

N° 535

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le **plan de relance de la commission des affaires économiques,***

Tome III : Agriculture et alimentation

« La résilience agricole et alimentaire : un élément de la relance »

Par MM. Laurent DUPLOMB, Franck MONTAUGÉ, Bernard BUIS et Franck MENONVILLE,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; Mme Élisabeth Lamure, MM. Daniel Gremillet, Alain Chatillon, Franck Montaugé, Mmes Anne-Catherine Loïsier, Noëlle Rauscent, Cécile Cukierman, M. Jean-Pierre Decool, *vice-présidents* ; MM. François Calvet, Daniel Laurent, Mmes Catherine Procaccia, Viviane Artigalas, Valérie Létard, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Yves Bouloux, Bernard Buis, Henri Cabanel, Mmes Anne Chain-Larché, Marie-Christine Chauvin, Catherine Conconne, Agnès Constant, MM. Roland Courteau, Pierre Cuypers, Marc Daunis, Daniel Dubois, Laurent Duplomb, Alain Duran, Mmes Dominique Estrosi Sassone, Françoise Férat, M. Fabien Gay, Mme Annie Guillemot, MM. Jean-Marie Janssens, Joël Labbé, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Louault, Michel Magras, Jean-François Mayet, Franck Menonville, Jean-Pierre Moga, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Sylviane Noël, Guylène Pantel, MM. Jackie Pierre, Michel Raison, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Denise Saint-Pé, Patricia Schillinger, M. Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
NOTE DE LA CELLULE AGRICULTURE ET ALIMENTATION - OUBLIER L'AGRICULTURE ET L'AGROALIMENTAIRE DU PLAN DE RELANCE SERAIT UNE ERREUR STRATÉGIQUE MAJEURE : UN VOLET AGRICOLE D'AU MOINS UN MILLIARD D'EUROS DOIT ÊTRE DÉBLOQUÉ EN URGENCE.....	21
I. S'ILS ONT PERMIS UN APPROVISIONNEMENT SUFFISANT DURANT LE CONFINEMENT, LES SECTEURS AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES N'ONT PAS ÉTÉ ÉPARGNÉS PAR LA CRISE.....	22
A. L'AGRICULTURE ET LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE FRANÇAIS ONT ÉTÉ DES FACTEURS DE RÉSILIENCE DURANT LA CRISE LIÉE AU COVID-19	22
1. <i>Des secteurs moins touchés que d'autres compte tenu des réflexes des consommateurs.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Une hausse de la consommation alimentaire à domicile à laquelle il a fallu faire face.....</i>	<i>22</i>
3. <i>Une adaptation de la production pour garantir tout au long de la crise un approvisionnement des ménages, malgré quelques fragilités à identifier et corriger.....</i>	<i>24</i>
a) <i>Un système agricole et agroalimentaire qui a fait preuve de résilience.....</i>	<i>24</i>
b) <i>Trois fragilités à faire disparaître pour préparer la prochaine crise</i>	<i>24</i>
B. UN SECTEUR AGRICOLE EXEMPLAIRE MAIS PAS ÉPARGNÉ : L'ABSENCE DE DÉBOUCHÉS VA CONSIDÉRABLEMENT AFFAIBLIR LA FILIÈRE À COURT ET MOYEN-TERME	27
1. <i>Des effets très hétérogènes selon les filières, compte tenu des impacts des pertes de débouchés liées à la fermeture de la restauration et du ralentissement de l'export</i>	<i>27</i>
2. <i>Des baisses des cours de matières premières sur les marchés qui vont pénaliser la rémunération des producteurs</i>	<i>30</i>
3. <i>Une hausse des charges et des baisses d'activités qui seront difficiles à compenser dans l'industrie agro-alimentaire</i>	<i>32</i>
4. <i>Des secteurs très exposés : le problème des pertes de production non indemnisées.....</i>	<i>33</i>
a) <i>400 millions d'euros de perte de chiffre d'affaires en 2020 pour les producteurs horticoles.....</i>	<i>33</i>
b) <i>Le secteur de la volaille : une grave menace sur un savoir-faire français niché au sein de petites filières d'excellence.....</i>	<i>34</i>
c) <i>Les producteurs de fromages sous signes de qualité et de fromages fermiers en danger.....</i>	<i>37</i>
d) <i>La crise de la frite déstabilise une filière compétitive, tournée vers l'export.....</i>	<i>38</i>
e) <i>D'autres filières, sans débouchés, sont en grande difficulté.....</i>	<i>39</i>
II. DES MESURES DE SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE ET AGRO- ALIMENTAIRE INSUFFISANTES À CE STADE, CE QUI RÉVÈLE LES FRAGILITÉS DE LA POLITIQUE AGRICOLE EUROPÉENNE ET FRANÇAISE....	40
A. LA RÉPONSE DE L'UNION EUROPÉENNE N'EST PAS À LA HAUTEUR DE LA CRISE AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE.....	40
B. AU NIVEAU FRANÇAIS, DES MESURES D'AIDES PRISES TOUT AU LONG DE LA CRISE, MAIS SANS GRAND PLAN AGRICOLE.....	45

III. À L'INVERSE, À L'ÉTRANGER, L'AGRICULTURE A ÉTÉ MISE AU CŒUR DES MESURES DE SOUTIEN ET DE RELANCE	46
A. ÉTATS-UNIS : L'AGRICULTURE AU CŒUR DU PLAN DE RELANCE	46
B. JAPON : UNE RELANCE DE PRÈS DE 5 MILLIARDS D'EUROS	47
C. MÊME AU NIVEAU EUROPÉEN, DES AIDES NATIONALES SUBSTANTIELLES ONT ÉTÉ ACCORDÉES PARTOUT... SAUF EN FRANCE.....	48
IV. OUBLIER L'AGRICULTURE DANS LE PLAN DE RELANCE SERAIT UNE ERREUR MAJEURE : AU MOINS UN MILLIARD D'EUROS SONT À DÉBLOQUER D'URGENCE	50
A. AXE 1 : ACCOMPAGNER LA SORTIE DE CRISE DES AGRICULTEURS ET DE L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE	50
B. AXE 2 : PROMOUVOIR LES PRODUCTIONS FRANÇAISES.....	52
C. AXE 3 : ACCÉLÉRER LES TRANSITIONS AGRICOLES ET RENFORCER NOTRE COMPÉTITIVITÉ AVEC UNE RELANCE PAR L'INVESTISSEMENT	54
D. AXE 4 : REFAIRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE UN INSTRUMENT AU SERVICE DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	56
V. QUATRE ERREURS À NE PAS COMMETTRE EN ANALYSANT LES EFFETS DE LA CRISE.....	57
A. ENSEIGNEMENT N°1 - LA RÉALITÉ DES CHIFFRES DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES CONFIRME LES STRATÉGIES VISANT À SATISFAIRE LES DEMANDES DANS TOUTES LES GAMMES GRÂCE À UNE COMPLÉMENTARITÉ DES MODES DE PRODUCTION.....	57
B. ENSEIGNEMENT N° 2 - LA RÉSILIENCE DE NOTRE MODÈLE PASSE PAR UNE PRODUCTION AGRICOLE DIVERSIFIÉE ET SUFFISANTE, ET NON PAR UNE RÉDUCTION DE LA PRODUCTION QUI RENFORCERAIT NOTRE DÉPENDANCE AUX IMPORTATIONS.....	58
C. ENSEIGNEMENT N° 3 - LA RÉSILIENCE DOIT S'ENTENDRE AU NIVEAU NATIONAL VOIRE EUROPÉEN, NON À UNE ÉCHELLE TROP ÉTROITE.....	61
D. ENSEIGNEMENT N° 4 - LES CIRCUITS DE DISTRIBUTION POURRAIENT NON PAS SE DIVERSIFIER MAIS SE CONCENTRER	62
CONCLUSION - PENSER LE MONDE AGRICOLE DE DEMAIN DÈS AUJOURD'HUI.....	64

TRAVAUX EN COMMISSION67

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES83

**ANNEXE : 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.....87**

L'ESSENTIEL

I. L'AGRICULTURE ET L'AGROALIMENTAIRE EN FRANCE : DES EXEMPLES DE MODÈLES RÉSILIENTS EN TEMPS DE CRISE

Les producteurs et transformateurs ont su répondre, par leur engagement et la souplesse de leur organisation, à la modification de la consommation alimentaire des ménages durant la crise.

