.

La faiblesse du dollar par rapport à l'euro joue sur les exportations. La disparition programmée des restitutions à l'exportation a conduit une partie de la production à se reporter sur le marché communautaire d'où une attention particulière à porter aux concessions qui pourraient être faites lors des prochaines négociations OMC en matière de réductions de droits de douane ou d'ouverture de contingents tarifaires au titre de l'accès au marché.

*

* *

Afin de mieux réguler les revenus des éleveurs face à une très grande volatilité des prix, des mécanismes sont à étudier afin de lisser ces variations (caisses de régulation, marchés à terme, assurance chiffre d'affaire…).

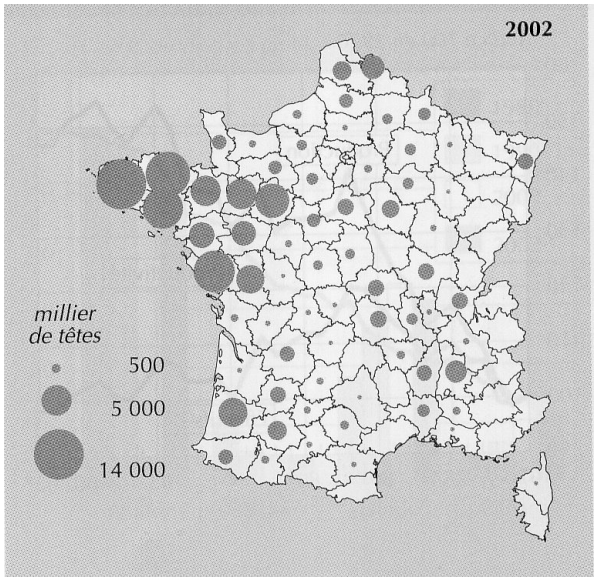
Au niveau de l'Union européenne, les mesures de stockage privé et de restitutions, lorsque celles-ci sont autorisées par la Commission, sont insuffisantes. Comme pour les autres filières, des mesures sont prises au niveau national à travers le Fonds d'allégement des charges ou pour aider à la cessation d'activité des éleveurs.

Dans la mesure où il n'y a pas une régulation suffisante de l'offre globale au niveau européen, les crises porcines risquent de continuer et d'entraîner une restructuration de l'offre. La Commission européenne prépare un rapport sur la gestion des crises dans le secteur porcin.

2.2. La volaille

Il existe en France 16 000 élevages spécialisés regroupés dans 120 organismes de production qui couvrent 95 % de la production de viande de volaille. La Bretagne[14] représente 42 % de la production et les Pays de la Loire 23 %. Il s'agit d'une production intégrée à l'aval, les éleveurs fournissent les bâtiments d'élevage, ils passent un contrat avec un intégrateur qui fournit les poussins et les aliments.

Carte 2 : Localisation des élevages de poulets



Source : Agreste - Graph Agri 2004.

[14] La Bretagne élève également 44 % des poules pondeuses pour un cheptel national de 48 millions.

La production française de viande de volaille atteint 2,16 millions de tonnes en 2002, soit le quart de la production de l'Union européenne, en diminution de 6 % par rapport à celle de 1998. Elle se répartit ainsi :

- poulet : 49 % ;
- dinde : 33 % ;
- canard : 11 % ;
- pintade : 3%.

Le secteur de la volaille de chair a été touché par la vague de chaleur du mois d'août 2003, qui aurait provoqué la mort de 3 à 4 millions de poulets et de dindes, soit 2 à 3 % du total du cheptel. En 2003, la décroissance du volume de production a été accentuée, liée à la baisse de la consommation intérieure et à celle de l'exportation.

Il y a 188 entreprises d'abattage et de découpe de plus de vingt salariés qui offrent 29 000 emplois au total et réalisent un chiffre d'affaires de 5,8 milliards d'euros, 50 % est réalisé par les 5 premières.

Six entreprises ont un chiffre d'affaire supérieur à 150 millions d'euros (Doux, LDC, Gastronome, Unicop, Arrive, Glon).

A ces entreprises d'abattage découpage s'ajoutent 738 établissements d'abattage.

a) Consommation

En 2002, la consommation par habitant et par an était de 25,1 kg de viande de volaille, contre 22 kg en 1990. C'est la viande qui a connu la progression de consommation la plus forte depuis 10 ans, celle-ci a été favorisée par les crises sanitaires du secteur bovin, par le développement de la consommation de produits élaborés (+ 40 % entre 1997 et 2000) et par le développement des produits sous signes officiels de qualité passés de 10 à 20 % des parts de marché entre 1990 et 2000. Les achats de poulets entiers sont en baisse à la différence des préparations à base de volaille qui ont progressé de 9,5 % en 2003.

b) Le commerce extérieur

La France est le premier producteur de volaille de l'Union européenne avec le quart de la production. Cette part est toutefois en diminution. Une part importante (37 %) de la production est exportée (806 000 t en 2002) dont 45 % vers les pays de l'Union européenne où nos principaux clients sont l'Allemagne et le Royaume-Uni et 55 % vers les pays tiers.

En 2003, l'excédent sur les viandes de volailles a continué à diminuer.

La production de volaille se développe dans d'autres pays de l'Union.

En 2002, la France a importé 203 000 tonnes de viande de volaille dont 88 % en provenance des autres pays de l'Union européenne. Les importations de cette dernière ont représenté 546 000 tonnes (dont 200 000 de viandes saumurées), 9 % de la consommation européenne.

Une pression concurrentielle forte, notamment du Brésil et de la Thaïlande, rend nécessaire l'utilisation de restitutions dont la suppression a été discutée au cours des négociations menées dans le cadre de l'OMC.

Les importations européennes de viande de volaille ont évolué ainsi qu'il suit de 1998 à 2002 :

- découpes congelées de poulet : + 18 %
- découpes congelées de dinde : - 36 %
- préparations crues de dinde : + 90 %
- préparations cuites de poulet : + 120 %
- viande saumurée : multipliée par 10.

L'indication du pays d'origine est obligatoire sur l'étiquetage des viandes importées destinées au consommateur final. Elle ne l'est pas si la viande est destinée à la transformation, il n'y a aucune règle pour les produits transformés. Il y a donc une rupture de traçabilité.

Les exportateurs des pays tiers, notamment le Brésil et la Thaïlande, ont utilisé au mieux les brèches de la protection tarifaire douanière européenne. Les droits de douane et droit additionnel ne représentaient en décembre 2003 que 8,5 % pour les préparations cuites de poulet, 15,4 % pour les filets salés.

En raison de l'épizootie de grippe aviaire qui sévit en Asie, au début de l'année 2004, l'embargo européen a été décidé sur la viande de volaille en provenance des pays asiatiques.

En 2003, plusieurs millions de volailles, essentiellement des poules pondeuses, avaient dû être abattues, aux Pays-Bas, pour enrayer l'épizootie de peste aviaire. L'Italie avait connu une épizootie similaire de 1999 à 2000.

Les risques de contamination sont très grands et des mesures de prévention et de restriction en matière d'échanges commerciaux s'imposent. Des clauses de sauvegarde permettent l'interdiction d'importer des produits d'un pays, d'une région ou de certains établissements qui ne remplissent pas des conditions suffisantes en matière de sécurité sanitaire. Ces mesures peuvent être aussi un prétexte à la restriction des importations et devenir un obstacle non tarifaire au commerce.

c) Un plan d'adaptation de la filière volailles à chair

Cette filière a connu une croissance continue de 1990 à 1998 et est entrée dans une phase de récession en 1999, avec une embellie du marché en 2001. Le repli de la production résulterait des difficultés d'exportation sur l'Arabie Saoudite et le Moyen-Orient, qui restent de gros débouchés pour la filière avicole française.

De plus, la faiblesse du dollar ne favorise pas les exportations.

Le plan d'adaptation doit conduire à réduire les capacités de production en incitant à la fermeture de 400 000 m^2 de poulaillers soit environ 2 % de la production nationale, moyennant une aide de 14 € par m^2 retiré. Il pourra être contrôlé que les fermetures aidées ne sont pas contrebalancées par des ouvertures de même niveau.

Il prévoit également un volet restructuration industrielle et des aides sont prévues pour la modernisation des outils industriels de l'aval, sous réserve du respect de certaines conditions :

- le maintien d'un volume d'abattage constant dans les deux ans suivant les travaux ;
- le maintien de liens contractuels avec les groupements de producteurs ou les éleveurs pour 80 % des approvisionnements ;
- le maintien de liens commerciaux avec les abattoirs de l'entreprise ou à défaut avec les abattoirs implantés dans l'Union européenne.

Le ministère de l'Agriculture avait indiqué à la fin de l'année 2002 que le plan devait s'inscrire dans la durée, des ajustements pouvant intervenir en fonction de l'évolution de ce secteur.

2.3. La viticulture

Les exploitations viticoles[15] constituaient, en 2000, lors du recensement agricole, 17 % des exploitations agricoles et utilisaient 3 % de la SAU. Le vignoble s'étend sur 876 000 ha, la vigne est cultivée par 100 000 exploitations, la majorité de celles-ci destinent le raisin à la production de vin ou de jus de raisin. La culture du raisin de table n'est plus pratiquée que sur 9000 ha, soit 50 % de moins qu'en 1988.

Le vignoble a perdu 44 000 ha de 1988 à 2000, soit en moyenne 0,4 % par an. Quant au nombre d'exploitations il a diminué de 34 % avec une baisse de 40 % pour les exploitations de moins de 5ha et une progression de 41 % pour les exploitations de plus de 30ha.

Le poids économique des exploitations viticoles augmente. 6 000 exploitations viticoles représentent 60 % de la dimension économique[16] viticole totale. Les plus grandes exploitations sont celles du Bordelais (139 UDE) contre 50 en Alsace, 30 dans l'Aude, 18 dans l'Hérault.

La spécialisation des exploitations viticoles s'accroît. Quatre sur cinq sont spécialisées contre deux sur trois en 1988.

---

[15] Document de l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS*) : « Les vins français face à la concurrence internationale »* pour le colloque Vins de France, le 20 octobre 2003 à l'Assemblée nationale.

[16] La dimension économique des exploitations agricoles est mesurée en pondérant chacune des productions par des coefficients appelés « marges brutes standard ». Une unité de dimension européenne (UDE) vaut approximativement 1,5 ha d'équivalent-blé.

- 59 000 d'entre elles produisent principalement des vins d'appellation ;
- 28 600 surtout des vins de pays ou de table ;
- 22 500 pratiquent la polyculture.

Signalons que 34 000 exploitants cultivent 10 000 ha de vigne pour l'autoconsommation familiale. Leur nombre a chuté de 6% depuis 1988. Parmi ces vignerons, il y a ceux qui déclarent exercer le métier d'agriculteur comme profession principale et ne cultivent la vigne que comme culture accessoire (moins de 1 % de leur superficie agricole) et les autres qui sont surtout des retraités ou des personnes pour qui l'agriculture est une seconde activité (4000).

La monoculture de la vigne est très présente en Languedoc-Roussillon. Les exploitations viticoles sont les plus nombreuses et y consacrent la plus grande partie de leurs superficies.

La moitié de la vendange est vinifiée en caves particulières, 45 % dans l'une des 840 caves coopératives, le reste est vendu sous forme de raisin frais, de jus et de moûts. Les vendanges sont mécanisées pour 62 % du vignoble.

La récolte moyenne annuelle pour la période 1998-2002, s'est élevée à 56,9 millions d'hl dont :

- 44 % de vins AOC ;
- 26 % de vins de pays ;
- 12 % de vins de table ;
- 1 % de VDQS ;
- 17 % de vins pour eaux-de-vie AOC.

En 2003, la production de vin n'a été que de 46 millions d'hl en raison des différents aléas climatiques. Les stocks représentent l'équivalent d'une récolte pour les AOC et d'une demi-récolte pour les vins de table et de pays. Ils compenseront le volume réduit de production.

Une dégradation du revenu des viticulteurs a été enregistrée en 2000, 2001, 2002 et 2003.

Le résultat courant avant impôts des viticulteurs spécialisés dans les vins d'appellation est en 2000 deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des exploitations agricoles. En ce qui concerne les autres viticulteurs, leur résultat est l'un des plus faibles.

Les producteurs de vin d'appellation ne bénéficient pas ou peu de concours publics. En 2000, les aides publiques ont représenté 12 % de la valeur des vins contre 36 % pour les céréales et 65 % pour les oléagineux.

a) La consommation

Le marché intérieur français est le premier marché mondial, avant l'Italie, les États-Unis, l'Allemagne, l'Espagne, l'Argentine, pays qui sont aussi des producteurs de vin.

En France, la consommation intérieure constitue la moitié du débouché de la filière, et les deux tiers des vins sont consommés au domicile.

Depuis le début des années soixante, le marché intérieur diminue constamment. Cette diminution se vérifie également dans les principaux pays traditionnellement producteurs de vin.

Tableau 2 : Consommation de vin par habitant

Pays	Consommation en litres
France	57
Italie	55
Espagne	36
Allemagne	24
Angleterre	16
U.S.A.	8
Japon	3

Source : ONIVINS

La baisse des fréquences de consommation explique le recul de consommation en France. La part des non-consommateurs de vin s'est accrue. La consommation de vin devient plus occasionnelle, avec un caractère festif. Le vin n'a plus un statut de « boisson aliment ». Par ailleurs, le lien, qui est fait entre la consommation d'alcool et la sécurité routière, a conduit à une réduction de la consommation, surtout dans le cadre de la restauration hors domicile.

b) Les échanges commerciaux extérieurs

En 2003, la France a exporté 15 millions d'hl de vin, soit un tiers de sa production ; elle en a importé près de 5 millions d'hl, plus de 80 % de ces importations sont en provenance d'Espagne, d'Italie et du Portugal.

Si le Bordelais est la première région exportatrice, d'autres régions ont un taux d'exportation plus élevé. Le Beaujolais exporte la moitié de sa production, la Bourgogne un peu moins de la moitié, le Languedoc-Roussillon 35 %, le Bordelais 32 %.

Pour les années 1997 à 2002, un peu moins des trois quarts des exportations de vin l'ont été vers les pays de l'Union européenne (72 % en volume, 60 % en valeur). Nos principaux clients sont, en valeur, le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne qui achète surtout des vins de table ou de pays.

La concurrence s'accroît tant sur le marché intérieur qu'extérieur. La croissance du marché mondial du vin a, selon l'Office interprofessionnel des vins, davantage profité au « nouveau monde vinicole » (Australie, Nouvelle-Zélande, Argentine, Chili, États-Unis, Afrique du Sud) dont les exportations ont été multipliées par deux en vingt ans, qu'aux cinq plus gros exportateurs européens dont les exportations ont crû de 20 %. La production mondiale de vins en 2003, était de l'ordre de 256 millions d'hl, 148 pour l'Union européenne à quinze dont 46 pour la France, 42 pour l'Italie et 38 pour l'Espagne.

Le premier débouché de la production viticole française reste le marché intérieur. Celui-ci est en régression depuis les années 60. La France est le troisième importateur en volume après l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Les marchés des AOC sont moroses, hormis la Bourgogne. Certaines situations de vignoble comme le Beaujolais, le Muscadet, le Gros plant et le Cahors sont même préoccupantes. Il en est de même de certains Bordeaux.

c) L'adaptation du marché à la nouvelle donne commerciale

Le marché mondial du vin est durablement déséquilibré et la concurrence y est de plus en plus vive. Par ailleurs, la consommation intérieure est sur une tendance à la baisse. Comment dans ces conditions répondre à cette crise structurelle de la viticulture ?

- L'accompagnement du consommateur français

La consommation de vins de table et de pays a été divisée par deux en vingt ans. Depuis 1999-2000, elle est à peu près équivalente, selon l'INSEE, à celle des vins d'appellation.

Des études menées par l'INRA et par l'ONIVINS, depuis 1980, auprès d'un échantillon de 4000 personnes, montrent qu'aucune des projections établies ne fait apparaître de reprise de la consommation du vin en France d'ici 2010.

Pour le consommateur français, le vin a une image de nature, de terroir, la vigne évoque des paysages qui portent une empreinte très forte du travail des vignerons, mais le consommateur ne s'y retrouve pas toujours dans toutes ces appellations, ces médailles, ces châteaux dont la qualité ne répond pas toujours aux attentes.

La consommation hors domicile pourrait être un débouché d'avenir car lorsque l'on va au restaurant avec de la famille ou avec des amis, 90 % des personnes interviewées par le CREDOC, déclarent généralement consommer du vin. C'est également l'occasion de découvrir de nouveaux vins, d'en parler et peut-être, ultérieurement, d'en acheter.

La question se pose des possibilités de faire de la publicité sur le vin pour un encouragement à une consommation très modérée de cette boisson qui pourrait même, selon l'OMS et la Faculté, avoir des effets bénéfiques pour la santé.

Un livre blanc sur « La place du vin dans la société » rédigé par cinq parlementaires[17] a été remis le 28 juillet 2004 au Premier ministre sur ce sujet qui suscite des avis très partagés.

---

[17] *« Le livre blanc de la viticulture française - Le rôle et la place du vin dans la société »* présenté par Gérard César (sénateur de Gironde), Paul Henri Cugnenc (député de l'Hérault), Philippe-Armand Martin (député de Loire-Atlantique), Alain Suguenot (député de Côte d'Or) - Assemblée nationale - Sénat - Juillet 2004.

Il recommande un assouplissement de la loi Evin de 1991[18], qui interdit la publicité en faveur des boissons alcoolisées à la télévision, au cinéma et sur Internet et en restreint les modalités dans les autres cas.

Cet avis n'est pas celui de l'Association nationale de prévention en alcoologie et addictologie qui souligne le nombre élevé en France de morts prématurées liées à l'alcoolisme.

Tout, évidemment, est dans une consommation avec modération et le maintien d'une consommation modérée, dans la durée, est difficile.

Peut-on considérer le vin comme un aliment comme le fait, selon les auteurs du rapport, une loi espagnole de 2003. Sans doute pas. Le vin ajoute un plus à un repas et à sa convivialité.

d) L'amélioration de la lisibilité de l'offre sur le marché extérieur

Au milieu de la décennie 1970, la première grande crise communautaire du vin de table a conduit à « répondre qualitativement à l'excédent quantitatif » en favorisant l'émergence des vins de pays, qui se verront réserver l'indication géographique et l'indication de cépage. Ils seront positionnés comme le haut de gamme de l'offre des vins de table. Le passage de Vin de qualité supérieure (VDQS) en AOC a achevé de profiler l'offre française dont l'origine est d'abord une logique de producteurs comme le souligne l'ONIVINS.

Il en résulte une production et une mise sur le marché dispersée face à la distribution ainsi qu'une faiblesse de la réflexion marketing en amont de la commercialisation.

La demande croît plus sur les vins « basiques » alors que la consommation des vins étrangers s'accroît, d'où une forte pression sur les prix de vente. A l'exportation, la concurrence est très vive sur ce segment de marché.

Comme le soulignait M. Jacques Berthomeau en juillet 2001[19], le vin français constitue une référence mondiale. Cette renommée mondiale « nous oblige à maintenir notre niveau d'excellence sur tous les segments du marché du vin ».

Mais la stratégie de vente peut-elle être la même pour de très grands crus que pour des vins de milieu de gamme ? S'adresse-t-on aux consommateurs étrangers comme aux consommateurs français dont le chargé de marketing du groupe Gallo soulignait « la délicieuse complexité ».

Pour M. Berthomeau il convient de développer une politique contractuelle pragmatique, adaptée à chaque segment de marché, entre ceux qui produisent le vin et ceux qui le positionnent sur le marché. Ecouler de gros volumes de vin exige des approches groupées.

---

[18] Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. JO du 12 janvier 1991.

[19] *« Comment mieux positionner les vins français sur le marché d'exportation ? »* - Rapport de Jacques Berthomeau, contrôleur général des offices, 31 juillet 2001.

La ressource vinicole ne doit pas être gérée comme une masse de vin indifférenciée. Des conditions de production plus ou moins draconiennes devraient mieux structurer l'offre. Des règles plus souples pouvant être adoptées pour certaines catégories de vins. Il faut que « pour chaque segment du marché, nos vins soient en adéquation avec l'image qu'ils veulent donner ».

La lisibilité de l'offre française sur les marchés extérieurs appelle une adaptation de l'organisation de la filière, articulée sur des produits répondant au « marketing de l'offre » pour les appellations d'origine contrôlée, et au « marketing de la demande » pour les vins de pays et les vins de table, identifiés en particulier par leur cépage et leur marque. Ce dispositif, arrêté par le ministre de l'agriculture et par les professionnels de la filière viticole, devrait renforcer la « vocation vinicole française » sur tous les segments de marché.

2.4. Les fruits et légumes[20]

La production française de fruits et légumes frais représente, en valeur, environ 12 % de l'ensemble de la production agricole.

Ce secteur de production occupe près de 3 % de la SAU totale agricole, superficie en baisse depuis 1996 pour l'arboriculture, notamment les pommiers et les pêchers, et pour les pommes de terre, en légère augmentation pour les superficies de légumes.

Hors pommes de terre, ce secteur concerne 35 000 exploitations spécialisées et près de 90 000 Unités de travail annuel (UTA), soit 5,4 % des exploitations agricoles mais près de 10 % des UTA.

Malgré une tendance à la hausse sur le moyen terme du revenu moyen par exploitation agricole, le revenu moyen du secteur fruits et légumes reste inférieur au revenu moyen agricole. Pour une base 100 représentant le revenu moyen par exploitation, les grandes cultures ont un revenu égal à 133, le maraîchage 87, l'arboriculture 74.

En valeur, hors fruits tropicaux et agrumes, la balance commerciale « fruits » est en déficit et celle des « légumes » l'est également.

L'essentiel de nos exportations de fruits se fait avec l'Union européenne (86 %), ainsi que nos importations (77 %) avec un poids considérable pour l'Espagne (40 %).

Fruits et légumes alimentent une industrie de transformation importante :

- 1,1 million de tonnes pour les légumes appertisés ;
- 470 000 tonnes pour les légumes surgelés ;
- 120 000 tonnes pour les champignons de couche ;

[20] Rapport sur la filière fruits et légumes, Alain Berger, décembre 2003 et rapport de synthèse de l'audit de la filière des fruits et légumes conduit par le Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales, Jacques Mordant - Mars 2004.

- 250 000 tonnes pour la tomate ;
- 445 000 tonnes pour les fruits (confitures, compotes, conserves).

Le solde des échanges extérieurs de légumes transformés (appertisés et surgelés), s'est établi en 2002 à 75,2 millions d'euros, très inférieur à celui de l'année précédente. La balance commerciale en fruits transformés est déficitaire (70 millions d'euros) malgré l'amélioration du solde commercial positif en confitures.

a) Le secteur des fruits et légumes est particulièrement sensible aux aléas climatiques.

La sécheresse, la grêle, une pluviosité trop importante à certains moments du cycle végétatif vont avoir une incidence importante sur les volumes de production mais également sur la qualité des produits et même sur le niveau de consommation. En effet, on consomme plus de pêches et de nectarines si l'été est chaud. En revanche, si la température hivernale est élevée, on ne mange pas plus de chou-fleur alors que le chou-fleur sera en pleine production.

Les productions sous abri sont moins vulnérables, sauf en cas de tempêtes, d'inondations ou de cyclones dans les départements d'Outre-mer.

La périssabilité des produits rend plus difficile l'ajustement de l'offre à la demande. À l'exception des pommes, de nombreux fruits ne peuvent être stockés et doivent être commercialisés rapidement, ce qui accroît la vulnérabilité de la production à la demande. Il arrive que des tonnes de choux-fleurs, de pêches ou de melons qui ne trouvent pas preneur, soient détruites.

b) Une organisation commune de marché faible

Le secteur des fruits et légumes, qui représente 15 % du chiffre d'affaires de l'agriculture européenne ne reçoit que 4 % des crédits du FEOGA.

Une nouvelle OCM mise en place par un règlement du Conseil européen de 1996 a placé les organisations de producteurs au centre des dispositifs de soutien. Des fonds opérationnels, co-financés à 50 % par les producteurs et par le FEOGA doivent permettre aux organisations de producteurs de déterminer et de mettre en œuvre des « programmes opérationnels » pluriannuels permettant leur développement économique et commercial.

Sous la présidence française, le Conseil de l'agriculture a adopté en novembre 2000, une simplification du soutien à ces fonds.

Des dispositions plus précises en matière de reconnaissance des organisations de producteurs ont été prises en août 2003, après l'adoption de deux nouveaux règlements de la Commission. Les États membres pourront reconnaître les associations d'organisations de producteurs dans le but de renforcer l'organisation économique des producteurs.

Mais le rapport Mordant note que les textes nationaux et communautaires ne coïncident pas totalement et qu'il en résulte une insécurité juridique et financière tant pour les organisations de producteurs que pour l'État français.

L'aide communautaire versée en 2002 aux organisations de producteurs pour la mise en œuvre de leurs programmes opérationnels s'est élevée à 70 millions d'euros.

Seuls 55 % des producteurs français de fruits et légumes adhèrent à des organisations de producteurs au nombre de 317. Ce taux n'est pas très élevé mais est cependant très supérieur à la moyenne européenne de 30 %, avec de fortes disparités selon les pays (chiffre élevé aux Pays-Bas et en Belgique, très faible en Grèce et au Portugal). Les nouvelles mesures réglementaires et leur transposition nationale devraient permettre d'être plus incitatives à la création de ces organisations de producteurs.

Des comités économiques de bassins, au nombre de huit, contribuent à la mise en œuvre des politiques économiques nationales et communautaires.

c) Une pression de la concurrence extérieure forte

Les réactions violentes des producteurs et de leurs organisations face aux importations en provenance, notamment d'Espagne, traduisent bien le désarroi d'un secteur de production où les charges de main-d'œuvre sont importantes et la production insuffisamment organisée face à une demande de plus en plus concentrée.

La compétitivité de la filière fruits et légumes dépend des coûts de production essentiellement ceux de la main-d'œuvre et de l'énergie mais entrent également en ligne de compte les innovations variétales, (exemple : fraise Gariguette), les démarches de qualité, les stratégies marketing comme la création de marques collectives, la structuration de l'offre commerciale, les démarches contractuelles avec l'aval.

Les critères de compétitivité varient selon les produits (périssables ou non, productions pérennes ou annuelles, hors sol ou plein champ…) et le coût de la main-d'œuvre. Ce dernier est plus élevé en France, malgré une exonération de charges sociales, que dans d'autres pays européens, plus particulièrement l'Espagne mais également l'Allemagne, en ce qui concerne la main-d'œuvre saisonnière en provenance des pays de l'Est.

Une professionnalisation de la main-d'œuvre saisonnière est à rechercher par une requalification des emplois, une fidélisation des travailleurs saisonniers. Elle devrait permettre une meilleure rémunération de ces saisonniers dont il convient d'améliorer les conditions d'hébergement et de vie. L'instauration d'un guichet unique au niveau des départements a permis de rapprocher offre et demande d'emplois.

La hausse très importante du prix du pétrole pour ces cultures et pour l'ensemble des productions agricoles n'est pas sans conséquences.

En ce qui concerne les cultures sous serres, l'énergie représente 25 à 28 % de l'ensemble des charges, la compétitivité est équivalente en France à ce qu'elle est aux Pays-Bas.

La production de bananes, en Martinique et en Guadeloupe, connaît une crise liée à la déréglementation du marché européen, de plus en plus ouvert à la concurrence des grands opérateurs mondiaux, comme le soulignait le rapport et l'avis du Conseil économique et social sur *« Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des départements d'Outre-mer ».*

d) Une consommation de fruits et légumes à encourager

Malgré les vertus bénéfiques prêtées aux fruits et légumes pour la santé, la consommation est en baisse. Le consommateur souhaite trouver des produits de qualité, à maturité, frais, à des prix acceptables et qui ne fluctuent pas exagérément. Les fluctuations de prix à la production et à la consommation sont importantes.

En août 2004, les prix sont modérés ou même bas et pourtant la consommation reste stagnante alors que les fruits sont d'excellente qualité.

En juillet 2003, l'étude de la société SOCIOVISION, utilisée pour l'audit de la filière des fruits et légumes, notait que « pour enrayer le déclin de la consommation amorcée depuis une vingtaine d'années et se réconcilier avec les jeunes générations, la filière des fruits et légumes doit commercialiser ses produits différemment, avoir une approche ciblée des consommateurs et animer le marché par une politique d'innovation des produits et services ».

Le développement de la consommation de produits transformés (surgelés, produits appertisés, produits de quatrième gamme) démontre qu'une évolution est possible si elle est encouragée par des campagnes de promotion, dont certaines ont été initiées dans le cadre du Plan nutrition, santé notamment celle d'INTERFEL recommandant de manger 5 à 10 fruits et légumes par jour.

Une nouvelle campagne a été lancée en août 2004 pour relancer la consommation de fruits.

e) Une organisation nécessaire de l'offre et sa régulation

L'offre reste souvent atomisée face à une demande très concentrée. Les dispositifs réglementaires communautaires mis en place en 1997 n'ont pas réussi à regrouper l'offre même si une dimension stratégique a été atteinte pour un certain nombre de produits. On peut citer à cet égard le secteur de la tomate, dont l'organisation, tant au niveau de la production que de la commercialisation, a permis de mieux faire face à la concurrence très vive de la tomate marocaine, néerlandaise ou belge.

Des structures coopératives peuvent permettre un regroupement de l'offre.

L'organisation doit se faire en fonction de l'acheteur cible d'aval : centrales d'achats des grandes surfaces qui contrôlent 60 % de la demande ou grossistes détaillants.

Le tableau ci-après montre la place de l'organisation commerciale pour quelques produits. Il fait la différence entre le taux global de la production organisée et la part des dix plus grands opérateurs dans l'ensemble de la production :

	Tomate	Pomme	Pêche	Fraise	Salade d'hiver
Part totale	60 %	67 %	40 %	40 %	25 %
Part des 10 plus gros	55 %	30 %	20 %	25 %	8 %

Source : Rapport Mordant.

L'offre, soumise à des aléas non maîtrisables, doit faire l'objet de régulation publique et/ou privée. Une bonne connaissance de l'offre potentielle est nécessaire, l'anticipation est plus difficile en ce qui concerne l'arboriculture.

Dans une situation de surproduction, il doit être possible de procéder à des retraits, parfois à des retraits destruction ou de rechercher des dégagements sur l'exportation ou sur les industries de transformation, ce qui est difficile lorsque ce ne sont pas des débouchés permanents.

La concentration de l'offre n'est pas suffisante ; elle doit s'accompagner de démarches de qualité notamment par une segmentation du marché et dans la différenciation des produits pour assurer une meilleure valorisation de ceux-ci. Des marques collectives ou des marques d'entreprises doivent en assurer l'identification.

Dans ses relations avec la distribution concentrée, « une qualité spécifique et maîtrisée donne au metteur en marché un atout incontestable dans sa négociation avec l'acheteur », ce que ne permet pas l'adhésion aux cahiers des charges proposés par les distributeurs.

L'intérêt d'une observation des prix permettrait de s'assurer que les fluctuations de prix à la production sont bien répercutées au détail. Les consommateurs ne comprennent pas que des produits dont les prix s'effondrent à la production soient toujours aussi chers quand ils les achètent. Le service des nouvelles du marché collecte des informations au seul niveau du marché de gros et établit des mercuriales.

L'importance d'une bonne connaissance des productions et des marchés, tant au niveau national qu'européen, serait particulièrement nécessaire à ce secteur soumis à d'importantes fluctuations de l'offre et de la demande. L'Union européenne devrait, comme le préconise le rapport Mordant pour ce secteur très sensible aux crises de marché, participer à diverses actions de retrait et de distribution aux populations les plus défavorisées, de promotion de la consommation des fruits et légumes, de stockage et de transformation des produits excédentaires.

*

* *

Ces modalités de régulation ne dispensent pas d'un système complémentaire d'assurance ainsi que de l'intervention du dispositif de gestion des crises de marché prévu par le compromis de Luxembourg sur la PAC.

Il y a lieu également de veiller à ce que les agriculteurs bénéficiant d'aides découplées de la production au titre des grandes cultures, ne concurrencent pas, par une production de légumes ou de fruits, les producteurs de cette filière.

2.5. Le lait

Le secteur laitier français génère un chiffre d'affaires de 17,2 milliards d'euros et assure 400 000 emplois[21].

a) Évolution de la production laitière

En 20 ans, le nombre de producteurs livrant du lait à l'industrie laitière, a été divisé par 3,3. Il est aujourd'hui de 115 000. Trois à cinq mille exploitations disparaissent chaque année, soit un taux de - 5%. Il s'agit comme le souligne le rapport sur la filière laitière française du plus fort taux de départ sur l'ensemble des exploitations françaises.

Si 70 % des départs s'expliquent par le départ à la retraite de l'exploitant, 20 % seraient dus à une modification du statut de l'exploitation et 10 % seraient en liaison avec la conjoncture laitière. En prolongeant le rythme de diminution constaté au cours des dernières années, le rapport précité aboutit à une prévision de 75 000 exploitations laitières en 2010.

L'on constate donc que malgré un contingentement de la production lié à la mise en place des quotas laitiers en 1984, la restructuration se poursuit à un rythme élevé. A cette époque un plan de restructuration laitière avait déjà été mis en place.

Si de 1983 à 1993, l'introduction des quotas impose une réduction de plus de 12 % de la production laitière française, en revanche les exploitations qui se maintiennent ont une production croissante.

