

Monsieur Didier GUILLAUME
Ministre de l'agriculture
Hôtel de Villeroy
78 rue de Varenne
75349 Paris SP 07

COMMISSION
DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES

Paris, le 9 avril 2020

LA PRÉSIDENTE

Réf : AFFECO_2020_0068

*LA CELLULE DE VEILLE
« AGRICULTURE »*

Monsieur le Ministre,

Afin de poursuivre le travail de suivi et de contrôle du volet économique du plan d'urgence du Gouvernement pour faire face à la crise sanitaire, la commission des affaires économiques s'est organisée en cellules sectorielles de veille, de contrôle et d'anticipation du plan d'urgence.

Dans le but d'assurer une remontée des difficultés rencontrées dans nos campagnes, la cellule en charge de l'agriculture vous prie de trouver, ci-après, un plan contenant quinze propositions pour garantir l'approvisionnement alimentaire des Français durant la crise et prendre en compte les difficultés de certaines filières liées à la crise sanitaire.

Lors de votre audition du 9 avril, ces propositions vous ont été soumises.

Nous saluons tout d'abord votre accueil favorable à nombre d'entre elles, notamment sur les propositions relatives au volet européen. Il est en effet essentiel que la Commission européenne active, dès aujourd'hui, les mécanismes de crise permettant d'aider les filières à lutter contre les risques de surproduction (par le stockage privé par exemple). De même, votre demande d'activation exceptionnelle de la clause de sauvegarde sur les importations est essentielle pour préserver nos activités productives en Europe.

Toutefois, nous tenons à vous faire part de notre inquiétude à la suite de votre intervention, notamment sur certains points de blocage.

Nous regrettons, tout d'abord, le manque de cohérence des décisions gouvernementales sur l'application des règles en matière horticole, notamment sur la question de la commercialisation de plants de fleurs ornementales par des horticulteurs indépendants ou en partenariat avec des agriculteurs. Sans aller jusqu'à la réouverture totale de tous les points de vente qui pourrait perturber la consigne du confinement, et dans le strict respect des règles sanitaires en



vigueur, il apparaît nécessaire d'autoriser la vente aux particuliers par les horticulteurs directement sur leur lieu de production, sur les marchés, dans les magasins à la ferme ou par la livraison à domicile. Des instructions claires doivent donc être données afin de sécuriser les horticulteurs, les commerçants et permettre un écoulement minimum des productions annuelles. Les règles d'accès des jardiniers à leurs potagers non contigus à leur habitation doivent être harmonisées au niveau national.

Nous signalons, une nouvelle fois, les difficultés particulières rencontrées par des filières agricoles, la production se poursuivant alors que les débouchés se réduisent. C'est notamment le cas de la filière viticole : depuis le début de la crise, la commercialisation des vins de la récolte 2019 a brutalement chuté et la filière est à l'arrêt en raison de l'annulation des salons, de l'absence de clientèle chez les cavistes et dans les caveaux et de la fermeture de nombreux marchés. Une participation financière de l'État par une annulation et non un report des charges sociales apparaît primordiale. D'autres mesures d'aides, notamment au niveau des prêts bancaires, ainsi que des mesures fiscales doivent être envisagées dès aujourd'hui.

Nous plaidons pour la création d'un comité de suivi des prix d'achat aux fournisseurs et des prix de vente aux consommateurs des produits alimentaires, en partenariat avec l'Observatoire de la formation des prix et des marges et du médiateur des relations commerciales agricoles. Il est nécessaire de démontrer que l'État régulateur demeure durant la crise.

Enfin, nous appelons, dès aujourd'hui, à la création d'un groupe de travail réfléchissant à l'intégration de l'agriculture dans le plan de relance en préparation. À cet égard, la question des indemnisations aux pertes de revenus des filières les plus touchées devra être prioritaire. Nous serons très attentifs à cet enjeu car il est de nature à préserver notre potentiel productif, et, partant, notre souveraineté alimentaire.