Si ces modifications ont pu engendrer quelques phénomènes de pénuries temporaires, géographiquement circonscrites, les producteurs et les transformateurs se sont organisés pour faire face à la demande. **Deux éléments ont fait la force de la filière : l'engagement et la souplesse de tous les acteurs.**

- *L'engagement*, tout d'abord, qui s'est retrouvé chez des producteurs agricoles garantissant leurs livraisons malgré l'incertitude et les difficultés d'approvisionnements, de main d'œuvre ou de logistique ; chez les transformateurs qui ont dû faire face à des conditions inédites liées à un taux d'absentéisme plus élevé qu'en temps normal, à une pénurie de masques et de gel hydroalcoolique et à des cadences réduites en raison du nécessaire respect des gestes barrières par les salariés ; et au sein de la grande distribution, qui a garanti des approvisionnements nationaux de certains produits.

- *La souplesse*, ensuite, des modèles productifs a permis d'adapter la production à la nouvelle donne. Les producteurs d'œufs ont par exemple dû s'adapter à une hausse de 41 % des ventes d'œufs en un mois, soit 185 millions d'œufs supplémentaires. Cette prouesse a été réalisée en basculant, en quelques jours, une partie de la production d'œufs destinés aux ovoproduits distribués majoritairement dans la restauration hors foyer, qui n'avaient plus de débouchés, vers la distribution en grandes surfaces. Cette illustration démontre l'importance d'avoir une diversité des modes de production pour renforcer la résilience de notre modèle agricole.

Toutefois, trois facteurs de fragilité ont été repérés :

- la logistique : les transporteurs ont été confrontés durablement à la difficulté des retours à vide en raison de la fermeture des autres secteurs d'activités. Pour équilibrer leur modèle économique, ils sont dans l'obligation d'imputer un surcoût à leurs clients. Cette difficulté n'est d'ailleurs toujours pas résolue, même après l'arrêt du confinement. À titre d'exemple, les collecteurs de céréales ont enregistré pendant la crise des hausses de 15 % à 30 % des coûts de transport et la première transformation des hausses sans doute comprises entre 20 à 50 % ;

- les approvisionnements : des tensions sur l'approvisionnement en fertilisants ont été constatées en début de crise tout comme sur certains types d'emballages, dont la production provient de l'étranger - sans ces approvisionnements, toute la filière peut s'arrêter ;

- la main-d'œuvre : outre des difficultés liées au manque d'équipements pour garantir les gestes barrières, l'État a des leçons à tirer de cette crise pour renforcer sa capacité à s'adapter rapidement. Une réflexion générale doit avoir lieu sur la main-d'œuvre saisonnière, essentielle aux récoltes agricoles. Le confinement a eu lieu alors que le besoin de saisonniers agricoles, souvent venus de l'étranger, pouvait atteindre, sans doute, 70 à 100 000 contrats supplémentaires par rapport à la normale. Les restrictions de circulation aux frontières ont considérablement réduit l'afflux de ces travailleurs essentiels pour ramasser les récoltes d'asperges, de fraises et de fruits rouges. À défaut de bras, le risque est de ne pas pouvoir récolter l'intégralité des productions saisonnières. En dépit d'initiatives essentielles, notamment la mise en place de plateformes comme « Des bras pour ton assiette », qui ont eu un succès mitigé, la crise a démontré la dépendance de l'agriculture à cette main-d'œuvre, ce qui accroît sa fragilité en cas de fermetures de frontières.

II. CES DEUX SECTEURS EXEMPLAIRES N'ONT PAS ÉTÉ ÉPARGNÉS PAR LA CRISE

L'agriculture comme l'agroalimentaire sont toutefois, aujourd'hui, confrontés à un **triple phénomène qui met en péril leur équilibre** :

- les **cours de nombreuses matières premières agricoles et les prix payés aux éleveurs ont chuté** et pourraient rester durablement bas, compte tenu du stockage réalisé partout dans le monde, ce qui pénalisera les revenus des agriculteurs ;

- les **charges de productions ont, en revanche, augmenté dans les industries**. Outre des cadences ralenties en raison des distanciations sociales et des nécessaires arrêts pour de la maintenance et du nettoyage, il leur est nécessaire de fournir des équipements de protection supplémentaires. S'ajoutent à ces coûts directement liés à la crise des coûts indirects, notamment liés à la hausse des coûts logistiques. Le surcoût total est estimé à 8 % par le baromètre de l'ANIA¹ ;

¹ ANIA, baromètre sur un échantillon de 600 entreprises interrogées du 4 au 7 mai 2020.

- les débouchés ont été durablement dégradés par la fermeture de la restauration hors domicile. Rien que pour la filière amont, cette fermeture est revenue à **priver les producteurs de recettes à hauteur de 7 milliards d'euros hors taxe de marchés sur trois mois.** Au total, le surcroît de demande en grandes et moyennes surfaces (GMS) n'a pas suffi à compenser cette perte : **l'IRI¹ estime que les Français ont réduit de 3,2 % leurs dépenses alimentaires totales au mois de mars 2020 par rapport à mars 2019.**

Cette absence durable de quelques débouchés impacte lourdement les filières spécialisées dans la fourniture de denrées au secteur de la restauration hors domicile.

D'une part, elle fragilise les industries spécialisées dans ces marchés : environ 70 % des industriels interrogés² mettent en avant une baisse de chiffre d'affaires en avril et anticipent un recul sur mai, qui pourrait être supérieur à 50 % pour 24 % des entreprises interrogées. Le baromètre fait état d'une exposition plus importante à ce recul d'activités des TPE et PME³. De nombreuses entreprises fermeront si rien n'est fait.

D'autre part, certaines productions agricoles ne trouvant pas de débouchés ont dû être détruites. Toute la particularité du secteur agricole et alimentaire réside dans la périssabilité des denrées et dans leur saisonnalité. Contrairement à d'autres industries, si les produits ne sont pas écoulés, ils ne peuvent pas tous être stockés et doivent donc être détruits. Par conséquent, une crise brutale de la demande, en bloquant les débouchés, aboutit pour les producteurs à une situation très problématique : ils ont supporté toutes les charges de production liées à une denrée, mais ne peuvent la commercialiser et doivent donc la détruire (cette destruction ayant, au reste, un coût que le producteur doit supporter). Par conséquent, de nombreux producteurs pourraient ne pas avoir de revenu cette année. Plusieurs filières concentrent les difficultés.

- 400 millions d'euros de perte de chiffre d'affaires pour les producteurs horticoles

En plein pic de production (70 % du chiffre d'affaires annuel réalisé entre le 15 février et le 15 mai), le secteur horticole a été mis brutalement à l'arrêt, compte tenu de l'arrêt des chantiers, de la fermeture des marchés, des fleuristes et des jardinerie ou de l'impossibilité pour les horticulteurs de vendre chez eux. Dans la mesure où le produit est périssable et non-stockable, la filière a dû procéder à des destructions de plantes non commercialisables (fleurs coupées ou plants de légumes prêts à être

¹ IRI Vision, *Le Mensuel*, données arrêtées au 26 avril 2020 (Edition P4 2020).

² ANIA, *Baromètre sur un échantillon de 600 entreprises interrogée entre le 4 et le 7 mai.*

³ 82 % des TPE et 69 % des PME auraient, selon le baromètre, connu une baisse d'activité depuis mars, contre 40 % pour les grandes entreprises.

commercialisés avant le confinement). Rien que les productions détruites sont estimées, à la date du 14 mai, à une perte de 52 millions d'euros de chiffre d'affaires. Pour les plantes qui ont pu être sauvées, les producteurs constatent un surcoût lié à l'entretien de ces dernières et ne peuvent mettre en place les productions futures.

- Une chute brutale des ventes pour la viticulture, les brasseries et les producteurs de cidres

Viticulture : les entreprises viticoles ont constaté une chute de 50 % à 70 % de leur activité au mois de mars et avril, ces difficultés s'ajoutant aux pertes de débouchés à l'export compte tenu des sanctions américaines. Les niveaux des stocks sont très élevés faisant craindre une baisse de la valorisation des produits.