Sur la période 1996-2003, si le nombre d'exploitations laitières a chuté de 23 % en France, il a chuté de 40 % en moyenne dans l'ensemble des États de l'Union européenne, selon une étude de l'Institut d'élevage. Et par ailleurs, avec un revenu annuel par unité de travail familial de 17 400 €, les producteurs français seraient mieux rémunérés que leurs homologues des autres états membres producteurs de lait mais les exploitations laitières françaises ont un taux d'endettement plus élevé que la moyenne des exploitations européennes. Par ailleurs seulement 22 % des exploitations sont aux normes en matière environnementale. Le coût moyen estimé de mise aux normes est de 850 euros par unité de gros bétail. Cette mise aux normes devrait fournir l'occasion d'une amélioration des conditions de travail.

---

[21] Rapport sur la filière laitière française établi par le Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales. février 2004.

La production de lait destinée aux laiteries s'est élevée en 2003 à près de 23 millions de litres de lait.

La référence moyenne est de 198 000 litres par exploitation, équivalent à la moyenne européenne. Mais elle est de 487 000 litres au Danemark, 411 000 litres aux Pays-Bas, 234 000 litres en Allemagne. Si les projections précitées se vérifient, en 2010 la référence française pourrait s'établir à 320 000 litres.

De 1984 à 2003, les divers programmes successifs d'aide à la cessation laitière ont libéré 27 % de la quantité globale garantie en 1984. Depuis 1999, un peu plus de 1 % du quota national a pu être redistribué chaque année à partir des quantités de référence libérées.

A la fin de l'année 2003, une inquiétude s'est faite jour du côté des producteurs au sujet de la renégociation sur de nouvelles bases d'un accord interprofessionnel concernant le prix du lait payé aux producteurs. Des baisses des prix d'intervention sont programmées dans le cadre des accords de Berlin et de Luxembourg à compter du 1er juillet 2004, à savoir 25 % d'ici 2007 pour le beurre et 15 % d'ici 2006 pour la poudre de lait écrémé. Cette baisse entraînera une baisse des cours.

Le compromis de Luxembourg sur l'évolution de la PAC pose également la question du découplage. Les aides laitières seront découplées, ce qui offrira l'occasion à certains d'arrêter la production de lait. Cela ne sera pas sans conséquences pour la filière laitière dans son ensemble et surtout au niveau local.

La baisse du prix d'intervention, partiellement compensée, le découplage mais aussi la mise aux normes des 90 000 élevages qui ne le sont pas encore et dont la moitié sont en zone vulnérable, auront des conséquences sur la filière laitière. L'on peut craindre avec les auteurs du rapport précité que la nouvelle PAC n'incite « ceux qui ne croient plus au métier à le quitter ».

En France, la consommation a tendance à stagner aux alentours de 406 kg équivalent-lait par an. Entre 1992 et 2002, on a enregistré une faible baisse de la consommation de lait liquide, une progression de celle des fromages, et une croissance de 3 à 5 % par an des produits frais.

Dans l'Union européenne, la consommation globale stagne aussi, sauf pour les fromages dont la consommation augmente, mais elle ne représente que 323 kg équivalent-lait par an.

Les accords de Marrakech avaient déjà institué une ouverture plus large du marché européen et une réduction du soutien à l'exportation. La suppression des restitutions à l'exportation, dans le cadre des négociations OMC, pèsera à terme sur les exportations européennes. Selon les services du ministère, l'exportation des produits laitiers industriels européens est impossible sans restitutions. Or 10 % de la production européenne de lait est exportée vers des pays tiers.

L'Union européenne représente 35 % des échanges internationaux de lait, la Nouvelle-Zélande 21 %, l'Australie 12 %, les États-Unis 5 %, sachant que seulement 7 % de la production mondiale de lait circule sur le marché international.

Selon l'INRA, une augmentation de la production de 1% se traduit par une baisse du prix du lait de 3% et réciproquement.

Or, une augmentation des quotas laitiers, prorogés jusqu'au 31 mars 2015, a été décidée au niveau européen. Les quotas seront accrus de 1,5% d'ici à 2008, sauf pour les États ayant déjà bénéficié d'une augmentation comme la Grèce ou le Portugal. Par ailleurs certains États dépassent leurs quotas, c'est notamment fréquemment le cas de l'Allemagne, ce qui pénalise le marché dans son ensemble.

Les producteurs français demandent une maîtrise de l'offre au niveau européen.

b) L'aval industriel et commercial

En France, la collecte de lait est assurée par 657 établissements, 10 d'entre eux en assurant 66 % ; 312 entreprises laitières emploient plus de 20 salariés et assurent plus de 90 % de la transformation. Le secteur coopératif collecte 43 % du lait mais n'en transforme que 35 %.

Les produits industriels (poudres de lait, lactosérum, beurre dont la France est déficitaire, caséines) représentent 30 % de la collecte de lait. Les utilisations du lait varient selon les groupes laitiers et les régions.

Ce pourcentage élevé concerne également d'autres pays européens (l'Allemagne, et surtout la Belgique et l'Irlande). Le Danemark et les Pays-Bas, à la différence de la France, disposent d'une structure monopolistique ou oligopolistique de la transformation, particulièrement performante qui permet d'effectuer en son sein une péréquation entre produits industriels et produits de grande consommation, comme le souligne le rapport sur la filière laitière.

Les baisses des prix d'intervention de ces produits, dont les cours sur le marché se sont améliorés en 2004, risque de conduire à une déstabilisation des opérateurs industriels orientés vers la production de poudre et de beurre et à une fermeture de sites de production ou à leur ré-orientation sur des produits de grande consommation dont le marché est en faible progression.

Selon le Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), le secteur industriel laitier français est vulnérable par rapport aux grands groupes laitiers des Pays-Bas, du Danemark, de ceux des États-Unis ou de Nouvelle-Zélande. Une taille critique est nécessaire face à ces groupes et face à la concentration des acheteurs. « L'industrie laitière a besoin d'un solide aval industriel et commercial pour maintenir et valoriser la production française de lait ».

Des stratégies d'alliance sont à rechercher, de même qu'une orientation sur des produits à plus forte valorisation. Mais c'est un « équilibre global du marché » qui est à trouver comme le souligne l'Institut de l'élevage.

c) La dénonciation par les transformateurs de l'accord de 1997 sur le prix du lait payé aux producteurs

L'accord de 1997, sur le prix du lait payé aux producteurs, a été dénoncé par les deux fédérations de transformateurs, coopératives et industriels privés, ce qui a conduit à des manifestations des producteurs de lait, inquiets sur leur avenir. Cet accord avait permis, grâce à l'introduction d'index, de lisser les prix du marché en amortissant les évolutions à la baisse et à la hausse et ainsi de stabiliser les prix à la production. Un accord de trêve a été conclu en mars 2004, suivi d'un accord provisoire pour trois ans, signé en juillet 2004.

Le nouvel accord devra prendre en compte la pondération des produits industriels (poudre et beurre) et des produits dits de grande consommation (produits laitiers frais et fromages).

Un programme stratégique pour la filière laitière a été établi prévoyant un certain nombre de mesures visant la maîtrise de l'offre au niveau national et européen, la modernisation des bâtiments d'élevage, le développement des groupements d'employeurs, l'adaptation des outils industriels à l'évolution des marchés.

Ce programme devrait être examiné dans le cadre du projet de loi de modernisation agricole et s'inscrire dans le partenariat national pour le développement de l'industrie agroalimentaire mis à l'étude par le gouvernement. 60 millions d'euros devraient être mobilisés pour la filière laitière d'ici 2006.

3. Des crises sanitaires

La filière bovine compte 171 000 éleveurs en activité principale et représente 29 % des exploitants agricoles.

Elle emploie 71 250 salariés, soit 3,2 % des emplois salariés agricoles.

3.1. La crise de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB)

Avec l'ESB, on entre, comme l'a souligné Bruno Roche lors de son audition, dans une péripétie, mais dans une péripétie qui va révéler les insuffisances du système, de ses modes de régulation, de contrôle. C'est un modèle de développement qui se trouve contesté. La crise devient une crise de fond, pas uniquement en raison de sa durée, mais parce qu'elle met en jeu les modèles de développement et ses fins.

a) Au départ l'ESB une question de santé animale[22]

C'est en 1984 que l'on entend parler de vache folle, en Grande-Bretagne. Cette maladie s'apparente par ses symptômes à la tremblante du mouton qui est connue depuis très longtemps. Le nombre de cas augmente rapidement surtout au Royaume-Uni, des cas sont également détectés dans d'autres pays dont la France qui prend des mesures de protection dès 1989.

Dans son rapport de juillet 2000, le Comité scientifique directeur de la Commission européenne indiquait que des farines de viande et d'os utilisées dans l'alimentation animale constituaient le vecteur essentiel de la dissémination de la maladie bovine. Le Royaume-Uni a eu une politique laxiste permettant l'exportation de farines et de viande à risques.

b) Devenue une question de santé publique

Le 20 mars 1996, le ministre britannique de la santé annonce à la Chambre des Lords qu'une nouvelle forme de la maladie de Creutzfeldt-Jakob (nvMCJ) qui touche des patients plus jeunes que ceux habituellement atteints par cette maladie, pourrait être liée à l'agent de l'encéphalopathie spongiforme bovine dont on ne connaît pas la nature.

La crise de l'ESB, qui était jusque là une crise en quelque sorte banale, devient une crise profonde, une crise morale due à une dramatisation, qui ne se comprend pas si l'on ne la rapproche pas de la crise du sang contaminé.

Manger de la viande bovine pouvait devenir source de risque mortel comme l'avaient été certaines transfusions de sang.

Le 21 mars 1996, la France déclare l'embargo sur le bœuf britannique.

c) La crise de l'ESB : une crise de confiance pour le consommateur

L'annonce d'une possibilité de transmission de l'ESB à l'homme est suivie par une chute brutale de la consommation de viande bovine. En avril 1996, selon le service statistique du ministère de l'agriculture, la consommation a diminué de 25 % par rapport au mois précédent et de 21 % par rapport à avril 1995. A partir de 1997, la consommation de viande bovine a commencé à se rétablir pour atteindre en 1999 un niveau inférieur de seulement 1,1 % à celui de 1995 qu'elle retrouve en 2000.

Au moment où la confiance renaît, survient la seconde crise de l'ESB à la fin octobre 2000, à la suite du retrait de la chaîne alimentaire de quartiers issus d'un troupeau dans lequel un animal malade avait été détecté par le réseau d'épidémio-surveillance d'un abattoir. Ce qui prouve que la surveillance a bien fonctionné.

---

[22] *« La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur »* - Rapporteur : M. Gilbert Capp - JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 22, année 2001.

Au cours de la même période, l'opinion a été traumatisée notamment par une émission de télévision montrant les souffrances des malades atteints par la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

Cette fois, la défiance s'est établie à l'égard de la viande bovine nationale. Les frontières se ferment. La consommation de viande bovine est inférieure de 30 à 40 % par rapport aux mêmes dates de l'année précédente.

La demande se reporte sur les viandes d'ovins, de porc, de volaille, de cheval, de veau car l'ESB est réputée épargner les animaux jeunes.

Le rôle du Centre interprofessionnel des viandes (CIV) et des organisations de consommateurs, pour rétablir la confiance, doit être souligné. Fin 2001, le bœuf a retrouvé sa place dans la hiérarchie des achats de viande.

d) Une crise économique pour la filière bovine

En 1996, alors que la crise de la vache folle entraîne une chute rapide des achats de bœuf par les ménages, paradoxalement l'activité industrielle de découpe et de transformation loin de marquer un coup d'arrêt accroît ses ventes de viande bovine de 4% en volume. Selon Martine Perrot du service statistique du ministère en charge de l'Agriculture, cette progression suit celle des abattages de bovins liés au cycle naturel de la production, indépendants à court terme de la consommation. Ce regain d'activité bénéficie davantage aux industries de la première transformation qu'à celles de la découpe en morceaux dont les tonnages vendus fléchissent.

Les prix de vente industriels reculent fortement en dépit des opérations de stockage (- 8 % pour la viande bovine en carcasse, - 6% pour la viande découpée). Les industries les moins spécialisés en viande bovine compensent en partie ces difficultés en travaillant davantage de viandes porcines et ovines.

Ces industries enregistrent pourtant un recul de leur chiffre d'affaires, toutes espèces animales confondues. Des contraintes techniques comme l'installation de chaîne d'abattage spécifique peuvent expliquer cette baisse. Leur valeur ajoutée en revanche progresse en 1996 en raison de la forte baisse du prix moyen pondéré à la production.

Les entreprises qui préparent et commercialisent les abats ont connu beaucoup plus de difficultés. Les ventes annuelles d'abats chutent en valeur de 28 % en 1996 (dès 1996, certains abats comme la cervelle ont été interdits à la vente).

En 1996, la crise de l'ESB s'est déclenchée en période de forte production bovine et de prix bas. En 2000, elle intervient en creux de production et avec des prix hauts, elle va s'installer dans la durée sur une activité d'abattage faible.

Le commerce extérieur et l'intervention (entre avril et octobre 1996, l'intervention représente 11 % du tonnage de gros bovins) ont contribué au retour à l'équilibre en 1996, le marché français s'étant rapidement fermé aux entrées de vaches de réforme du Royaume-Uni qui étaient importantes à

l'époque. La baisse des importations compense celle de la consommation. Pour l'ensemble de l'année 1996, la consommation a diminué de 10 %, les exportations de 14 % et les importations de 34 %. Les exportations ont fortement baissé en avril puis se sont rapidement rétablies.

Au contraire lors de la crise de 2000, les échanges extérieurs n'ont pas contribué à amortir les effets de la crise mais les ont amplifiés. La fermeture des frontières de nombreux pays à l'entrée de viande bovine française a provoqué, au second semestre 2000, une baisse de 37 % des exportations de viande bovine et de 15 % des importations. Pour l'ensemble de l'année 2001, le solde est devenu négatif.

En 2000 et 2001, la crise de l'ESB s'est traduite par une réhabilitation de l'approvisionnement à partir du marché français (c'est le moment où de nombreux pays européens découvrent, pour les avoir cherchés, des cas d'ESB dans leurs troupeaux). La part des importations dans la consommation de viande bovine est passée de 21 % en 2000 à 16 % en 2001.

Des mesures d'intervention ont été prises sous forme d'achats publics communautaires qui ont permis d'assainir le marché (programme de retrait-destruction, achat spécial).

e) Une crise morale pour les agriculteurs

A cette crise générale de marché, liée à une défiance des consommateurs vis-à-vis de la viande bovine, s'est ajoutée pour certains éleveurs, la perte des troupeaux dans lesquels ont été détectés un ou des cas d'ESB.

Une véritable tourmente s'est abattue sur les éleveurs de bovins qui subissent un traumatisme sans précédent comme cela a été rappelé dans la première partie.

Les troupeaux dans lesquels avaient été détectés un cas d'ESB ont été soumis à l'obligation d'un abattage total, à titre de précaution. Voir son troupeau, que l'on a mis des années à sélectionner, enlevé *manu militari*, aux yeux et aux sus de tout un village, est une épreuve pour l'agriculteur qui sent peser sur lui, et sa famille, l'opprobre alors qu'il n'a commis aucune fraude, aucune faute. Ce n'est qu'en décembre 2002 que l'abattage a été limité aux seuls bovins nés dans les douze mois ayant précédé ou suivi la naissance du bovin atteint.

f) Les concours publics liés à la crise de l'ESB de 2000-2001

Concours publics liés à la crise de l'ESB de 2000-2001

Le financement par l'État et l'Union européenne des plans d'urgence en faveur de la filière bovine et des mesures préventives garantissant la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation s'est élevé à 1,1 milliard d'euros en 2001.

Les dépenses budgétaires les plus importantes ont concerné :

- les crédits du Fonds d'allègement des charges (FAC) pour alléger les charges d'intérêts d'emprunts des éleveurs (52 millions d'euros) ;
- le retrait/destruction d'animaux et le stockage de viande bovine destinée à être ultérieurement remise sur le marché (326 millions d'euros) ;
- l'aide de solidarité nationale aux éleveurs de bovins (149 millions d'euros) ;
- l'équarrissage (180 millions d'euros) ;
- les indemnisations pour les abattages des troupeaux et pour les animaux accidentés (81 millions d'euros) ;
- les mesures de promotion (13 millions d'euros) ;
- les aides aux entreprises (15 millions d'euros) ;

L'État a, par ailleurs, engagé une enveloppe de 229 millions d'euros de prêts bonifiés aux taux de 1,5 % pour les éleveurs et les entreprises d'aval de la filière et a reporté, pour 3 ans, une partie des cotisations sociales des exploitants (38 millions d'euros).

Source : Rapports présentés à la Commission des comptes de l'agriculture de la Nation - Session du 11 juillet 2002.

Mme Isabelle Chmitelin, directrice générale adjointe de l'alimentation au ministère en charge de l'Agriculture a fait, en 2001, une estimation du coût des mesures prises pour sécuriser la chaîne alimentaire et pour contribuer à l'éradication de l'ESB.

Les mesures de prévention correspondent à la destruction par incinération des MRS (matériaux à risques spécifiés), des cadavres et des saisies d'abattoir ainsi que l'interdiction de l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation animale ; elles représentaient 67 % du coût total de ces mesures, soit un coût annuel direct total de 560 millions d'euros.

En matière de surveillance, des dispositifs complémentaires ont été mis en place. Il s'agit de l'épidémio-surveillance des cas cliniques, de l'épidémio-surveillance des bovins morts ou euthanasiés de plus de 24 mois et du dépistage systématique à l'abattoir sur les bovins de plus de 30 mois. Les données issues de ces programmes permettent d'estimer la prévalence et l'incidence de la maladie au sein du cheptel bovin français.

Le coût total de cette surveillance représentait, en 2001, pour une période de 12 mois, 170 millions d'euros.

En 2001, la principale mesure d'éradication était l'abattage systématique des troupeaux d'origine des cas d'ESB et des bovins issus de ces troupeaux. Elle représentait alors 13 % du coût total.

Le coût total direct annuel estimé par la direction générale de l'alimentation était donc d'environ 835 millions d'euros.

Pour l'année 2003, le nombre de cas d'ESB détectés a été de 237 sur 3 200 000 tests effectués. La confiance est revenue, ce qui ne dispense pas d'une grande vigilance et d'un effort poursuivi pour aboutir à une éradication de l'encéphalopathie spongiforme bovine dont les mécanismes de transmission de l'agent pathogène sont encore mal connus.

Dans son avis du 30 juin 2004, l'AFSSA constate que le nombre d'animaux positifs, par million de bovins testés, est en constante diminution tant à l'abattoir qu'à l'équarrissage.

g) Une répercussion du coût lié à la crise de l'ESB sur le prix à la consommation

Les prix à la consommation des viandes ont augmenté répercutant les hausses de prix à la production pour le porc, les ovins et la volaille. Alors que les prix à la production des gros bovins baissait, cette baisse n'a pas été répercutée au détail. Cela a été expliqué par le coût des tests, pris en charge que partiellement par l'Union européenne, la hausse de la taxe d'équarrissage, une moindre valorisation du « cinquième quartier » par les abattoirs (abats, vente de peaux, de déchets), le renforcement des contraintes sanitaires liées au traitement des carcasses. Par ailleurs, les habitudes d'achats ont évolué ; les consommateurs achètent de préférence davantage de viande de jeune bovin ou de vache de race allaitante.

Les crises de l'ESB ont été des crises « transfrontières ». Elles ont révélé le rôle fondamental de la puissance publique, nationale et européenne, et parfois son insuffisance, dans la gestion de la crise, la mise en place de tout un dispositif de mesures pour sécuriser la consommation de viande bovine, pour éradiquer la maladie de la vache folle dans les troupeaux, pour apporter un soutien à la filière bovine et indemniser les agriculteurs sinistrés.

Comme le soulignait Gilbert Capp dans le rapport précité du Conseil économique et social sur *« La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur »*, « la crise de l'ESB a été le fait marquant qui a déterminé nombre d'évolutions législatives et réglementaires, tant au niveau national que dans le cadre communautaire ».

3.2. La fièvre aphteuse

Cette maladie, très contagieuse, diminue fortement la productivité des animaux qui en sont atteints. Elle n'est pas transmissible à l'homme par la consommation de viande mais peut l'être par la consommation de lait non pasteurisé. La contamination peut se faire par voie cutanée, elle est rare.

A la mi-février 2001, les premiers symptômes cliniques de la maladie sont observés sur des porcs dans le sud-est de l'Angleterre. Des mesures de contrôle, des périmètres de sécurité sont établis afin de limiter les risques de propagation

de l'épizootie. Le 21 février 2001, le gouvernement britannique interdit toute exportation d'animaux vivants et autres produits d'origine animale.

Fin février, en France, 20 000 ovins, importés du Royaume-Uni, sont abattus pour essayer d'éviter la contagion. Cela n'empêchera pas la découverte d'un foyer de fièvre aphteuse dans une exploitation en Mayenne.

Le 1er mars 2001 des mesures réglementaires interdisent de mettre en circulation ou de transporter dans un marché, une foire, un centre de rassemblement, tout animal des espèces bovine, ovine, caprine, porcine.

A la fin mars 42 000 animaux ont été euthanasiés en France. Les fermes touchées par l'épizootie sont mises en quarantaine provoquant une nouvelle crise morale.

Ces mesures draconiennes d'abattage pour prévenir l'extension de l'épizootie touchant plusieurs pays de l'Union européenne, sont très mal vécues par les éleveurs concernés. Les images d'incinération de troupeaux entiers abattus ont choqué l'opinion. On s'aperçoit aujourd'hui de leur efficacité.

La question s'est posée de la vaccination préventive des troupeaux. Elle a été arrêtée en Europe en 1991. L'inconvénient de la vaccination (pratiquée sur des millions de bêtes susceptibles d'être contaminées serait très coûteuse) est qu'elle entraîne une présence d'anticorps qui ne peuvent pas être distingués de ceux induits par la maladie. La vaccination serait donc préjudiciable à l'exportation.

Des mesures d'indemnisation ont été mises en place.

A la différence de la crise de l'ESB, crise de sécurité sanitaire alimentaire, la fièvre aphteuse est une crise essentiellement économique.

4. L'environnement

L'agriculture peut être victime de contaminations dont l'origine est à rechercher dans les activités industrielles et dans d'autres activités ; elle est elle-même à l'origine de diverses pollutions, sources potentielles de crises.

4.1. Pesticides et fertilisants

La production agricole ne s'est fortement développée qu'en utilisant largement des produits phytopharmaceutiques, les pesticides, destinés à protéger les plantes cultivées des insectes, moisissures, champignons, plantes concurrentes, des matières fertilisantes d'origine organique (fumiers, lisiers) ou des engrais minéraux.

Comme le souligne le rapport de la Commission d'orientation du plan national santé environnement de février 2004, « l'emploi de pesticides, de fertilisants et l'épandage d'effluents d'élevage, de boues et de résidus peuvent générer des pollutions diffuses dont les principaux risques sanitaires prévisibles résultent de leur transfert vers les plantes cultivées (résidus dans l'alimentation) » ou vers l'eau souterraine, ou vers l'eau de surface.

Peu d'études épidémiologiques ont été faites sur les effets sanitaires de ces résidus sur la population en général. L'exposition aux pesticides pourrait être la cause de l'augmentation de risque de certains cancers, de troubles de la reproduction et de troubles neurologiques.

Un taux élevé en nitrates dans les eaux destinées à la consommation humaine peut constituer un risque sanitaire plus particulièrement pour les femmes enceintes et les nourrissons. C'est à travers l'alimentation que la population est susceptible d'être exposée de façon chronique, à dose faible ou très faible, aux divers contaminants contenus dans les sols agricoles.

L'eutrophisation des eaux due à de fortes teneurs en nitrates favorise le développement d'algues dont certaines produisent des toxines.

Les pesticides à usage agricole font l'objet d'autorisations de mise sur le marché délivrées par le ministère en charge de l'Agriculture après une évaluation de risque effectuée par la Commission d'étude de la toxicité, des produits anti-parasitaires et des produits assimilés à usage agricole et d'une proposition du Comité d'homologation.

Le Fipronil, molécule d'un puissant insecticide, a été accusé par les apiculteurs de décimer les abeilles de leurs ruches. Le ministre de l'Agriculture a décidé de « suspendre les autorisations de commercialisation des spécialités à usage agricole à base de Fipronil ».

Cet insecticide permet de traiter les semences principalement de maïs et de tournesol qui sont enrobées. L'autorisation d'écouler les stocks a été donnée et a soulevé une polémique.

Un projet de la Commission européenne vise à fixer un niveau maximal de résidus de pesticides dans les produits d'origine animale ou végétale, en fonction de leur toxicité. L'Agence européenne pour la sécurité des aliments serait chargée de l'évaluation des risques. Le système remplacerait celui des autorisations nationales actuelles.

Des démarches contractuelles volontaires ont été mises en place par le secteur agricole pour contribuer à limiter et à utiliser de façon plus rationnelle les engrais et les pesticides. Les résultats en sont encore modestes, les mesures prises demandant du temps pour se traduire par des effets sur la réduction des pollutions et c'est sur les résultats que seront appréciés les efforts entrepris mais encore insuffisamment généralisés.

4.2. La dioxine

En agriculture les risques chimiques peuvent être à l'origine de crises. Ce fut le cas en 1998 et 1999 avec les crises liées à la dioxine.

Les dioxines sont des Hydrocarbures aromatiques polycycliques halogénés (HAPH). La dioxine (au singulier) est la plus toxique des 210 dioxines qui existent dans la nature. Les incinérateurs de déchets peuvent être des sources d'émission de dioxines.

Les dioxines contaminent l'air, les sols, les sédiments marins et aquatiques, les végétaux. Étant liposolubles, elles vont surtout contaminer les aliments riches en graisses (poissons, crustacés, lait, œufs, abats).

Le Centre international de recherche contre le cancer a classé cette dioxine comme une substance cancérigène pour l'homme.

Le 26 janvier 1998, la communauté urbaine de Lille décide de suspendre l'activité de trois usines d'incinération d'ordures ménagères, des analyses réalisées par les services vétérinaires du Nord ayant relevé des taux de dioxines dans le lait trois fois supérieurs à la norme recommandée par l'OMS.

La commercialisation du lait produit sur le territoire environnant de ces usines est interdite. Des mesures de décontamination des exploitations concernées ont dû être prises (terre retournée et enherbée…)

C'est surtout la crise belge de 1999 qui va fortement perturber la filière avicole. Le 28 mai, la France est informée par le réseau d'alerte communautaire de la présence de dioxines dans différents produits avicoles due à la consommation par ces animaux d'aliments incorporant de la graisse contaminée par des huiles de moteurs.

Poulets et œufs sont retirés du marché par les autorités belges. Les pouvoirs publics français retirent ces mêmes produits présents sur le marché français, place sous séquestre le fabricant d'aliments pour le bétail importateur de graisse contaminée ainsi que les élevages utilisateurs de ces farines.

L'exportation de tout produit à base de volailles d'origine belge, fabriqué entre le 15 janvier et le 1er juin 1999, est interdite par le comité permanent vétérinaire européen.

Les pouvoirs publics français vont s'appuyer sur les avis de l'AFSSA, consultée sur la contamination des denrées, afin de proportionner les mesures, prises d'abord en application du principe de précaution, et de les adapter aux risques.

Cette crise de la dioxine a été une démonstration de l'importance de la traçabilité comme instrument de la gestion des crises alimentaires, élément fondamental en matière de sécurité sanitaire alimentaire et moyen de limiter au maximum les répercussions économiques et sociales pour l'ensemble de la filière concernée.

4.3. Des domaines d'incertitude

a) Les boues d'épuration

On estime que 2 % de la SAU reçoit des boues d'épuration qui sont épandues après des traitements de stabilisation, de séchage et parfois d'hygiénisation[23]. Ces boues pourraient présenter des risques éventuels liés aux éléments présents à l'état de traces comme les métaux lourds, les hydrocarbures,

[23] Rapport de la Commission d'orientation du Plan national santé environnement - Février 2004.

dont certains sont toxiques et cancérigènes. Concernant les risques d'une contamination des sols et de l'eau par le prion responsable de l'Encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), susceptibles de résulter des effluents et boues d'abattoirs, le comité d'expert spécialisé sur les Encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles (ESST) a estimé en septembre 2003 « ne pas disposer de données suffisantes pour fournir un avis étayé ».

Une réglementation de 1998 fixe pour les boues hygiénisées des valeurs seuils pour les éléments traces métalliques ou les composés traces organiques ainsi que pour les germes pathogènes. Le producteur de boues est responsable de la filière des boues et de son suivi.

La valorisation agricole de ces boues, utilisées en jardinerie et en agriculture, se heurte toutefois à la réticence des agriculteurs, des industriels agroalimentaires et des distributeurs. Elles devraient faire l'objet d'un suivi agronomique.

Des programmes de recherche initiés par l'INRA et l'ADEME sont en cours ou en voie d'achèvement, ils permettront de faire le bilan environnemental de la filière d'épandage et d'évaluer les risques écotoxicologiques liés à l'épandage des déchets et de produits dérivés de l'agriculture.

Selon l'avis d'un directeur de l'agriculture à l'OCDE, à l'avenir « les politiques environnementales auront un impact peut être plus fort sur l'agriculture que les politiques agricoles ».

b) Les OGM

Une enquête BVA pour le Syndicat national de la presse agricole et rurale montre que seuls 29 % des exploitants accepteraient de semer des OGM si les semences étaient autorisées, 8 % en sèmeraient sûrement. L'argument invoqué concernait l'incertitude quant aux risques possibles.

Que se passerait-il en cas de présence fortuite d'OGM dans les semences conventionnelles ou si des produits conventionnels devaient être vendus en tant que produits génétiquement modifiés parce qu'ils auraient été contaminés par des OGM autorisés au-delà du seuil de 0,9 % prévu sur l'étiquetage ?

M. Jean Azéma, directeur général de GROUPAMA, entendu par la section de l'agriculture et de l'alimentation a précisé « qu'en termes de responsabilité civile, compte tenu de la durée sur laquelle ces garanties sont obtenues, de l'évolution de la connaissance des situations et de leurs conséquences - et c'est également vrai pour l'épandage des boues - les assureurs ne sont pas à même de tarifier ces risques ni de les apprécier ».

En Allemagne, un projet de loi a été préparé par le ministre de l'Agriculture et adopté par le gouvernement « afin de sécuriser durablement la culture sans OGM en Allemagne, dans le cadre européen imposé ». Un cadastre des parcelles OGM est prévu ainsi qu'une surveillance des cultures et une validité des autorisations d'exploitation limitée à 10 ans. Un dispositif de responsabilité civile devrait être mis en place prévoyant le versement

d'indemnités en cas de préjudices importants subis par les cultures conventionnelles.

La part de production transgénique pour certaines productions comme le soja, le colza ou le maïs est très importante aux États-Unis, au Brésil ou en Argentine ce qui devrait inciter l'Union européenne à se prononcer sur cette question de la culture des OGM.

*
* *

Les crises, quelle que soit leur origine, se traduisent par une inadaptation de l'offre à la demande. Les risques climatiques se traduisent par une réduction des volumes produits qui ne sont pas toujours compensés pour le producteur par une hausse des prix. Un excès de l'offre d'origine nationale, européenne ou en provenance des pays tiers, entraîne un effondrement des cours qui ne couvrent plus les coûts de production.

L'autre élément déterminant de cet équilibre instable est évidemment le consommateur dont la défiance à l'égard d'un produit, justifiée ou non, peut engendrer une crise dont les effets économiques sont souvent amplifiés par les médias.

L'importance des mouvements de personnes et de marchandises entraîne la propagation des crises sanitaires et suscite des mesures de protection qui peuvent se transformer en obstacles non tarifaires aux échanges à des fins de protection des marchés nationaux.

Les sommes mobilisées pour venir en aide à la filière agricole victime de crises, qui existeront toujours, sont importantes. Elles sont distribuées par différentes voies, sous la forme d'indemnités d'assurance, d'indemnités du Fonds national de garantie des calamités agricoles, d'aides du Fonds d'allègement des charges (FAC), d'achats publics communautaires pour réduire ou stocker l'offre excédentaire ou de restitutions à l'exportation, d'incitations à une épargne de précaution mobilisable en situation de crise ou de mise en place d'outils financiers adaptés.

Plutôt que d'atténuer les effets des crises, il serait préférable de les prévenir. S'il existe des moyens techniques pour se prémunir contre certains risques ou en atténuer les effets, ils ne suffisent pas. Des mécanismes de regroupement et/ou de régulation de l'offre sont nécessaires tant au niveau de l'organisation économique des différentes filières qu'à celui des politiques agricoles nationales, européennes ainsi qu'au niveau mondial.

CHAPITRE II

LES CRISES AGRICOLES : UNE COMPLEXITÉ ET DES IMPACTS DIVERS

I - LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES

Les répercussions économiques sont différentes selon les types de crise.

1. Les crises ont un impact sur la production

En fonction du temps, de l'évolution des marchés, de la situation sanitaire des troupeaux, les rendements et la production vont s'en ressentir.

C'est ainsi qu'en 2003, des conditions climatiques défavorables ont fait que la production de céréales a été la plus basse depuis huit ans. Le rendement de blé tendre a été en forte chute et le volume de production de l'ensemble des céréales est en baisse de 21 %. Les rendements ont été en baisse pour le tournesol et les betteraves. La récolte a été en baisse de 28 % pour le maïs, 200 000 ha de maïs grain ont été récoltés comme fourrage.

La production totale de fruits a été en baisse de 10 % en volume par rapport à l'année précédente. Ce repli a atteint près d'un quart pour les pêches et les poires et même 30 % pour l'abricot par rapport à la moyenne des cinq dernières années.