Nous vous remercions vivement de l'appui que vous voudrez bien nous apporter dans le cadre de nos travaux menés au profit de l'intérêt général et vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Sophie PRIMAS

Laurent DUPLOMB

Franck MONTAUGE

Bernard BUIS

Franck MENONVILLE

QUINZE PROPOSITIONS POUR GARANTIR L'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE DES FRANÇAIS DURANT LA CRISE ET PRENDRE EN COMPTE LES DIFFICULTÉS DE CERTAINES FILIÈRES LIÉES À LA CRISE SANITAIRE

Axe 1 : au niveau européen, la France doit pousser dès aujourd'hui l'activation de plusieurs mécanismes exceptionnels

1 - Déclencher urgemment tous les mécanismes de crise au niveau européen pour rééquilibrer les marchés, notamment en favorisant les aides au stockage privé

Les **articles 219 et 222 du règlement n° 1308/2013¹ dit « OCM »** prévoient que, dans des circonstances exceptionnelles, la Commission européenne puisse :

- Prendre les mesures pour **rééquilibrer le marché** en cas de « *menaces de perturbations du marché causées par des hausses ou des baisses significatives des prix sur les marchés intérieurs ou extérieurs ou par d'autres événements et circonstances perturbant significativement ou menaçant de perturber le marché* », y compris pour des produits hors OCM (article 219) ;
- Prendre toutes mesures pour permettre aux producteurs de s'entendre sur les volumes, sans risque de contrevenir au droit de la concurrence (article 222).

Les circonstances paraissant réunies, ces mesures permettront de financer des **aides au stockage privé dans les filières** qui en ont besoin compte tenu de la perte de débouchés ou/et des pics de production : le lait de vache ou de chèvre et les fromages notamment sous signes de qualité, les viandes ovines et caprines, éventuellement les volailles (canard, dinde, certains poulets, ...). Les tensions sur les prix sont déjà fortes dans de nombreuses filières². Pour ces produits, se posera la question de la sortie de crise à terme par des décaissements progressifs et suffisamment longs des stocks. Au besoin, l'article 216 du même règlement en faveur de la distillation en viticulture pourrait éventuellement être activé, après un examen approfondi.

Les outils du FEAMP doivent aussi être mobilisés, en garantissant notamment un **traitement approprié des filières piscicoles et conchylicoles³**. À cet égard, les aides d'urgence débloquées dans le cadre du FEAMP ne parlent à ce stade que de « *pertes de production* » : si cela répond aux besoins de la pêche, elles ne prennent pas en compte la situation des conchyliculteurs dont la production se poursuit. Dès lors, il convient de prévoir des mécanismes spécifiques pour les conchyliculteurs prenant en compte les pertes de revenus.

Enfin, le secteur éthanolier et sucrier mérite un traitement particulier. La chute des cours de pétrole et l'atonie de la consommation dans le monde entraînent un effondrement des cours de l'éthanol et du sucre. Si les sites de production français sont très investis dans la production d'alcool pharmaceutique, les volumes ne seront pas suffisants pour redresser les cours à terme. Sont à attendre des difficultés majeures pour les grands groupes sucriers. Or s'ajoute à ce risque un afflux d'importations notamment américaines (et à terme brésiliennes) vers l'UE, les deux producteurs représentant 80 % de la production mondiale d'éthanol. L'article 194 du règlement n° 1308/2013 dit « OCM » permet à la Commission européenne de prendre des « **mesures de sauvegarde** » sur certains produits importés, conformément aux règles de l'OMC, en cas d'une hausse des importations d'un produit qui cause ou menace de causer un dommage grave à une branche de production. Il importe de l'activer dans les secteurs où cela est utile.