Brasseries : 70 % des brasseries déclarent une perte de plus de 50 % de leur chiffre d'affaires. Un stock de plus de 10 millions de litres de bières, en fûts, est perdu.

Cidres : les ventes de cidre ont chuté de plus de 50 %, certains indépendants spécialisés affichant des reculs de 95 % de leur activité. Outre les difficultés de trésorerie, à défaut de stockage disponible, certains producteurs envisagent une année blanche en 2020 alors que la récolte s'annonce prometteuse.

- 200 millions d'euros pour les pommes de terre de transformation

En raison de l'arrêt de la consommation de frites dans la restauration hors domicile et lors des événements extérieurs sportifs ou culturels, 450 000 tonnes de pommes de terre sont en surplus en France et ne trouveront pas de débouchés valorisés. Faute d'aides à la destruction, elles pourraient poser des difficultés sanitaires et environnementales liées à des dépôts sauvages. Sur 8 000 producteurs, 2 000 seraient très gravement touchés souvent ceux qui sont spécialisés et ont consenti de lourds investissements.

- 50 millions d'euros de pertes de marges pour les producteurs de foie gras

60 % des marchés ont été à l'arrêt entre le 17 mars et mi-mai compte tenu de la fermeture des marchés, de la plupart des boutiques spécialisées, de la restauration hors foyer et de l'export. En outre, la consommation a fortement reculé en grandes surfaces (- 40 %).

En réaction, les producteurs ont conservé leurs canards dans les élevages, ce qui a engendré un surcoût lié au maintien sur pied. Les commandes au secteur de l'accoupage ont, partant, été réduites, entraînant des destructions de canetons et d'œufs à couver. L'activité est à l'arrêt pour l'aval et les besoins de stockage ont explosé.

Les ventes de l'année ne suffiront pas à compenser la perte d'activité, laissant craindre des pertes massives pour la filière, déjà touchée lourdement par deux années de crise aviaire et des effets délétères en 2019 de la loi Egalim.

- 200 millions d'euros de perte de marges pour les petites filières volailles

Ces filières ayant des débouchés importants dans la restauration hors domicile accusent des reculs d'activité massifs : - 50 % d'activité pour le canard à rôti, la pintade, - 60 % pour les cailles et les poulets de Bresse, - 80 % pour les pigeons.

Du jour au lendemain, les éleveurs ont subi une fermeture de leur marché. Les accoueurs ont vu leur demande fondre, et ont dû, comme certains éleveurs de pigeons, se résoudre à réformer des couples reproducteurs. C'est une perte d'une ressource génétique rare.

Plus grave, la crise menace l'existence même de ces productions de niche et risquent de faire disparaître des savoir-faire anciens qui font la fierté des terroirs français. Plus de 35 % des éleveurs de canards à rôti pourraient faire faillite d'ici l'été. En l'absence de recettes, les charges fixes ne sont plus couvertes et les éleveurs pourraient être en déficit de 10,1€ / m² cette année. Aucun d'entre eux ne pourra poursuivre son activité dans ces conditions.

- Sans doute 100 millions d'euros de perte pour les producteurs de fromages sous signes de qualité

Près de 2 000 tonnes de fromages n'ont pas trouvé de débouchés avec la crise en raison de la fermeture des rayons coupe en GMS et des modifications des habitudes de consommation des ménages. Sur ces 2 000 tonnes, 100 tonnes de fromages ont été détruites, 170 tonnes ont été données, 600 tonnes ont été écoulées sur des marchés peu rémunérateurs. À cela doivent s'ajouter les effets durables des réductions ou des réorientations de production de lait ainsi que les tensions sur la valorisation des produits stockés, à l'heure où de nombreux fromages doivent être déstockés.

Si rien n'est fait, la crise sanitaire se transformera en crise agricole au niveau européen.

- *Au niveau de l'amont*, faute de la prise en compte de cette réalité particulière qui **menace la survie de nombreuses exploitations** en raison des pertes massives enregistrées pendant la crise, **ce sont des productions typiques de nos terroirs et des savoir-faire souvent ancestraux qui pourraient disparaître temporairement**. S'ajoute à cet effet la réduction probable des revenus des agriculteurs qui **découragera encore le renouvellement des générations**.

- *Au niveau de la transformation*, puisque deux-tiers des industries agroalimentaires ont déclaré avoir déjà **repoussé leurs investissements cette année**, les effets de la crise seront durables sur le secteur agricole et agroalimentaire : avec le recul des investissements et les **risques pesant sur l'emploi**, c'est toute la filière productive qui est déstabilisée et qui verra **réduire sa compétitivité**.

III. DES PLANS DE RELANCE AGRICOLES ONT ÉTÉ MIS EN PLACE PARTOUT DANS LE MONDE, SAUF EN FRANCE

La réaction française et européenne à la crise du secteur agricole et agroalimentaire est insuffisante à ce stade.

En France, le monde agricole et agroalimentaire n'a pas fait l'objet d'un plan de relance spécifique, le Gouvernement ayant privilégié des mesures horizontales. Seul un plan dédié à la distillation et au stockage de crise pour la viticulture a été adopté.

Force est de constater que l'action européenne n'a pas été non plus à la hauteur. Il a fallu attendre le 4 mai, soit près de deux mois après le déclenchement de la crise en Europe, pour que les mesures de gestion de crise prévues dans le cadre du règlement organisation commune des marchés (OCM) soient activées par la Commission européenne. Surtout, à ce stade, de nombreux secteurs ont tout simplement été oubliés du plan européen (volailles, veaux, brasseries, secteur cidricole) et certains ne sont éligibles à aucune aide financée par l'Union européenne au stockage privé (producteurs de pommes de terre). **Au-delà de ces problèmes de périmètre, seuls 80 millions d'euros ont été débloqués par l'Union européenne** pour venir en aide aux agriculteurs européens par les aides au stockage privé, soit un peu moins de 8 euros par exploitation. Est-ce suffisant pour une crise qui prive les agriculteurs européens d'une grande partie de leurs débouchés ?

En comparaison avec le reste du monde, la stratégie française est isolée. De nombreux autres pays ont très tôt mis en place un plan de relance agricole dédié :

- aux États-Unis, le budget fédéral additionnel destiné à consolider l'offre et à relancer la demande agricole a été abondé de 45 milliards de dollars¹ dont 16 milliards d'euros d'aides aux agriculteurs pour compenser leurs pertes de revenus et un plan massif d'achats de produits pour renforcer l'aide alimentaire ;
- au Japon, un plan de soutien à l'agriculture, a été déployé à travers un budget additionnel de 4,7 milliards d'euros dont 1,1 milliard d'euros seront dédiés à soutenir les produits qui ont perdu leurs débouchés et 0,8 milliard pour l'élevage, notamment pour la viande de type « wagyu ».

Même au sein de l'Union européenne, des États membres annoncent des plans de relance ambitieux. En pratique, grâce au relèvement des plafonds des aides d'État, chaque exploitation peut recevoir jusqu'à 125 000 euros de subventions nationales. À défaut d'aides européennes, ce véhicule permet aux États membres de mettre en place des plans nationaux de soutien à leur agriculture, dont ils déterminent eux-mêmes les critères² :

- en Italie, le décret-loi « Rilancio » du 13 mai 2020 prévoit la création d'un fonds d'urgence de 450 millions d'euros pour venir soutenir les filières en crise sous la forme d'aides directes, 145 millions d'euros seront dédiés à la réduction de production et à des aides au stockage. Des fonds à hauteur de 650 millions d'euros servent à alimenter le Fonds d'urgence alimentaire, lequel distribue des bons alimentaires aux plus démunis ;
- la Pologne a décidé d'allouer 1 milliard d'euros du Feader pour aider le secteur agricole afin d'indemniser les élevages en cas de pertes de revenu et donner des subventions d'environ 70 000 euros pour les entreprises touchées pour financer des changements d'organisation ;
- les Pays-Bas ont mis en place un vaste plan de 650 millions d'euros d'aides pour compenser les pertes économiques subies en raison de la pandémie pour les secteurs de l'horticulture et des pommes de terre ;
- des plans plus sectoriels sont également en cours d'élaboration en Espagne, notamment en faveur de la filière ovine (pour 10 millions d'euros), en Lettonie et en Finlande.