Ces baisses des volumes de production ont pu s'accompagner d'une excellente qualité, cela a été le cas pour le blé ou pour la betterave, en 2003, ou au contraire d'une qualité moindre, comme pour certains fruits qui ont souffert du stress hydrique.

L'offre étant globalement réduite, il peut en résulter une hausse des cours à la production qui a compensé, en tout ou partie la baisse des quantités produites. C'est ainsi qu'en 2003 le prix des céréales a été en hausse de 17 %, celui des pommes de terre de 38,6 % (après une baisse de 20,9 % en 2002), celui des fruits de 18 %, avec une hausse de 35 % pour l'abricot, 38 % pour la pêche. Mais une baisse de la production peut se conjuguer avec une baisse des prix, ce fut le cas en 2003 pour le tournesol en raison d'une forte concurrence des importations en provenance de Russie et d'Ukraine où la production a été élevée.

Par ailleurs, les exploitations sont différemment concernées par les aléas climatiques, selon leur implantation géographique, leur spécialisation principale, irriguée ou non, selon qu'elles ont ou non investi dans des moyens de prévention (contre le gel ou la grêle notamment). En 2003, près de la moitié des départements ont enregistré une baisse de la valeur de la production supérieure à 5 %. L'évolution est favorable aux départements spécialisés dans les productions fruitières, défavorables aux départements de grandes cultures, sauf pour ceux du Nord.

Les exploitations qui ne sont pas sinistrées profitent des augmentations des prix sur le marché.

Dans d'autres cas, le déséquilibre entre l'offre et la demande, entraîne une baisse des cours à la production. En 2002, le cours annuel moyen du porc a perdu 22 % par rapport à 2001 où la demande de viande porcine avait été très soutenue, en raison du report de la consommation sur cette viande en raison de la crise de la « vache folle ». En 2003, le prix des porcs a diminué de 5 %.

Pour l'aviculture et l'élevage porcin, élevages hors sol, des périodes de prix élevés, succèdent à des périodes de prix bas qui peuvent être fatales pour les éleveurs les plus fragiles, les plus endettés.

Que faire de la production lorsque malgré une baisse des prix elle ne trouve pas preneur ? En 2001, après la crise de confiance liée à l'ESB, accentuée par l'épizootie de fièvre aphteuse du début de l'année, les agriculteurs ont été conduits à garder un nombre élevé d'animaux sur les exploitations, ce qui évidemment a eu un coût. Des mesures ont été prises par les pouvoirs publics pour désengorger le marché : une mesure de retrait-destruction des bovins de plus de trente mois, non testés, et un programme d'achat spécial et de stockage des bovins testés de plus de trente mois, au second semestre.

Achats publics et stockages publics ou privés permettent de réguler le marché. En 2001, 13,5 % des abattages de gros bovins ont été ainsi définitivement ou provisoirement retirés du marché.

La distillation de crise des vins en excédent, le retrait du marché des fruits de petits calibres, les subventions à l'exportation, furent, ou sont, autant de moyens de régulation du marché et d'atténuation des crises.

Les répercussions économiques des crises agricoles sont sans doute très atténuées par les aides apportées par la puissance publique, aides exceptionnelles et aussi aides de la PAC, aux produits et à la maîtrise de l'offre. En 2003, les subventions d'exploitation[24] augmentent de 35,6 % et représentent au moins la moitié du résultat pour 50 % des départements.

2. L'endettement des exploitations agricoles

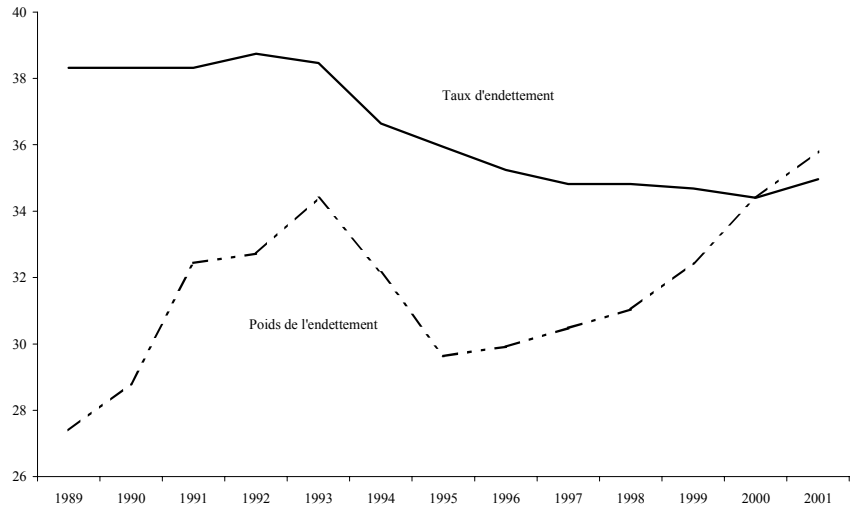
L'on note une hausse de l'endettement depuis 1990 mais il convient de distinguer :

- le poids de l'endettement : celui-ci correspond au rapport des remboursements d'emprunts et de l'excédent brut d'exploitation. Il était de 36 % en 2001. Comme le souligne, M. Hubert Podevin, du SCEES, c'est un indicateur conjoncturel. Lorsque l'excédent brut diminue, lors des crises, le poids de l'endettement s'accroît et fragilise les exploitations les plus vulnérables.

[24] Les subventions d'exploitation comprennent les indemnités au titre des calamités agricoles, les aides aux agriculteurs en difficulté, les subventions des collectivités locales, les indemnités compensatrices de handicap naturel…

- le taux d'endettement : correspond, quant à lui, à l'endettement total par rapport à l'ensemble des capitaux mobilisés. C'est un indicateur structurel. Il était égal en moyenne à 35 % en 2001, contre 39 % en 1990. M. Podevin souligne que l'endettement est globalement maîtrisé depuis 1993, même s'il est en légère hausse par rapport à 2000.

Graphique 2 : Evolution des ratios d'endettement



Source : Crédit agricole - RICA.

L'endettement moyen des exploitations agricoles atteignait 98 900 € en 2000 contre 75 200 € en 1990. L'endettement à long terme en représentait 65 %, l'endettement à court terme, en progression, 22 %, et les charges financières 13 %. Une très grande dispersion caractérise cet endettement qui est inférieur à 20 000 € pour 24 % des exploitations et est supérieur à 110 000 € pour 30 % d'entre elles.

Depuis les années 90, l'endettement des exploitations à orientations végétales s'est accru et est devenu plus important que celui des exploitations orientées vers les productions animales, à l'exception des élevages porcins et de volaille dont l'endettement atteignait 181 900 € en 2000.

L'endettement croît avec la taille de l'exploitation et décroît avec l'âge de l'exploitant, ce qui apparaît logique, l'investissement étant le fait de jeunes exploitants.

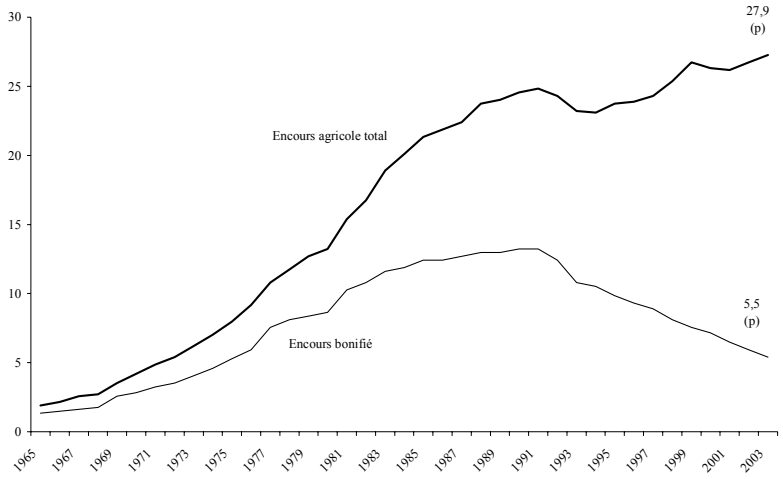
L'endettement n'est pas en lui-même un élément négatif, il est au contraire souvent porteur d'avenir car il permet le financement d'investissements agricoles facteurs de modernisation de l'agriculture et source de progrès. Il est d'ailleurs deux fois plus élevé chez les exploitants de moins de trente cinq ans que chez les plus de cinquante cinq ans.

Diverses mesures sont prises pour alléger les charges financières des agriculteurs en difficulté. En 2000-2001, des aides à la trésorerie des éleveurs ont été prises en charge par le Fonds d'allégement des charges financières, le montant de l'enveloppe des prêts bonifiés a été augmenté.

En 2003, des prêts bonifiés au taux de 1,5 % pour les jeunes agriculteurs et de 2,5 % pour les autres exploitants, avec possibilité d'un différé d'amortissement d'un an, ont été distribués dans les départements sinistrés. Ont également été mis en place des prêts calamités, à taux bonifié, pour pertes de fonds et pertes de récoltes.

Selon le Crédit agricole (dont l'encours de prêts à l'agriculture, hors logement atteignait 27,9 milliards d'euros en 2003, en augmentation de 4 % par rapport à 2002), le taux de créances douteuses ou litigieuses représentait en novembre 2003, 6,22 %.

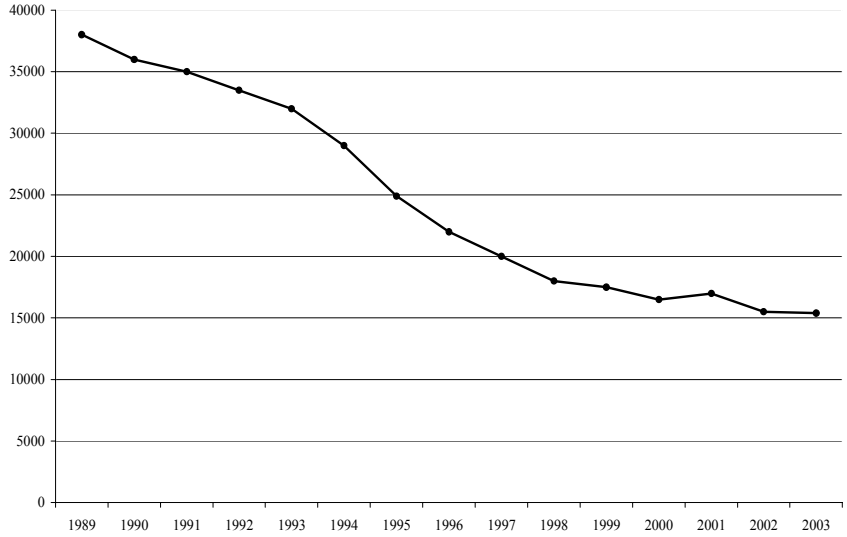
Graphique 3 : Encours de prêts à l'agriculture (dont bonifiés) du Crédit agricole (hors logement)



Source : Crédit agricole - RICA.

En juin 2003, le nombre d'exploitations agricoles en impayés depuis plus de trois mois était d'environ 15 000, il était de 20 000 en 1997 et de plus de 35 000 en 1989, avec, il est vrai, un nombre total d'exploitations plus élevé.

Graphique 4 : Nombre d'exploitations agricoles en impayés depuis plus de 3 mois (au 30 juin de chaque année)



Source : Crédit agricole - RICA

Le Crédit agricole note en janvier 2004, au sujet de la situation des secteurs agricoles et des perspectives 2004 que le niveau des risques sur les exploitations de grandes cultures restait maîtrisé mais que les coopératives de collecte et d'approvisionnement avaient parfois des difficultés à amortir les aléas de conjoncture des dernières années. Le taux de Créances douteuses et litigieuses (CDL) à fin septembre 2003 restait faible (4 %).

Il souligne également l'importance des risques pris sur les exploitations arboricoles, même si ceux-ci baissent légèrement depuis deux ans. Le taux de CDL atteignait en septembre 2003 18,6 % sur le secteur des fruits et 8 % sur celui des légumes.

En ce qui concerne la viticulture, depuis le début de la crise en 1999, les caisses régionales n'indiquent pas de dégradation des situations financières des viticulteurs mais relève l'existence de « cas difficiles ». Sur cette période est enregistrée une forte augmentation des encours et notamment de la part des encours à court terme, avec un maintien des taux de CDL relativement faibles. Le Crédit agricole souligne la situation de certaines catégories de viticulteurs particulièrement sensibles à toute dégradation de conjoncture.

Selon une enquête menée en 2001, à laquelle la moitié des caisses régionales du Crédit agricole avait répondu, 141 procédures de règlements amiables avaient été ouvertes, 229 ouvertures de procédures de redressement et liquidations judiciaires avaient été ouvertes en 2001.

3. Le revenu des agriculteurs est-il affecté par les crises agricoles ?

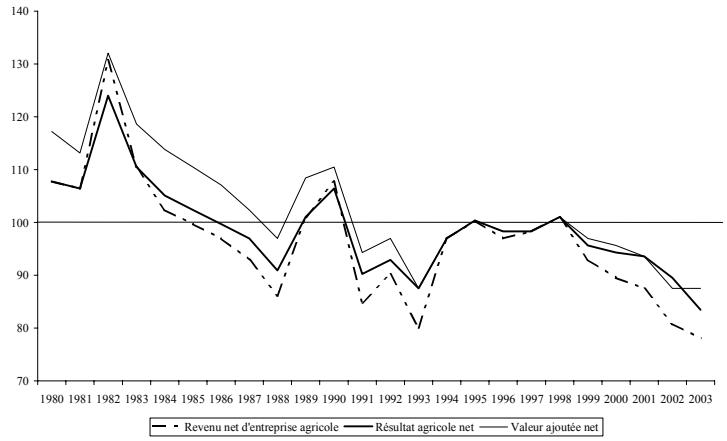
Selon les comptes provisoires de la nation, l'année 2003, marquée par une canicule estivale exceptionnelle et par des gels de printemps enregistre une réduction importante des volumes de la production agricole. Les volumes et les prix des consommations intermédiaires ont été affectés par ces aléas climatiques (achats de fourrage par les éleveurs mais repli des achats d'engrais et de produits phytosanitaires). L'année 2003 connaît une diminution de 1,4 % de la production agricole (au prix de base[25]) par rapport à 2002, en tenant compte de l'indice des prix du PIB. Elle est en diminution de 1999 à 2002 du fait de la baisse des volumes. Elle avait augmenté les cinq années précédentes.

Le versement de subventions au titre des calamités agricoles, en augmentation de 673 millions d'euros en 2003, et autres compléments accordés par les régions et les départements, estimés à 80 millions d'euros, l'allègement des impôts fonciers, soutiennent le résultat agricole net, en baisse cependant de 1,1 %.

Comme l'emploi agricole continue à diminuer (-1,8 % en équivalent temps plein), le résultat par actif augmente légèrement mais diminue de 0,8 % en termes réels en tenant compte de l'indice des prix du PIB.

Le revenu net d'entreprise agricole par actif non salarié diminue lui de 2 % en termes réels. Cet indicateur est en baisse pour les années 1999 à 2003 alors qu'il était en hausse de 1994 à 1998.

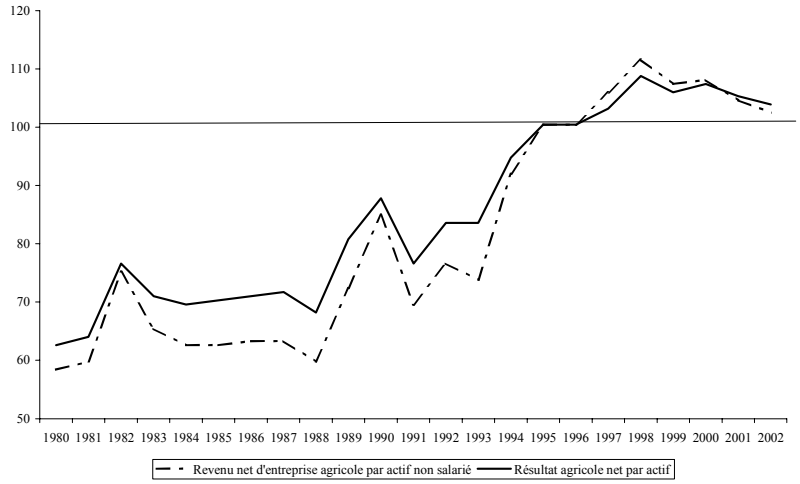
Graphique 5 : Valeur ajoutée, résultat agricole, revenu d'entreprise : valeur en termes réels (indice 100 en 1995)



Source : INSEE

[25] Le prix de base inclut les subventions sur les produits. Le poids des aides PAC atteignait, en 2003, selon l'INSEE, 34 % pour les céréales, 29 % pour les gros bovins, 11 % pour les plantes fourragères.

Graphique 6 : Indicateurs de revenu par actif en termes réels
(indice 100 en 1995)



Source : INSEE

3.1. Qu'en est-il au niveau des secteurs de production ?

L'on aurait pu croire que le revenu des éleveurs de bovins ait souffert du fait des conséquences de la forte sécheresse ; or, selon l'INSEE, le revenu moyen augmente de 10 % dans les élevages bovins à viande et de 5 % dans les exploitations laitières. Ce revenu progresse grâce à la bonne tenue des prix et aux aides. Le coût supplémentaire de l'alimentation animale lié à la sécheresse représenterait selon l'INSEE, un peu moins de 2 % du résultat agricole en moyenne nationale, mais ce taux dépasse 10 % dans sept départements et même 20 % en Lozère et dans l'Aveyron.

Le revenu des exploitations d'élevage hors sol se stabilise, en raison de l'augmentation de 20 % du prix des œufs, après une baisse de 42 % en 2002.

Celui des exploitations spécialisées en céréales et oléoprotéagineux recule de 2 % en moyenne.

Le revenu des exploitations de viticulture d'appellation est en repli de près de 30 %, en raison des conditions climatiques (gel, grêle, sécheresse) et de marché. Le résultat est meilleur pour les vins plus courants.

3.2. Qu'en est-il au niveau régional?

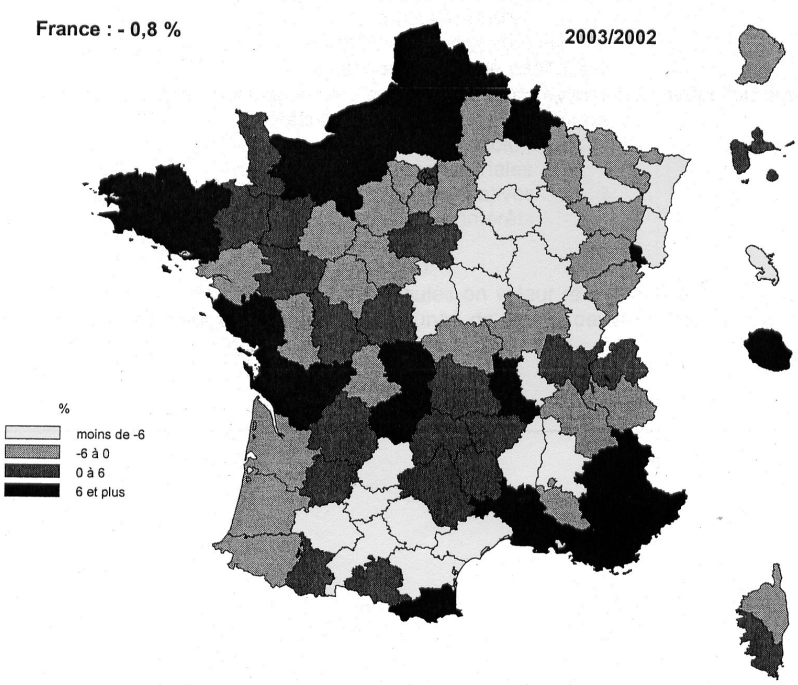
La sécheresse a davantage sévi dans certaines régions que dans d'autres. Près de la moitié des départements enregistrent une baisse de la valeur de la production agricole supérieure à 5 %.

L'évolution du résultat est très favorable pour les départements spécialisés dans les productions légumières et fruitières, sauf pour ceux de la vallée du Rhône qui ont subi des gelées. Le résultat est orienté à la baisse pour les départements viticoles qui n'associent pas de productions fruitières, et pour les départements de grande culture sauf pour le Nord et la Picardie où les baisses de production ont été nulles ou plus faibles.

Le revenu agricole baisse de plus de 10 % en Haute-Garonne, dans le Gers et le Tarn. Il progresse de 20 % dans le Nord et le Pas-de-Calais, de 12 % dans la Somme.

Il progresse fortement dans le Limousin mais est en baisse de 5 à 8 % dans l'Allier, la Nièvre et la Saône-et-Loire. Il se maintient en Bretagne et augmente en Normandie.

Carte 3 : Evolution du résultat agricole par actif, en termes réels (2003/2002)



Source : Comptes nationaux provisoires de l'agriculture en 2003

4. Les répercussions des crises sur les industries agroalimentaires

L'industrie agroalimentaire a réalisé, en 2003, un chiffre d'affaires de 136 milliards d'euros, soit le premier secteur industriel français, et dégagé un solde positif du commerce extérieur de 8 milliards d'euros.

Les IAA transforment 70 % de la production agricole, c'est dire toute l'importance de ce secteur et le rôle qu'il joue, ou pourrait encore davantage jouer comme amortisseur de crises ou pour les prévenir.

En 2003, elles emploient 421 000 salariés dans 10 841 entreprises dont 3 106 de plus de vingt salariés, selon le dernier rapport d'activité de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA).

Avec un cinquième des unités de production, les régions Bretagne et Pays de la Loire rassemblent près du tiers de l'emploi salarié ; elles regroupent même un emploi sur deux dans l'industrie de la viande.

Les entreprises coopératives représentent un poids économique déterminant dans le paysage agricole et alimentaire. Leur chiffre d'affaires global est évalué à près de 67 milliards d'euros pour l'années 2002 (en incluant les filiales), pour 3 500 entreprises industrielles et commerciales et leurs filiales (coopératives, unions et SICA) ainsi que 13 300 Coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA). Elles emploient 150 000 salariés permanents.

A l'origine essentiellement spécialisées dans l'approvisionnement, la collecte et la commercialisation de produits agricoles, les coopératives se sont rapidement développées vers l'aval de la filière, c'est-à-dire la transformation. Aujourd'hui, près de 45 % des coopératives ont à titre principal une activité industrielle, le plus souvent filialisée[26].

Si, selon le rapport parlementaire de M. Max Roustan, plus de 622 000 emplois ont été détruits, en France, dans l'industrie, de 1990 à 2002, les industries agroalimentaires ont, elles, eu un solde positif de 28 000 créations d'emplois.

Les différentes crises agricoles ont des répercussions sur les industries d'amont et d'aval ; la crise de l'ESB en a eu sur les abattoirs, les entreprises d'équarrissage, sur celles produisant des aliments pour le bétail, sur les entreprises de transport, de conditionnement. Les crises climatiques perturbent l'approvisionnement des industries de transformation des fruits et légumes, qui est également perturbé par la volatilité des prix.

Elles contribuent à accélérer la concentration des outils de production. Le nombre d'abattoirs a été réduit d'un tiers entre 1990 et 2000 alors que la production augmentait de 6 %.

Le développement de relations contractuelles, de partenariat devrait avoir des conséquences bénéfiques sur le long terme pour l'ensemble des parties prenantes.

Le plan d'action pour l'agroalimentaire, dont a été chargé le secrétaire d'État à l'Agriculture, Nicolas Forissier, devrait permettre de définir des mesures qui prennent en compte les situations de crise.

---

[26] Source : périmètre coopératif 2003, pôle économie - Coop de France.

5. Conséquences sur le commerce extérieur des produits agroalimentaires

En 2001, l'excédent commercial du secteur agroalimentaire a baissé de 1,8 milliards, les exportations de viande bovine et d'animaux vivants reculant de 0,7 milliard d'euros en liaison avec la seconde crise de l'ESB et avec l'épizootie de fièvre aphteuse qui ont entraîné un embargo de la part de certains pays importateurs. L'interdiction fin 2000 de l'utilisation de farines et graisses d'origine animale entraîne un accroissement de l'importation des fèves et tourteaux de soja de 240 millions d'euros.

Dans le cas de crises sanitaires, cela peut être le pays exportateur qui interdit, pour une période déterminée, l'exportation de produits susceptibles d'être contaminés (ESB, dioxine, salmonellose) ou le pays importateur qui met un embargo sur les importations. L'INRA a démontré que la première source de pertes économiques pour l'économie française au cours d'une épidémie de fièvre aphteuse était l'embargo dont le coût s'élevait jusqu'à 56 millions d'euros par semaine.

Lors de la crise de l'ESB, il a été reproché à la France de ne pas appliquer la levée de l'embargo, décidé par la Commission européenne, sur les viandes anglaises.

Les motifs de sécurité sanitaire invoqués peuvent parfois être utilisés pour protéger le marché intérieur, ils sont alors considérés comme des obstacles non tarifaires au commerce extérieur et peuvent faire l'objet de recours devant l'organe de règlement des litiges de l'OMC.

En 2003, l'excédent du commerce extérieur agroalimentaire, 8,7 milliards d'euros, reste stable. Les exportations de blé tendre, en recul important en 2002, progressent malgré une baisse de la récolte, bénéficiant, au premier semestre, des stocks liés à la bonne récolte 2002. En 2003, le prix du blé a été élevé, contrairement aux deux précédentes campagnes où les importations massives de la Russie et de l'Ukraine avaient tiré les prix à la baisse. Les exportations de maïs sont en baisse.

En raison de la sécheresse, on enregistre un repli des exportations des fruits et légumes. Le déficit de la balance commerciale progresse de 26 % en valeur pour les légumes frais en raison de la progression des importations et de la baisse des exportations.

Les crises des autres pays peuvent être très profitables à la filière domestique, qui est toutefois vulnérable en cas de crise sanitaire, car les épizooties s'étendent très vite dans une économie largement ouverte.

6. Les crises ne pèsent pas uniquement sur la filière agricole

La réduction de la production se traduit, peut se traduire, si elle n'est pas compensée par des importations, par des hausses de prix à la consommation. En 2003, la hausse des prix des pêches est très importante, celle des abricots et des cerises également. Le prix des fruits cultivés hors serre est très dépendant des conditions climatiques, en liaison aussi avec l'offre et avec la demande, celle-ci étant plus forte en période de grosse chaleur.

En 2004, les prix des fruits ont été à la baisse pendant une partie de l'été sans que cela se traduise par une augmentation de la consommation.

Paradoxalement, les prix à la consommation peuvent augmenter alors que la demande est en baisse. Ce fut le cas lors des crises de l'ESB. Le consommateur s'est reporté sur des viandes de qualité supérieure. Par ailleurs, les mesures de prévention, de contrôle sanitaire, les nouvelles contraintes de l'équarrissage ont un coût, répercuté sur le consommateur ou le contribuable. En 2001, selon l'INSEE, la viande de bœuf, malgré une baisse de la demande, augmente de 4 %. Le prix des viandes de porc, de mouton et de volaille étaient en hausse (14 % pour le mouton, 10 % pour le porc et la volaille) en raison du report de la demande.

D'autres secteurs d'activité sont plus ou moins directement touchés par les crises agricoles. Ce fut le cas du tourisme avec la fièvre aphteuse, même si les répercussions furent bien moindres qu'au Royaume-Uni. De même, une région où la végétation, les cultures, sont desséchées, qui ne présente que désolation, n'a pas d'attrait pour le touriste.

L'économie générale d'une région où sévit une crise agricole en subi les conséquences.

La crise pèse sur le contribuable. Comme il a été précisé précédemment, d'importants concours publics ont été apportés à la filière agricole afin d'atténuer les conséquences de la crise. Les concours publics liés à la crise de 2000-2001 de l'ESB se sont élevées à 1,144 milliard d'euros en 2001, financés par l'État et l'Union européenne, auxquels se sont ajoutés des financements des collectivités locales et des organismes professionnels. En 2003, les seules dépenses de l'État liées à la sécheresse se sont élevées à 284 millions d'euros. S'y sont ajoutées d'autres mesures de dégrèvement de taxes ou de report des charges sociales et des aides financées par la profession par l'intermédiaire du Fonds national de garantie des calamités agricoles.

Selon les comptes nationaux provisoires agricoles, les concours publics des années 20001 à 2003, mis en oeuvre pour compenser la seconde crise de l'ESB et la sécheresse de l'été 2003, ont représenté 8 % du montant global des concours publics aux activités agricoles, en moyenne, au cours de ces trois dernières années.

L'on peut, par ailleurs, noter que, selon le service central des enquêtes et études statistiques du ministère en charge de l'agriculture, l'indice des prix agricoles, égal à 100 en 1995, n'a guère évolué, et même était inférieur, alors que l'indice des prix alimentaires était en forte augmentation.

Les produits agricoles encadrés par la PAC ont baissé de 20 à 30 % entre 1992 et 1999. Parallèlement, les prix à la consommation ont augmenté dans les mêmes proportions pendant cette période.

7. Les crises entraînent-elles une diminution du nombre d'exploitations agricoles ?

7.1. Le nombre d'exploitations agricoles ne cesse de diminuer :

Nombre d'exploitations en milliers				
1970	**1979**	**1988**	**2000**	**2003**
1 588	1 268	1 017	664	590

Source : Agreste - Recensements agricoles et enquête 2003 sur la structure des exploitations agricoles

Il a été divisé par deux entre 1979 et 2000. Le pourcentage de réduction moyenne annuelle s'est accéléré entre les deux derniers recensements. Sans doute cette diminution ne résulte-t-elle pas des « crises » mais est liée à « la crise » de l'agriculture, à son évolution dans un contexte d'ouverture internationale de plus en plus large.

En 2003, le nombre d'exploitations agricoles n'est plus que de 590 000, dont 370 exploitations professionnelles[27]. Le nombre de ces dernières s'est réduit de 2,3 % par an, entre 2000 et 2003, après une diminution de 3 % par an, en moyenne, de 1998 à 2000.

Les crises peuvent inciter certains exploitants à anticiper leur départ à la retraite ou parfois à changer d'activité mais elles ne sont, sans doute, qu'un facteur parmi bien d'autres comme le développement sur les départs précoces en agriculture le montre. Le phénomène a été accéléré au début des années 90 en raison de l'âge des exploitants et des dispositions de pré-retraites mises en place en 1992 pour les exploitants âgés de plus de cinquante-cinq ans. Ces départs se sont traduits par un agrandissement des exploitations restantes, la SAU a crû de 50 % entre les deux derniers recensements passant à 42 ha. La taille moyenne des exploitations professionnelles était de 70 ha en 2003, soit cinq hectares de plus qu'en 2000.

L'on note également une évolution différente selon les productions. Si la superficie de blé tendre et de maïs a peu augmenté depuis 1980, alors que la production s'est fortement accrue du fait des augmentations des rendements, en revanche, la superficie du verger français ne cesse de se réduire en raison de la concurrence européenne et de la prolifération de la sharka (maladie des arbres

[27] Entre 2000 et 2003, ce sont surtout les exploitations en polyculture et polyélevage qui diminuent fortement en nombre.

fruitiers). Depuis 1990, pêchers et nectariniers ont vu leur superficie se réduire de 37 %, les pruniers de 18 %.

Plus des deux tiers des exploitations porcines ont disparu au cours des douze dernières années et l'on assiste à une concentration des élevages avicoles. Le nombre d'exploitations d'élevage bovin ne représentait plus en 2001 que le quart de celui de 1970.

7.2. Les départs précoces en agriculture

L'on peut penser que les crises agricoles ont un impact sur les départs précoces en agriculture bien qu'il soit difficile d'établir un lien direct de cause à effet. Selon François Lefèbvre, du CNASEA, entendu par la section, l'on assiste à une accélération de l'abandon anticipé du statut de chef d'exploitation agricole. Ces départs anticipés, avant l'âge de cinquante-cinq ans (âge auquel l'agriculteur peut demander à bénéficier d'une pré-retraite), représentaient, en 2000, 40 % des 36 000 départs annuels. En 2000 et 2001, 30 % des départs de l'agriculture ont eu lieu avant l'âge de cinquante ans.

Cette moyenne nationale de 40 % recouvre d'importantes différences régionales puisqu'on enregistre un taux minimum de 23 % dans le département de l'Aisne pour atteindre un taux maximum de 62 % en Corse. Le nord de la France semble plus épargné par ces départs précoces. Parmi les agriculteurs concernés, les femmes sont deux fois plus touchées que les hommes, les agriculteurs qui n'avaient pas reçu la dotation aux jeunes agriculteurs sont aussi plus touchés que la moyenne, le manque de formation apparaît également comme un facteur aggravant.

Les départs frappent davantage les petites exploitations pour des raisons économiques. Dans la région Rhône-Alpes et en Bretagne, les grandes exploitations ne sont pas épargnées par ces départs précoces.

Sont sensiblement plus concernées, les exploitations qui ont des productions atypiques.

Les taux de départ précoce sont plus fréquemment observés chez les exploitants à statut individuel.

Selon l'étude du CNASEA, c'est souvent une accumulation de raisons qui ont conduit à quitter l'exploitation. C'est un sentiment de « ras-le-bol » général où s'entremêlent des problèmes économiques liés à des crises agricoles (sécheresse, inondation, épizootie…), des problèmes de santé, de pénibilité du travail, de conflits d'ordre familial ou entre associés.

53 % des départs précoces seraient liés à des causes économiques. Parmi les autres, 10 % seulement ont quitté l'agriculture parce qu'ils avaient envie de faire autre chose.