2 - Préparer la crise à venir dans les autres continents en mettant en place, de manière exceptionnelle, dérogatoire et compte tenu de la crise épidémique et humanitaire mondiale, des restitutions de prix sur certains produits de première nécessité

L'article 196 du règlement n° 1308/2013 dit « OCM » prévoit que, pour permettre la réalisation des exportations sur la base des cours ou des prix du marché mondial, notamment quand les mécanismes de crise précédemment évoqués sont déclenchés, la Commission peut mettre en place des « **restitutions de prix** » à l'exportation, en payant aux producteurs la différence entre les prix mondiaux et les prix de l'Union européenne. Pour gérer la pandémie, surtout avec les mécanismes de stockage, les restitutions de prix à l'exportation pourraient permettre d'offrir un prix garanti à l'export, dans un marché

¹ Règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (y compris sur des secteurs non couverts par le règlement OCM comme la volaille).

² Les cours du lait ont chuté. Cela est visible également en GMS : les prix des agneaux français convergent vers les prix des agneaux néo-zélandais à l'achat en GMS (- 1 € du kilogramme à l'achat) ou en viande bovine (- 14 centimes du kilogramme sur le jeune bovin et - 3 centimes du kilogramme sur les races à viande) selon les organismes auditionnés à ce stade. Cela est également visible sur des marchés de produits de qualité notamment le lait bio ou les produits label rouge qui peuvent être vendus aujourd'hui au prix des produits conventionnels (lorsqu'ils sont vendus).

³ La crise touche de manière très particulière les conchyliculteurs français en les privant de la quasi-intégralité de leurs débouchés. Or, pendant ce temps, la production se poursuit car contrairement à la pêche notamment, les huîtres sont toujours dans les bassins où leur calibre évolue au détriment de leur valorisation ainsi que de la mise en place des juvéniles pour la production de l'année prochaine.

durablement en berne, notamment pour venir alimenter les pays qui pourraient être touchés plus tardivement par l'épidémie (notamment le continent africain). Les règles de l'OMC pourraient s'adapter à la situation à titre temporaire.

3 - Adapter les règles des aides PAC à la gestion de crise : la gestion de crise risque de priver certains producteurs du droit d'obtenir des aides cette année

Certaines conditions à remplir pour obtenir des aides de la PAC doivent être assouplies et adaptées à la crise. Un exemple : compte tenu de la situation du marché ovin, des agnelles vont sortir des circuits de commercialisation pour être réintroduites dans les circuits de reproduction (50 000 pourraient être concernées). Or les aides sont conditionnées aujourd'hui à un taux de productivité numérique. En vendant moins d'ovins, des producteurs vont sans doute perdre leur éligibilité à certaines aides ovines (ou aux ICHN et MAEC). Cela doit s'appliquer aussi pour d'autres règles européennes, notamment dans le vin, par exemple en matière de prolongation de la validité des autorisations de plantation qui pourront très difficilement être consommées dans la situation actuelle.

Axe 2 : garantir l'approvisionnement alimentaire des citoyens sans alourdir les charges des agriculteurs et des industries agroalimentaires

4 - Ouverture de places dans les crèches et les écoles pour les enfants des personnels participant aux activités essentielles, notamment ceux du monde de l'agroalimentaire

Le taux d'absentéisme dans les usines alimentaires croît et peut atteindre des niveaux allant jusqu'à 40 %. Si la tendance se poursuit, des sites n'auront d'autres choix que de ralentir leur production ou de fermer, ce qui posera de graves difficultés d'approvisionnement. Pour permettre aux parents de disposer de solutions pour garder les enfants s'ils souhaitent poursuivre leur activité, pourquoi ne pas ouvrir des places de crèches et d'écoles aux enfants des personnels travaillant à l'approvisionnement alimentaire des Français ? Tout surcroît de charges pour les collectivités territoriales serait porté par l'État au titre de la gestion de crise.

5 - Gratuité des péages durant la durée du confinement, tout en maintenant la fermeture des barrières afin de garantir le maintien des contrôles et aides à l'export pour compenser le surcoût du transport international

Les transporteurs sont confrontés un taux d'absentéisme élevé et doivent rouler à vide pour le retour. Pour équilibrer leur modèle économique, ils doivent imputer un surcoût à leurs clients, qui pourrait ne pas compenser la baisse du coût de l'essence et du gazole constatée à la pompe.