¹ Dont 3 milliards d'euros d'achat des productions en difficulté, 16 milliards d'euros d'aides directes aux agriculteurs en deux versements, le premier compensant 85 % des chutes de cours intervenues entre le 1^{er} janvier et le 15 avril, et un second, payé plus tard, de 30 % des chutes prévues entre le 15 avril et fin septembre.

² Source : Communication de la Commission du 20 mars 2020.

- **Si tous les pays le font, pourquoi la France tarde-t-elle à faire de même ? La perte de compétitivité qui serait induite par cette absence d'aides aux secteurs agricoles et agroalimentaires pénaliserait durablement notre production.**

IV. OUBLIER L'AGRICULTURE DANS LE PLAN DE RELANCE SERAIT UNE ERREUR STRATÉGIQUE MAJEURE : QUATRE AXES SONT À PRIVILÉGIER

A. AXE N° 1 : ACCOMPAGNER LA SORTIE DE CRISE DES AGRICULTEURS ET DE L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE.

Mesure 1 : Création d'un mécanisme de compensation des pertes de production similaires aux autres pays pour les filières les plus touchées et mise en œuvre des aides au stockage quand cela est nécessaire.

Un mécanisme similaire à celui mis en place aux Pays-Bas pourrait être envisagé : si la perte est supérieure de 30 % par rapport à la moyenne de l'année précédente, l'agriculteur dans une filière en difficulté pourrait obtenir une compensation financière à hauteur de 50 % de la perte. Rien qu'en additionnant les pertes de production des filières détaillées ci-avant, environ un milliard d'euros sont à couvrir.

Mesure 2 : Défiscaliser les dons des entreprises agroalimentaires en prévoyant un crédit d'impôt avec un plafond adapté aux volumes des dons réalisés.

De nombreux agriculteurs et industriels ont réalisé des dons en nature de produits à des associations caritatives durant la crise, plutôt que de détruire leurs productions¹. Or ces dons n'ouvrent droit qu'à une réduction d'impôt, non utilisables cette année en raison de la chute d'activité. La réduction d'impôt pourrait être exceptionnellement transformée en crédit d'impôt et le plafond actuel pourrait être exceptionnellement relevé.

Mesure 3 : Contrôler la non-application de pénalités à l'encontre des industriels par les GMS, enclenchant la négociation de contreparties.

Compte tenu de la brutale hausse de la demande par la grande distribution, les taux de service des transformateurs sont en-deçà des seuils requis dans les contrats, ce qui les expose à un risque de pénalités élevées. S'il est inconcevable de les appliquer à la période de crise, il est nécessaire de prévoir une période de transition pour les industriels, même après la date de fin du confinement, dans la mesure où la demande en grandes surfaces demeure conjoncturellement élevée.

¹ Selon l'ANIA, sur le seul volet agroalimentaire, les entreprises alimentaires auraient donné 23 millions de tonnes de produits alimentaires valorisables à hauteur de 135 millions d'euros.

Mesure 4 : Exonérer partiellement de charges sociales pendant la durée de la crise les industries agroalimentaires et exploitations qui ont accusé les pertes d'activités et de marges les plus élevées, notamment en raison de la fermeture de la restauration hors domicile.

B. AXE N° 2 : PROMOUVOIR LES PRODUCTIONS FRANÇAISES

Mesure 5 : Faire de la commande publique un levier pour la valorisation des productions françaises.

La restauration collective représente un débouché pour les producteurs français de 3 milliards de repas par an, soit environ 7 milliards d'euros¹ d'achats. Elle a été lourdement impactée par la crise et va, sans doute, devoir s'adapter durablement. Mais elle aura son rôle à jouer dans la relance.

À court terme, les contrats pourront être renégociés pour permettre l'écoulement des denrées stockées et congelées prioritairement.

À moyen terme, la commande publique pourrait également permettre d'offrir des débouchés durables aux producteurs afin de stabiliser leurs revenus. Dès la rentrée, elle pourrait être mobilisée pour proposer, par exemple aux producteurs de la filière horticole, des contrats dans un but de verdissement des villes.

La question des prix attribués aux repas devra être reposée : tant que le prix des quatre repas pour une journée à l'hôpital public demeurera à 4,30 euros, il ne sera pas possible de faire autrement que d'avoir recours à des produits importés.

Enfin, la commande publique doit servir à la structuration de ces productions locales, notamment en favorisant les projets alimentaires territoriaux.

À long terme, il apparaît primordial d'enclencher une négociation européenne pour faciliter la possibilité de confier une partie des lots sous critère géographique. *A minima*, le code des marchés publics doit être clarifié et les formations à destination des acheteurs publics doivent être renforcées.

Mesure 6 : Travailler à un meilleur étiquetage de l'origine des produits alimentaires et favoriser l'émergence d'un label unique englobant, lisible par le consommateur.

¹ Panorama de la consommation alimentaire hors domicile 2018, Étude réalisée par GIRA Foodservice pour FranceAgriMer, février 2020.

Mesure 7 : Lancer une campagne de communication sur les produits français.

Comme cela a été fait au Japon par exemple, une vaste campagne de communication sur les produits agricoles en manque de débouchés pourrait être réalisée. À cet égard, l'article 18 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, lequel met à disposition à titre gratuit des espaces d'informations périodiques aux interprofessions auprès des sociétés publiques de radio et de télévision, pourrait être mis en œuvre à titre exceptionnel.

C. AXE N° 3 : ACCÉLÉRER LES TRANSITIONS AGRICOLES AVEC UNE RELANCE PAR L'INVESTISSEMENT.

Mesure 8 : Réduire, par un mécanisme de suramortissement ou de crédit d'impôt, le coût des investissements réalisés par les agriculteurs afin de réduire leurs expositions aux risques climatiques ou sanitaires, d'améliorer la veille sur le bien-être et la santé des animaux, de renforcer leur compétitivité et de diminuer le recours aux produits phytopharmaceutiques.

Les agriculteurs sont de plus en plus nombreux à s'engager dans la voie d'une production agricole plus respectueuse de l'environnement. Mais, trop souvent, la politique publique passe par la contrainte, se traduisant concrètement par un durcissement des normes applicables aux paysans, au détriment de leur compétitivité.

Il convient de préférer à ce changement par « l'invocation » un changement par « l'innovation », qui passe non par des mécanismes punitifs mais par des voies plus incitatives.

De nouveaux types de pulvérisateurs ou l'utilisation de drones en agriculture permettent, d'ores et déjà, de réduire considérablement les usages des intrants. Se développe en parallèle un ensemble de technologies basées sur l'existence de capteurs permettant, avec des algorithmes qualifiés, de caractériser les végétaux, plante par plante, afin d'agir buse par buse. Ces équipements, dont les mises en vente ont déjà débuté, permettent de réduire l'usage des produits phytopharmaceutiques dans une proportion pouvant aller jusqu'à 90 % ! Toutefois, ces technologies particulièrement précises sont délaissées par les agriculteurs en raison du coût d'investissement très important, notamment sur ces marchés qui viennent de naître et n'ont pas encore acquis une certaine maturité. Compte tenu de leurs externalités positives directes pour le consommateur et le citoyen, il convient d'en favoriser le déploiement au-delà de la problématique du coût.

Mesure 9 : Mettre en place, en partenariat avec les professionnels, un fonds de soutien à la capitalisation des coopératives.

Mesure 10 : Améliorer les installations de fret (ferroviaire et fluvial) par de grands projets afin d'améliorer la compétitivité de nos produits à l'export.

Mesure 11 : Revoir les modalités du soutien à l'export et mettre rapidement en place un fonds en faveur de la filière viticole durement touchée par les sanctions américaines.

*D. AXE N° 4 : REFAIRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE (PAC)
UN INSTRUMENT AU SERVICE DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE
DE L'UNION EUROPÉENNE.*

Mesure 12 : S'opposer à toute réforme visant à remettre en cause la PAC, et proposer, à l'inverse, une PAC renforcée et incitative, rémunérant en complément les services environnementaux rendus à la société par les agriculteurs

L'Union européenne a été la grande absente de la crise européenne sur le plan agricole et alimentaire. Comme en témoignent la diversité des plans de relance nationaux ou la divergence d'attitudes face au problème des travailleurs saisonniers agricoles durant la crise, la politique agricole n'est aujourd'hui plus commune dans l'Union européenne.