Les anciens agriculteurs disent avoir apprécié le métier d'agriculteur et l'apprécier toujours, mais les trois quarts se déclarent pessimistes sur l'avenir de l'agriculture.

7.3. L'augmentation du travail salarié

En 2000, 1 155 000 personnes, chefs d'exploitation, coexploitants et membres de leur famille, travaillaient à temps plein ou partiel sur les exploitations agricoles. A ces actifs familiaux, s'ajoutaient 164 000 salariés permanents, dont le nombre était en croissance dans la moitié des régions et dont la progression était particulièrement importante en Bretagne.

Les actifs permanents (hors salariés saisonniers ou occasionnels) ont diminué de 3,6 % par an entre les deux derniers recensements agricoles (- 6% par an dans les Alpes-Maritimes et le Loir et Cher, - 2 % dans la Marne). Mais la part du travail salarié a progressé, elle fournit le quart du travail des exploitations contre 16 % en 1988. En 2000, 11 % des exploitations avaient recours à un ou des salariés permanents.

Les exploitants ont également recours à des emplois saisonniers pour la cueillette de fruits, les vendanges ou d'autres travaux saisonniers. En 2000, 177 000 exploitations employaient des saisonniers ; près des trois quarts des exploitations des Pyrénées-Orientales en emploient. L'emploi saisonnier est particulièrement sensible aux crises.

8. L'impact des crises sur l'installation en agriculture

Il est difficile de dire si les crises influent sur le nombre d'installations. Elles peuvent contribuer à libérer des terres, les exploitants âgés ou en difficulté financière étant plus enclins, ou se trouvant forcés à prendre la retraite ou à changer d'activité. Les jeunes qui souhaitent s'installer en agriculture peuvent ne pas y être incités par le manque de visibilité résultant d'une mondialisation accélérée, manque de visibilité accrue par la réforme de la PAC de juin 2003, dont on a encore du mal à bien mesurer quel en sera l'impact.

La politique de l'installation en agriculture a pour objectif d'aider le jeune agriculteur à reprendre ou à créer une exploitation et de faciliter la transmission des exploitations. Elle permet d'attribuer aux jeunes agriculteurs, sous certaines conditions, une aide au financement du démarrage de leur activité, accordée sur la base d'une étude prévisionnelle d'installation devant en montrer la viabilité. Le montant de cette aide varie selon que l'installation se fait en plaine (8 000 à 17 300 €), dans des zones défavorisées (10 300 à 22 400 €) ou en zone de montagne (16 500 à 35 900 €). Jusqu'à présent, elle était versée en deux fractions. Le CNASEA a pu constater dans son étude sur le thème des départs précoces de l'agriculture (déjà citée) que les agriculteurs qui n'avaient pas bénéficié de cette dotation attribuée sous condition, notamment de niveau de formation, étaient plus vulnérables.

Tableau 3 : Montants de la DJA en euros

		Plaine	Zones défavorisées	Montagne
DJA	Mini	8 000	10 300	16 500
	Maxi	17 300	22 400	35 900
DJA majorée	Mini	8 000	10 300	16 500
	Maxi	25 300	32 600	52 400
DJA agriculteurs à titre secondaire	Mini	4 000	5 150	8 250
	Maxi	8 650	11 200	17 950

Source : CNASEA

L'on constate une diminution du nombre de Dotations aux jeunes agriculteurs (DJA) (premiers versements), passés de 10 405 en 1985 à 5 992 en 2002, avec un nombre maximum de 12 930 en 1999. En 2002, 29 % des installations se sont faites hors cadre familial.

Le taux de renouvellement qui était d'une exploitation sur quatre départs au cours des années 90, était d'une installation pour deux départs en 2000. Selon une étude du CNASEA, le taux de renouvellement devrait progresser et atteindre 70 % ; valeur qu'il devrait conserver à l'horizon 2014.

Plus que les crises conjoncturelles, la structure démographique serait le facteur prépondérant des évolutions observées.

9. Les exigences de qualité de la part du consommateur

Les crises ont également conduit le consommateur à se montrer plus vigilant et plus exigeant en matière de qualité

Le consommateur a été très perturbé dans ses actes d'achat par les crises sanitaires des deux dernières décennies. La baisse brutale de la consommation de viande bovine après les crises de l'ESB, la suppression de la consommation de cette même viande dans la restauration scolaire sont la traduction de ce doute vis-à-vis de l'innocuité de produits alimentaires considérés jusque là comme les éléments « nobles » de notre alimentation.

Comme le souligne le Conseil national de l'alimentation dans son avis sur la notion de qualité, adopté le 26 mars 2002, malgré les crises récentes, le niveau de la qualité générique qui repose principalement sur la sécurité sanitaire des denrées offertes sur un marché de masse aux consommateurs est reconnu comme en amélioration constante et le niveau moyen de la qualité générique est bon.

Les crises sanitaires ont conduit à mettre l'accent sur la traçabilité des denrées alimentaires et des produits utilisés en amont de la production et elles ont conduit le consommateur à rechercher des produits sous signe de qualité.

9.1. La traçabilité, outil de prévention des crises

Elle permet de suivre un produit à tous les stades de la production et de sa commercialisation. Comme le souligne le Conseil national de l'alimentation dans son avis sur la traçabilité des denrées alimentaires, celle-ci doit poursuivre deux

objectifs : fiabiliser l'information donnée aux utilisateurs des produits et contribuer à la sécurité des aliments en permettant le retrait de lots de produits non conformes. La traçabilité doit être conçue comme un « outil de confiance pour le consommateur ». En permettant les retraits ciblés de produits susceptibles de présenter un risque elle permet ainsi d'éviter les crises de défiance vis-à-vis de ce type de produits.

La traçabilité présente un intérêt pour les professionnels, les consommateurs, les pouvoirs publics. La définition en a été posée, en premier lieu, par la norme ISO 9000-2000 sur le système de management de la qualité.

L'article 100 de la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole consacre le principe de traçabilité et renvoie à un décret en Conseil d'État pour établir la liste des produits ou denrées pour lesquels la traçabilité doit être assurée.

La réglementation européenne imposera à compter du 1er janvier 2005 (règlement 178-2002) à tous les opérateurs une obligation de traçabilité pour les denrées alimentaires ainsi que pour les aliments pour animaux, « à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution ».

La crise de l'ESB s'est traduite par la mise en place d'obligations particulières. En 1998-1999, des procédures de traçabilité individuelle ont été mises en place au niveau des abattoirs. La réglementation européenne a rendu obligatoire, au 1er janvier 2002, l'origine complète (naissance, élevage et abattage) ainsi que le numéro de lot, le numéro d'agrément de l'abattoir et de l'atelier de découpe. Ces dispositions communautaires en matière d'étiquetage et de traçabilité des viandes bovines ont eu pour conséquences que certaines dispositions existant en France à la suite d'accords interprofessionnels n'ont plus eu qu'un caractère facultatif, comme l'indication de la race bovine.

La traçabilité est très difficile à mettre en œuvre pour les produits transformés ainsi que pour les filières conduisant à d'importants mélanges de produits ou à l'incorporation d'ingrédients à faible dose.

Une réglementation européenne a été édictée pour la traçabilité des produits OGM et dérivés d'OGM, des règles d'étiquetage ont été établies en avril 2004.

La traçabilité est un outil de gestion de la qualité qui s'insère dans un dispositif plus large comportant la mise sous assurance qualité des sites de production (Normes ISO 9000, ISO 14000), mise en place du système Hazard analysis critical control point (HACCP), de guides de bonnes pratiques d'usage et de fabrication. Ces systèmes de gestion de la qualité mis en place par les entreprises, en permettant une détection plus rapide des incidents affectant le cycle de production, doivent favoriser la prévention des crises.

Mais suffit-il d'avoir mis en place un système de traçabilité performant dans un contexte d'échanges extérieurs très importants si les contrôles des produits importés sont insuffisants ?

9.2. L'importance de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) dans l'évaluation des risques, sources éventuelles de crises

Les crises et alertes sanitaires ont mis en évidence le rôle de l'Institut de veille sanitaire et le rôle particulièrement important de l'AFSSA dans l'évaluation scientifique des risques sanitaires et nutritionnels des aliments destinés à l'homme ou à l'animal, condition indispensable à leur maîtrise.

Créée par la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, elle a pour mission de contribuer « à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation, depuis la production des matières premières jusqu'à la distribution au consommateur final ». Elle a un rôle de veille et d'alerte. Elle émet des avis, formule des recommandations, et a un rôle d'expertise et d'appui scientifique et technique auprès du gouvernement. Elle peut s'autosaisir ou être saisie par les ministères et aussi par les associations agrées de consommateurs. Ses avis sont rendus publics.

La liste des avis rendus sur l'ESB est révélatrice de l'importance de l'AFSSA lorsqu'il y a crise sanitaire.

Le Conseil national de l'alimentation s'est prononcé en janvier 2003 pour la possibilité pour les organisations professionnelles ou interprofessionnelles du secteur agroalimentaire de saisir l'AFSSA pour une évaluation de risque « suspectable » concernant les aliments destinés à l'homme ou aux animaux, les procédés et les conditions de production, transformation, conservation, transport, stockage et distribution des denrées alimentaires.

La crise de l'ESB, celle de la fièvre aphteuse, les diverses crises de fièvre aviaire, le SRAS, ont montré qu'elles ne pouvaient être traitées uniquement au niveau national, d'où l'importance d'organismes comme l'Office international des épizooties ou le CODEX alimentarius.

Au niveau européen, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA) a été mise en place pour répondre aux préoccupations des consommateurs en matière de sécurité des aliments, notamment après la crise de la vache folle.

9.3. Les signes de qualité

Le consommateur a un rapport à l'aliment différent s'il connaît « son histoire » et en période de crise cela le rassure. D'où le succès de produits sous signe de qualité, signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine ou signes privés comme les marques qui engagent le nom et la responsabilité d'un acteur identifié.

Ces produits sous signes officiels de qualité (AOC, Label Rouge, Certification de conformité, produits de l'agriculture biologique) présentent pour le consommateur un certain nombre de garanties. Ils répondent en effet à un engagement volontaire des producteurs qui doivent respecter un cahier des

charges plus contraignant que la réglementation, discuté entre les producteurs et les instances compétentes (Institut national des appellations d'origine ou Commission nationale des labels et certifications) puis approuvé par les ministres en charge de l'agriculture et de la consommation. Le respect de ces cahiers des charges est assuré par des services de contrôle public (INAO et DGCCRF) ou par des organismes certificateurs privés accrédités par le Comité français d'accréditation et agréés par les pouvoirs publics.

S'ils rassurent le consommateur, ces produits n'échappent pas pour autant totalement aux crises, crises sanitaires ou, à plus forte raison, crise de mévente comme c'est actuellement le cas pour certains vins AOC et vins de pays.

La politique des signes officiels de qualité manque de lisibilité comme le soulignait le rapport du Conseil économique et social de M. Gilbert Louis, en 2001. Le consommateur se perd dans tous ces signes, il confond souvent signe de qualité et signe d'origine. Ce manque de lisibilité a été accentué par le recoupement avec les signes de qualité européens mis en place en 1991 et 1992.

En 2003, la consommation de produits sous signes de qualité a représenté 19 % de la consommation alimentaire des ménages français.

9.4. La recherche

Elle joue un rôle essentiel pour mieux comprendre certaines crises du secteur agroalimentaire, elle contribue à leur maîtrise et à leur prévention. L'INRA, avec d'autres organismes de recherche, avec les écoles d'enseignement agricole ou les universités, en est l'un des pivots.

C'est ainsi que l'INRA contribue au sein du groupe « Prions » aux recherches sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles. Le test mis au point par le Commissariat à l'énergie atomique permet une détection de l'ESB en cinq heures. L'INRA développe ses travaux dans le domaine des zoonoses (maladies infectieuses des animaux vertébrés transmissibles à l'être humain), du franchissement de la barrière d'espèce qui concernent au premier chef les problèmes de sécurité du consommateur.

Une méthode fiable assurant la traçabilité de la viande, en comparant l'ADN d'un échantillon de viande prélevé en magasin avec un échantillon prélevé sur l'animal à l'abattoir, a été mise au point.

Les progrès scientifiques et technologiques ont permis une meilleure et plus rapide détection et identification des agents pathogènes.

Une traçabilité numérique se développe grâce aux progrès de la micro-électronique.

L'investissement recherche doit être comparé au coût des crises pour la filière agroalimentaire et pour la société. Entre 1996 et 2000, selon M. Jean-Claude Saunier, auteur d'un rapport sur « *Les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments* »[28], l'Europe a consacré 80 millions d'euros à la recherche sur le prion alors que le coût pour le recensement et la destruction des bovins susceptibles d'être contaminés s'est élevé à 2,7 milliards d'euros pour le seul exercice 2001-2002.

Des méthodes très pointues permettent d'authentifier des qualités particulières des denrées alimentaires. C'est ainsi que les méthodes de certification mises en place par l'INRA consistant en des analyses isotopiques, spectrales et biologiques permettent de savoir si les bovins ont pâturé en montagne ou en plaine, si l'animal a été nourri avec de l'herbe de foin ou de l'ensilage, s'il a été nourri avec un régime omnivore ou avec un régime herbivore. L'on peut savoir si les vaches dont le lait a servi à faire le Reblochon ont pâturé sur le territoire de l'appellation.

Comme il a été indiqué précédemment, l'INRA participe au programme « Porcherie verte » avec seize autres partenaires afin de concevoir et de promouvoir des systèmes de production porcine diversifiés, compétitifs et respectueux de l'environnement.

En collaboration avec Météo-France, le Centre national d'études spatiales, le Bureau de recherches géologiques et minières, l'INRA a analysé l'impact de la sécheresse exceptionnelle de 2003 sur l'agriculture et la végétation tout en tenant compte des techniques culturales.

Les données climatiques enregistrées ont, par ailleurs, été comparées aux différents scénarios envisagés pour le 21e siècle ce qui a permis de pronostiquer une probabilité de retrouver une telle situation dans les années à venir.

Comme le souligne Mme Marion Guillou, présidente de l'INRA, les chercheurs travaillent *« à partir de questions concrètes posées par la société dans toutes ses composantes »* sans pour autant renoncer à la démarche d'excellence de la recherche fondamentale, essentielle à l'évolution de l'agriculture.

Cet investissement dans la recherche est un facteur essentiel d'évolution de ce secteur qui devra assurer l'alimentation d'une population mondiale de plus en plus nombreuse dont une partie souffre encore de malnutrition.

---

[28] *« Les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments »* Jean-Claude Saunier, rapporteur. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques - 2004.

II - LES CONSÉQUENCES SOCIALES

La crise est souvent perçue comme inévitable dans un processus d'évolution d'une société. Les étapes de la modernisation de l'agriculture sont jalonnées de crises, qui ont peu à peu éliminé les plus faibles et contribué à la diminution du nombre d'exploitations, à leur agrandissement et, en fait, à la modernisation de l'agriculture.

Pourtant, chaque étape de cette évolution s'accompagne de drames personnels ou collectifs touchant à la fois les exploitations, les salariés et leurs familles.

Il convient d'établir une relation entre les crises et la pauvreté des agriculteurs et des salariés agricoles et d'examiner en particulier si celle-ci augmente en période de crise.

1. Pauvreté, précarité chez certains chefs d'exploitations agricoles

La précarité est une réalité en agriculture. Une enquête de l'INRA[29] établit que 40 % des exploitants ont des revenus inférieurs au SMIC et que 26 % des ménages agricoles sont en situation de pauvreté, contre 14 % pour l'ensemble de la population.

Pauvreté, précarité, les deux termes sont souvent employés. Dans son rapport « *Grande pauvreté et précarité économique et social* »[30], le Père Wresinski définissait ainsi la précarité : « *C'est l'absence d'une ou plusieurs sécurités permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences graves et définitives… »*

Cette définition peut s'appliquer aux agriculteurs en difficulté. En effet, les crises agricoles intervenant sur des exploitations déjà fragilisées sont la cause de cette insécurité, qui conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence.

En effet, la précarité ne se détermine pas en terme de seuil[31] (qui peut monter ou descendre). Ce n'est pas une notion objectivable. Elle ne se définit pas comme une frontière.

La précarité se définit plutôt en terme d'état : d'insécurité, de dépendance. Elle peut conduire à la pauvreté . Est considérée comme pauvre[32], toute personne qui ne parvient pas à satisfaire un certain nombre de besoins jugés fondamentaux (habillement, alimentation, logement, santé…).

---

[29] *« Pauvreté et RMI dans l'agriculture »* - Rapport de l'unité mixte de recherche INRA-ENESAD, sous la direction de Philippe Perrier-Cornet et Michel Blanc - Septembre 2000.
[30] JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 6 du 28 février 1987.
[31] AVTES communiqué-Rome, 26-27 septembre 1997.
[32] Pierre Concialbi, Les cahiers Français n° 286.

En France, sont considérées comme pauvres, les personnes dont le niveau de vie est inférieur à la moitié du niveau moyen de vie des Français. Ces seuils sont qualifiés de relatifs, dans la mesure où ils varient dans le temps et l'espace.

Une étude de l'INSEE[33] montre que sur les 350 000 travailleurs indépendants qui déclarent un revenu inférieur au seuil de pauvreté, la moitié sont agriculteurs ou aides familiaux, soit 175 000. L'étude souligne, par ailleurs, qu'il est toujours difficile de dire si cette pauvreté monétaire correspond à la réalité. En effet, le niveau de vie des indépendants est difficile à appréhender. D'une part, certains revenus sont estimés par l'administration fiscale au regard des forfaits départementaux, d'autre part, les indépendants à faible revenu ont souvent du patrimoine, contrairement aux salariés à faible revenu.

En regardant les chefs d'exploitation à titre exclusif, c'est-à-dire ceux qui ne tirent leurs revenus que de leur activité agricole, on dénombre 156 691 chefs d'exploitation dont le revenu annuel est égal ou est inférieur à 5 128 euros, soit un revenu mensuel de 427,33 euros. Parmi ceux-ci, 5 908 sont attributaires du RMI.

Tableau 4 : Répartition des assurés exerçant l'activité agricole à titre exclusif, selon le revenu professionnel, en 2001

Catégories par revenus	**Non salariés agricoles à titre exclusif**	
	Chefs d'entreprise	**Aides familiaux**
supérieur à 6 fois le plafond de la sécurité sociale (1)	456	8
du plafond SS à 6 fois le plafond SS	40 920	860
de 2028 SMIC (2) au plafond SS	108 067	2 330
de 800 SMIC à 2028 SMIC	189 413	4 396
de 400 à 800 SMIC	79 621	2 231
de 0 à 400 SMIC	71 162	1 749
Rmistes	5 908	117

Source : MSA - données chiffrées, résultats année 2001.

(1) -Le plafond de SS était fixé à 27.350 euros en 2001.

(2) - En 2001, le SMIC annuel est égal à 2028 heures x 6,41 € = 12 999 € et le montant du RMI à 400 euros environ.

1.1. Qui sont les agriculteurs en difficulté ?

Lorsque les agriculteurs sont en difficulté, leurs familles sont touchées ou menacées de pauvreté. Parmi elles, il y a des familles nombreuses, dont le revenu agricole est supérieur au SMIC, mais dont le niveau de vie du foyer reste inférieur au seuil de pauvreté.

[33] Les « travailleurs pauvres » - INSEE Première n° 745 - Octobre 2000.

Actuellement, selon le CREDOC[34], on considère que dans 40 % des exploitations agricoles, le revenu ne permet ni aux chefs d'exploitations ni à leurs éventuels aides familiaux de bénéficier d'une rémunération supérieure au SMIC. Ces conditions conduisent bon nombre de ces agriculteurs au seuil de la pauvreté.

La plupart de ces agriculteurs (59 %) vivent dans un ménage sans autre activité que l'agriculture. Ils sont en général plus âgés que l'ensemble des agriculteurs. Moins du quart est âgé de moins de 40 ans, près de la moitié est âgée de 50 ans ou plus. Les célibataires sont nombreux (25 %). En général, ils consacrent un temps très important au travail sur leur exploitation.

Par ailleurs, dans 20% de ces foyers vivent plusieurs familles, plusieurs générations.

Le niveau de diplôme apparaît faible. Plus de la moitié n'a pas de diplôme ou n'a pas le niveau BEP. Pour autant, le niveau de formation ne semble pas être un facteur déterminant.

Tableau 5 : Répartition par niveau de formation agricole

Niveau d'étude	**Exploitants à faibles revenus Enseignement agricole en %**	**Ensemble des exploitants agricoles Enseignement agricole en %**
Pas de diplômes ou certificat d'études primaire	54	49
BEPC, CAP, BEP	34	40
Niveau BAC	7	8
Niveau supérieur	5	3

Ce niveau de qualification est variable selon l'âge. En effet, la population sans qualification atteint 43 % pour les plus de 55 ans, 17 % pour les personnes entre 40 et 55 ans et 14 % pour les moins de 40 ans.

Les associations de « Solidarité paysanne » observent, pour leur part, que les agriculteurs titulaires d'un niveau BAC ou plus sont sur-représentés parmi ceux qui les contactent, ce qui n'est sans doute pas significatif car ce public est plus à l'aise pour établir des contacts.

On ne peut donc pas conclure que l'âge, la situation familiale ou le niveau de formation sont des facteurs déterminants des difficultés. Peut-être, peut-on souligner que l'environnement affectif, culturel ou relationnel conditionne la capacité de la personne à réagir, à gérer ses difficultés, à affronter les contraintes du métier.

[34] Christine Olm - *« Consommation et mode de vie »* n°155, février 2002.

Ce qui semble marquer cette population, c'est le fait qu'elle ait de faibles possibilités de diversifier les revenus pour échapper à la pauvreté. Si les pluriactifs sont aussi nombreux que dans l'ensemble de la population agricole, cette pluriactivité est beaucoup le fait des seuls chefs d'exploitations.

De plus, cette pluriactivité n'améliore pas beaucoup les revenus, car il s'agit souvent d'emplois peu qualifiés, qui s'exercent dans des zones éloignées des bassins d'emploi.

Les transferts sociaux sont faibles, car il y a peu de couples avec enfants et si les ascendants retraités sont nombreux, leur retraite est trop faible pour permettre au foyer d'échapper à la pauvreté.

1.2. Caractéristiques de la précarité chez les exploitants agricoles

Plusieurs causes conduisent un agriculteur à entrer dans une période de difficulté.

Une étude dans le Cantal[35] permet de distinguer trois causes principales :

- les problèmes de santé évoqués dans la moitié des cas ;
- une rupture professionnelle due à un changement de statut ou une rupture familiale (divorce, mésentente, transmission anticipée) ;
- la faible dimension économique des exploitations qui est évoquée dans 7 cas sur 10.

Les problèmes de santé sont souvent déclencheurs de la précarité. Rappelons que les agriculteurs ne perçoivent pas d'indemnités journalières de leur régime de sécurité sociale. Ainsi, la maladie du chef d'exploitation qui ne peut plus faire son travail, ni se faire remplacer, est de nature à ouvrir une crise qu'il ne sera pas possible de surmonter. Par ailleurs, il est très difficile de prouver une incapacité des deux tiers, qui ouvre des droits, notamment à la pré-retraite.

Il en était de même pour les accidents du travail (41 000 en 2002, dont 121 mortels), jusqu'à l'intervention de la nouvelle législation (ATEXA[36]), en 2002. 42 % des accidents ont lieu dans des fermes d'élevage où la présence quotidienne de l'exploitant est requise.

Souvent, c'est un événement familial qui fragilise les familles d'agriculteurs comme le décès, qui fragilise le conjoint restant, notamment lorsqu'il s'agit de femmes au statut social précaire ou mal adapté : concubines, PACS.

Au-delà de ces événements de la vie familiale, on constate souvent en milieu rural, comme ailleurs, que les inégalités sociales se transmettent aux générations suivantes. C'est pourquoi, entre autres, il est primordial d'aider les personnes à sortir de ce cycle.

---

[35] INRA *« Pauvreté et RMI en agriculture »,* rapport d'étape, 1999-2000.
[36] ATEXA : accidents du travail des exploitants agricoles.

Les difficultés surgissent aussi pour des raisons professionnelles. Certaines trouvent leur origine dans la façon dont s'est déroulée l'installation. 23 % des jeunes agriculteurs s'installent sans aides et, parmi ceux-ci, plus de 80 % sont en situation de précarité dans les 3 ans : les difficultés des agriculteurs sont souvent inscrites dans l'installation.

Une typologie proposée par l'INRA distingue trois catégories : les « exclus de la croissance », les « échoués de la croissance » et les « réfugiés de la ville ».

Les « *exclus de la croissance* » sont issus du modèle ancien de la petite agriculture pauvre. La transformation rapide le l'agriculture, les dispositions de la politique agricole (quotas et normes de qualité), les limites de l'accompagnement technique ont marginalisé un grand nombre d'exploitations qu'il est difficile de dénombrer. Les facteurs explicatifs de cette marginalisation relèvent à la fois du domaine économique et du domaine social et souvent se cumulent.

Une étude, dans le Morbihan, signale notamment parmi ces facteurs : la faiblesse de la SAU et du troupeau, l'inadaptation des bâtiments, l'insuffisance des quotas, l'impossibilité de respecter les nouvelles normes, l'incapacité à gérer (absence de comptabilité), une formation de base insuffisante, une faiblesse technique. A ces difficultés, s'ajoutent des handicaps sociaux : l'isolement, le célibat fréquent, l'alcoolisme, parfois, et d'autres handicaps.

Certaines périodes de la vie professionnelle semblent plus particulièrement génératrices de ce genre d'exclusion :

- pour certains, les années qui suivent l'installation, lorsque les premiers renouvellements de matériels ou de bâtiments manifestent l'impossibilité pour l'exploitant de dégager un surplus ;
- pour ceux qui sont célibataires et souvent sous la dépendance de leurs parents, la disparition de ceux-ci rompt l'équilibre fragile qui existait (diminution des rentrées financières avec l'arrêt du versement des retraites, disparition de l'encadrement familial de l'exploitant avec des conséquences sur sa santé physique et psychique).

Les « *échoués de la croissance* ». Souvent, ils ont cherché à participer à la transformation de l'agriculture, mais ils ont été pris dans un tourbillon qu'ils n'ont pas pu maîtriser. Il s'agit souvent d'exploitants ayant investi, surtout dans le hors-sol, souvent poussés par les entreprises d'aval. Leurs difficultés ont des origines diverses :

- une maîtrise insuffisante de la technique ou de la gestion qui aboutit à des résultats économiques insuffisants ou négatifs ;
- une baisse importante des prix ;
- l'incapacité, pour certains, de maintenir leur production et de rembourser leurs emprunts suite à des problèmes sanitaires ou à des prélèvements familiaux trop importants.

On voit bien comment ces exploitations fragilisées sont les plus menacées lorsqu'une crise, de quelque nature que ce soit, intervient.

Les « *réfugiés de la ville* ». Leur nombre est très faible et variable selon les régions. Il s'agit, le plus souvent, d'installations non aidées réalisées par des chômeurs sur des productions comme l'élevage des chevaux, du hors sol ou de l'agriculture biologique.

Les crises, qu'elles soient liées à la baisse de production (incidents climatiques) ou à la baisse des prix, déstabilisent souvent les exploitations les plus fragiles. Mais on constate souvent un décalage dans le temps entre les causes profondes et les conséquences sur la vie des familles.

Le mécanisme qui met les agriculteurs en difficulté est bien connu. Dans un premier temps, un accident climatique ou autre crée un problème de trésorerie. Pour faire face, assurer le niveau de sa vie familiale, honorer ses échéances, l'agriculteur décapitalise. Alors, les revenus ne sont plus assurés et le mode de vie de la famille s'en trouve altéré.

1.3. Les révélateurs de précarité

Ces crises créent dans les familles des conditions de vie difficiles. C'est d'abord sur le plan financier qu'apparaissent les premières difficultés. Le tiers des familles rencontrées dans l'étude du CREDOC a eu du mal à payer une facture ou un loyer au cours des trois dernières années et plus de la moitié des familles remboursent des prêts et des crédits.

Ces difficultés obligent à des restrictions, notamment dans le domaine de la santé. 16 % des familles affirment avoir dû renoncer aux soins pour des raisons financières au cours des deux dernières années.

La faiblesse du niveau de vie s'accompagne également d'une absence de loisirs et les départs en vacances sont particulièrement rares. Les deux tiers partent au plus tous les quatre ans. Les relations sociales se limitent souvent au cercle familial. Les contacts amicaux sont rares ; on reçoit beaucoup plus rarement à dîner, on limite les sorties en soirée.

En dehors d'une adhésion à un syndicat agricole, ces exploitants s'impliquent peu dans le monde associatif. Les trois quarts n'ont pas d'autres contacts associatifs. Ces exploitants ne peuvent pas compter sur la solidarité familiale. Alors que 14 % des actifs à bas revenus disent pouvoir compter sur un soutien financier venant de leurs proches, ils ne sont que 3 % parmi les agriculteurs en difficulté.

Tableau 6 : Des conditions de vie difficiles

en %	Exploitants à faibles revenus	Autres actifs à faibles revenus	Ensemble des exploitants agricoles
Est propriétaire de son logement	68	17	65
Ne dispose pas de tout le confort sanitaire	8	8	9
Est en situation de surpeuplement	10	25	8
A eu des difficultés à faire face aux échéances financières dans les 3 dernières années.	32	19	8
Le foyer rembourse des prêts ou des crédits	54	26	20
N'est pas parti en vacances au cours de l'année passée.	66	NC	33
Peut bénéficier du soutien financier de sa famille ou d'amis	3	14	5
A renoncé à des soins médicaux pour des raisons financières	16	NC	9

Source : CREDOC

Pourtant, il est souvent admis que la précarité de certains de ces exploitants agricoles a des caractéristiques particulières. Celles-ci tiennent à deux facteurs, qui amortissent les effets néfastes sur leurs conditions de vie : l'autoconsommation et le logement.

Ils sont beaucoup plus nombreux que l'ensemble des agriculteurs à consommer des aliments de base produits sur l'exploitation et à pallier ainsi la faiblesse de leurs revenus.

De même, les deux tiers des exploitants à faibles revenus sont propriétaires de leur logement. Ils sont plus nombreux dans ce cas que l'ensemble des agriculteurs et surtout que les autres actifs à faibles revenus (20 %).

De ce fait, les charges afférentes au logement sont particulièrement faibles. De plus, ces exploitants bénéficient d'un confort minimal : douche ou baignoire, eau chaude et toilettes dans l'habitation. Le confort sanitaire de leur logement est comparable à celui des autres exploitants : seuls 8 % ne bénéficient pas d'installations sanitaires minimales. La taille des logements est par ailleurs suffisante. 10 % des agriculteurs en difficulté sont en situation de surpeuplement, alors que 25 % de l'ensemble des actifs à bas revenus vivent dans un logement trop étroit.

Cependant, le milieu rural manque de logements locatifs. Cette pénurie pénalise les exploitants qui doivent laisser leur exploitation.

Dans les situations de crises, liquidation judiciaire ou rupture de bail, par exemple, il serait bon de garantir le logement au moins le temps de trouver une solution de rechange. Notons que le problème de logement se pose avec plus d'acuité pour les travailleurs salariés agricoles.

L'ensemble des critères décrivant la pauvreté des agriculteurs situe bien la nature de leurs besoins et des aides qui peuvent leur être accordées. Celles-ci se répartissent en deux catégories :

- celles qui sont en rapport avec l'entreprise : appui administratif, appui juridique contentieux, droits à produire, relations avec les partenaires, problèmes techniques, gestion et trésorerie, financement ;
- celles qui concernent la famille : logement, santé. Il est essentiel de faire le point sur l'accès aux droits. Très souvent en effet, on constate que les familles en difficulté n'ont pas mobilisé tous leurs droits.

1.4. Le suicide chez les exploitants agricoles.

La fatigue chronique, la surcharge de travail et le stress engendrent des problèmes de dépression qui, dans le pire des cas, peuvent mener au suicide. *« Les producteurs agricoles travaillent à cent à l'heure, et ne prennent pas le temps de décompresser. Comme ils dépendent des humeurs du temps, de la santé de leurs bêtes et des aléas du marché, il leur est très difficile de consulter »*[37].

Une étude, menée au Canada, illustre ce problème[38]. Les auteurs soulignent la difficulté d'en chiffrer l'ampleur. En effet, au Canada comme ailleurs, sans doute, les coroners ou les médecins légistes hésitent à classer un décès suspect dans la catégorie des suicides. Pourtant, avec de nombreuses précautions d'ordre méthodologique, cette étude met en évidence que les taux de suicide des agriculteurs ont augmenté sur les dix ans que dure l'étude, alors qu'il a baissé ou est resté stable dans le reste de la population canadienne.

Bien qu'il soit impossible, en France, de connaître exactement l'ampleur du phénomène, de nombreux articles mettent en évidence que cette augmentation est en relation directe avec les crises qui touchent le monde agricole.

Dans le rapport du Conseil économique et social de juillet 1993, M. Michel Debout notait déjà que « *les agriculteurs comme les salariés agricoles font partie des populations dont le taux de suicide est supérieur à la moyenne* ».

Un rapport[39] s'est inquiété d'un taux de suicide particulièrement élevé en sud Manche. Il s'attache surtout à mettre en œuvre des moyens pour mieux connaître et comprendre le phénomène du suicide, pour mieux prévenir les passages à l'acte et accompagner les familles endeuillées. Il met toutefois en évidence que le problème est préoccupant et qu'il est difficile de quantifier le nombre de suicides. Un programme d'amélioration de la connaissance statistique du suicide à été mis en œuvre dans les cantons du sud de la Manche. Depuis la canicule de 2003, les certificats de décès sont transmis directement à l'INSERM. De ce fait, il deviendra plus difficile d'analyser régulièrement le phénomène.