Pour réduire les charges des transporteurs, et préserver ainsi les industriels et producteurs qui nourrissent les Français, il pourrait être envisagé **d'instaurer la gratuité des péages durant le confinement**. En recentrant le trafic sur les autoroutes, cette mesure serait de nature, d'une part, à réduire les délais des livraisons, notamment au niveau européen où tous les pays sont confrontés à la crise ; d'autre part, les autres personnels essentiels à la poursuite des activités de la Nation, surtout les personnels soignants, n'auraient pas non plus à payer ces péages. Les sociétés autoroutières, qui jouent un rôle essentiel dans l'entretien des aires d'autoroutes et subissent déjà de plein fouet le ralentissement de la circulation, seraient aidées financièrement par l'État au titre de la gestion de la crise. Cela revient à ce que l'État finance indirectement la filière logistique pour garantir un approvisionnement alimentaire des Français en temps de crise.

6 - Faire participer l'État au paiement de la prime de 1 000 € à 2 000 € pour les PME/TPE en lui faisant financer exceptionnellement les cotisations salariales des employés

La prime exceptionnelle permet de rémunérer les salariés des secteurs essentiels. Elle est à cet égard perçue comme une « prime de risque » par les employés. Même si elle est défiscalisée, elle représente matériellement une charge supplémentaire pour des entreprises qui rencontrent déjà des difficultés d'activité. Or certains dirigeants de PME/TPE de l'alimentaire souhaiteraient payer cette prime mais ne le peuvent pas, faute de recettes suffisantes.

Pourquoi ne pas avoir prévu plutôt que **l'État paie directement les cotisations salariales des employés de ces secteurs essentiels** ? En diminuant les cotisations, cela se retrouverait directement sur la fiche de paie des employés, et réduirait le surcoût pour l'employeur (qui pourrait, en complément, verser une prime défiscalisée).

Plus généralement, il importerait, sans doute, compte tenu de la gravité de la crise, de **transformer les reports de charges sociales en exonérations** dans nombreux secteurs qui poursuivent leur activité, en payant normalement leurs charges, tout en voyant leurs débouchés se réduire, y compris en agriculture (notamment dans la viticulture où le travail s'intensifie au printemps alors que les ventes s'effondrent).

7 - Ne pas ajouter de contraintes aux producteurs en décalant l'entrée en vigueur de certains dispositifs augmentant les charges des producteurs agricoles et des entreprises de l'agroalimentaire

Certains dispositifs législatifs ou réglementaires vont entrer en vigueur dans quelques mois et nécessitent des transformations lourdes pour les producteurs. Le moment n'est pas opportun. Faute de temps, le risque que ces transitions échouent est grand. Il convient de reporter certaines mesures de quelques mois. Les administrations concernées pourraient, à toutes fins utiles, profiter du délai de la crise pour en mesurer les impacts économiques et financiers en rendant des rapports d'évaluation sur ces dispositifs, à défaut d'études d'impact initiales viables. Parmi ces dispositifs, on peut citer notamment certaines mesures prises dans la loi Économie circulaire⁴ ou dans la loi Egalim⁵. Figurent parmi ces mesures également le maintien du dispositif TO-DE, menacé de suppression en 2021, alors que la crise a démontré l'importance de maintenir ce dispositif au profit des travailleurs saisonniers.

8 - Adapter les règles d'éligibilité du fonds de solidarité aux producteurs agricoles et garantir un bon accès aux crédits garantis par l'État

Il est nécessaire d'étudier le lissage de l'activité sur plusieurs mois afin d'élargir le champ de couverture des personnes éligibles au fonds de solidarité⁶. Bruno Le Maire s'est engagé à l'étudier pour les entreprises : il doit en être de même pour les exploitations agricoles. De même, il importe de garantir que l'accès au crédit soit fluide et ne crée pas de distorsions selon la taille des entreprises, notamment entre PME et ETI.