C'est l'inverse qui devrait se produire : le continent a besoin d'une politique agricole commune forte, afin de garantir la souveraineté alimentaire de l'Union européenne.

C'est pourquoi la baisse du budget sur la prochaine programmation ainsi que la réforme proposée, qui acterait, dans le droit, la renationalisation des politiques agricoles des États membres, propositions dénoncées au Sénat depuis le début, ne sont pas acceptables en l'état.

Il convient plutôt de lui adjoindre un budget supplémentaire pour accompagner les transitions, par la création d'un troisième pilier de la PAC, financé par une **enveloppe complémentaire rémunérant les services environnementaux rendus par les agriculteurs à la société**, notamment en matière d'aménagement du territoire, de stockage du carbone dans les sols ou de biodiversité cultivée. Des mécanismes similaires sont à penser pour la forêt.

V. QUATRE ERREURS À NE PAS COMMETTRE EN ANALYSANT LES EFFETS DE LA CRISE

Constatation n° 1 : la réalité des chiffres de la consommation des ménages confirme les stratégies visant à satisfaire les demandes dans toutes les gammes grâce à une complémentarité des modes de production

Les ménages ont privilégié, tout au long de la crise, les produits de tous les jours et ont prêté une attention forte au prix des denrées comme le démontrent quatre phénomènes :

- les produits sous marque distributeur ont été plébiscités : déjà en croissance avant le confinement, leur poids dans les ventes des grandes surfaces ont augmenté de 2,4 points par rapport à 2019. C'est cinq fois plus rapide que la tendance d'avant crise¹ ;
- les Français ont dû, faute de volumes suffisants sur les références les moins chères, se reporter vers des gammes plus onéreuses, ce qui a expliqué la hausse des prix moyens des courses ressentie par les consommateurs² ;
- Les enseignes « hard-discount » seraient sorties gagnantes de la crise avec un chiffre d'affaires plus dynamique que la concurrence à fin avril³ ;
- les ventes de produits bio ont crû durant la crise, mais ne portent plus l'essentiel de la croissance des ventes en GMS : 11 % de la croissance des ventes en GMS a été portée par ces produits pendant crise, alors que 87 % de cette croissance était portée par le bio en 2019⁴.

Ainsi, à l'heure de la crise du pouvoir d'achat des ménages, **prétendre spécialiser l'agriculture française uniquement dans le haut de gamme est une erreur majeure**, qui n'aboutirait qu'à réserver la consommation de produits français à quelques-uns, tout en contraignant les plus démunis à s'approvisionner en produits importés, moins onéreux mais de moins bonne qualité. D'autant que la crise a accentué les inégalités alimentaires, comme en témoignent la hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire et les difficultés liées à la fermeture de la restauration collective, qui a privé, en pratique, nombre de ses bénéficiaires des seuls repas équilibrés qu'ils consomment en temps normal.

Au contraire, l'agriculture française doit rester riche de sa diversité. Les gammes ne sont pas incompatibles, elles sont complémentaires. La France est capable aujourd'hui de produire des aliments de bonne qualité à des prix raisonnables. Elle doit le rester, tout en

¹ IRI Vision actualité, *La paupérisation de la consommation, données au 13 mai 2020.*

² Selon UFC- Que choisir, *Produits de première nécessité - Les pénuries se tassent, pas les prix, 11 mai 2020.*

³ Ibid.

⁴ IRI Vision actualité, *Bio, données au 12 avril 2020.*

permettant, aux producteurs qui le souhaitent de tirer une valorisation supplémentaire de certaines cultures.

Constatation n° 2 : la résilience de notre modèle passe par une production agricole diversifiée et suffisante, et non par une réduction de la production qui renforcerait notre dépendance aux importations

L'épidémie a révélé la nécessité, pour la France et, plus généralement, pour le continent européen, d'avoir une production agricole et alimentaire suffisante pour subvenir aux besoins des populations en cas de chocs, qui seront de plus en plus fréquents en raison du changement climatique, des incertitudes géopolitiques, de la volatilité des marchés. ...

En cas d'événements exogènes entraînant des difficultés à l'importation, les productions agricoles nationales sont stratégiques et sont seules capables de garantir un approvisionnement suffisant des citoyens. La crise mondiale a en effet rappelé que cet équilibre était fragile. Pendant la crise, la Russie et l'Ukraine ont par exemple pris la décision de restreindre leurs exportations de céréales tout comme le Vietnam et l'Inde l'ont fait sur le riz.

Le renforcement de la résilience alimentaire nécessite une réduction des dépendances à des importations lorsque des productions nationales peuvent s'y substituer : c'est le cas en France des protéines animales, de certains fruits et légumes, du miel, ou de la viande ovine. Plus largement, il importe de limiter la croissance de la part des importations dans la consommation. Cela ne passera que par une production suffisante, en quantité comme en qualité.

La France et l'Union européenne auront aussi leur rôle à jouer dans la résilience alimentaire mondiale. Dès aujourd'hui, une personne sur neuf dans le monde ne mange pas à sa faim. La demande alimentaire devrait augmenter de 50 % entre 2017 et 2050 en raison de la poussée démographique et de l'accès à la classe moyenne de nombreux humains. Or dans le même temps la surface cultivée devrait rester stable. Ce défi ne se relèvera pas par une réduction du potentiel productif.

Constatation n° 3 : la résilience doit s'entendre au niveau national voire européen, non à une échelle trop étroite

Les ménages ont privilégié, durant la crise, les approvisionnements locaux et de proximité, ce dont témoignent les chiffres de croissance des ventes des supermarchés ou des drives de producteurs.

Toutefois, si les approvisionnements locaux doivent se renforcer, les circuits courts ne sauraient s'entendre comme une accumulation d'approvisionnements locaux exclusifs les uns des autres. Comment pourrait-on, dans ce cas, nourrir les villes ? Le taux d'autonomie de 2,1 % en moyenne pour les 100 premières aires urbaines.

De même, pour être plus résilients face aux chocs, l'échelle la plus appropriée semble s'entendre au niveau européen, à la condition de réduire la concurrence déloyale entre les pays européens en harmonisant les normes de production.

En réalité, la résilience doit s'appuyer sur trois piliers : le local, le national, l'europpéen. Cela pourrait se résumer en une formule : *« il faut être bon à domicile, pour pouvoir jouer l'Europe et être considéré comme un des meilleurs du monde ».*

Constatation n° 4 : les circuits de distribution pourraient non pas se diversifier mais se concentrer

La grande distribution a répondu à la très grande majorité de la consommation des ménages durant la crise. Les ventes de denrées alimentaires y ont augmenté de 5 % et de 6% en mars et en avril, alors que les spécialistes alimentaires et les épiceries traditionnelles ont été moins fréquentés durant la crise (à l'exception des boucheries, primeurs et spécialistes du surgelé).

Le circuit de distribution ayant été plébiscité par les consommateurs est le e-commerce, qui se réalise essentiellement par le biais des « drives » en France. Près de la moitié des gains de chiffre d'affaires des grandes surfaces durant le confinement est due aux seuls drives, qui atteint désormais une part de marché significative de près de 10 %¹.

Or le « drive est, en pratique, l'apanage des principaux groupes de distribution. Comme le confirme UFC-Que Choisir, ces derniers y valorisent d'ailleurs davantage les produits sous marque de distributeur qu'en rayon, ce qui réduit mécaniquement le poids des marques pour les PME et ETI de l'agroalimentaires et, partant, la rentabilité de l'industrie agroalimentaire dans son ensemble.

¹ IRI.

NOTE DE LA CELLULE AGRICULTURE ET ALIMENTATION

-

OUBLIER L'AGRICULTURE ET L'AGROALIMENTAIRE DU PLAN DE RELANCE SERAIT UNE ERREUR STRATÉGIQUE MAJEURE : UN VOLET AGRICOLE D'AU MOINS UN MILLIARD D'EUROS DOIT ÊTRE DÉBLOQUÉ EN URGENCE

Dès le début de la crise, la commission des affaires économiques du Sénat a constitué des cellules de suivi sectorielles afin de suivre les effets de la crise et de travailler à la relance.