---

[37] Le courrier de Saint Hyacinthe, publié au Canada.
[38] Le suicide chez les exploitants canadiens.
[39] Programme régional de Santé Basse-Normandie *"suicide, un appel à vivre"* 1995-2000.

Si le Français qui se suicide est, statistiquement, un homme âgé, dans les départements ruraux, c'est plus souvent un actif de plus en plus jeune. D'après son portrait robot[40], il s'agit *« d'un agriculteur d'une quarantaine d'années, marié ou célibataire (le mariage n'a pas d'incidence), qui a souvent des problèmes d'alcool, d'endettement, et des difficultés relationnelles ».*

Il en est des hommes comme des exploitations, ce sont toujours les plus fragiles qui sont les plus touchés par les crises. Cette crise, ce n'est pas seulement une plaie d'argent, c'est une plaie de cœur et, comme le dit un agriculteur[41] *« c'est pas sûr qu'on s'en remette jamais ».*

1.5. Comment vivent-ils leur précarité ?

Exploitations en difficultés ou agriculteurs en situation de pauvreté ?

Sans doute, ces exploitants en difficultés ne se jugent-ils pas réellement pauvres ? Ils considèrent naturellement que leur niveau de vie est dégradé, mais que cette situation est généralisée à un grand nombre d'agriculteurs. Par ailleurs, ils pensent que leurs conditions de vie sont moins dures, puisqu'ils vivent en milieu rural. On a vu que les conditions de logement et les possibilités d'autoconsommation contribuent favorablement à cette relative qualité de vie.

L'appréhension de la pauvreté est délicate dans le milieu agricole.

a) Le RMI en agriculture

Les exploitants agricoles, allocataires du RMI, sont dans une situation particulière vis-à-vis de l'emploi puisqu'ils exercent une activité professionnelle. L'amélioration technique et la gestion de l'exploitation sont alors les premières issues recherchées. Améliorer le revenu, encourager les exploitants à chercher un complément de revenu en dehors de l'exploitation, favoriser la solidarité entre agriculteurs sont les actions prioritaires à conduire.

Aux problèmes de mentalité s'ajoutent les problèmes législatifs : pour les agriculteurs imposés au forfait, le droit est ouvert en fonction des revenus de la famille. Pour les agriculteurs imposés au réel, l'attribution est faite par le préfet après examen pour avis du dossier de demande par la Commission départementale d'orientation agricole où siège l'ensemble des organisations professionnelles agricoles. Ce dispositif complique la procédure et renforce le caractère, jugé dégradant, d'une mesure pourtant nécessaire.

Cependant, les mentalités changent. Hier, on traitait de « cas social » celui qui était en difficulté. Les crises successives, et parfois violentes, ont averti le milieu agricole et rural que les crises peuvent atteindre aussi les « bien portants ». Certains ont été surpris de se trouver confrontés à une crise alors qu'ils ne l'avaient jamais imaginé. Cette prise de conscience de la fragilité a rendu les hommes et les femmes du milieu rural plus modestes, plus attentifs aux

[40] MSA - Manche - Le Monde 28/10/2002.
[41] Le Monde.

préoccupations de leurs collègues et sans doute prêts à prendre leur part dans des mesures de solidarité.

Le nombre de bénéficiaires du RMI a augmenté de 30 % en 10 ans, passant de 15 205 en 1992 à 21 721 en 2001. Cette montée du RMI au sein du régime agricole est le signe d'une plus grande précarisation de certaines populations agricoles tant salariées que non salariées. Il faut toutefois noter que, sur les 10 dernières années, le nombre de RMI salariés a progressé de 80 % et que celui des non salariés a baissé de 20 % et représente 6.025 personnes.

b) L'accompagnement des personnes en difficulté

Les études[42] montrent que c'est la MSA qui apparaît comme l'organisme professionnel agricole qui peut le mieux prendre en compte les besoins et les aspirations de ces personnes. Dans sa politique d'accompagnement des personnes en difficultés, la MSA cherche à agir sur trois niveaux :

- *la personne* : il s'agit de la prendre en compte telle qu'elle est, avec son histoire de vie, son itinéraire, sa culture, en s'attachant au sens que la personne donne à sa vie, en l'aidant à identifier ses potentialités autant que ses manques, à faire émerger un projet ;
- *l'environnement* : il est important de travailler sur la construction ou la reconstitution du lien social de la personne avec son environnement (famille, réseau de relations amicales, sociales, professionnelles, institutionnelles). L'accompagnement social permet d'identifier les ressources, de les mobiliser pour permettre à la personne de retrouver une place dans son milieu social ;
- *la société* : au niveau national, les agriculteurs allocataires du RMI étaient 5 908 en 2001, leur poids est donc peu important. Pourtant, dans certains départements ruraux, leur nombre peut atteindre 10 % des allocataires.

A titre d'exemples, les MSA du Cantal et du Puy-de-Dôme ont retenu, dans le cadre de leur politique d'action sanitaire et sociale, l'insertion des bénéficiaires du RMI et l'accompagnement des familles agricoles qui se trouvent dans la procédure « agriculteurs en difficulté ».

Dans le cadre de cette procédure, les agriculteurs bénéficiaires du RMI font l'objet d'aides diverses :

- prise en charge des intérêts de prêts bancaires par le Fonds d'allègement de la charge financière (FAC) ;
- prise en charge des intérêts des prêts ;
- prise en charge partielle des retards de cotisations sociales ;
- attribution de droits à produire supplémentaires ;

[42] Etude INRA.

- aides financières exceptionnelles pour faire face aux besoins familiaux ;
- orientation vers la pré-retraite ;
- aide à la réinsertion professionnelle réservée aux agriculteurs reconnus en difficulté et dont la situation n'est pas jugée redressable ;
- accompagnement des agriculteurs par des techniciens de la Chambre d'agriculture, de l'ADASEA[43], du Centre de gestion, du secteur bancaire et des travailleurs sociaux de la MSA.

Ce partenariat entre techniciens et travailleurs sociaux est un atout essentiel dans la prise en compte de la globalité des situations avec souvent pour objectif d'atténuer les conséquences sociales et humaines des aléas de la vie.

En période de crise agricole, les travailleurs sociaux ont un rôle :

- d'écoute auprès des agriculteurs ;
- d'information et d'orientation vers les dispositifs existants et les principales mesures mises en œuvre dans le contexte de crise ;
- de « veille sociale » ;
- d'aide auprès des familles en difficultés qui ont été détectées, en complémentarité de leurs partenaires technico-économiques du terrain.

Le RMI permet d'apporter à ces bénéficiaires à la fois une aide financière pour faire face aux besoins quotidiens de la famille et de faciliter l'accès à des projets d'insertion via le contrat d'insertion. Ces projets d'insertion peuvent concerner tout autant la gestion de l'exploitation, la recherche d'une autre activité, complémentaire via la formation.

L'accompagnement social permet également une amélioration des conditions d'habitat et d'hygiène.

Il importe aussi d'intervenir sur les conditions de vie, qui sont marquées par un certain isolement et une précarité culturelle à l'origine d'une solitude plus fréquente.

Le nombre de dossiers de demandes d'Aide à la reconversion professionnelle (ARP) a augmenté à la suite de la crise de l'ESB.

Ainsi, les MSA, acteurs reconnus de l'action sociale, proposent-elles des actions, des programmes, des suivis adaptés à des publics fragilisés par la succession de crises et par le contexte socio-économique.

[43] Association départementale d'aménagement des structures d'exploitation agricole.

1.6. Quel avenir ?

L'inquiétude, la peur de l'avenir sont fortes pour les agriculteurs en difficulté. Les stratégies pour s'en sortir sont diverses :

a) Subsister ou échapper à la pauvreté

43 % des exploitants en difficulté vivent sur des exploitations dites « de subsistance ». Ce sont de petites exploitations de taille inférieure à 20 hectares. Les revenus sont particulièrement faibles.

Ces agriculteurs sont nombreux à être célibataires. Ils sont relativement âgés et vivent, pour les deux tiers, dans des ménages mono-actifs. Leurs conditions de vie sont particulièrement dégradées. Ils n'ont pas d'autre contact avec d'autres personnes que leur famille. Ils sont sans loisirs, sans couverture santé complémentaire et échappent pour la plupart aux services sociaux. Ils sont peu mobiles, sans projet professionnel et gèrent l'existant. Pour la plupart, ces agriculteurs n'ont pas d'autre choix que l'agriculture. Ils n'envisagent pas d'autre avenir que la retraite.

b) Investir pour s'en sortir

18 % de ces agriculteurs à faible revenu disposent d'exploitations plus grandes que les exploitations de subsistance. Seuls 4 % d'entre eux envisagent de quitter l'exploitation. Contrairement aux précédents, cette volonté de rester sur l'exploitation correspond sans doute à un projet, à un choix qui s'accompagne d'une tentative d'amélioration du niveau de vie par des investissements en temps et en argent.

Lorsqu'ils vivent en couple, le conjoint travaille aussi sur l'exploitation. L'investissement dans l'activité agricole mobilise un temps important qui exclut la possibilité de diversifier les revenus. Ils continuent à s'investir pour échapper à leur situation de pauvreté actuelle, mais avec beaucoup de difficultés pour y parvenir.

c) Échapper à la pauvreté en diversifiant les ressources.

20 % des exploitants disposant de faibles revenus, issus d'exploitations de petites taille, diversifient suffisamment leurs productions pour que le foyer échappe à la pauvreté. Malgré tout, ils estiment que leurs revenus diminuent et sont 42 % à considérer qu'ils ne peuvent pas vivre correctement de leur métier d'agriculteur. Dans ce groupe, on trouve des personnes pour lesquelles le projet s'élabore en cherchant un complément de revenu d'activités à l'extérieur. Ces exploitants font, en réalité, le choix de ne pas tout investir dans l'activité agricole.

Cette typologie du CREDOC montre que, pour certains, l'agriculture est une activité dont ils se désengagent, alors que pour d'autres, elle est, par choix ou par obligation, la seule source de revenus.

Près d'un exploitant sur dix connaît des conditions de vie très dégradées, mais souvent l'activité agricole constitue un mode de vie plus qu'un métier, qu'ils ont toujours connu et auquel ils ne peuvent concevoir d'alternatives. Généralement, leur pauvreté est peu visible, notamment parce qu'ils sont isolés et minoritaires. Cette population est très difficile à identifier et à accompagner lors des crises car elle peut basculer rapidement dans une situation irréversible.

Ils ont du mal à envisager leur avenir :

- 5 % d'entre eux estiment que dans les 10 prochaines années ils vont continuer tant bien que mal à vivre de leur métier même si les conditions n'évoluent pas ;
- 35 % estiment que dans tous les cas, ils ne pourront pas vivre correctement ;
- les autres pensent qu'ils pourront vivre à condition que la situation évolue.

Dans les faits :

- 49 % ne prévoient pas de changement dans les 5 ans ;
- 25 % partiront à la retraite ;
- le nombre de ceux qui abandonnent du fait de la faiblesse des revenus reste peu important. En effet, de nombreuses autres raisons justifient les départs anticipés.

2. Les conséquences des crises sur les salariés des secteurs agricole et agroalimentaire

Deux catégories de salariés sont plus sensibles aux répercussions des crises agricoles :

- les saisonniers de la production agricole ;
- les salariés de l'agroalimentaire.

2.1. Les saisonniers de la production agricole

Les exploitants ne sont pas les seuls à souffrir des crises. Ces difficultés concernent aussi les salariés d'exploitations agricoles et plus particulièrement les saisonniers.

Lorsque le gel s'abat sur une région arboricole, détruisant la production, il n'y aura pas de récolte et les saisonniers qui assurent la cueillette ne seront pas embauchés. Les crises ont très rapidement des répercussions sur l'emploi des saisonniers.

L'emploi saisonnier est un élément important de l'agriculture. Il permet de faire face aux besoins saisonniers et répond à des périodes de forte activité.

a) Les saisonniers: une population hétérogène

L'activité saisonnière n'est pas exécutée uniquement par des travailleurs occasionnels et des demandeurs d'emploi. Elle offre à certains actifs disposant de temps libre la possibilité d'effectuer des travaux saisonniers. Cette pluriactivité est l'un des facteurs de complexité de la méthode de dénombrement des emplois saisonniers.

Les volumes de travail sont relativement importants puisqu'en 2000, la Mutualité sociale agricole dénombre 968.000 contrats concernant des emplois salariés offerts par 97 700 employeurs de main-d'œuvre qui à cet effet, ont utilisé les services de 765 500 salariés en CDD[44].

b) Les secteurs d'emploi des saisonniers

Tableau 7 : Répartition de l'emploi saisonnier par secteur d'activité en 2000

Secteur d'activité	Nombre d'employeurs	Nombre de salariés saisonniers	Nombre de contrats saisonniers
Cultures spécialisées	18 741	215 453	269 635
Champignonnières	109	959	1 062
Élevage spécialisé gros animaux	1 661	3 274	4 051
Élevage spécialisé petits animaux	2 885	11 762	35 749
Conchyliculture	1 405	8 839	10 262
Culture et élevage non spécialisés	28 944	128 891	161 435
Viticulture	35 223	353 133	435 380
Entreprise de travaux agricoles	4 543	21 838	24 486
Entreprise de jardins, paysagistes	3 994	12 627	14 666
Organisme de remplacement, travail temporaire	207	8 789	11 262
TOTAL	97 712	765 565[45]	967 988

Source : CCMSA - Observatoire économique et social, octobre 2003, n° 99.

Trois secteurs totalisent à eux seuls 90 % des emplois saisonniers. Ce sont la viticulture (45 %), les cultures spécialisées (28 %), les cultures et élevages non spécialisés (17 %). Ce sont aussi des secteurs très sensibles aux crises agricoles.

Il est intéressant d'apprécier ces emplois au regard de l'ouverture des droits aux prestations maladie du régime agricole. En effet, seuls les saisonniers ayant effectué au moins 60 heures de travail salarié au cours d'un mois (ou durant 30 jours consécutifs), ou au moins 120 heures au cours de 3 mois civils (ou de date à date) sont susceptibles d'acquérir des droits aux prestations maladies.

[44] En effet, certains salariés sont titulaires de plusieurs contrats.
[45] Ce nombre correspond à 94 000 permanents.

Ainsi, seulement 22 % des travailleurs saisonniers répondent à ces conditions.

c) Typologie des emplois saisonniers.

Une typologie des emplois saisonniers permet d'isoler trois groupes homogènes d'emplois saisonniers.

- **Groupe 1 : « Petites tâches » saisonnières pour jeunes**

Ce sont des emplois précaires privés de droits aux prestations maladie. Ce groupe rassemble 54 % des emplois saisonniers. Ils sont les plus nombreux dans la viticulture et les cultures spécialisées.

Ces emplois durent en moyenne 46 heures répartis sur13 jours. Ces salariés sont jeunes (23 ans en moyenne). La rémunération moyenne horaire est 1,19 SMIC horaire.

- **Groupe 2 : Les emplois saisonniers moins précaires**

Ils ouvrent des droits aux prestations maladies. Ils représentent 19% des emplois saisonniers. On les retrouve dans l'ensemble des secteurs d'activités agricoles.

Ces emplois durent en moyenne 43 jours, correspondant à 186 heures contractuelles. Ces salariés sont plus âgés (31 ans). Leur rémunération moyenne par contrat est nettement plus élevée que celle des autres saisonniers (1. 420 € contre 575 € pour l'ensemble des emplois saisonniers).

- **Groupe 3 : Des emplois saisonniers précaires**

Ces emplois sont occupés par des moins jeunes (47 ans en moyenne). Cette catégorie regroupe 27 % de l'effectif des emplois saisonniers. On les retrouve surtout dans la viticulture, les cultures spécialisés et l'élevage. En moyenne la durée de l'emploi est de 22 jours, correspondant à 53 heures contractuelles. Leur salaire est de 1,21 SMIC horaire.

Dans ces conditions, ces emplois n'ouvrent pas de droits aux prestations maladies.

Ce sont ces saisonniers du groupe trois qui sont les plus fragiles et les plus menacés en cas de crise.

*
* *

D'une manière générale on constate que les saisonniers sont plutôt jeunes: 75 % d'entre eux ont moins de 38 ans. Ce sont surtout des hommes, pour les trois cinquièmes. Leurs contrats sont de courte durée 21 jours calendaires en moyenne ; 5 % d'entre eux seulement ont des contrats de plus de 60 jours. Leur rémunération moyenne est de 1,20 SMIC horaire.

Les saisonniers sont donc très souvent des personnes en situation de précarité. Cette fragilisation est accentuée par le fait que ces travailleurs sont mal répertoriés, passent souvent d'un employeur à l'autre et ne sont pas suivis en médecine du travail. Dans les contrats saisonniers, il n'y a pas de prime de précarité en fin de contrat ni de droits au chômage.

Le travail saisonnier assure des revenus complémentaires à de nombreuses familles habitant en milieu rural. En cas de crises, ces emplois ne sont plus offerts. Il y a là des effets collatéraux qui fragilisent des familles qui ne sont pas toujours considérées comme « familles agricoles ».

Il est nécessaire de mieux protéger et de mieux valoriser le travail saisonnier.

d) Mieux valoriser le travail saisonnier pour les jeunes

Un récent rapport préparatoire à la conférence de la famille 2004[46] propose de faciliter les expériences de travail des adolescents pendant les congés scolaires. En effet, le travail saisonnier est souvent, pour les jeunes, un « job de vacances ». 33 % d'entre eux ont moins de 20 ans et 19 % entre 21 et 25 ans. Le rapport considère que le travail des adolescents pendant leurs vacances est très bénéfique à leur insertion sociale et à leur projet professionnel. Il estime qu'il est nécessaire d'encourager ce type d'activité. Il propose entre autres :

- un cadre d'emploi d'usage simple, attractif pour les employeurs ainsi que pour les jeunes et leurs familles ;
- la valorisation des « jobs de vacances » par un livret d'expérience dans lequel l'employeur peut attester de l'activité menée et porter une appréciation ;
- la valorisation de ces expériences pour faciliter l'accès à des formations exigeant une expérience professionnelle ;
- l'ouverture de droits.

e) Mieux protéger les salariés saisonniers

Plusieurs mesures et dispositifs peuvent améliorer la situation des travailleurs saisonniers:

- mener une politique active en direction du logement des saisonniers ;
- favoriser l'embauche par des contrats successifs, par exemple par les groupements d'employeurs. Les groupements d'employeurs sont une solution pour apporter une réponse pragmatique à ces besoins saisonniers tout en apportant aux salariés concernés une plus grande stabilité et sécurité d'emploi. Comme notre assemblée le préconisait dans son avis du 27 novembre 2002, sur le rapport de Jean-Marcel

[46] ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées - Groupe : Adolescence : projets personnels, engagements collectifs.

Bichat, des règles minimales communes applicables à l'ensemble de ces salariés devraient être fixées ;

- mieux définir ce qu'est la saisonnalité et notamment créer un véritable statut du travailleur saisonnier aménageant l'accès aux droits à prestations maladies, retraite, chômage et prenant en compte l'expérience dans la rémunération.

2.2. Les salariés de l'agroalimentaire

Le secteur des industries agroalimentaires occupe une place importante en terme d'emploi avec 421 000 salariés en 2003. Bien que les effectifs salariés soit en augmentation depuis 1996, on assiste à d'importants mouvements. Les crises agricoles ont également des répercussions sur l'emploi dans les entreprises de l'agroalimentaire.

a) La crise accentue la précarisation des emplois

Une étude de la MSA[47] sur les seules entreprises relevant de son régime (coopératives, CUMA, entreprises de travaux agricoles…) met en évidence que dans ce secteur, l'emploi à temps plein se partage à égalité en CDI et CDD. Naturellement, ces derniers sont les premiers touchés lorsque intervient une baisse d'activité. On remarque ainsi que de 1999 à 2001, les CDI ont augmenté de 3 % et les CDD de 13 %. Les crises précarisent les emplois.

Ces emplois varient selon les secteurs d'activité. Les CDI à temps plein sont concentrés dans les secteurs de l'approvisionnement et des produits laitiers.

L'emploi des CDD à temps plein est particulièrement important dans les secteurs des fleurs, fruits et légumes et de la vinification. Ces secteurs sont fortement marqués par la saisonnalité (20 % des contrats sont signés en juillet).

Les salariés à temps plein de l'agroalimentaire sont concernés par les crises agricoles, mais naturellement, les CDD et les saisonniers sont les plus vulnérables.

La précarisation de ces salariés agricoles est accentuée par l'évolution de leur durée de travail. Or, on constate que sur 10 ans, la durée moyenne du temps de travail tend à diminuer.

[47] Les mouvements d'entreprises agricoles du régime agricole de 1999 à 2001.

b) La crise fragilise les emplois

Au-delà des répercussions sur le nombre d'emplois, la crise influe sur la qualité des emplois et des postes. J. P Mabillon[48] fait remarquer que lorsque la crise touche un secteur ou une activité, les salariés les plus jeunes, les plus mobiles, les mieux formés ont tendance à quitter l'entreprise ou le secteur. Cette décapitalisation appauvrit le potentiel de l'entreprise.

Il pourrait être créé un Fonds social d'intervention, mobilisant les OPCA, les entreprises, les collectivités territoriales et l'État, qui permettrait d'assurer la formation et la reconversion des salariés.

Les crises, notamment les crises sanitaires, peuvent poser des problèmes de déontologie qui se traduisent parfois par une fragilisation de l'emploi. Des salariés peuvent être amenés à dénoncer certaines pratiques douteuses de leur entreprise. Si les faits sont avérés, il serait bon que ces salariés puissent être protégés.

De même, les crises que connaît le milieu agricole, ont des répercussions non seulement sur les exploitants et les salariés agricoles mais aussi sur la vitalité des territoires.

III - LES CONSÉQUENCES SUR LES TERRITOIRES

L'agriculture est l'activité structurante du milieu rural, elle occupe et détermine la plus grande partie de l'espace du territoire français ; 54 % de la surface de notre pays est consacrée à l'activité agricole, les forêts en représentent 27 %, le reste étant constitué de terrains bâtis ou occupés par les infrastructures routières ou ferroviaires ainsi que les espaces naturels. L'agriculture est au cœur de l'activité des populations rurales. C'est ainsi qu'elle a contribué à fixer les industries agroalimentaires, en particulier en Bretagne, dans les Pays de la Loire et dans d'autres régions. Aussi, toute disposition favorable à l'agriculture contribue au dynamisme des territoires ruraux.

1. Un territoire rural diversifié

Depuis une trentaine d'années, le monde rural s'est profondément modifié. On comptait 1 622 000 chefs d'exploitation en 1968, 664 000 en 2000, 590 000 en 2003 et on estime qu'à l'horizon 2015 ils seront 410 000. Pourtant, l'agriculture reste encore un secteur très important en terme d'emplois. Aux chefs d'exploitation, il convient d'ajouter les salariés agricoles, qu'ils soient dans la production, la transformation, l'approvisionnement, les services et l'ensemble des activités de l'artisanat et de l'industrie qui concourt à l'agriculture. Actuellement, on estime qu'une exploitation agricole génère 4 emplois, ainsi l'agriculture représente 10 % des emplois ruraux.

[48] FGTA - Force ouvrière.

Toutefois, la ruralité ne peut pas être appréhendée de manière uniforme. Les analyses les plus récentes de la DATAR[49], montrent que le monde rural n'est pas l'espace monolithique que certains imaginent encore. Bien au contraire, de profondes mutations y sont à l'œuvre.

A un monde rural en perte de vitesse démographique et économique, il convient d'ajouter le nouveau visage de certains territoires ruraux, qui connaissent un renouveau démographique et suscitent un véritable attrait pour nos concitoyens. C'est ainsi que l'espace à dominante rurale connaît globalement une progression démographique (près de 250 000 habitants depuis 10 ans).

Aujourd'hui, la ruralité peut être appréhendée, selon la DATAR, au travers d'une typologie à trois termes :

- les campagnes des villes (28 % des cantons ruraux), comprenant le rural périurbain à fonction résidentielle dominante et l'espace rural dense, résidentiel et productif ;
- les campagnes les plus fragiles (30 % des cantons ruraux), comprenant d'une part, des territoires vieillis et peu denses à dominante agricole et d'autre part, des espaces ruraux ouvriers et traditionnels au tissu industriel en déclin. C'est ce rural profond, le plus isolé, qui est le plus en danger de déshérence. Il se retrouve dans cette « diagonale aride » qui, en gros, va des Ardennes aux Landes en passant par le Massif Central ;
- les nouvelles campagnes, (42 % des cantons ruraux) qui recouvrent deux réalités :
  - le rural à attractivité touristique ;
  - les espaces ruraux en transition où l'emploi agricole important cohabite avec de petites villes. Il concerne les communes qui se situent à moins d'une heure de centres urbains. Dans ce milieu rural, bien qu'ils soient de moins en moins nombreux, les agriculteurs demeurent des acteurs économiques importants. Ils sont en outre, de plus en plus sollicités comme gestionnaires de l'espace rural. Ils contribuent à l'agrément de l'environnement, des paysages et du cadre de vie.

Ainsi, le monde rural intéresse, attire les urbains. De plus en plus, les habitants des métropoles cherchent à vivre ailleurs et autrement, tout en restant liés aux centres urbains.

Les Français entretiennent un lien affectif fort avec le monde rural. Ils en ont une perception très positive[50] : calme, tranquillité, nature, espace, liberté.

---

[49] DATAR, *« Quelle France rurale pour 2020 ? »,* La Documentation Française - Paris 2003.

[50] Hubert Bouchet *« Place et rôle des agriculteurs et attentes de la société »* - JO rapports et avis du Conseil économique et social n° 41103-0016, juillet 2003.

2. Les crises agricoles accentuent la désertification du « rural profond »

Dans ces territoires les plus fragiles, le rôle des agriculteurs est particulièrement déterminant[51] et toute crise qui déstabilise les exploitations fragilise l'ensemble du territoire.

Dans le monde rural profond, à plus d'une heure des bassins d'emploi et des services essentiels à la vie sociale, les jeunes ne veulent plus rester. Une famille d'agriculteurs qui déménage et c'est tout un équilibre qui s'effondre. L'école ferme, l'épicerie, le café-restaurant, le marchand de journaux et de tabac, le bureau de poste, ne trouvent pas de repreneurs. Les petites entreprises qui voudraient persister ne trouvent plus le personnel qualifié.

Les agriculteurs eux-mêmes souffrent de cet isolement. *« L'agriculteur a plus besoin de voisins que d'hectares »* proclame Christiane Lambert, ancienne présidente des Jeunes Agriculteurs. Ce n'est pas une vie d'être agriculteur isolé, il est important d'avoir des voisins avec lesquels l'on peut s'entretenir, s'entraider, créer du lien social et partager la même volonté de continuer à travailler au pays.

Sont également touchés les emplois salariés, permanents ou saisonniers, qu'ils soient fournis par des exploitants agricoles ou des entreprises agroalimentaires, en amont ou en aval des exploitations.

Les jeunes hésitent à s'installer dans un désert et les exploitations ne sont pas reprises. Comment, dans ces conditions, envisager l'entraide, par exemple au niveau des CUMA, la coopération, un groupement d'employeurs de main-d'œuvre, un groupement de producteurs ? Il y manque les hommes, leur volonté, leur capacité de créer, d'innover.

C'est sans aucun doute dans le domaine de la vie familiale et sociale que les « voisins » sont le plus nécessaires au bonheur de ceux qui acceptent de vivre dans ces milieux de profonde ruralité.

Comment aider les familles en charge d'enfants en bas âge ? La crèche est une illusion et très souvent les aides maternelles sont rares. Comment offrir une scolarité satisfaisante lorsque l'école ferme, ou s'éloigne. L'école à classe unique offre de réelles possibilités d'éducation[52]. Elle ne peut pas toujours être maintenue et, dans ce cas, les durées de transport sont une contrainte et une fatigue pour les élèves. La poursuite des études rend très souvent l'internat obligatoire, ce qui génère des charges financières pour les familles, mais se révèle une chance pour les adolescents.

Comment maintenir une jeunesse sur ces territoires, lorsqu'il n'y a plus d'animation, que les transports en commun sont inexistants, et que l'emploi suppose une migration ?

---

[51] *« Le désert rural continue d'avancer »* - La Croix du 23 septembre 2003.

[52] Le film « Etre et avoir » témoigne de la qualité de l'éducation qui peut être vécue dans les écoles à classe unique.

Les personnes âgées sont le plus souvent très accrochées à vivre le reste de leur vie dans le pays qui les a vu naître. Pourtant, elles aussi sont fragilisées et leur sécurité sanitaire n'est plus assurée, lorsque le médecin est loin et débordé. Elles ne sont pas assurées de pouvoir disposer de l'assistance d'une aide ménagère et leur destin dépend de la présence de l'infirmière à domicile qui peut arrêter son activité à tout moment et ne sera sans doute pas remplacée. On ne peut pas abandonner un territoire où vivent ne fut-ce que quelques personnes.

Dans ces territoires en désertification, le problème n'est pas seulement économique. Il faut maintenir ou recréer du lien social, lutter contre l'isolement des personnes âgées et des familles, prendre en compte les besoins des enfants et des jeunes.

Il faut une ferme volonté de tous les partenaires possibles, pouvoirs publics, organismes sociaux, associations, pour travailler sur ces territoires qui sont, ou devraient être aussi des territoires avec des projets, des territoires où les personnes ont envie de s'engager, d'innover, d'exercer des responsabilités.

« Nos villages[53]*, nos bourgs ne sont pas uniquement des points sur une carte géographique, c'est aussi un climat, un type d'agriculture, des habitants qui y vivent, ont des enfants qui vont à l'école, des personnes âgées ayant besoin de soutiens ».*

Les crises agricoles, lorsqu'elles touchent ces territoires déjà fragilisés, accentuent les carences qui bloquent leur développement.

[53] Jeannette Gros, présidente de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

CHAPITRE III

RÉVÉLATION ET GESTION DES CRISES

I - LES MÉDIAS : AMPLIFICATEURS OU RÉDUCTEURS DES CRISES

Coup de tonnerre sur la France de l'élevage en ce 23 octobre 2000. La 2ème crise de l'ESB vient de se déclencher. Les médias sont-ils amplificateurs de crises ?

La crise survient toujours au moment où l'on s'y attend le moins. Immédiatement, les médias s'emparent de l'information. L'activité économique concernée, ici la production de viande bovine, est clouée au pilori sous la pression d'un déluge médiatique. Il faut alors redouter des conséquences économiques mais aussi psychologiques.

De telles crises ne sont pas l'apanage de la seule agriculture. Les autres activités économiques, dans leur propre secteur, doivent aussi y faire face. Parmi les exemples les plus connus, on se souvient de Perrier, du naufrage de l'Erika, d'AZF à Toulouse, de Buffalo Grill etc. Un accident d'aviation, une catastrophe ferroviaire, des faits de société, sont autant de crises que les entreprises ont à gérer dans l'urgence.

La crise résulte d'un événement parfois inattendu dont les conséquences sont imprévisibles et qui entraîne en cascade d'autres conséquences tout aussi imprévisibles.

La médiatisation peut mettre en cause, au-delà du savoir-faire d'une profession, sa réputation et ce fut le cas en ce qui concerne la crise de l'ESB.

C'est par l'entrée sur la scène médiatique que l'événement devient crise. Pour les médias, la crise est une chance. Elle est l'archétype de l'événement qui vient perturber l'ordre des choses. Elle porte en elle-même une multitude de ressorts visibles ou invisibles. Au moment où elle survient, nul ne sait de façon précise quel en sera le dénouement et quand il va se produire. Tous les scénarios sont encore possibles. Elle met en scène des acteurs ayant des points de vue différents. Elle appelle le recours aux experts.

Pour tous les médias, une crise est une excellente opportunité d'audience[54]. Une surenchère médiatique est toujours possible.

Pourtant nombreux sont les médias qui dans cette période de crise ont fait un travail d'investigation sérieux et fourni une information de qualité.

---

[54] Thierry Libaert *« La communication de crise »* - Dunod.

1. Le poids de l'opinion publique et des consommateurs

En fait, les médias ne sont pas les seuls intervenants qui accélèrent les crises et leur confèrent ce caractère dramatique. D'autres éléments contribuent à cette accélération :

- **la complexité technologique et scientifique** : sur de nombreux thèmes, les scientifiques et les experts ne sont pas en mesure de fournir une réponse univoque. Sur des sujets comme l'ESB ou les OGM, aucune réponse n'apporte la clarification souhaitée. Les consommateurs reçoivent une masse d'informations, mais ne disposent pas des clés de décryptage, qui n'existent d'ailleurs pas toujours, propres à se forger un jugement serein. Chaque consommateur réagit donc en appliquant, pour son environnement familial, « le principe de précaution ».

- **la sensibilisation de l'opinion publique à la qualité des produits alimentaires**. Jamais les produits n'ont été aussi bien contrôlés et pourtant, jamais la suspicion n'a été aussi forte. Il y avait 15 000 morts[55] par intoxication alimentaire en 1965, actuellement on estime à une centaine par an le nombre de décès dus à ces intoxications. Mais d'autres inquiétudes fondées sur des risques environnementaux, qui ont été soulignées dans le rapport de la Commission d'orientation du Plan national santé environnement, se font jour concernant les contaminations chimiques ou biologiques, d'origine environnementale, des aliments.