Axe 3 : ouvrir des débouchés aux filières agroalimentaires, dans le strict respect des règles sanitaires requises pour endiguer l'épidémie

9 - Mobiliser la restauration collective encore ouverte pour s'approvisionner avec les produits des filières les plus impactées (fromages AOP, viande de petites filières de volailles, ovins, caprins, ...)

10 - Pour la filière horticole, inciter financièrement les collectivités territoriales à embellir leurs villes pour assurer un débouché à la filière horticole, permettre l'ouverture des horticulteurs indépendants et la vente de plants et fleurs sur les marchés autorisés à se tenir, dans le respect des règles sanitaires prescrites, et octroyer des dérogations pour faciliter l'accès des particuliers aux jardins non contigus aux habitations

11 - Expérimenter la réouverture des rayons coupe/boucherie/poissonnerie des GMS et la mise en barquettes ou sous emballage des produits sous signes de qualité, à mettre en avant dans les rayons

12 - Accroître la possibilité de faire des ventes individuelles de producteurs, notamment en circuits courts, ainsi que des *drives* de producteurs rassemblés, tout en garantissant le strict respect des règles sanitaires, et tenir compte de la livraison à domicile de produits alimentaires par les producteurs en exonérant de TICPE les carburants utilisés lors de ces livraisons

⁴ Notamment l'interdiction de l'utilisation de plastique pour la vente de fruits et légumes au 1^{er} janvier 2022 (article L. 541-15-10 du code de l'environnement modifié par la loi Économie circulaire), alors que les consommateurs plébiscitent désormais les produits préemballés pour des raisons sanitaires ; la création de la REP sur la consommation hors domicile à compter du 1^{er} janvier 2021 (article L. 541-10-1 du code de l'environnement) ; les mesures concernant le réemploi.

⁵ Notamment la réforme de la séparation vente/conseil en matière de produits phytopharmaceutiques au titre de la section 1 du chapitre IV du titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime, celle sur le statut des coopératives ou la mise en place des zones de non traitement à proximité des habitations prévue à l'article L. 253-8 du même code, à défaut de pouvoir négocier ces chartes.

⁶ Un exemple : pour les élevages de volailles, les lots ne sont pas livrés aux mêmes dates d'année en année, par construction. Ainsi, si un lot a été livré le 12 mars cette année, il a très bien pu être livré le 28 février l'année dernière, ce qui ne permet pas de comparer mois par mois les activités d'année en année. Cela fausse donc les résultats et exclut nombre de producteurs des aides du fonds de solidarité, malgré les difficultés qu'ils rencontrent.

Axe 4 : garantir l'équilibre des relations commerciales entre producteurs, industriels et distributeurs

13 - Promouvoir les produits nationaux et de qualité en rayon, en prévoyant des campagnes promotionnelles exceptionnelles sur certaines filières saisonnières, tout en dérogeant à l'encadrement des promotions en volume sur ces produits

Les consommateurs veulent faire des courses rapidement, dans des magasins de proximité et concentrent leurs achats sur les produits de première nécessité qu'ils connaissent. Cela délaisse les produits dans les rayons « coupe » des GMS, qui sont le plus souvent des produits sous signes de qualité⁷. **Si la GMS a accepté de privilégier les ventes de fruits et légumes français, elle pourrait décliner cet engagement sur d'autres produits comme la viande ovine en ces fêtes de Pâques et l'élargir à des produits de qualité dont les ventes sont plombées** (fromages AOP par exemple).