Dès le 9 avril, la cellule « Agriculture et alimentation », pilotée par MM. Laurent Duplomb (Les Républicains - Haute-Loire), Franck Montaугé (Socialiste et républicain - Gers), Bernard Buis (La République en marche - Drôme) et Franck Menonville (Les Indépendants - Meuse), a remis au ministre chargé de l'agriculture 15 recommandations pour améliorer le pilotage de la crise. Nombre d'entre elles ont d'ores et déjà été mises en œuvre, ce dont il faut se féliciter.

La cellule entend désormais dresser un premier bilan de la crise, en date du 4 juin 2020, afin d'imaginer la relance d'un secteur essentiel pour l'économie, la sécurité et l'indépendance de la France et de l'Europe.

Cette note, qui s'apparente à un deuxième temps dans le travail de la cellule, entend faire passer un message clair : il importe de ne pas oublier l'agriculture dans le plan de relance en construction. Après un engagement sans faille de nos agriculteurs et de nos industries agroalimentaires pour nourrir les Français durant la crise, cela serait profondément injuste. Surtout, il faut rappeler que le secteur agricole n'a pas été épargné par la crise. De nombreuses filières productives ont été très touchées, notamment par le manque de débouchés compte tenu du confinement imposé dans de nombreux pays.

À cet égard, nos voisins et concurrents ont déjà ou sont en train de mettre en œuvre une relance dédiée à leur secteur agricole. La France ne l'a pas encore envisagé. C'est une erreur stratégique majeure. Oublier d'inscrire un volet agricole dans le plan de relance reviendrait à pénaliser la compétitivité de toute une filière sur plusieurs années et menacerait la survie même de nombreuses productions, très touchées par la fermeture des services de restauration. Une enveloppe significative, que ce rapport entend chiffrer, d'au moins un milliard d'euros, devra être débloquée.

Mais les travaux du Sénat sur les conclusions à tirer de la crise ne s'arrêtent pas là. Un travail plus prospectif sera mené afin de réfléchir, plus globalement, à une politique agricole et alimentaire inscrite dans la durée, au niveau européen comme au niveau français, dans le but de consolider ses

points forts, de réduire ses points faibles et d'accroître, *in fine*, la résilience agricole et alimentaire du continent.

I. S'ILS ONT PERMIS UN APPROVISIONNEMENT SUFFISANT DURANT LE CONFINEMENT, LES SECTEURS AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES N'ONT PAS ÉTÉ ÉPARGNÉS PAR LA CRISE

A. L'AGRICULTURE ET LE SECTEUR AGROALIMENTAIRE FRANÇAIS ONT ÉTÉ DES FACTEURS DE RÉSILIENCE DURANT LA CRISE LIÉE AU COVID-19

1. Des secteurs moins touchés que d'autres compte tenu des réflexes des consommateurs

Si tous les secteurs sont touchés et accusent un recul de leur activité, l'agriculture et la production de denrées alimentaires ont démontré une certaine résistance au choc économique, les denrées agricoles et alimentaires étant considérées comme des biens essentiels en temps de crise.

Selon l'Insee¹, en date du 7 mai, le recul d'activité aurait été limité à - 13 % pour l'agriculture, la sylviculture et la pêche et à - 5 % pour la fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac, soit un niveau inférieur à la moyenne (- 33 %).

De là à en tirer la conclusion que l'agriculture ou l'alimentaire ont été épargnés par la crise, il n'y a qu'une ligne qu'il ne faut pas franchir. L'activité a bien reculé pour les deux secteurs et les capacités de production n'ont pas été saturées, loin de là. Un indicateur témoigne de ce phénomène : « dans l'industrie agroalimentaire, [...] près de 40 % de l'emploi salarié est concerné par de l'activité partielle² ». Ce taux serait de 17 % dans l'agriculture.

2. Une hausse de la consommation alimentaire à domicile à laquelle il a fallu faire face

Confinés, les Français ont transféré une part de leur consommation vers leur consommation alimentaire à domicile, mais dans des proportions relativement limitées.

Malgré une baisse estimée à 32 % de la consommation globale des ménages par rapport à une période normale d'activité³, les ménages ont recentré leur consommation sur des biens essentiels, au premier rang

¹ INSEE, Note de conjoncture du 7 mai 2020.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

desquels les produits agricoles, sylvicoles et issus de la pêche, dont la consommation a augmenté de + 3 % par rapport à la normale, et les denrées alimentaires, dont la consommation a augmenté de + 5 %. Cette dynamique se poursuit après le déconfinement¹ avec des taux de croissance de la consommation de + 8 % pour les produits agricoles et + 10 % pour l'industrie alimentaire.

Mécaniquement, la consommation alimentaire des Français s'est concentrée quasi-exclusivement dans les grandes surfaces, qui ont bénéficié d'un surcroît non négligeable d'activité sur les rayons alimentaires : une hausse globale des ventes a été constatée de + 6,2 % entre le 1^{er} février et le 1^{er} mai 2020 par rapport à la même période de l'année précédente².

Les modes de consommation ont également évolué, ou plutôt ont accentué des tendances déjà à l'œuvre.

Les hypermarchés ont par exemple été désertés, les consommateurs plébiscitant des courses à effectuer rapidement à proximité de leur domicile dans des enseignes de tailles moyennes comme les supermarchés ou les magasins de producteurs³. Surtout, près de la moitié des gains de chiffre d'affaires des grandes surfaces durant le confinement est due aux seuls drives, qui atteignent désormais une part de marché significative de près de 10 %.

Au total, selon l'IRI, les ventes en valeur en grandes surfaces ont augmenté de + 9 % entre le 17 mars et le 24 mai, par rapport à la même période l'année précédente⁴.

Les ventes ont été portées par les rayons épicerie et produits frais (+ 15 %), des rayons fruits et légumes (+ 32 %) et de boucherie (+ 8 %) tandis que les ventes du rayon liquides se sont contractées de 6 %. En raison de la fermeture de stands et de la désaffection des consommateurs pour des denrées manipulées par une tierce personne, les rayons traditionnels ont vu leurs ventes plonger (- 32 % pour la boulangerie et la charcuterie, - 23 % pour la poissonnerie, et - 14 % pour la crèmerie⁵.

Après la constitution de stocks de produits essentiels en début de crise, les consommateurs ont recentré leur consommation sur des produits préemballés et à la conservation longue.

¹ INSEE, *Note de conjoncture du 27 mai 2020*.

² INSEE, *Informations rapides n° 2020-141, 29 mai 2020, Chiffres d'affaires des grandes surfaces alimentaires, avril 2020*.

³ INSEE, *Informations rapides n° 2020-114, 30 avril 2020, Chiffre d'affaires des grandes surfaces alimentaires - mars 2020*.

⁴ IRI *Vision actualité, données arrêtées au 24 mai 2020*.

⁵ *Ibid.*

3. Une adaptation de la production pour garantir tout au long de la crise un approvisionnement des ménages, malgré quelques fragilités à identifier et corriger

a) Un système agricole et agroalimentaire qui a fait preuve de résilience

Le système agricole et alimentaire français a très bien fonctionné durant la crise et a rempli sa mission première : nourrir tous les consommateurs sans rupture massive de stocks. Cette résilience en pratique est due à l'engagement remarquable de tous les maillons, du producteur agricole au distributeur dans bien des cas, mais également à leur réactivité pour adapter leur outil productif à la crise.

L'engagement, tout d'abord, qui s'est retrouvé chez des producteurs agricoles garantissant leurs livraisons malgré l'incertitude et les difficultés d'approvisionnement, de main d'œuvre ou de logistique, chez les transformateurs travaillant dans des conditions non optimales compte tenu du taux d'absentéisme plus élevé qu'en temps normal, de la pénurie de masques et de gel hydroalcoolique et de cadences réduites en raison du nécessaire respect des gestes barrières par les salariés, et chez la grande distribution, qui a garanti des approvisionnements nationaux de certains produits.