- **la multiplication des normes** : la réglementation devient de plus en précise, afin de mieux protéger le consommateur, en se développant elle accroît les risques de transgression. Les consommateurs sont de plus en plus enclins à ester en justice, parfois de manière abusive.

- **les consommateurs sont de plus en plus méfiants :** la confiance envers les entreprises et les pouvoirs publics se réduit. Cette méfiance est renforcée lorsque les responsables se renvoient la balle, dissimulent parfois la vérité et n'assument pas leurs responsabilités.

- **les prix de plus en plus bas aux producteurs** : la grande distribution est également présente dans la chaîne des responsabilités dans la mesure où, à force de vouloir payer toujours moins chers les produits agricoles, elle ouvre la porte aux produits de moindre qualité. La relation entre producteurs, transformateurs, distributeurs et consommateurs mériterait une étude approfondie afin de responsabiliser l'ensemble de la chaîne

- **la recherche du risque zéro** : la vocation du principe de précaution est de permettre à l'ensemble des acteurs (producteurs, transformateurs, distributeurs, consommateurs, médias, pouvoirs publics…) de prendre leurs responsabilités en matière de risques.

---

[55] D. Bourg et J.L. Schlegel *« Parer aux risques de demain »*, Seuil 2001.

Selon les termes du Président de la République, le principe de précaution s'applique *« chaque fois qu'il faut trancher entre des intérêts immédiats et des risques potentiels, mais difficiles à appréhender avec certitude ».*

Face aux crises, le consommateur réagit de manière parfois brutale. Dans un premier temps, la peur ou le désir de boycotter les produits l'amène à réduire sa consommation. Dans le cas de l'ESB, il a été constaté une chute de plus de 50 % de la consommation de la viande de bœuf. Passée l'alerte médiatique, le niveau de consommation se relève progressivement pour retrouver son niveau initial. Pourtant, la crise s'inscrit fortement dans la mémoire collective. Le consommateur va alors se rassurer par le recours à des produits avec une traçabilité prouvée, il va s'orienter vers des produits du terroir, dûment étiquetés quant à leur origine ou vers des marques à forte notoriété.

2. Les médias pour sortir de la crise ?

Les producteurs ont tendance à stigmatiser les médias et à les accuser d'accentuer la crise.

Pourtant, les médias jouent un rôle essentiel dans la diffusion auprès du public d'une culture scientifique[56]. En alertant le consommateur, ils l'amènent à réagir avec précaution permettant ainsi d'éviter des catastrophes. Ils rendent possible d'éventuels rappels de produits, contribuent à prévenir la diffusion d'épidémies et jouent un rôle primordial dans l'information des populations. Ils stimulent la recherche et incitent les pouvoirs publics à prendre des mesures. Les professionnels reconnaissent que la médiatisation de la crise de l'ESB a permis de gagner quinze ans dans la mise en œuvre de la traçabilité et contribué à la mise en marché de produits de qualité.

Il serait donc exagéré de ne souligner que les effets pervers des médias dans le développement des crises qui secouent le monde agricole. En effet, il est certaines crises, par exemple les crises climatiques comme la sécheresse, les inondations, le gel, ou les crises liées à la mévente des fruits et légumes, où le rôle d'information des médias est essentiel pour alerter la conscience de l'ensemble des citoyens, les préparer à mieux comprendre et peut-être mieux accepter les mesures qui pourraient être prises. Il en est de même lorsqu'il doit être procédé à des rappels de produits.

*
* *

[56] Gilbert Capp *« La sécurité sanitaire des aliments : un enjeu majeur »* - JO avis et rapports du Conseil économique et social, brochure n° 41102-0002 du 20/03/2002.

Les crises qui secouent le monde agricole sont un révélateur pour la société. C'est, selon la définition de Bolzinger[57], *« un paroxysme d'incertitude et d'angoisse où tout est en suspens, dans l'attente d'une résolution prochaine ».* C'est une sorte d'heure de vérité et de choix. C'est un temps où se posent des questions essentielles et la survie du secteur d'activité touché dépend de sa capacité à trouver des réponses adaptées. Les questions que révèle une crise sont inéluctables, tôt ou tard, il aurait fallu se les poser et y répondre.

II - LA RESPONSABILISATION PROFESSIONNELLE

A - L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE, UNE STRATÉGIE NÉCESSAIRE MAIS LIMITÉE POUR FAIRE FACE AU « RISQUE PRIX »

Ainsi que le souligne M. Babusiaux dans son rapport (cf. opus cité), l'organisation économique est une réponse traditionnelle et parfois appropriée au problème de la variabilité des prix. Si elle ne permet pas de prévenir les « accidents de marché », elle permet néanmoins d'en atténuer les effets sur le revenu des agriculteurs. L'organisation peut revêtir plusieurs formes ; M. Babusiaux en note deux : l'organisation « horizontale » et l'organisation « verticale » .

1. L'organisation « horizontale »

Il s'agit principalement de la coopération. La coopération ouvre la possibilité d'une certaine mutualisation du « risque prix » entre les adhérents. Cette solidarité « financière » peut s'exprimer à l'amont (coopératives d'approvisionnement) ou à l'aval (coopératives de collecte et de vente). Les coopératives agricoles assurent, de façon solidaire, la valorisation et la commercialisation et la production agricole. Elles permettent d'organiser les filières face à une demande de plus en plus exigeante et concentrée. Elles sont des acteurs essentiels du tissu économique et social local en fixant, dans les territoires, la production agricole et la valeur ajoutée induite par les unités industrielles de transformation. Elles assurent souvent la fonction de premier employeur sur leur commune ou leur département. Elles constituent un rempart efficace à la désertification du monde rural et aux risques de délocalisation de la production agricole.

Malgré certaines critiques des producteurs, le regroupement reste une stratégie souvent efficace.

Dans les filières porcine et bovine, le caractère cyclique de la production a conduit à constituer des « caisses de péréquation ». Abondées en période faste par des prélèvements sur les apports, ces caisses fournissent à leurs adhérents des compléments de recettes appréciables lorsque les cours sont bas. Elles exigent

---

[57] A. Bolzinger *« Le concept clinique de crise »* - Bulletin de psychologie n° 355.

une gestion rigoureuse, sous peine de laisser d'importants déficits à la charge des producteurs qui les ont créées.

Des « caisses de péréquation » fonctionnent également dans les filières végétales, dans le secteur des fruits notamment. La réforme de l'OCM fruits et légumes de 1996 prévoyait même que des « caisses internes d'assurances contre impayés et risques climatiques » puissent être créées par les organisations de producteurs et soutenues dans le cadre des programmes opérationnels. Les sommes placées dans ces caisses pouvaient bénéficier d'un co-financement de l'Union européenne dans la limite de 5 % du montant du fonds opérationnel. Ce système, qui reconnaissait le lien entre risques climatiques et risque économique, a disparu en 1998.

Le dispositif STABIPORC vise, lui aussi, à aider les éleveurs (de porcs en l'occurrence) à franchir les phases basses du cycle de production. A l'inverse des caisses de péréquation, il est fondé sur des avances de trésorerie, remboursables par les éleveurs. Ces avances de trésorerie sont certes appréciables, cependant, elles sont de moins en moins à la mesure de la violence des crises porcines. De plus, il ne s'agit que d'un dispositif temporaire qui doit, à chaque début de crise, être remis en place et négocié avec les différents partenaires financiers qui abondent le fonds (Crédit agricole, Unigrains, OFIVAL…).

2. L'organisation « verticale »

Il s'agit très souvent des différentes formes de contractualisation et d'intégration. Le partenariat entre producteurs et opérateurs économiques d'amont ou d'aval constitue un excellent moyen de gérer le risque prix.

L'agriculteur signe un contrat avec un industriel ou un distributeur, qui porte généralement sur des quantités et une qualité définies à l'avance et plus rarement sur les prix. Ce contrat permet d'assurer un débouché et offre une certaine garantie. Très répandue dans le secteur ovin, la contractualisation est encore peu développée dans les filières porcine et bovine. Dans les filières végétales, la conclusion d'un contrat, avec spécification du prix, est la règle en matière de légumes destinés à l'industrie et prend, à l'initiative de l'Association française interprofessionnelle pour la transformation des fruits et légumes à destinations multiples (AFIDEM)[58], une importance croissante dans le secteur des fruits transformés. D'une manière générale et même dans les grandes cultures, la contractualisation se développe. Quand il ne se borne pas à entériner un rapport de force déséquilibré mais permet un véritable partage des risques économiques le long de la chaîne agroalimentaire, le contrat se révèle un instrument de stabilisation du revenu incomparable. Cette stratégie a cependant pour contrepartie qu'elle amène le producteur à faire des investissements spécifiques

[58] Association française interprofessionnelle pour la transformation des fruits et légumes à destinations multiples (AFIDEM, créée en 1985) encourage et facilite la mise en place de relations contractuelles entre groupements de producteurs et transformateurs. Des commissions paritaires rassemblent industriels et producteurs pour discuter des contrats de transformation, produit par produit.

qui le rendent plus dépendant. A ce risque d'investissement s'ajoute un risque contractuel : l'industriel peut mettre fin au contrat, avec un préavis plus ou moins long.

Dans le cas de l'intégration, le producteur intégré abandonne la quasi-totalité des décisions à l'industriel. Ce dernier lui fournit les intrants, lui impose un cahier des charges rigoureux et lui achète la totalité de la production à un prix défini à l'avance. En échange de cette subordination, l'industriel prend à sa charge, sur le court terme, la totalité des risques de marché (perte de débouchés, baisse des prix). Cette formule explique que la quasi-totalité des producteurs de volaille de chair (90 %) soient aujourd'hui intégrés. La garantie est malheureusement loin d'être totale comme elle pourrait le donner à penser : rien n'empêche l'industriel de négocier à la baisse les prix et le volume de production à chaque renouvellement de contrat. De plus, comme l'indique M. Babusiaux dans son rapport, la disparition du cocontractant aboutit quasi-systématiquement à celle du producteur. Il convient de veiller à ce que cette situation n'entraîne pas une nouvelle forme de précarité en liant l'ensemble de ses productions à un seul intégrateur.

B - LES MARCHÉS À TERME

Pour certains produits, la protection contre le risque de fluctuation des prix peut passer par un recours aux marchés à terme. En vendant à l'avance tout ou partie de sa production, via des contrats à terme ou des options (cf. encadré ci-après), l'agriculteur, ou l'organisation qui gère la commercialisation de sa récolte, transfère le risque prix à des opérateurs qui spéculent sur l'évolution des cours.

Contrat à terme et option[59]

Un contrat à terme est un accord chiffré et entré sur une bourse pour échanger un produit de caractéristiques données, à une période future spécifiée. Avec un tel contrat, un agriculteur peut vendre une partie de sa production avec des caractéristiques spécifiées, à une période du futur donnée et à un prix donné. Les contrats étant standardisés, le seul paramètre à déterminer est le prix. Ces contrats évitent à l'agriculteur (ou au vendeur) les pertes consécutives à une baisse des prix mais l'empêchent également de profiter de toute hausse des prix futurs.

Une option est un contrat qui donne à l'acheteur le droit, mais pas l'obligation, de vendre (option de vente) ou d'acheter (option d'achat) un contrat à terme à un prix donné au cours d'une période spécifiée, quel que soit le prix sur le marché à terme. Une option protège son détenteur des mouvements de prix à la baisse et lui permet en plus de bénéficier des hausses de prix s'il choisit de ne pas exercer son option. Une prime doit être payée par le titulaire de l'option, que l'option soit exercée ou non.

Source : Rapport Babusiaux - Octobre 2000.

[59] Définitions données par l'OCDE.

Dans le secteur agricole, les premiers marchés à termes sont apparus aux États-Unis au 19e siècle (Chicago Board of Trade). A l'heure actuelle, on en trouve dans le monde entier (Japon, Australie, Canada, Hongrie…) mais les plus actifs sont aux États-Unis où s'échangent non seulement des contrats sur les produits végétaux de base (blé, colza, soja…) mais aussi sur les produits animaux (bovins, porcs, lait…) et les intrants (engrais, phytosanitaires…).

En France, le groupe Euronext propose des contrats à terme pour plusieurs produits : sucre (par l'intermédiaire de Liffe basé à Londres), graines de colza (depuis 1994), maïs (depuis 1999), blé de meunerie (depuis 1998). Depuis mai 1999, les opérateurs peuvent également acheter des options "colza" sur ce marché ainsi que des options blé depuis juin 2002, ces produits étant plus faciles d'utilisation et demandant moins de trésorerie que les contrats à terme. Ces instruments sont surtout utilisés par les organismes stockeurs (négociants ou coopératives) qui ont suffisamment de trésorerie pour répondre aux appels de marge[60].

Le marché « oléagineux », du fait de la plus forte variabilité des prix dans ce secteur, est de loin le plus actif (depuis janvier 2004 700 lots[61] par jour, 500 lots par jour pour le blé et 200 lots par jour pour le maïs). Le nombre de transactions est en forte progression mais il reste sans commune mesure avec l'activité des marchés à terme Nord Américains.

Ces chiffres traduisent l'intérêt croissant notamment des producteurs, des coopératives, des triturateurs, des fabricants d'aliments du bétail, des courtiers, des négociants, des traders, non seulement en France mais également dans toute l'Europe et plus généralement dans le monde pour les marchés à terme de matières premières (« commodities »).

C - UN DÉVELOPPEMENT INSUFFISANT DES ASSURANCES CONTRE LES RISQUES[62]

1. Des assurances contre les risques climatiques insuffisamment développées

a) Le champ actuel de l'assurance est très restreint

Ainsi que le note M. Babusiaux dans son rapport d'octobre 2000 sur « L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture », le champ des risques climatiques couvert par l'assurance est limité puisqu'il se résume pour l'essentiel à la grêle. Il a par ailleurs très peu évolué au cours du temps. Un assureur, GROUPAMA, l'assureur mutualiste agricole, dispose d'une position fortement dominante.

---

[60] Dépôts que les acheteurs et les vendeurs doivent faire chez les courtiers en garantie de leur engagement. Ces dépôts oscillent entre 5 et 10 % de la valeur du contrat.

[61] Un lot est égal à 50 tonnes.

[62] Cette partie reprend l'analyse faite par M. Babusiaux dans son rapport sur l'assurance-récolte

- *La grêle est le principal risque garanti par l'assurance*

L'assurance grêle date du 18e siècle et représente encore aujourd'hui la quasi-totalité des primes d'assurance récolte, soit 185 millions d'euros selon la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) en 1998.

Son taux de souscription est très variable selon les cultures. Le tableau suivant présente une estimation des taux de pénétration selon les classes de cultures. Les fruits sont globalement la production la moins assurée, alors que ce risque est particulièrement fort pour ce secteur.

Tableau 8 : Estimation des taux de pénétration de l'assurance grêle (surface assurée/surface cultivée en %)

Cultures	1971(1)en %	1980(1)en %	1997(2)en %	2000(3) en %
Blé	56	57	55	60
Céréales secondaires (4)	42	55	56	60
Maïs	36	38	48	50
Colza	63	62	64	66
Vignes	27	35	58 (5)	60
Fruits	17	37	36	40

(1) La protection des récoltes des agriculteurs, rapport de M. de Bretteville au Conseil économique et social, 24 mai 1983
(2) Enquête APSAD (Assemblée plénière des sociétés d'assurances pour les dommages)
(3) Fédération française des sociétés d'assurance
(4) Ligne incluant une proportion de maïs
(5) Ce pourcentage apparaît élevé. D'autres sources l'estiment à environ 1/3

Régionalement, le taux de souscription est également très variable. Selon la FFSA, il serait d'environ 90 % dans les régions très spécialisées.

- *Le risque tempête sur récoltes pour quatre cultures*

Depuis 1985, les assureurs proposent, en complément de la garantie grêle, une garantie tempête sur récolte pour les cultures de maïs, colza, tournesol et féverole.

Lorsque cette garantie est souscrite, les capitaux couverts sont identiques à ceux couverts contre la grêle. On estime que 50 % des capitaux totaux assurés grêle sur ces quatre cultures le sont également pour la tempête. Depuis 1996, le nombre de garanties tempête souscrites diminue. Cette évolution ne semble pas traduire une moindre attractivité de l'assurance car elle est parallèle à celle du nombre d'exploitations. En revanche, depuis le lancement de ces contrats il y a 15 ans, il n'a été proposé d'assurance tempête pour aucun autre type de culture et le taux de pénétration, pour les quatre cultures couvrables, ne semblent plus progresser.

- *Des expérimentations de contrats grêle et gel sur vigne*

A titre expérimental existent, en viticulture, quelques contrats d'assurance ajoutant à la garantie grêle celle contre le gel. Il en est ainsi dans le Beaujolais depuis le milieu des années 1980 mais ce contrat ne serait souscrit que par 60 à 70 % des assurés grêle[63], dont le nombre a lui-même diminué. Ces deux évènements sont pourtant les risques climatiques majeurs en viticulture.

L'assureur mutualiste agricole propose, depuis début 2000, dans certains départements du Sud, des contrats grêle et gel sur vigne qui rencontrent un fort intérêt de la part des viticulteurs adhérents de coopératives. D'autres assureurs proposent des garanties analogues à titre expérimental.

b) La définition traditionnelle de la garantie peut parfois poser problème

- *La possibilité d'assurer un niveau de capital inadapté à la réalité de la perte*

Dans les contrats grêle actuellement diffusés, le capital assuré, c'est-à-dire l'engagement maximum de l'assureur en cas de sinistre, est largement laissé au choix de l'assuré. Ce capital est en effet égal au produit du rendement assuré par un prix unitaire pour le produit cultivé, et par la surface cultivée.

Le premier facteur, le rendement assuré, est librement choisi par l'agriculteur. En principe, l'assurance ne peut être une source d'enrichissement pour lui. L'article L 121-1 du code des assurances pose ce principe indemnitaire : *« l'assurance relative aux biens est un contrat d'indemnité ; l'indemnité due par l'assureur à l'assuré ne peut pas dépasser le montant de la valeur de la chose assurée au moment du sinistre ».* C'est pourquoi le rendement assuré est en principe plafonné par le rendement potentiel, c'est-à-dire celui qui aurait été obtenu sur la parcelle en l'absence du sinistre. Dans les faits, ce principe est très difficile d'application et l'expert sinistre ne peut s'apercevoir d'une exagération des capitaux assurés que lorsqu'elle est manifeste.

Quant au prix unitaire assuré, il est également choisi par l'exploitant lors de la souscription du contrat mais, à la différence du rendement, il ne peut être corrigé, après le sinistre[64], en fonction de l'état réel du marché après le sinistre. Or, selon les cultures et selon les modes de commercialisation choisis, le prix assuré peut être éloigné, en plus ou en moins, du prix qui aurait été obtenu sur le marché lors de la récolte. Dans le secteur de l'arboriculture, les aléas climatiques peuvent ainsi avoir des conséquences bénéfiques sur le revenu : bien qu'aucune règle systématique ne puisse être établie, il peut arriver que, suite à la rareté du produit, les prix de vente augmentent et fassent plus que compenser la baisse des rendements. Ainsi, l'année 1998, année de gel de printemps, est également une

[63] Source Groupama.

[64] La réglementation interdit la destruction d'une récolte sinistrée sauf si elle est complètement endommagée.

année record en termes de chiffre d'affaires pour le secteur arboricole, selon les données de l'ONIFLHOR.

Enfin, la définition des capitaux assurés ne permettait pas, jusqu'en 1995, de déduire de l'indemnisation les frais de récolte et plus généralement les frais de production, de conditionnement et de commercialisation non engagés du fait du sinistre.

Les franchises sont un moyen de limiter l'indemnisation[65] et éventuellement de la rapprocher de la réalité de la perte subie par l'exploitation. Elles permettent donc que l'indemnité d'assurance ne conduise pas à un résultat courant avant impôt supérieur à ce qu'il aurait été en l'absence de sinistre, même si les prix ont monté. Dans les faits, la franchise est également librement choisie par l'assuré et une grande variété de franchises existe sur le marché, quant à leurs modalités et leur niveau. Le niveau le plus fréquent est de 10 %.

En 1995, les assureurs, conscients de ces problèmes, ont modifié les contrats sur deux points : plafonnement des capitaux garantis par hectare et possibilité de déduire de l'indemnisation les frais de récolte non engagés.

Symétriquement, la possibilité existe d'une sous évaluation, par l'agriculteur, des capitaux qu'il souhaite assurer.

- *La nécessité de tenir compte des économies de charges à la suite d'un sinistre*

Les frais de culture, de récolte et de commercialisation sont, de manière générale, très supérieurs aux 10 % du chiffre d'affaires que représente, dans le cas le plus fréquent, la franchise du contrat d'assurance[66]. Les frais sont estimés à 20 % pour les céréales, à près de 50 % pour l'arboriculture, avec une moyenne de 40 %.

Certes, les économies de frais à la suite d'un sinistre demeurent partielles lorsque seule une faible partie de la production d'une parcelle est touchée et qu'il faut cependant traiter et récolter la production restante.

Sous cette réserve, une franchise de 10 % risque, dans la plupart des cas, et dans le strict respect des contrats, d'entraîner une sur-indemnisation, sauf si les capitaux assurés ont été d'emblée minorés par l'agriculteur ou l'assureur (sous estimation soit du rendement, soit du prix inscrit dans le contrat par rapport à ce qui était probable). L'exactitude de l'indemnisation résulte donc d'un équilibre fortuit entre la faiblesse de la franchise et la sous estimation du capital assuré. Il serait préférable que la franchise ou la « quote-part du risque restant à la charge

[65] En laissant une part du sinistre à la charge de l'assuré, la franchise est un moyen pour l'assureur (mais non une obligation) de limiter l'aléa moral qui existe en assurance. Lorsqu'un contrat prévoit une franchise, il interdit également à l'assuré de souscrire auprès d'un autre assureur un contrat couvrant cette franchise.

[66] On fait l'hypothèse que le capital assuré est égal au chiffre d'affaires moyen des années antérieures.

de l'assuré » soit fonction du montant des frais économisés du fait de la survenance du sinistre.

- *Une définition de la garantie à la parcelle qui génère des coûts et une lourdeur de l'expertise*

Habituellement, dans un contrat d'assurance dommages, l'assuré déclare son risque à la souscription et n'a d'obligation de déclaration en cours de contrat que si des circonstances nouvelles ont eu pour conséquence d'aggraver les risques ou d'en créer de nouveaux. Les contrats d'assurance grêle présentent la particularité de nécessiter chaque année une déclaration d'assolement. Cette dernière indique, pour chaque parcelle, sa situation cadastrale, sa superficie, son rendement assuré et le prix unitaire assuré. Les frais d'administration des contrats sont donc conséquents, y compris en l'absence de tout sinistre.

En outre, en cas de sinistre, l'assurance grêle traditionnelle donne systématiquement lieu à une expertise sur le terrain, voire dans 25 % des cas à deux expertises successives (constat provisoire après sinistre et expertise finale avant récolte). L'expertise a pour objet d'évaluer les taux de pertes, à l'aide de prélèvements d'échantillons. Pour cela, et quel que soit le type de franchise, l'expert doit partager les parcelles d'une même culture en fractions de parcelles uniformes en rendement et dommages. Il doit ensuite évaluer le taux de pertes pour chacune des sous-parcelles sinistrées homogènes qu'il a définies. Si la garantie prévoit une couverture des pertes en quantité et en qualité, le travail de l'expert est encore plus ardu[67]. Elle est en tous les cas coûteuse en gestion.

Au total, en assurance récolte, les frais (acquisition et administration des contrats, frais de gestion de sinistres et des placements) sont estimés entre 30 % et 35 % du montant de la prime d'assurance, dont environ 5 % pour les frais d'expertise.

Les assureurs estiment d'ailleurs que l'extension de l'assurance à d'autres risques passe par des adaptations des mécanismes de l'assurance grêle.

c) Les autres facteurs explicatifs de l'absence de développement de l'assurance

- *La spirale d'anti-sélection en assurance grêle au début des années 90*

Les années 1992, 1993 et 1994 ont connu une forte augmentation des chutes de grêle, qui se sont traduites pour les assureurs par des taux de sinistres à primes largement supérieurs au taux d'équilibre[68] : 112 % en 1992, 156 % en 1993 et 113 % en 1994. Toutefois, en raison de la forte variabilité du risque grêle selon les années, il est nécessaire d'observer les résultats sur plusieurs années. Sur la période 1985-1994, soit dix ans, le taux de sinistres à primes atteint 85 % et ne couvre donc pas l'ensemble des charges (les sinistres, plus les 30 à 35 % de

[67] Cependant, seul 1 % des expertises donne lieu, selon la FFSA, à des conflits déclarés.
[68] Le taux de sinistres à primes d'équilibre varie selon les sociétés entre 65 % à 70 %. Le complément à 100 % permet de couvrir les frais de gestion.

frais de gestion). La perte pour l'assureur serait en moyenne de 15 à 20 % pour ces dix années.

Face à cette dégradation de leurs résultats, les assureurs ont augmenté les taux de primes et les franchises de la plupart de leurs contrats, particulièrement pour les cultures fruitières. Ils ont également durci les conditions d'expertise. Les hausses de tarifs ont conduit bon nombre d'agriculteurs à ne plus s'assurer, particulièrement les moins exposés au risque, ce qui a dégradé la mutualisation des risques et contribué au renchérissement de l'assurance grêle, enclenchant ainsi une spirale d'anti-sélection.

Cette succession d'années grêlifères s'est produite dans un contexte général défavorable. En 1991, le FNGCA avait supprimé son incitation à la souscription de contrats grêle. Il l'a rétablie en 1994 mais seulement pour les cultures les plus sensibles à la grêle. De plus, le début des années 1990 a constitué pour les arboriculteurs une période économique difficile de surproduction et de baisse des cours.

Enfin, en 1992, l'introduction des aides directes au revenu dans le secteur des grandes cultures a diminué l'attrait de l'assurance pour celui-ci et a ainsi contribué à déséquilibrer l'assurance grêle. Celle-ci repose en effet sur une mutualisation entre secteurs et non pas seulement sur une mutualisation dans le temps. En effet, les producteurs de grandes cultures ayant désormais un revenu globalement moins sensible aux aléas climatiques ont diminué leurs capitaux assurés.

La hausse des taux de prime a été enrayée au milieu des années 90. Cette inflexion n'a cependant pas permis d'attirer à nouveau un certain nombre d'agriculteurs qui avaient abandonné l'assurance les années précédentes.

- *L'existence d'autres sources d'indemnisation*

Pour l'ensemble des risques, la possibilité pour un sinistré d'avoir éventuellement accès à une indemnisation soit par le FNGCA, soit par des aides exceptionnelles, n'incite ni à souscrire une assurance lorsqu'un contrat existe, ni à rechercher de nouvelles solutions assurantielles, que ce soit de la part des producteurs ou de celle des assureurs.

Les assureurs soulignent que la crédibilité d'un système d'assurance suppose que les pouvoirs publics s'interdisent de financer des mesures exceptionnelles pour les non assurés.

- *Une articulation difficile entre le FNGCA et l'assurance*

Bien qu'ayant pour objectif le développement de l'assurance, le dispositif français de protection contre les calamités agricoles, inscrit dans la loi du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles, n'a pas donné les résultats escomptés.

Un avis du Conseil économique et social de 1963 avait distingué trois catégories de risques : les risques assurables, les risques non assurables et les risques « para-assurables ». Distinguer cette catégorie de risques *« pour lesquels un effort doit être poursuivi afin d'en assurer la couverture dans des conditions techniquement et économiquement acceptables »* avait été jugé indispensable au développement de l'assurance. Pour ces risques, dans l'attente d'une part d'un nombre d'assurés suffisamment élevé pour que joue la loi des grands nombres et d'autre part de séries statistiques assez longues pour calculer correctement le tarif, le Conseil économique et social avait recommandé des « assurances groupes par exemple par l'intermédiaire des coopératives et des syndicats » et « l'application systématique d'une importante franchise absolue ». La loi de 1964 n'a cependant pas repris cette distinction.

En outre, l'articulation entre l'assurance et certaines règles actuelles du FNGCA peut avoir des effets pervers. Ainsi, lorsqu'un agriculteur est victime, sur une même culture d'un sinistre grêle, contre lequel il était assuré, et d'une calamité non-assurable, le FNGCA déduit des pertes indemnisables les indemnités perçues au titre de l'assurance grêle. Le FNGCA applique aux agriculteurs non assurés grêle une franchise représentative du dégât de grêle afin de ne pas risquer d'indemniser ces derniers davantage que ceux qui s'assurent.

Le Conseil économique et social dans son rapport présenté par M. Régis Bouche sur « L'agriculture face aux risques climatiques »-novembre 1998, avait déjà estimé que le développement de l'assurance devait primer sur le recours aux dispositifs de solidarité lesquels ne devaient intervenir qu'à titre subsidiaire ; le recours à l'assurance ne devant pas être un facteur de déresponsabilisation de l'exploitant qui, en conséquence doit supporter des franchises adaptées.

2. Des assurances sanitaires peu souscrites

Deux types d'assurances « sanitaires » peuvent être souscrites par les éleveurs :

- les assurances « mortalité du bétail » ou « accident », équivalent à des garanties dommages aux cultures (type assurance grêle) ;
- les assurances « pertes d'exploitation » fondées sur une approche globale des risques.

2.1. Les assurances mortalité du bétail

Les assurances « mortalité du bétail » ou « accident » sont des produits relativement anciens.

Dans le secteur hors-sol (porc et volailles), les risques garantis sont d'ordre climatique ou technique (perte de cheptel suite à la foudre, la tempête, une panne des installations de ventilation ou d'aération…). Des assurances pour risques sanitaires étaient autrefois proposées aux aviculteurs par l'assureur mutualiste. Elles ont été retirées du marché en raison des pertes financières subies et du caractère jugé non aléatoire de ce type de risques.

Dans le secteur bovin, plusieurs types de contrats garantissent les pertes d'animaux suite à des maladies. Ainsi la garantie mortalité générale « coup dur » de l'assureur mutualiste couvre les pertes subies suite à un accident ou une maladie ayant entraîné la mort de plus de 10 % ou 20 % du cheptel (au choix). Le même assureur propose une police « garantie mortalité des troupeaux suite à des maladies réputées contagieuses », qui indemnise, en complément de l'État, les pertes résultant de l'abattage prophylactique de tout ou partie du cheptel.

À l'exception de quelques produits (garantie « coup dur » notamment) ces assurances sont relativement peu souscrites. Dans le domaine sanitaire, les dispositifs publics et professionnels d'indemnisation, à la fois efficaces et peu coûteux en gestion, couvrent l'essentiel des risques qui ne sont pas pris en charge par les éleveurs eux-mêmes.

2.2. les assurances « pertes d'exploitation »

En raison des difficultés rencontrées par les garanties « classiques », les assureurs développent depuis quelques années de nouveaux contrats fondés sur une approche globale des risques et de l'économie de l'exploitation. Ils visent à couvrir les pertes d'exploitation résultant notamment d'accidents sanitaires (par exemple maladie survenant sur l'exploitation) mais aussi d'autres évènements, tels que l'incendie ou la tempête, définis contractuellement.

Dans le secteur bovin, les éleveurs peuvent souscrire ces contrats en complément de l'assurance des dommages aux biens (incendie, tempête, dégâts des eaux…) et/ou mortalité des élevages bovins. Ces contrats prévoient une corrélation étroite entre l'indemnisation et le manque à gagner réel. Selon les productions, on considère soit la baisse de marge brute de l'atelier (élevages laitiers), soit les augmentations de charges (élevages allaitants). Dans chaque cas, ces variations doivent être liées à l'événement garanti[69].

Ainsi dans le domaine sanitaire, les assureurs se sont déjà engagés depuis plusieurs années dans une voie nouvelle, ce qu'ils n'ont pratiquement pas encore fait dans le domaine des risques climatiques.

Les assurances « pertes d'exploitation » sont cependant encore peu développées en France. Certains assureurs ayant l'intention de privilégier ce type de démarche à l'avenir, elles pourraient être amenées à jouer un rôle croissant dans la gestion des risques auxquels sont confrontés les éleveurs.

---

[69] La notion de « perte d'exploitation » admet plusieurs définitions selon les contrats : perte de produit brut, perte de marge brute ou frais annexes. Dans le secteur hors-sol, Groupama propose une « assurance pertes de marge brute » qui a pour objet d'indemniser la perte de marge brute suite à un incendie, un événement climatique exceptionnel, un dégât des eaux et éventuellement l'apparition d'une maladie infectieuse (pertes d'exploitation résultant de l'inclusion de l'exploitation dans le périmètre de protection). Dans le secteur bovin, Groupama propose trois types de garanties « perte d'exploitation » : perte de produit brut, perte de marge brute et frais annexes.

Dans le prolongement de la réflexion conduite sur les contrats « garanties pertes de marge brute » et « frais annexes », l'assureur mutualiste réfléchit aux moyens d'apprécier au mieux la perte d'exploitation et d'élargir ce type d'assurance.

Il est ainsi projeté de construire une garantie « perte d'exploitation » plus large qui couvrirait les augmentations de charges ou les baisses de produit résultant de causes multiples (climatiques, sanitaires, humains…). Les évènements qui pourraient être garantis sont de plusieurs types : l'augmentation de charges liée à une sécheresse sur fourrages, certains risques sanitaires, le remboursement des dépenses liées à l'engagement de main-d'œuvre en cas d'accident du chef d'exploitation…

De tels contrats ouvriraient plus largement la voie à une couverture transcendant les frontières habituelles entre risques climatiques, sanitaires et techniques[70].