En outre, certaines références sont mises de côté en temps de crise (exemples : caille, pintade, pigeon, ...). En plus de connaître la fermeture de la RHF, certains produits peuvent être déréférencés. Il en résulte un arrêt brutal des débouchés pour ces filières⁸. De ce fait, les éleveurs ne reconstituent plus les élevages, les accouveurs devant donc détruire les œufs à couver et, sans doute, réformer les reproducteurs, ce qui représentera une perte irrémédiable de production française. Sur ces produits, la GMS pourrait exceptionnellement prévoir des opérations de promotions, soutenues par des campagnes de communication décidées au niveau interprofessionnel. Cela peut nécessiter de revenir de manière dérogatoire sur l'encadrement des promotions en volume en grandes surfaces prévu dans la loi Egalim sur les productions saisonnières, comme le Sénat le préconise depuis un an.

14 - Créer, dès aujourd'hui, auprès du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, en présence de parlementaires chargés du contrôle de l'action du Gouvernement, et des interprofessions, une cellule de surveillance des prix d'achat et des prix de vente en grandes surfaces, bénéficiant de l'appui de l'Observatoire de la formation des prix et des marges et du médiateur des relations commerciales agricoles

Certaines alertes se font jour sur la hausse des prix de ventes aux consommateurs de certains produits en grande surface. Une cellule de suivi doit être créée pour pouvoir garantir aux consommateurs que des hausses des prix par pure opportunité n'aient pas lieu. Si certaines hausses peuvent être liées à des difficultés de production en amont, il importe de vérifier si toutes les hausses des prix sont justifiées ou si elles relèvent d'opportunités.

Le comité de suivi sera en outre chargé de suivre et d'accompagner l'adaptation des grandes surfaces aux nouveaux modes de consommation dans la crise, tout en vérifiant que ce nouveau fonctionnement ne pénalise pas l'amont⁹.

Axe 5 : prévoir dès aujourd'hui la sortie de crise

15 - Créer dès aujourd'hui un groupe de travail associant Gouvernement, parlementaires et interprofessions afin d'évaluer le besoin d'indemnisation des pertes d'activité et de mettre en place un système de sortie de crise indemnisant les producteurs de leur perte de revenus

Comment les filières horticoles, conchylicoles, ovines, caprines vont-elles se relever de la crise sans pouvoir vendre leurs productions cette année ? De même, comment certains producteurs de volailles ne vendant qu'en restauration vont-ils survivre sans activité durant une longue période de l'année ?

Des mécanismes de soutien spécifiques sont à prévoir pour compenser les pertes d'activités, d'autant que ces pertes auront des effets à moyen terme par l'effet du stockage qui pèsera durablement sur les cours et à long terme par la réduction du potentiel productif français.

Pour sortir de la crise, des **aides européennes spécifiques devront sans doute être mobilisées pour indemniser les producteurs agricoles en créant une enveloppe budgétaire hors budget de la PAC dans un fonds européen exceptionnel**. Les États membres pourront également contribuer nationalement par une hausse grâce au relèvement du plafond des aides d'État au niveau européen. D'autres mécanismes sont à inventer.

Ces mesures qui seront essentielles demain doivent être pensées dès aujourd'hui, dans l'unité nationale au travers d'un groupe de travail dédié, pluraliste associant le Gouvernement, les parlementaires et les interprofessions. Il devra évaluer le besoin d'indemnisation des pertes d'activité et mettre en place un système pour la sortie de crise indemnisant les producteurs pour ces pertes d'activités. Il doit penser dès maintenant le plan de relance agricole et alimentaire qui seul permettra, à terme, de maintenir la résilience alimentaire de notre pays.

⁷ Un exemple : alors que les bûchettes de chèvre ont vu leurs ventes augmenter fortement depuis le début de la crise (entre + 10 et + 20 %), les ventes de « Rocamadour » auraient chuté entre 80 % et 90 %.

⁸ Depuis le début de la crise, les ventes auraient reculé de 80 % pour les poulets de Bresse ou les pigeons.

⁹ En viande bovine, apparaîtrait une « stratégie de commandes par à-coups », réduisant la visibilité des transformateurs (notamment l'abattage) et des producteurs par exemple.