La souplesse, ensuite, des modèles productifs, a permis d'adapter la production à la nouvelle donne. Les producteurs d'œufs ont par exemple dû s'adapter à une hausse considérable de 41 % des ventes d'œufs en un mois entre le 16 mars et le 26 avril, soit 185 millions d'œufs supplémentaires, alors que les poules ne pondent pas davantage qu'avant. Cette prouesse a été réalisée en basculant, en quelques jours, une partie de la production d'œufs destinés aux ovoproduits, issus généralement d'élevage en cages et distribués majoritairement dans la restauration hors foyer, qui n'avaient plus de débouchés, vers la distribution en grandes surfaces, d'où la présence d'« œufs blancs » dans les rayons. Cette illustration démontre l'importance d'avoir une diversité des modes de production pour pouvoir répondre rapidement aux évolutions de la demande et renforcer sa résilience.

b) Trois fragilités à faire disparaître pour préparer la prochaine crise

Il y a eu, toutefois, quelques tensions au pic de la crise et il importe de tirer les leçons de la crise dès aujourd'hui afin de les faire disparaître.

La première fragilité a été constatée au niveau des chaînons intermédiaires, au premier rang desquels le secteur de la logistique. Dans l'ensemble, le transport routier pour les produits « alimentaires » a bien fonctionné sur les courtes distances mais la situation s'est révélée plus délicate en ce qui concerne les transports sur longues distances. Les transporteurs ont été confrontés, en plus d'un taux d'absentéisme élevé et de la fermeture, pour un temps, des services essentiels des aires d'autoroutes, à la difficulté des retours à vide en raison de la fermeture des autres secteurs

d'activité. Pour équilibrer leur modèle économique, ils sont dans l'obligation d'imputer un surcoût à leurs clients.

Cette difficulté n'est d'ailleurs toujours pas résolue, même après l'arrêt du confinement. Les reprises d'autres activités économiques permettant le rétablissement du fret retour se font très lentement. Cela a toujours pour conséquence, sur les longues distances, la prise en charge des retours à vide pour les opérateurs de l'agroalimentaire. À titre d'exemple, les collecteurs de céréales ont enregistré pendant la crise des hausses de 15 % à 30 % des coûts de transport et la première transformation des hausses sans doute comprises entre 20 à 50 %.

De même, des difficultés d'approvisionnement en intrants, services aux productions et emballages ont pu être constatées à différents moments de la crise.

Enfin, au niveau des ressources en matière de main d'œuvre, si l'absentéisme a pu mettre en tension le système au début de la crise, il a vite été résolu avec la solidarité des salariés du secteur.

Toutefois, le manque de masques et de gel hydroalcoolique ou de blouses de protection a pu entretenir un climat de défiance sur certains sites de production. L'État a des leçons à tirer de cette crise pour renforcer sa capacité à s'adapter rapidement à la nouvelle situation due à une pandémie.

À cet égard, il convient de regretter que l'État ait privilégié la piste du versement d'une prime défiscalisée par les entreprises à leurs salariés, alors que les entreprises, en raison de la chute de leur chiffre d'affaires, n'avaient pas de trésorerie. Un autre mécanisme doit être inventé en temps de crise. Pourquoi ne pas prévoir de diminuer les cotisations, ce qui se retrouverait directement sur la fiche de paie des employés, et réduirait le surcoût pour l'employeur ?

D'autres tensions de main d'œuvre sont apparues au niveau de la production agricole, notamment au regard du manque de saisonniers. Le secteur agricole est traditionnellement fortement consommateur de contrats saisonniers. L'Insee estime que 110 000 contrats saisonniers sont actifs chaque jour dans le secteur agricole, ce nombre variant de 40 000 à 280 000 au cours de l'année¹. Le confinement a eu lieu alors que le besoin pouvait atteindre 70 à 100 000 contrats supplémentaires. Or nombre de ces contrats sont honorés par des travailleurs venus de l'étranger à titre temporaire. Les restrictions de circulation aux frontières ont considérablement réduit l'afflux de ces travailleurs essentiels pour ramasser les récoltes d'asperges, de fraises et de fruits rouges, et ont fait craindre des difficultés pour les récoltes à venir

¹ France Stratégie, *L'emploi saisonnier : enjeux et perspectives*, document de travail n° 2016-05, juillet 2016.

de fruits à noyaux, de pommes et de raisins. À défaut de bras, le risque était de ne pas pouvoir récolter l'intégralité des productions saisonnières.

Plusieurs solutions ont été mises en place durant la crise.

D'une part, outre une prolongation des titres de séjour par le biais de l'ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020, les salariés agricoles étrangers déjà présents sur le territoire, ne pouvant pas retourner dans leur pays faute d'avions et voyant leur contrat arriver à échéance, pourront voir leur contrat prolongé d'une période exceptionnelle de trois mois¹.

D'autre part, des initiatives privées comme publiques ont été mises en place afin de mobiliser d'autres sources de main d'œuvre, par des plateformes.

La plateforme « Mobilisation exceptionnelle pour l'emploi » a permis de déposer un nombre important d'offres. En parallèle, la plateforme « Des bras pour ton assiette » a enregistré près de 300 000 inscriptions entre la mi-mars et début mai. 15 000 ont obtenu un contrat de travail. Cette mobilisation générale des Français démontre incontestablement leur attachement à leur agriculture.

Cette mobilisation a été encouragée en laissant la possibilité pour le salarié de cumuler son indemnité d'activité partielle avec le salaire du contrat de travail².

Toutefois, force est de constater que cette initiative, si elle constitue une piste intéressante à creuser pour l'avenir, n'est pas de nature à résoudre les problèmes de main d'œuvre sur ce type de tâches à la pénibilité avérée.

Comme le relève le bulletin des chambres d'agriculture, « dans la région Grand-Est, d'après des remontées des FDSEA 67 et 68, il est estimé qu'une très forte proportion de cette main d'œuvre abandonne le poste proposé du fait d'une trop forte pénibilité (seulement 1 personne sur 4 reste en poste) et la productivité de cette main d'œuvre serait inférieure de moitié par rapport à une main d'œuvres étrangère.³ »

Pour les mois à venir, le ministre chargé de l'agriculture, lors de la séance de question au Gouvernement à l'Assemblée nationale le 19 mai 2020, a levé l'incertitude en annonçant qu'il serait possible d'accueillir des travailleurs européens, sous réserve du respect des règles sanitaires.

¹ Aux termes de l'article 1er ter du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, qui adapte l'article L. 313-23 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile lequel dispose que la carte portant la mention « travail saisonnier » donne à son titulaire le droit de séjourner en France durant les périodes fixées qui ne peuvent dépasser une durée cumulée de six mois par an.

² Ministère du travail, communiqué de presse du 26 mars 2020 - Précisions des modalités selon lesquelles les Français peuvent choisir d'aller renforcer la force de travail de la chaîne agricole et agroalimentaire.

³ APCA, Situation économique des filières par régions (synthèse mise à jour au lundi 4 mai 2020).

Néanmoins, la France a fait état d'une forte dépendance à cette main d'œuvre saisonnière, comme beaucoup de pays européens, ce qui nécessite une réflexion européenne générale sur le sujet.

Finalement, le secteur agricole et agroalimentaire a démontré une résilience exceptionnelle durant la crise. Toutefois, outre les fragilités mentionnées à résoudre afin de mieux anticiper la prochaine crise, il importe de mettre en place un plan global de continuité des activités agricoles et alimentaires, piloté par l'État, en cas de réapparition d'une crise de cette ampleur.

B. UN SECTEUR AGRICOLE EXEMPLAIRE MAIS PAS ÉPARGNÉ : L'ABSENCE DE DÉBOUCHÉS VA CONSIDÉRABLEMENT AFFAIBLIR LA FILIÈRE À COURT ET MOYEN-TERME

1. Des effets très hétérogènes selon les filières, compte tenu des impacts des pertes de débouchés liées à la fermeture de la restauration et du ralentissement de l'export

La consommation alimentaire des Français, estimée à environ 20 % du budget des ménages¹, se réalise environ à $\frac{3}{4}$ à domicile et à $\frac{1}{4}$ hors domicile².