D - LA CONSTITUTION D'UNE ÉPARGNE

1. La prise en compte de la perte de récoltes dans le dispositif de la dotation pour investissement

La Déduction pour investissement (DPI) n'est pas une mesure spécialement dédiée aux pertes découlant de calamités agricoles. Toutefois, les modalités d'application de ce dispositif fiscal peuvent permettre de « lisser » les conséquences d'un aléa climatique sur le revenu du producteur.

Les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition sont autorisés, depuis 1987, à opérer à la clôture de chaque exercice une déduction, ou Dotation pour investissement (DPI), sur leur bénéfice imposable.

La déduction doit être affectée, dans les cinq années qui suivent celle de sa réalisation, à l'acquisition ou à la création d'immobilisations amortissables strictement nécessaires à l'activité, ou à l'acquisition ou la production de stocks de produits, ou animaux, dont la durée de rotation est supérieure à un an. Lorsqu'elle n'est pas utilisée conformément à son objet, la déduction est réintégrée aux résultats de la cinquième année suivant sa réalisation. Les montants que les exploitants peuvent déduire sont plafonnés.

Pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 1997, les exploitants peuvent déduire chaque année le montant de leur choix dans la limite de 2 286 €

[70] Pour faire face au risque financier lié à la livraison de produits défectueux, les agriculteurs peuvent souscrire des assurances responsabilité civile. Ces produits existent depuis une trentaine d'années et offrent une garantie contre les dommages matériels (retraits, destruction, reconditionnement des produits) et immatériels (atteinte à l'image) que peut provoquer la livraison d'un produit présentant un danger pour la santé ou ne répondant pas aux standards requis. Du fait de leur coût et de leurs caractéristiques, ces assurances sont surtout souscrites par des industries agroalimentaires et rarement par des agriculteurs.

et de 35 %, 15 % ou 20 % de la fraction de bénéfice comprise entre 22 867 € et 76 224 € selon l'exercice concerné.

Les exploitants ont la possibilité, sur demande expresse de leur part, de rapporter tout ou partie de la déduction non utilisée au résultat d'un exercice antérieur à la cinquième année suivant celle de sa réalisation, lorsque ce résultat est inférieur d'au moins 20 % à la moyenne des résultats des trois exercices précédents.

Ce dispositif s'applique aux exercices ouverts depuis le 1er janvier 1997.

La possibilité de procéder à la réintégration anticipée de déductions non utilisées concerne non seulement les déductions pratiquées depuis le 1er janvier 1997, mais également celles qui ont été effectuées antérieurement.

Cette réintégration anticipée bénéficie aux exploitants qui connaissent une baisse importante de leur résultat, quelle qu'en soit la cause. Cette baisse peut ainsi provenir aussi bien d'événements indépendants de la volonté de l'exploitant, telle la survenance d'aléas climatiques, épizootiques ou économiques, que d'une décision de gestion tels un changement de cultures ou une réduction de la superficie des terres cultivées.

2. La constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution

En créant une déduction pour aléas, l'État a voulu encourager l'épargne de prévoyance des exploitants agricoles. C'est dans le budget de 2002 qu'un nouveau dispositif est intervenu : c'est la mise en place d'un mécanisme de Déduction pour aléas (DPA), qui s'articule autour de la Déduction pour investissement (DPI). Ce mécanisme d'épargne défiscalisée vise à favoriser la constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution afin d'aider les exploitants agricoles à faire face à des investissements futurs ou à des aléas d'ordre climatique, sanitaire, économique ou familial affectant la conduite de l'exploitation.

Réservée aux exploitants soumis à un régime réel d'imposition, la DPA se caractérise par la possibilité de déduire du bénéfice imposable une somme pouvant atteindre 21 200 € à condition, pour les exploitants, de mobiliser l'épargne sur un compte affecté et de souscrire une assurance couvrant les dommages aux cultures ou à la mortalité du bétail. L'option pour cette DPA est irrévocable pour une période de cinq exercices. D'abord exclusive de la DPI, elle peut désormais se cumuler avec celle-ci, mais dans la limite d'un plafond unique de 21 200 €. Les sommes épargnées pourront être utilisées pendant les cinq exercices qui suivent celui de leur versement, soit pour les mêmes affectations que la DPI (acquisitions d'immobilisations amortissables, de parts de sociétés coopératives ou de stocks à rotation lente), soit en cas de réalisation d'un aléa d'exploitation (climatique, sanitaire, familial, économique). Quant aux sommes épargnées, tout comme pour la DPI, elles ne donneront lieu à paiement de cotisations sociales qu'au moment de la réintégration. Les assurances, notamment les assurances récoltes, souscrites en complément de l'épargne,

permettront à l'agriculteur de se prémunir contre les sinistres les plus importants. Ainsi, l'épargne limite le rôle de l'assurance aux « coups durs ». Les deux dispositions DPI et DPA se traduisent par un coût pour le budget de l'État de quelque 115 millions € par an auquel s'ajoute un coût en matière de charges sociales.

*
* *

III - LA SOLIDARITÉ : UNE NÉCESSITÉ

Face aux graves crises traversées par certains secteurs de productions agricoles et face aussi à certains événements climatiques, les pouvoirs publics, les collectivités territoriales, les organisations professionnelles agricoles (syndicalisme, mutualité, coopération, crédit agricole, chambre d'agriculture …), ont créé et mis en place des dispositifs pour répondre aux situations, soit des agriculteurs en difficulté, soit des agriculteurs qui traversent des instants difficiles suite à une crise.

1. Qui relève de l'État

L'État apporte régulièrement son concours lorsque l'agriculture traverse des périodes particulièrement difficiles même si les aides ne compensent pas les dégâts subits.

Ainsi, dans la situation exceptionnellement grave de la sécheresse, l'État est intervenu de plusieurs manières par :

- une aide aux transports de matière sèche pour l'alimentation des animaux ;
- une accélération du versement des différentes primes afin de maintenir les trésoreries ;
- l'intervention du Fonds d'aide pour l'allègement des charges financières (FAC) ;
- le concours du Fonds de garantie des calamités agricoles (FNGCA), lui-même étant également une solidarité professionnelle car le FNGCA est alimenté, pour moitié, par la profession ;
- une aide aux agriculteurs en difficulté par l'intermédiaire du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) qui a permis d'organiser certains allégements de charges sociales pour les agriculteurs les plus fragilisés.

1.1. Le FAC : le Fonds d'allègement des charges financières

Le Fonds d'allègement des charges financières a été créé en 1990 par convention entre les pouvoirs publics et le Crédit agricole. La suppression du

droit de collecte sur les dépôts des notaires ruraux par le Crédit Agricole, a conduit à la mise en place d'un nouvel outil d'intervention financière permettant d'atténuer les conséquences des crises sectorielles subies par les exploitants agricoles. Le nouveau FAC est géré par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt et alimenté par des ressources budgétaires. Il permet la prise en charge d'intérêts des échéances des prêts professionnels à long et moyen termes, quel que soit l'établissement de crédit habilité à distribuer des prêts bonifiés.

Ainsi, la loi de finances rectificative de 1999 a créé un chapitre 44-46 « Fonds d'allégement des charges des agriculteurs » doté d'un montant de 200 millions de francs (30,5 millions €). Depuis 2003, les aides aux agriculteurs en difficulté et le FAC font l'objet d'une ligne budgétaire commune, qui est passée de 35 millions € à 21,830 millions € en 2004. Les enveloppes sont ensuite réparties dans les départements en fonction de différents critères.

Les interventions du FAC bénéficient aux exploitants agricoles des secteurs de productions en difficulté. Ce fut le cas, en l'an 2000, pour l'élevage bovin en particulier, ainsi que l'élevage ovin, les fruits et légumes, les poulets d'exportation… Aujourd'hui, ce sont la sécheresse et certaines productions très touchées comme le porc par exemple, qui en bénéficient.

Le FAC intervient selon trois étapes, en amont de la procédure « agriculteurs en difficulté » :

- une étape de concertation au niveau de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA) afin de définir les secteurs éligibles et les enveloppes accordées ;
- une étape de constitution des dossiers de demande de prise en charge d'intérêts et d'analyse par les établissements financiers de la situation des demandeurs ;
- une étape de synthèse et de décision prises par le Préfet, après l'avis de la CDOA sur les demandes individuelles.

1.2. Le Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)

Le FNGCA a été créé par la loi du 10 juillet 1964 sur le régime de garantie contre des calamités agricoles pour répondre à un double objectif :

- indemniser les dommages matériels causés aux exploitants agricoles par des calamités ;
- favoriser le développement de l'assurance des risques agricoles. Le deuxième objectif n'a pas globalement été atteint vis-à-vis des attentes espérées à l'origine.

Toutefois, après 40 ans de fonctionnement, le système mis en place est un bon système même si des améliorations peuvent être apportées.

Le FNGCA n'est pas une assurance, mais un fonds de solidarité. En effet, si l'on s'en tient au texte, le dispositif d'indemnisation publique apparaît plus

comme un système de garantie susceptible de sécuriser la situation de l'exploitation et à surmonter un aléa sans pour autant compenser ses pertes réelles.

Dans la pratique, l'indemnisation se fait sur une moyenne forfaitaire départementale. Ce système de moyenne pénalise les exploitants performants, qui sont en dessus de la moyenne et dès lors qu'une crise éclate, ont souvent des pertes plus importantes et une indemnisation moindre.

Les taux d'indemnisation sont définis par les préfets. Cependant, pour que l'exploitant soit indemnisé, les dommages sur récoltes doivent excéder 27 % de pertes de la valeur de la production brute sinistrée et 14 % du chiffre d'affaires de l'exploitation.

Si l'on considère les interventions du fonds au cours des 20 dernières années, on constate qu'il est intervenu 1,2 million de fois pour un montant total d'indemnité de presque 3 milliards €[71], soit en moyenne 60 000 fois par an à hauteur de 150 millions € par an.

Le FNGCA est alimenté par la solidarité nationale et professionnelle. La participation de l'État fait écho au préambule de la Constitution de 1958 : « La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ».

Ainsi, la loi de 1964 prévoit un financement paritaire entre l'État et les professionnels par le biais d'une contribution additionnelle à certaines primes ou cotisations d'assurances. Cependant, ces dernières années, l'État s'est désengagé financièrement du FNGCA. Depuis l'origine du FNGCA jusqu'en 2000, l'État a apporté 47,8 % des ressources du FNGCA et les professionnels 52,2 % (Cf. rapport Babusiaux).

La loi dit que le Fonds doit être géré en « bon père de famille », c'est-à-dire que les dépenses ne peuvent pas dépasser les recettes. Il peut en résulter des taux d'indemnisation faibles proportionnellement aux pertes, ceux-ci s'étalant entre 12 % et 45 %.

Cet outil positif peut être amélioré.

Après quarante ans de fonctionnement, il apparaît que ce système d'indemnisation, qui a incontestablement rendu de grands services aux agriculteurs, a besoin d'être amélioré.

1.3. Mesures d'allègement des charges sociales

Traditionnellement, le BAPSA inscrit dans ses charges une ligne particulière pour les agriculteurs en difficulté (regroupée avec le FAC depuis 2004). Cette ligne est destinée à doter les mutualités sociales agricoles d'une enveloppe qui servira, soit à prendre en charge partiellement des cotisations sociales, soit à permettre l'étalement de leur paiement.

---

[71] Cf *« L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture »* - Rapport de M. Christian Babusiaux - Octobre 2000.

Ce principe fait appel à la solidarité nationale. La dotation de 2004 est de 10 millions d'euros. En 2003, cette même dotation se répartissait ainsi qu'il suit :

Tableau 9 : Tableau des répartitions des aides aux agriculteurs en difficulté

Caisses MSA	Montant	Caisses MSA	Montant
AIN	50 000 €	HAUTE-LOIRE	130 000 €
AISNE	48 700 €	LOIRE-ATLANTIQUE	155 300 €
ALLIER	166 600 €	LOIRET	55 000 €
HAUTES-ALPES	78 200 €	LOT	98 100 €
ALPES-MARITIMES	40 000 €	LOT-ET-GARONNE	91 900 €
ARDECHE	170 000 €	LOZERE	85 000 €
ARIEGE	73 700 €	MAINE-ET-LOIRE	192 900 €
AUBE	24 200 €	MANCHE	184 300 €
AUDE	128 700 €	MARNE & ARDENNES	102 500 €
TARN et AVEYRON	291 400 €	HAUTE-MARNE	25 000 €
BOUCHES-du-RHÔNE	105 600 €	MAYENNE	193 700 €
CALVADOS	144 000 €	MEURTHE-ET-MOSELLE	73 100 €
CANTAL	166 900 €	MORBIHAN	194 300 €
CHARENTE	80 900 €	MOSELLE	45 000 €
CHARENTE-MARITIME	83 800 €	NIEVRE	124 100 €
CHER	58 400 €	NORD	62 400 €
CORREZE	159 300 €	OISE	25 000 €
CORSE	160 000 €	PAS-DE-CALAIS	62 400 €
COTE-D'OR	97 100 €	PUY DE DÔME	128 000 €
COTE D'ARMOR	245 200 €	PYRENEES-ATLANTIQUES	148 500 €
CREUSE	144 100 €	HAUTES-PYRENEES	63 800 €
DORDOGNE	146 400 €	PYRENEES ORIENTALES	168 800 €
DOUBS	45 000 €	ALSACE	60 000 €
DROME	168 500 €	RHONE	108 600 €
EURE	40 000 €	HTE-SAONE/T.BELFORT.	104 000 €
EURE-et-LOIR	25 000 €	SAONE-ET-LOIRE	186 500 €
FINISTERE	246 500 €	ORNE/SARTHE	339 300 €
GARD	327 600 €	HAUTE-SAVOIE	179 500 €
HAUTE-GARONNE	85 800 €	ILE-de-FRANCE	62 800 €
GERS	325 400 €	SEINE-MARITIME	77 300 €
GIRONDE	104 400 €	DEUX-SEVRES	147 000 €
HERAULT	168 500 €	SOMME	71 700 €
ILLE & VILAINE	144 400 €	TARN-ET-GARONNE	77 400 €
INDRE	43 500 €	VAR	29 100 €
INDRE ET LOIRE	35 000 €	VAUCLUSE	142 200 €
JURA	64 000 €	VENDEE	207 400 €
LANDES	160 000 €	VIENNE	68 100 €
LOIR & CHER	48 200 €	HAUTE-VIENNE	144 900 €
LOIRE	130 000 €	YONNE	58 000 €

Source : MSA

A l'intérieur de chaque département, la CDOA décide des répartitions en fonction des situations particulières de chacun. Certains départements ont ciblé l'aide sur une production, d'autres sur une zone géographique particulièrement touchée par la sécheresse, d'autres également sur les agriculteurs en plus grande difficulté…

1.4. La réinsertion professionnelle

Ces aides à la réinsertion professionnelle s'adressent aux agriculteurs qui ont cinq années d'activité agricole et dont l'exploitation est jugée sans perspective de redressement économique. Elles permettent ainsi aux bénéficiaires de se reconvertir dans d'autres secteurs d'activité en suivant des formations adaptées.

Parmi les bénéficiaires, en moyenne 70 % suivent une formation de niveau V (CAP, BEP, Bac, Brevet de Technicien) et 30 % de niveau III et II (BTS, DUT, Licence…). Selon une étude des chambres d'agriculture, à la sortie du dispositif et deux ans après avoir cessé l'activité agricole :

- 45 % ont retrouvé un travail ;
- 14 % sont encore en formation ;
- 31 % ne sont plus en formation et n'ont pas de travail ;
- 10 % n'ont pas donné de réponse.

Il faut noter que les régions de Bretagne et des Pays de la Loire concentrent près de 42 % des dossiers.

1.5. Les préretraites

Le régime des préretraites en agriculture a été mis en place dans les années 91-92.

C'est une loi de décembre 1991 qui institue un régime de préretraite agricole ayant pour objectif de favoriser le départ des agriculteurs âgés de 55 à 60 ans et la transmission de leur exploitation à des agriculteurs réalisant une première installation ou s'agrandissant. Un décret de 1995 a orienté le dispositif en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs, en 1998 un nouveau décret a conféré un caractère social à cette mesure. Ce dispositif cofinancé par l'Union européenne est aujourd'hui réservé aux agriculteurs confrontés à des difficultés économiques ou à des problèmes de santé mettant en cause le bon fonctionnement de l'exploitation agricole.

Les régions des Pays de la Loire, de la Bretagne et de Midi-Pyrénées ont concentré un tiers des bénéficiaires avec plus de 15 000 sur 44 552 en 2000.

Les régions d'Aquitaine, de Rhône-Alpes, de Poitou-Charente et d'Auvergne viennent juste après avec 12 772 bénéficiaires.

Le dispositif a fortement diminué depuis 2000. En 2002, 1 243 nouveaux dossiers ont été déposés.

2. Relayée par les actions de proximité

2.1. De la CDOA : La Commission départementale d'orientation de l'agriculture….

La Commission départementale d'orientation de l'agriculture a été créée par la loi n° 95-95 du 1er février 1995 et complétée par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 qui a élargi sa composition.

La CDOA a pour but, comme son nom l'indique, l'orientation de l'agriculture dans le département.

Pour répondre à cet objectif, elle travaille souvent en sections. Plusieurs sections existent et sont plus ou moins actives en fonction des besoins, des attentes, des politiques de chaque département.

A titre d'exemple, dans le département de l'Allier, trois sections fonctionnent régulièrement :

- « structures et économie des exploitations ». Cette section donne des avis notamment sur l'installation, l'agrandissement, les Dotations jeunes agriculteurs (DJA), les Plans d'amélioration matérielle (PAM) ;
- « coopératives ». Cette section travaille plus particulièrement sur les aides à l'investissement dans les Coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) ;
- « agriculteurs en difficulté ». Cette section est saisie par les agriculteurs eux-mêmes en difficulté ou par leurs créanciers (MSA, banques, coopératives…). Pour ces derniers, l'accord de l'agriculteur impliqué est nécessaire. La section étudie la situation de ces exploitants qui ne parviennent pas à faire face à leurs échéances et leur propose diverses solutions.

La CDOA est placée sous la présidence du préfet du département. Elle comprend l'ensemble des organisations syndicales représentatives ainsi que les organisations professionnelles agricoles (chambre d'agriculture, MSA, ADASEA, coopération, fermiers-métayers, propriétaires, SAFER…)
Sont également membres :

- le conseil général ;
- les représentants de l'artisanat, du commerce indépendant de l'alimentation ;
- les associations pour la protection de l'environnement et des consommateurs.

La CDOA travaille, dans l'exécution de ses missions, dans la réalisation des actions proposées, avec le concours des organisations syndicales ou professionnelles, mais aussi avec des associations. C'est particulièrement le cas pour l'aide aux agriculteurs en difficulté.

2.2. *Des conseils généraux*

De nombreux départements soutiennent l'activité agricole locale en abondant par des subventions les dotations de l'État ou en créant eux-mêmes des dispositifs, ou en partenariat avec les MSA, les banques ou les coopératives, permettant ainsi soit la prise en charge des cotisations sociales, soit une aide à la prise en charge d'intérêts, soit encore des aides circonstancielles (ex : subventions aux écoles pour acheter de la viande de qualité lors de la crise de l'ESB).

2.3. De l'entraide professionnelle

Le monde agricole a toujours fait preuve de solidarité face aux multiples épreuves. De nombreuses associations se sont créées pour venir en aide aux agriculteurs en difficulté ; soit que les agriculteurs en difficulté eux-mêmes se soient associés pour porter leurs demandes, leurs attentes, leurs préoccupations ; soit que les organisations professionnelles aient créé des associations d'aide aux agriculteurs en difficulté pour répondre à des objectifs départementaux en termes de nombre d'exploitants pour leur apporter des soutiens techniques, sociaux, économiques, financiers, juridique et, dans certains cas, dans un souci de maintien d'un nombre minimum d'exploitants. Ces associations travaillent dans un esprit d'entraide et ont une approche globale de la situation de l'exploitation.

Afin de bien connaître la situation, une analyse sociale, technique, économique, financière et juridique est faite. Cette analyse permet de faire un diagnostic commun de la situation, d'engager la discussion, de se mettre à l'écoute des personnes concernées en prenant en considération l'état des lieux présenté. L'important est de permettre à la personne de garder sa dignité face à elle-même et vis-à-vis de sa famille et de ses enfants.

a) Des exemples locaux

- *le Calvados*

Une association a été créée à l'instigation de la Chambre d'agriculture, du syndicalisme et de l'ADASEA. En 10 ans, durant les années 1990, l'association a traité 1 200 dossiers. Actuellement, 70 dossiers par an sont examinés. Les responsables signalent qu'il est « très important de garder le lien avec l'agriculteur ». Dans 70 % des cas, l'association arrive à négocier un redressement avec les différents organismes ou créanciers et à assurer ainsi le maintien de l'exploitation.

Les entretiens sont souvent difficiles, les agriculteurs affichant découragement, lassitude ou révolte.

- *l'Ille-et-Vilaine*

Il a été créé, à l'initiative de la chambre d'agriculture, en regroupant la MSA, le crédit agricole, la coopération, le syndicalisme et le conseil général, une Association technique économique et sociale pour les exploitations (ATESE).

Cette association a employé jusqu'à 8 salariés ayant des compétences diverses et complémentaires (techniques, économiques, financières, sociales, juridiques, syndicales…). Elle était reconnue comme « expert principal » dans le département. Elle a traité, pendant la décennie des années 1990, environ 3 500 dossiers. Elle a su proposer, compte tenu de son environnement professionnel, des mesures allant au-delà du seul dispositif administratif. Par ailleurs, le rôle de l'association dans les procédures judiciaires a été très efficace.

- *la Haute-Saône*

La Chambre d'agriculture de la Haute-Saône a créé « Agriconseil 70 » avec le soutien du Conseil général, du Crédit agricole, de la MSA et des organisations professionnelles agricoles.

Agriconseil 70 a pour but d'établir un diagnostic de l'exploitation concernée. Ce diagnostic permet d'obtenir un soutien financier et d'établir « un plan de relance » de l'exploitation. Un conseiller accompagne l'agriculteur pendant la durée du « plan de relance », soit 3 ans.

Aujourd'hui, outre les problèmes de trésorerie, la grande inquiétude exprimée par les éleveurs porte sur l'avenir de leur exploitation.

Entre 1992 et 2000, 131 exploitations ont bénéficié d'un « plan de relance ».

Dans ces 131 exploitations, Agriconseil observe qu'il ne semble pas exister d'exploitation « type » sujette à difficultés et donc facilement repérable.

L'on constate que :

- 47 % des exploitations ont reçu une aide financière et ont poursuivi leur activité ;
- 21 % des exploitants plus âgés ont été encouragés à prendre la préretraite ;
- 8 % des exploitations n'ont pas reçu d'aide financière, mais plutôt des aides techniques et économiques, et ont poursuivi leur activité ;
- 16 % des exploitants ont bénéficié d'une aide à la réinsertion professionnelle. Ils ont donc quitté le métier ;
- les 16 % restant se sont, soit renfermés sur eux-mêmes et ont tout refusé, soit leurs demandes d'aides ont été refusées car elles n'étaient pas justifiées.

« Agriconseil » dispose d'une certaine notoriété. De ce fait, l'étiquette « agriculteur en difficulté » ne suscite plus de méfiance de la part des exploitants qui sont moins réticents à lui demander conseil et à la contacter.

- *le Lot- et-Garonne*

A partir de la Chambre d'agriculture et des organisations professionnelles agricoles, l'Association pour la prévention et le redressement des exploitations en difficulté (APRED) a été constituée en 1987

L'APRED a pour mission de traiter les cas des exploitations agricoles en situation difficile, d'apporter un appui moral, technique et financier et de faciliter la reconversion, lorsque aucune solution ne peut être appliquée.

Depuis 1987, l'APRED a examiné 3 175 dossiers d'agriculteurs en difficulté. Les difficultés sont souvent dues à la succession d'événements conjoncturels (mévente de certains produits, aléas climatiques…) ayant entraîné de graves problèmes de trésorerie. Un certain nombre de ces exploitations, pour diverses raisons (structures insuffisantes, capacité de remboursement trop faible, absences de garanties…), n'ont pas la possibilité d'avoir recours à un crédit pour faire face à ces difficultés économiques.

Ainsi, la création d'un fonds d'aide départemental, abondé par les différents partenaires de l'agriculture (collectivités locales, banques, coopération, négoces…) permet de compléter et de rendre plus efficace l'intervention de l'État auprès des agriculteurs en difficulté.

- *le Jura*

Le Jura a créé « RESA 39 » (réseau d'entraide solidarité agricole). Participent à ce réseau les travailleurs sociaux de la MSA, les agents spécialisés de la chambre d'agriculture, les contrôleurs laitiers, les comptables, les maires des communes intéressées…

La finalité de RESA 39 est de « cheminer avec l'agriculteur vers un bien-être ou un équilibre personnel et économique ».

Dans un premier temps, il faut permettre à l'agriculteur et à sa famille de prendre conscience de la situation socio-économique de l'exploitation. Il s'agit ensuite de lui assurer un revenu pour la satisfaction des besoins et pour retrouver une capacité de gestion. Enfin, RESA 39 s'efforce de restaurer la capacité à vivre dans un environnement social et une meilleure intégration dans le tissu professionnel local et à reprendre sa place dans un réseau local et professionnel.

Une évolution vers l'autonomie des personnes est recherchée grâce à la prise en considération des problèmes sociaux, familiaux et médicaux, ainsi que la bonne relation avec les mandataires judiciaires qui ont facilité le traitement et l'accompagnement des dossiers.

*
* *

Ces quelques exemples d'action départementale montrent la réalité de la solidarité de proximité, mais aussi l'innovation, l'imagination ainsi que la capacité à mobiliser des responsables agricoles et politiques, des techniciens, des travailleurs sociaux, des bénévoles, des ressources pour maintenir un tissu rural vivant, créateur de richesse et source de dynamisme. Chacun a conscience *« qu'un agriculteur qui part, c'est un morceau de territoire qui s'en va ».*

b) Le Fonds national de solidarité des crises agricoles

Les cotisations sociales représentent en moyenne 40 % du revenu de l'exploitant agricole. Il s'agit de charges importantes. Aussi, lorsqu'une crise arrive, que les trésoreries baissent, que la situation devient difficile, les exploitants sont-ils enclins à demander à la MSA un report de cotisations.

Pour répondre à cette demande, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole a créé en juin 2001, un Fonds de solidarité des crises agricoles pour venir en aide aux caisses organisant des échéanciers de paiements des cotisations aux exploitants subissant une crise.

Les critères d'éligibilité au Fonds des crises agricoles sont soit nationaux, soit locaux. Dans le cas de l'ESB, de la sécheresse, la crise était nationale. En revanche, les crises peuvent être localisées : fruits, légumes, porcs, viticulture…. Dans ce cas, soit la caisse de MSA, soit les organisations professionnelles agricoles demandent l'intervention du Fonds en fonction du poids économique de la filière et de son impact social.

Le Fonds national de solidarité des crises agricoles est alimenté par une avance des caisses de MSA dont les réserves ont atteint le niveau suffisant pour couvrir les risques normaux liés au recouvrement et au bon fonctionnement de la gestion[72].

En 2003, 53 caisses ont contribué au Fonds de solidarité des crises agricoles dont le montant est de 109,7 millions €.

Tableau 10 : Bilan du Fonds au 31 décembre 2003

Ressources 109,7 M d'€	**Utilisations (en millions d'€)**
Crise bovine	54,1
Vins de table	3,3
ETF *(entrepreneurs de travaux forestiers)*	2,6
Aviculture	4,9
Fruits et légumes	9,1
Crise porcine	8,7
Inondations Sud-Est	3,6
Viticulture AOC	2,2
Sécheresse	20
TOTAL	108,7
Disponible	1 million d'€

Source : Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

La profession s'est dotée d'un nouvel outil, qui ne règle pas les causes profondes des crises, mais permet à un grand nombre d'exploitants de passer un « cap difficile », d'avoir un soutien de son organisme de protection sociale.

[72] Article 2 du règlement du Fonds national de solidarité des crises agricoles.

2.4. La sécheresse : un exemple de mobilisation inter-partenariale

L'ampleur du phénomène a créé un élan de solidarité sans précédent et a mobilisé l'ensemble des acteurs et des partenaires.

a) La solidarité professionnelle

De tout temps, une solidarité forte a marqué le monde agricole, se traduisant à travers le syndicalisme, la mutualité, la coopération et autres organismes au service, tant du développement que de la solidarité. Ainsi, la sécheresse de l'été 2003 a soulevé un élan remarquable de solidarité à travers la France, entre céréaliers et éleveurs. Des « SOS sécheresse » ont vu le jour, avec l'instauration de contacts entre départements d'élevage et départements céréaliers, le transport de paille et fourrage pour venir en aide à certains exploitants démunis. Cette aide spontanée aurait mérité d'être mieux organisée. En effet, devant l'ampleur de certaines crises, il serait important de mettre en place une organisation de la solidarité, afin de la rendre plus efficace, plus rationnelle et moins coûteuse.

La solidarité professionnelle ne s'est pas limitée à l'échange de paille entre différents départements. Elle a également joué à l'intérieur des organisations professionnelles agricoles elles-mêmes :

- dans le domaine de l'assurance avec notamment l'analyse attentive des situations particulières de certaines exploitations ;
- dans le domaine de la coopération en accordant des échéanciers inhabituels et en faisant quelque fois des avances ;
- dans le domaine social avec des aides directes aux familles lors principalement de la rentrée scolaire, mais aussi des prises en charge de cotisations sociales 2003.

Pour ne prendre que l'exemple des MSA, un élan de solidarité a marqué l'été et l'automne 2003 avec la mise en place de mesures exceptionnelles. Ces initiatives ont marqué concrètement la solidarité au niveau local de la MSA envers une profession agricole durement touchée. Des efforts financiers ont été faits en direction des jeunes et des familles. Il ne s'agissait pas d'un secours attribué aux foyers en situation de précarité mais d'une action de solidarité pour les familles agricoles touchées par un phénomène naturel afin de contribuer à l'allégement des charges.

Aujourd'hui, un premier bilan pet être fait. La caisse centrale de la mutualité sociale agricole a apporté 1 000 000 €, les caisses départementales 5 000 000 €, soit un total de 6 000 000 €.

Il faut ajouter que 7 caisses ont renoncé à leur droit de tirage sur le 1million d'€ de la caisse centrale et 3 ont abondé le fonds au niveau central.

Tableau 11 : "Aides sécheresse" (dépenses des caisses)

Caisse MSA	Montant en €	Caisse MSA	Montant en €
AIN	34 150	LOIRE	25 500
AISNE		HAUTE-LOIRE	40 400
ALLIER	112 623	LOIRE-ATLANTIQUE	
HAUTES-ALPES		LOIRET	43 820
ALPES-MARITIMES		LOT	251 600
ARDECHE	257 120	LOT-et-GARONNE	48 250
ARIEGE	198 825	LOZERE	49 200
AUBE	27 750	MAINE-ET-LOIRE	212 000
AUDE	43 080	MANCHE	
TARN/AVEYRON	37 250	MARNE-ARDENNES-MEUSE	109 500
BOUCHES-DU-RHÔNE		HAUTE-MARNE	19 500
CALVADOS		MAYENNE	
CANTAL	613 099	MEURTHE et MOSELLE - VOSGES	151 000
CHARENTE	500	MORBIHAN	138 810
CHARENTE-MARITIME	12 000	MOSELLE	14 750
CHER	82 250	NIEVRE	29 000
CORREZE	54 875	NORD	
CORSE	7 500	OISE	
CÔTE D'OR	33 000	PAS-DE-CALAIS	
CÔTE D'ARMOR		PUY-DE-DÔME	13 750
CREUSE	99 450	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	36 000
DORDOGNE	75 250	HAUTES-PYRÉNÉES	27 250
DOUBS	27 800	PYRÉNÉES-ORIENTALES	11 500
DROME	45 250	BAS-RHIN - HAUT-RHIN	133 250
EURE	12 750	RHONE	25 500
EURE & LOIR	13 104	HTE-SAONE / Ter. BELFORT	19 040
FINISTERE	205 810	SAÔNE-ET-LOIRE	108 108
GARD	53 250	ORNE/SARTHE	235 150
HAUTE-GARONNE	796 000	ILE-DE-FRANCE	12 625
GERS	67 780	SEINE-MARITIME	
GIRONDE		DEUX-SEVRES	539 000
HERAULT	83 725	SOMME	
ILLE & VILAINE	214 570	TARN-ET-GARONNE	26 500
INDRE	18 950	VAR	
INDRE-ET-LOIRE	82 050	VAUCLUSE	
ISERE/SAVOIE/Hte-SAVOIE	51 750	VENDEE	35 000
JURA	28 210	VIENNE	44 600
LANDES	32 500	HAUTE-VIENNE	133 650
LOIR-et-CHER	11 250	YONNE	31 650

Source : MSA

b) La solidarité des collectivités territoriales

Que se soient les départements ou les régions de France, tous ont été sensibles et ont agi pour limiter les effets catastrophiques de la sécheresse et permettre aux agriculteurs de passer cette mauvaise période.

En effet, 83 départements ont été reconnus comme fortement touchés.

Au niveau régional, les exemples ci-après montrent les actions conduites.

- *Alsace*

Le Conseil régional a attribué une aide de 800 000 € pour :

- aider les agriculteurs en zone de montagne (zone INSEE), en complétant en cas de nécessité le dispositif de l'État concernant le transport de fourrage et en aidant à l'achat de fourrage (170 000 €) ;
- prendre en charge les exploitations diversifiées exclues de l'aide du FNGCA du fait justement de la diversification, qui annule souvent la 2ème condition d'éligibilité au Fonds (- 14% de parts globales). Ce soutien confirme l'appui de la Région à la diversification des exploitations alsaciennes.

- *Ile-de-France*

Le Conseil régional a décidé d'apporter une aide exceptionnelle de 500 000 € pour un soutien en complément des aides de l'État au niveau des calamités agricoles.

- *Midi-Pyrénées*

Le Conseil régional a débloqué une enveloppe de 20 000 000 € dont 15 000 000 € pour :

- la sauvegarde du troupeau (aide à l'achat d'aliments : 500 000 €) ;
- la reconstitution des prairies (10 000 000 €).

500 000 € pour les exploitants agricoles relevant de la procédure « calamité agricole » et sollicitant le bénéfice de report de l'annuité 2003.

- *Aquitaine*

Le Conseil régional a décidé de mettre en place un plan sécheresse de 3 000 000 €. Cette mesure exceptionnelle pour venir en aide aux agriculteurs sinistrés s'est présentée sous trois formes, principalement :

- aide à la trésorerie sous forme de bonification de prêts bancaires ;
- création en partenariat avec les conseils généraux, d'un fonds exceptionnel de secours pour répondre aux cas les plus dramatiques ;
- participation aux frais d'approvisionnement des élevages pour assurer l'alimentation des troupeaux.

- *Auvergne*

Le Conseil régional a voté une enveloppe de 6 000 000 € pour venir en aide exclusivement aux éleveurs, ayant pour but d'aider à l'affouragement dans cette région particulièrement éprouvée par la sécheresse.

- *Champagne-Ardenne*

Le Conseil Régional est intervenu à hauteur de 1165 000 € dont :

- une aide à l'affouragement de 265 000 € ;
- une aide spécifique de 900 000 € pour les jeunes agriculteurs installés dans une exploitation d'élevage éligible et en zone reconnue au titre des calamités agricoles ou ayant bénéficié d'un arrêté préfectoral portant déclaration de sinistre. Cette aide pour l'élaboration d'un aliment sécheresse permettra de compenser une partie de la perte moyenne chiffrée à 150 € par équivalent vache laitière.

- *Rhône-Alpes*

Le Conseil régional a décidé d'attribuer une aide exceptionnelle de 10 750 000 € au bénéfice de l'agriculture pour maintenir l'outil de production agricole tout en exprimant la solidarité régionale :

- pour le secteur de l'élevage : 9 250 000 € en fixant diverses conditions et une aide supplémentaire pour les jeunes agriculteurs ;
- pour le secteur des grandes cultures : 1 500 000 € pour tenir compte des baisses exceptionnelles de la récolte.

- *Nord-Pas-de-Calais*

Le Conseil régional a voté un budget « solidarité paille » de 142 000 € afin d'accorder des subventions à divers organismes pour le transport de la paille du Nord vers le Centre de la France.

- *Languedoc-Roussillon*

Le Conseil régional a décidé d'inscrire à son budget 2 500 000 € pour une aide exceptionnelle au transport de fourrages.

- *Franche-Comté*

Le Conseil régional a mobilisé 3 000 000 € visant à bonifier les taux d'intérêt :

- pour les jeunes agriculteurs, bonification de 2 % des prêts J.A., correspondant à la prise en charge de la totalité de la charge d'intérêts sur 1 an ;
- pour les nouveaux investisseurs, bonification de 1,5 % des intérêts en cours sur 1 an ;
- pour les autres agriculteurs, bonification de 1,5 % des taux d'intérêts sur 1 an, si l'exploitant a dû souscrire un emprunt en raison de la sécheresse.

- *Centre*

Le Conseil régional a voté 3 000 000 € au budget 2004 en autorisation de programme et 2 000 000 € en crédits de paiement.

Cette disposition permet l'intervention du Conseil régional dans la prise en charge des intérêts d'emprunts des agriculteurs les plus en difficulté sur des filières identifiées. Les modalités d'intervention ont été définies par la commission permanente.

*
* *

Pour beaucoup de régions, les enveloppes ont été abondées du fait des conséquences encore plus importantes constatées une fois l'analyse faite dans sa globalité.

Même si l'esprit d'intervention des conseils régionaux est identique, l'on constate une grande différence d'application entre les régions qui s'explique par les différences agricoles.

Cette spécialisation agricole des régions de France n'est pas un élément nouveau mais elle a cependant tendance à s'accentuer. La disparition des petites exploitations est un élément clé de ce phénomène. Aujourd'hui, pour être compétitif, il faut être le plus grand possible et limiter les dépenses. Il faut se spécialiser sur un domaine particulier. Cette spécialisation entraîne également des économies contrastées et des résultats agricoles nets par actif différents d'une région à une autre.

Cette spécialisation, si elle peut avoir des aspects bénéfiques en terme de revenu et d'organisation du temps notamment, peut aussi avoir des effets de fragilisation des exploitations engendrant des faillites importantes avec toutes les conséquences humaines, financières, territoriales.

IV - LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : AMORTISSEUR DE CRISES

Il convient de rappeler que l'agriculture est incontestablement le secteur économique où le processus d'intégration communautaire s'est opéré en profondeur. En 1962, les six États membres de la Communauté économique européenne, alors déficitaires pour la plupart de leurs productions agricoles, mettent en place la Politique agricole commune (PAC) dont les objectifs figuraient déjà dans le Traité de Rome : accroître la productivité; assurer un niveau de vie équitable à la population agricole; stabiliser les marchés; garantir les approvisionnements; assurer des prix convenables pour le consommateur.

Le succès de cette politique tient à la mise en place d'un véritable marché commun: unicité du marché (suppression des barrières douanières à l'intérieur des Six, harmonisation des règles sanitaires et des normes techniques), unité des prix (instauration de mécanismes régulateurs), préférence communautaire (achats de produits d'origine communautaire) et solidarité financière (ressources affectées à des dépenses communes et non en fonction des contributions des États membres).

A - LES MOYENS MIS EN ŒUVRE

Les Organisations communes de marché (OCM): chaque produit ou groupe de produits fait l'objet d'un règlement de marché destiné à orienter les productions, à stabiliser les prix et à garantir la sécurité des approvisionnements: en 1967, céréales, fruits et légumes, viande porcine, oeufs et volailles; en 1968, viande bovine, produits laitiers, produits horticoles; en 1970, vin, lin et chanvre; depuis 1971, houblon, semences, coton, tabac...

Le financement est assuré par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) dont les ressources sont constituées de prélèvements obligatoires, de droits de douane perçus aux frontières externes, depuis 1971 d'une fraction de la TVA de chaque État membre, et d'une ressource complémentaire fondée sur le PNB depuis 1994. Le FEOGA soutient les prix agricoles, l'installation de jeunes agriculteurs, la diversification des activités en zone rurale.

B - L'ÉVOLUTION DE LA PAC : DES RÉFORMES SUCCESSIVES

En une génération, la PAC a permis de fournir aux consommateurs, tout au long de l'année, des produits de qualité à des prix accessibles, de moderniser les moyens de production et de multiplier la productivité par 2, 3 ou 4 selon les secteurs avec 2 à 3 fois moins de besoins en main-d'œuvre. A titre d'exemple, le rendement moyen par hectare est passé en 25 ans pour le blé de 20 à plus de 70 quintaux tandis que la production laitière était multipliée par 2, tout comme le nombre de machines agricoles.

La Communauté, à l'origine déficitaire, parvient à assurer entièrement son approvisionnement pour presque tous les produits agricoles et même à devenir excédentaire. Dans les années 70 et 80, des excédents apparaissent dans plusieurs secteurs (lait, vin, céréales, viande bovine), que le marché n'absorbe plus et dont le stockage et l'écoulement pèsent de plus en plus lourd dans le budget communautaire.

La PAC est amenée à s'adapter par des réformes successives portant sur :

- l'amélioration des structures (1972): adaptation aux nouvelles conditions du marché en équipant les exploitations, en formant les hommes et en encourageant la cessation d'activité ;
- la résorption des excédents (1984): instauration d'un contrôle quantitatif des productions excédentaires, avec la mise en place de « quotas laitiers » (droits à produire), et de « quantités maximales garanties » (le dépassement de quota, pour les céréales, est autorisé mais taxé) ;

- le contrôle des dépenses agricoles (1988): suite aux surcoûts dus aux achats publics de produits excédentaires entre 1970 et 1985, les dépenses agricoles sont plafonnées en limitant la croissance annuelle du budget du FEOGA à 74 % du taux de croissance du PNB communautaire ;
- la réorientation des aides agricoles (1992): la politique de soutien des prix est remplacée par une politique de soutien des revenus agricoles. Autre élément important de cette réforme: la protection de l'environnement et le développement du potentiel naturel des campagnes avec notamment le reboisement des terres agricoles et le développement du tourisme rural.

C - LA RÉVISION 2000-2006 : STABILISATION DE LA PAC

La réforme de la PAC, adoptée en mars 1999, a été engagée à titre préventif dans le cadre financier de l'Agenda 2000 pour mieux faire face aux défis futurs: déséquilibres structurels toujours possibles pour certains marchés, élargissement aux pays candidats, nouveau cycle de négociations à l'OMC sur la libéralisation de l'agriculture au niveau mondial. Les chefs d'État ou de gouvernement ont également fixé, dans le cadre de l'Agenda 2000, le plafond des dépenses de la PAC et de celles du développement rural et des mesures vétérinaires et phytosanitaires.

Suite à l'accord conclu à l'issue du Sommet européen de Berlin le 25 mars 1999 :

- les organisations communes de marché sont simplifiées pour tenir compte de l'évolution de l'offre et de la demande dans les secteurs de la viande bovine, des produits laitiers, du vin et des cultures arables ;
- le développement rural est encouragé, d'une part pour faire participer davantage la dépense agricole à l'aménagement du territoire et d'autre part pour réconcilier l'agriculture avec son environnement ;
- le cadre financier (40,5 milliards € en moyenne par an) est fixé pour six ans et prend en compte les incidences de l'élargissement, le remplacement du régime de soutien des prix par des aides directes pour compenser une baisse progressive des prix de moins 20 % sur le prix d'intervention garanti pour la viande bovine et de moins 15 % pour les céréales et les produits laitiers. Une réserve de 14 milliards € est en outre consacrée au financement du développement rural et à la mise en place de mesures vétérinaires et phytosanitaires nécessaires à la lutte contre les maladies émergentes, et une autre de 250 millions € pour alimenter l'Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA).

Conformément aux dispositions de l'accord de Berlin, la Commission européenne a procédé à un réexamen à mi-parcours de la politique agricole commune, en juillet 2002, afin de la stabiliser.

D - LA RÉFORME DE LA PAC DU 26 JUIN 2003 : VERS PLUS DE LIBÉRALISME

Un accord a été adopté le 26 juin 2003 entre les ministres des Quinze chargés de l'Agriculture. Les instruments de protection de la PAC évoluent vers un système d'aides directes qui se substitue à un système de prix garantis. Les excédents ont presque disparu, alors qu'au début de la PAC, un tiers de la production européenne allait à l'intervention.

Les principales mesures arrêtées permettront, à partir de 2004, de modifier les modalités de financement du secteur agricole communautaire et d'assurer la protection de l'environnement et des consommateurs:

- découplage : paiement unique par exploitation, indépendant de la production ; des liens entre aides et production seront toutefois maintenus dans certains cas ;
- mise en place d'un mécanisme de discipline financière afin de respecter le budget agricole jusqu'à 2013 ;
- paiement subordonné au respect de l'environnement (écoconditionnalité) ;
- renforcement du développement rural ;
- réduction des paiements directs (« modulation ») aux grandes exploitations ;
- révision de la politique de marché.

On se dirige ainsi vers un système marqué par une baisse drastique des prix garantis, une suppression des restitutions, une réduction de la protection douanière. L'ouverture des frontières dans le cadre de la mondialisation, les négociations en cours à l'OMC vont incontestablement réduire le filet de sécurité que représentait la PAC. Le compromis obtenu dans le cadre des négociations de l'OMC, a prévu la suppression à terme des restitutions à l'exportation, qui ne représentaient plus que 5 % des aides communautaires, mais qui, en période de mévente, contribuaient à faciliter le retour à l'équilibre sans obligatoirement peser sur les économies agricoles des pays en développement.

Il subsistera néanmoins quelques protections à l'entrée dans l'Union européenne et un système de régulation de l'offre qui évitera d'assister à des fluctuations brutales des prix. C'est ainsi que les quotas laitiers devraient être maintenus jusqu'en 2014, des quotas seront introduits dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne à un niveau compris entre la production actuelle et la production potentielle prévue.

Le compromis de Luxembourg prévoit que la Commission étudie et fasse adopter, d'ici quelques mois, de nouveaux instruments pour gérer plus efficacement les crises. Cela suppose l'existence de moyens. Si 1 % de la modulation prélevée sur les aides directes servait, à intervenir ponctuellement en cas de crises, cela conduirait à disposer, pour la France, de quelque 60 millions €, sans compter les possibilités de co-financement qui pourraient être éventuellement prévues par la réglementation européenne.

Cette somme est à rapprocher des quelque 600 millions engagés par l'Etat, les collectivités locales et la profession, en 2003, pour la sécheresse.

Faut-il conclure avec Philippe Vasseur, ancien ministre de l'Agriculture, que ce n'est pas 10 ans de sursis que les agriculteurs ont obtenu (avec la réforme de la PAC de juillet 2003) mais 10 ans de délai nécessaires pour poursuivre les mutations ?

CONCLUSION

Les crises agricoles sont diverses et la notion elle-même de crise est complexe et ne reçoit pas une appréciation unique. Toutes les crises n'ont pas la même ampleur ni spatialement ni dans le temps, certaines ont des répercussions à tous les niveaux de la filière agroalimentaire, d'autres sont plus circonscrites.

Pour les uns, la crise est en réalité une rupture qui n'appelle pas de retour au point de départ. Dans l'histoire de notre agriculture, de nombreuses ruptures (démographique, technologique, d'ouverture à la concurrence internationale…) ont frappé le monde agricole.

Pour les autres, le marché est sujet à des crises conjoncturelles, souvent cycliques, qui n'excluent pas des facteurs plus profonds d'origine structurelle. Enfin, pour certains, les aléas climatiques ou même de marché font partie des risques normaux pour tout entrepreneur.

La crise peut éclater brutalement ; elle peut aussi être annoncée par des signes indicateurs. C'est un moment difficile, qui peut générer des réactions de violence, d'incompréhension entre ceux qui en sont victimes et le reste de la société. C'est l'occasion d'une interrogation pour ceux qui sont frappés, pour la profession, le secteur de production, les pouvoirs publics.

Les crises ont un coût pour ceux qui les subissent et pour la société qui en supportera une partie plus ou moins importante. Elles n'ont pas les mêmes conséquences pour toutes les exploitations ; elles peuvent se limiter à une baisse passagère des revenus ou menacer la pérennité des exploitations les plus fragiles.

Les situations sont donc différentes. Doit-on les traiter de façon égalitaire ? L'objectif premier d'une politique anti-crises sera d'assurer la pérennisation de l'ensemble des exploitations agricoles ou, en tout cas, du plus grand nombre, et de renforcer les solidarités dans les situations difficiles, qu'elles soient économiques ou sociales, le plus souvent les deux.

Il faut veiller à appliquer un traitement différencié en fonction des différents cas d'espèce. L'équité s'obtient souvent par l'inégalité de solution et de traitement.

Les crises se traduisent généralement par une baisse des résultats, un endettement accru, une baisse temporaire de revenus plus ou moins importante. L'épargne individuelle est l'un des moyens de se prémunir ; des déductions pour aléas et pour investissements ont été mises en place et ont pour objet de lisser les revenus tant à la hausse qu'à la baisse, avec un système de défiscalisation et de report de paiement des charges sociales jusqu'à l'utilisation de cette épargne de précaution. Les caisses de péréquation ou de garantie peuvent également contribuer à cette régulation.

L'assurance est, en outre, un instrument de couverture des risques insuffisamment utilisé, dont il convient d'aider le développement pour les risques assurables. Au-delà, la mise en place d'une assurance « coups durs » pourrait trouver toute son efficacité en compensant une perte de revenu pendant un temps défini.

Une responsabilisation des agriculteurs n'exclut pas l'intervention de mécanismes de solidarité par l'intermédiaire du Fonds national de garantie des calamités agricoles qui, encore lors de la sécheresse de 2003, a démontré sa très grande utilité, même si des améliorations devraient être apportées à ses règles d'indemnisation.

La réforme de la PAC de 2003, dont il est difficile de mesurer, à l'automne 2004, quel en sera l'impact en cas de crise, la suppression programmée des restitutions à l'exportation, dans le cadre des négociations de l'OMC, rendent plus nécessaire la mise en place d'un ensemble de mesures applicables en cas de crise et qui devraient être cofinancées, pour partie, par des crédits du FEOGA.

Agir concrètement et rapidement face à une crise est important. Toutefois, les remèdes apportés, s'ils sont un soulagement, ne règlent pas la répétition des crises. En conséquence, prévenir les crises est fondamental. La prévention est un investissement dont on ne voit pas immédiatement le résultat, le bien-fondé, l'économie engendrée à terme. Pourtant, il est démontré qu'elle est bénéfique. Il est donc essentiel d'investir dans la recherche, la diversification, la gestion des ressources en eau, les nouveaux marchés, la communication et autres moyens qui éviteront telle ou telle crise ou en limiteront les conséquences.

Il faudra également trouver la complémentarité indispensable entre les producteurs, les entreprises de la filière agroalimentaire et de la grande distribution en favorisant un partenariat équilibré, seul profitable sur le long terme.

La prévention des crises exige au niveau des échanges commerciaux internationaux une certaine régulation sous peine d'une remise en cause de nombre d'entreprises agricoles, de pans entiers de l'agriculture et même d'une perte de l'indépendance alimentaire de l'Europe.

Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles posent la question de la place et du rôle du monde agricole dans la société d'aujourd'hui, objet d'un précédent rapport du Conseil économique et social et dont la prochaine loi de modernisation agricole pourrait être l'occasion de le préciser et de définir les moyens correspondants pour conforter ce rôle et cette place.

ANNEXES

Annexe 1 : Comptes de la branche « agriculture »

Compte de production

Ressources	Emplois
Production au prix de base	Consommations intermédaires
	Valeur ajoutée brute
Total ressources	*Total emplois*

Ressources	Emplois
Valeur ajoutée Brute	Consommation de capital fixe
	Valeur ajoutée nette
Total ressources	*Total emplois*

Compte d'exploitation

Ressources	Emplois
Valeur ajoutée nette	Autres impôts sur la production
Subventions d'exploitation	- Impôts fonciers
	- autres
	Résultat agricole net
Total ressources	*Total emplois*

Ressources	Emplois
Résultat agricole net	Rémunération des salariés
	- Salaires bruts
	- cotisations sociales à la charge des employeurs
	Excédent net d'exploitation/ Revenu mixte net
Total ressources	*Total emplois*

Compte de revenu d'entreprise

Ressources	Emplois
Excédent net d'exploitation/Revenu mixte net	Intérêts
	Charges locatives nettes (hors impôts fonciers
	sur les terres en fermage)
	Revenu net d'entreprise agricole
Total ressources	*Total emplois*

Nb : pour les besoins des comparaisons internationales, Eurostat ne publie que des indicateurs de revenu en termes réels : le résultat net agricole par actif (indicateur A), le revenu net d'entreprise agricole par actif non salarié (indicateur B) et le revenu net d'entreprise agricole (indicateur C)

Annexe 2 : Tableau des exploitations dans les différentes régions de France

région	Nombre exploitations	S.A.U. (ha)	Superficie Blé tendre	Effectif cheptel	Orientation technico-économique principale	Résultat agricole net par actif en €
Alsace	15 094	336 229	39 964	173 259	Cultures viticoles - élevage	28 500
Aquitaine	56 221	1 473 396	81 976	842 530	Poly. Viticulture. Aviculture	22 000
Auvergne	29 947	1 510 577	108 488	1 569 494	Bovins lait et viande	15 500
Bourgogne	26 395	1 775 182	344 767	1 336 804	Bovins viande - viticulture	38 600
Bretagne	51 219	1 701 566	294 025	2 261 780	Bovins lait - poly élevage. Aviculture	21 100
Centre	33 050	2 635 694	764 644	630 077	Céréales. Oléoprotéagineux	26 000
Champagne-Ardenne	27 563	1 560 325	426 976	643 157	Viticulture. et céréales	51 900
Franche-Comté	12 918	667 674	62 128	629 742	Bovins lait	20 900
Ile-de-France	6 538	583 246	256 217	33 636	Céréales. Oléoprotéagineux	31 600
Languedoc-Roussillon	43 790	981 459	5 408	200 097	Viticulture	20 800
Limousin	18 799	861 021	22 488	1 123 529	Bovins viande Ovins.Caprins.Equidés	12 000
Lorraine	16 632	1 132 531	238 817	986015	Poly.élevage	21 600
Midi-Pyrénées	60 244	2 361 914	230 361	1 354 850	Polyculture - poly élevage	14 500
Nord-Pas-de-Calais	18 036	838 166	268 730	717 569	polyculture	30 400
Basse-Normandie	35 762	1 264 133	186 119	1 697 628	Bovins lait.Viande.Ovins. caprins.équidés	16 600
Haute-Normandie	16 255	794 026	245 609	684 352	Ovins.caprins. équidés	24 900
Pays de la Loire	53 472	2 169 981	329 013	2 777 240	Polyculture. Polyélevage. Aviculture	24 400
Picardie	16 862	1 341 461	524 043	575 487	Céréales. Oléo. Prot.	33 000
Poitou-Charentes	35 377	1 761 867	355 892	826 445	polyculture	21 100
PACA	29 093	693 252	7 278	63 211	polyculture	30 300
Rhône-Alpes	56 962	1 526 724	103 400	1 038 324	polyélevage	16 200
Corse	3 578	155 888	162	63 698	Bovins viande. Ovins.caprins. Equidés	15 400
France métropolitaine	663 807	27 856 313	4 896 507	20 238 924	Moyenne	24 400

Source : SCEES 2002.

Annexe 3 : Liste des personnalités rencontrées

Mme Sylvie Alexandre, sous-directrice des stratégies agricoles et industrielles au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. Louis-Pierre Balay, directeur de l'ONIFLHOR.

M. Jean-Bernard Baillard, secrétaire général adjoint de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

M. Yves Berger, directeur de l'OFIVAL.

M. Phillipe Bernard, Directeur de l'association régionale des agriculteurs en difficulté du Pas-de-Calais.

Mme Marie-Josèphe Bigeon, coordinatrice des réseaux de « Solidarité paysanne ».

Mme Cécile Bigot-Dekeyser, Chef du bureau du vin au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. Jean-Marie Blin, représentant de la Fédération CFTC des agriculteurs.

M.Philippe Boullet, directeur du développement au Conseil national des centres d'économie rurale.

M. Lucien Bourgeois, sous-directeur à l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

M. Pierre Brunet, secrétaire général adjoint de la Commission de contrôle des assurances.

M. Bruno Buffaria, chef de l'unité G1 « analyse et conception d'ensemble » à la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne, assisté de Mme Nadia Gargano.

Mme Isabelle Chmitelin, directrice générale adjointe à la direction générale de l'alimentation au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. Michel Clavé, directeur des marchés des agriculteurs et des professionnels au Crédit agricole S.A, accompagné de Mme Anne Pacquet du service veille et stratégie sectorielle et de Mme Caroline Halphen, chef du service « crédits professionnels ».

M. Patrick Dédinger, sous-directeur du travail et de l'emploi au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. Michel Delmas, membre du conseil d'administration de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

M. Eric Dumoulin, chef du bureau du porc, des volailles et de la diversification au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, assisté de Mme Smadja au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

Mme Laurence Eslous, commissaire, contrôleur à la Commission de contrôle des assurances.

M. Simon Fouassier, délégué permanent de l'UNSA, chargé de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

M. Stéphane Gin, responsable agriculture de Groupama.

M. François de la Guéronnière, directeur des affaires financières au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales assisté de M. Stéphane Le Moing, sous-directeur à la direction des politiques économique et internationale.

Mme Marie Guittard, chef du service de la production et des marchés au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. François Heyman, secrétaire fédéral FGA CFDT.

M. Daniel Jacquemin du syndicat CFE-CGC, secrétaire général du SNCEA.

M. Valéry Jost, chef de bureau à la direction du Trésor, sous-direction des assurances au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie assisté de Madame Stéphanie Talbot.

M. Jean-Pierre Mabillon, secrétaire-adjoint de la Fédération FO des travailleurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire FO.

M. Guy Mazouen, président de l'association « Solidarité paysanne » (adhérent à la Confédération paysanne).

M. Christian Ménard, député du Finistère, assisté de M. Pierre-Eric Rosenberg, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts.

M. Philippe Peuchot, secrétaire de la Fédération CGT de l'agroalimentaire, chargé des questions agricoles.

M. Louis-Jean Poglio du syndicat CFE-CGC, président du SNCEA.

M. Jean-Louis Poly du syndicat CGT, membre de la direction fédérale.

M. Gilles Psalmon, responsable des dossiers économiques à la Fédération nationale des producteurs de lait.

Mme Gaëlle Régnard, chef du bureau des fruits et des légumes au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. René Renou, président du Comité des vins et eaux-de-vie de l'INAO.

Mme Estelle Rondreux, chef de la mission des entreprises à la direction des politiques économique et internationale au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. Jean-François Ruas, chargé de mission à la Direction des affaires financières au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

M. Denis Verdier, président de la confédération des coopératives viticoles.

Mme Edith Vidal, chef de service des stratégies agricoles et industrielles au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales.

Liste des personnes rencontrées au cours du déplacement du rapporteur à Clermont-Ferrand, le 26 janvier 2004

Mme Martine Andrieu, directrice adjointe en charge des services extérieurs, de l'offre de services et de l'action sociale pour la Fédération d'Auvergne (MSA de l'Allier, MSA du Cantal, MSA du Puy-de-Dôme).

Mme Maguy Augustin, responsable de la politique « Agriculteurs en difficulté », de la Mutualité sociale agricole du Puy-de-Dôme.

M. Patrice Bogros, responsable de l'action sociale de la Mutualité sociale agricole de l'Allier.

Mme Marie-Thérèse Séguy, responsable de l'action sociale de la Mutualité sociale agricole du Cantal.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Rapport sur *« L'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture »* - Christian Babusiaux - Octobre 2000.

- Rapport sur la « Gestion des risques climatiques en agriculture - Engager une nouvelle dynamique » - Christian Ménard, député du Finistère - Assemblée nationale, janvier 2004.

- Rapport du Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales sur la filière porcine française. Jacques Guibe, André Manfredi, Jean-Louis Porry, Jean-Marie Travers - janvier 2004.

- Thèse de l'université de Bretagne occidentale *« Modélisation des risques de l'entreprise agricole pour une conception d'assurance revenu, application à l'éleveur de porcs »* - Martial Phélippé Guinvarc'h. 19 décembre 2003.

- Document de l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) : *« Les vins français face à la concurrence internationale »* pour le colloque Vins de France, le 20 octobre 2003 à l'Assemblée nationale.

- *« Le livre blanc de la viticulture française - Le rôle et la place du vin dans la société »* présenté par Gérard César (sénateur de Gironde), Paul Henri Cugnenc (député de l'Hérault), Philippe-Armand Martin (sénateur de Loire-Atlantique), Alain Suguenot (député de Côte d'Or) - Assemblée Nationale - Sénat - Juillet 2004.

- Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles - JO du 12 juillet 1964.

- Loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. JO du 12 janvier 1991.

- *« Comment mieux positionner les vins français sur le marché d'exportation ? »*, Rapport de Jacques Berthomeau, contrôleur des offices, 31 juillet 2001.

- Rapport sur la filière fruits et légumes, Alain Berger, décembre 2003 et rapport de synthèse de l'audit de la filière des fruits et légumes conduit par le Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales, Jacques Mordant, Mars 2004.

- Rapport sur la filière laitière française établi par le Comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales - Février 2004.

- Rapport de la Commission d'orientation du Plan national santé environnement - Février 2004. Co-présidents : Isabelles Momas, Jean-François Caillard, Benoît Lesaffre, Agence française de sécurité sanitaire environnementale.

- *« Les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments »* Jean-Claude Saunier, rapporteur. Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques - 2004.

- *« Pauvreté et RMI dans l'agriculture »* - Rapport de l'unité mixte de recherche INRA-ENESAD, sous la direction de Philippe Perrier-Cornet et Michel Blanc - Septembre 2000.

- Pierre Concialbi, Les cahiers Français n° 286.

- *Les « travailleurs pauvres »* - INSEE Première n° 745, octobre 2000.

- Christine Olm *« Consommation et mode de vie »* n° 155, février 2002.

- A. Bolzinger *« Le concept clinique de crise* », Bulletin de psychologie n° 355.

- Le courrier de Sainte Hyacinthe, publié au Canada.

- Programme régional de santé Basse-Normandie *« Suicide, un appel à vivre »* 1995-2000.

- Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées - groupe : Adolescence, projets personnels, engagements collectifs.

- DATAR, *« Quelle France rurale pour 2010 ? »* - La Documentation Française - Paris 2003.

- *« Le désert rural continue d'avancer »* - La Croix du 23 septembre 2003.

- Thierry Libaert *« La communication de crise »* - Dunod.

- D. Bourg et J.L Schlegel *« Parer aux risques de demain »*, Seuil 2001.

-Rémi Mer « *Le paradoxe paysan »* - Essai sur la communication entre l'agriculture et la société - L' Harmattan, 1999.

- Comptes nationaux provisoires de l'agriculture en 2003. Commission des comptes de l'agriculture de la nation. Session du 29 juin 2004.

- Contribution de l'INRA à la préparation de la loi d'orientation et de programmation de la recherche - Direction générale - 7 juillet 2004.
- Rapport d'activité 2002 du CNASEA.

- *« Quelle gestion des risques agricoles en 2010-2015 ? »* - Etude prospective de la SAF agriculteurs de France - Octobre 2002.

- *« Canicule et sécheresse 2003 : quels enseignements ? »* - La lettre de l'INRA, n° 6, mai 2004.

- *« Productions conventionnelle, biologique et OGM : quelle coexistence ? »* - La lettre de l'INRA, n° 4, octobre 2003.

- *« La politique de protection de l'agriculture contre les risques climatiques »* - Rapport d'évaluation du ministère de l'agriculture et de la pêche, direction des affaires financières - Mai 2000.

- Panorama des industries agroalimentaires - Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales - 2002.

TABLE DES SIGLES

- ADASEA Association départementale d'aménagement des structures d'exploitation agricole.
- ADÈME Agence pour le développement et la maîtrise des énergies.
- AESA Autorité européenne de sécurité des aliments.
- AFIDEM l'Association française interprofessionnelle pour la transformation des fruits et légumes à destinations multiples.
- AFSSA Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments.
- ANIA Association nationale des industries alimentaires.
- AOC Appellation d'origine contrôlée.
-APRED Association pour la prévention et le redressement des exploitations en difficulté.
- ATESE Association technique économique et sociale pour les exploitations.
- BAPSA Budget annexe des prestations sociales agricoles.
- CCMSA Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.
- CDD Contrat à durée déterminée.
- CDI Contrat à durée indéterminée.
-CDL Créances douteuses et litigieuses.
- CDOA Commission départementale d'orientation agricole.
- CIV Centre interprofessionnel des viandes.
- CNASEA Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles.
- CNIEL Centre national interprofessionnel de l'économie laitière.
- CREDOC Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.
- CUMA Coopératives d'utilisation de matériel agricole.
- DATAR Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- DJA Dotation jeune agriculteur.
- DPA Déduction pour aléas.

- DPI Déduction pour investissement.
- ESB Encéphalopathie spongiforme bovine.
- ESST Encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles.
- FAC Fonds d'allègement des charges.
- FEOGA Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.
- FFSA Fédération française des sociétés d'assurance.
- FNGCA Fonds national de garantie des calamités agricoles.
- GAEC Groupements agricoles d'exploitation en commun.
- HAPH Hydrocarbures aromatiques polycycliques halogénés.
- IAA Industries agroalimentaires.
- IFOCAP Institut de formation des cadres paysans
- INAO Institut national des appellations d'origine.
- INAPORC Inter-profession porcine.
- INRA Institut national de la recherche agronomique.
- ISPA Instrument structurel de pré-adhésion.
- JA Jeunes agriculteurs.
- MSA Mutualité sociale agricole.
- OCDE Organisation pour la coopération et le développement économique.
- OCM Organisations communes de marché.
- OFCE Observatoire français des conjonctures économiques.
- OGM Organisme génétiquement modifié.
- OMC Organisation mondiale du commerce.
- ONIVINS Office national interprofessionnel des vins.
- PAC Politique agricole commune.
- PAM Plans d'amélioration matérielle
- RMI Revenu minimum d'insertion.
- SAU Surface agricole utile.
- SCEES Service central d'études économiques et de statistiques.

- TVM Taux de viande maigre.
- UTA Unité de travail annuel.
- VDQS Vins de qualité supérieure.

Les crises agricoles qu'elles soient climatiques, sanitaires, de marché ou liées à l'environnement ont des conséquences économiques et sociales importantes. Si elles se répètent, elles peuvent conduire à la disparition des exploitations les plus fragiles et accélérer les restructurations de la filière agricole dans son ensemble.
Le Conseil économique et social propose un certain nombre de mesures pour atténuer les effets de ces crises et contribuer ainsi au maintien durable d'une agriculture sur l'ensemble du territoire.