Avec la fermeture brutale des restaurants, cantines, débits de boissons, les denrées alimentaires n'ont plus eu accès à 387 000 points de vente, ce qui revient à les priver d'un marché annuel de fournitures à hauteur de 27 milliards d'euros, soit environ 7 milliards d'euros sur trois mois^{3,4}.

Malgré le surcroît de demande en grandes surfaces, la compensation pour les producteurs agricoles n'a pas eu lieu. Tout au long de la crise, ils ont donc perdu une part importante de leurs débouchés.

¹ Insee Première, « Les comportements de consommation en 2017 », n° 1749, avril 2019 et Tableaux de l'économie française, Edition 2019 (26 mars 2019)

² Autour de 28 % pour FranceAgrimer dans son support de présentation de la conférence CHD « panorama de la consommation alimentaire hors domicile 2018 », d'après Insee, Comptes de la Nation, 2018

³ Panorama de la consommation alimentaire hors domicile 2018, Étude réalisée par GIRA Foodservice pour FranceAgriMer – dossier participant CHD 2020

⁴ Hypothèse ne prenant pas en compte l'ouverture de quelques opérateurs de restauration collective et des solutions de ventes à emporter proposées par quelques restaurants tout au long du confinement

L'IRI¹ estime par exemple que les Français ont réduit de 3,2 % leurs dépenses alimentaires totales au mois de mars 2020 par rapport à mars 2019². Ce brutal effondrement d'un débouché essentiel pour l'amont agricole a eu des effets divers selon les filières, directement corrélé au degré de pénétration des produits dans la restauration et dans les commerces spécialisés.

Ainsi, pour les producteurs français de viande bovine, les changements des modes de consommation, du point de vue des volumes écoulés, ont été globalement bénéfiques. Les ventes de viande brute en GMS ont augmenté de 8 % pendant le confinement par rapport à 2019, tout comme les ventes dans les boucheries (+ 12 %). En revanche, la chute de la consommation de viande due à la fermeture de la restauration a impacté la filière, notamment sur le marché des pièces nobles, **mais avec un effet volume relativement contenu** dans la mesure où la viande qui y est commercialisée est majoritairement importée (à hauteur de 52 % pour l'IDELE³).

À l'inverse, les effets sont radicalement différents pour les producteurs de pigeons qui commercialisent presque intégralement leurs animaux dans les restaurants ou pour les producteurs de veaux, dont la restauration représente une part essentielle de la commercialisation : sur l'ensemble du confinement, les abattages de veaux ont enregistré une baisse de 13 % en TEC et en têtes⁴.

Les pertes de débouchés se font aussi sentir selon les circuits de commercialisation des produits.

Les produits dont l'écoulement se réalise traditionnellement sur des marchés traditionnels ou directement à la ferme ont lourdement été impactés par la fermeture de ces **lieux de commercialisation** durant plusieurs semaines. Les producteurs horticoles, au pic de leur production, en sont les premières victimes, tout comme les producteurs de fromages de chèvre dont les ventes à la ferme et sur les marchés de producteurs représentent plus de 50 % des volumes.

Les ventes dégradées dans des commerces spécialisés ont également pénalisé certains fournisseurs. Le recul des ventes en boulangerie de 27 % rien qu'en mars⁵ a abouti à un recul de la production de farine de 30 % pour les meuniers, en dépit de l'engouement des Français en GMS pour ce produit, ce débouché ne représentant que 5 % de la consommation de farine en France.

¹ IRI Vision, *Le Mensuel, données arrêtées au 26 avril 2020* (Edition P4 2020)

² *S'ils ont augmenté leur consommation alimentaire de 15 % dans les grandes surfaces alimentaires, ils l'ont réduite de près de 54 % dans la restauration et de 11 % pour la livraison à domicile.*

³ IDELE, *Dossier viande bovine française - Économie n° 503 - Novembre 2019 - contre entre 67 % et 75 % les années précédentes, selon les estimations*

⁴ Source : INTERBEV

⁵ *Ibid.*

Enfin, un autre débouché essentiel s'est fermé du jour au lendemain pour la production agricole : l'export. L'Insee estime que les exportations françaises ont reculé de 6,5 %¹ au premier trimestre 2020 par rapport à 2019.

Or une contraction des exportations françaises pèse, pour quelques produits, autant voire plus que le revenu tiré de la commercialisation de ces produits auprès des ménages. À titre d'exemple, l'exportation représentait 42 % des débouchés de la collecte laitière en 2017, contre 41 % pour les achats des ménages². L'Observatoire de la formation des prix et des marges estime que les exportations représentent 30 % de l'excédent brut d'exploitation de la branche agricole³.

Dès lors, pour les filières fortement exportatrices, des tensions sont apparues. L'exemple de l'exportation de brouillards en Algérie est assez éloquent : l'effondrement du prix du pétrole a dégradé les recettes gouvernementales, ce qui a compromis sa capacité à honorer ses contrats d'importations de viande bovine. De même, les exportations de fromages ont été particulièrement malmenées, puisqu'elles n'ont pas évolué au sein de l'Union européenne et qu'elles se sont fortement contractées (de - 15 %) avec les Pays Tiers⁴. La filière viticole, la plus fortement exportatrice, a également été touchée par un recul de près de 20 % sur le seul mois de mars⁵.

Finalement, la crise ne doit pas être mesurée uniquement au gré de l'évolution de la consommation dans les grandes surfaces alimentaires. Ce n'est pas parce qu'il y a eu des files d'attente devant ces enseignes de proximité que les producteurs agricoles français ont été les grands gagnants de cette crise.

Cette image trompeuse doit être effacée : les producteurs agricoles ont perdu, dans leur majorité, des débouchés importants et valorisateurs avec le ralentissement des exportations, la fermeture des marchés de plein vent et des restaurants. Ainsi, en regardant l'agriculture française dans sa globalité, la crise aura eu des effets sévères sur une agriculture française déjà fragilisée.

La crise aura cet effet paradoxal d'avoir pénalisé les producteurs qui essaient d'échapper à la guerre des prix en grande surface alimentaire par le biais d'une valorisation de leurs produits sur d'autres débouchés.

¹ Insee, *Informations rapides*, « Au premier trimestre 2020, le PIB chute de -5,8 % », 30 avril 2020, n° 2020-107

² Source : Idele

³ *Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, rapport au Parlement 2019*

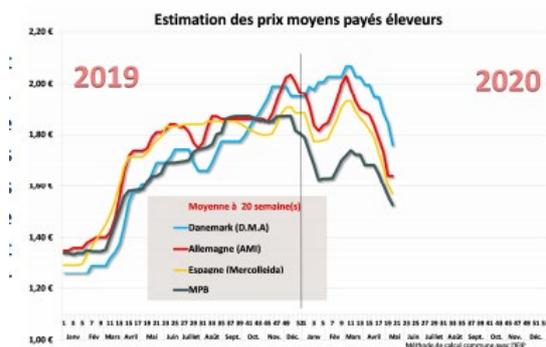
⁴Source : APCA

⁵ Selon la FEVS

2. Des baisses des cours de matières premières sur les marchés qui vont pénaliser la rémunération des producteurs

Les effets de la crise seront durables compte tenu de son impact sur les cours des matières agricoles. À l'heure où la revalorisation des revenus des agriculteurs est érigée au rang de priorité nationale, il faut s'alarmer des crises à venir dues à des cotations durablement pénalisées par la surproduction constatée durant la crise.

La réduction des débouchés pour les produits laitiers est survenue au moment du pic de production du printemps. Par conséquent, en raison d'un déséquilibre de l'offre et de la demande, les prix de gros du lait et des produits laitiers ont fortement reculé : à mi-avril, le recul était de 19 % pour le lait écrémé en poudre et de 14 % pour le beurre¹. Le CNIEL a ainsi proposé la mise en place en avril d'un fonds de 10 millions d'euros, financé par les professionnels, pour indemniser à hauteur de 320 € les 1 000 litres les producteurs laitiers qui auront réduit entre 2 et 5 % leur production laitière par rapport à avril 2019. En parallèle, en l'absence de débouchés, la transformation des quantités de lait cru a été partiellement détournée vers des produits à longue durée de conservation, tels que le lait écrémé en poudre et le beurre. La quasi-totalité des pays producteurs de lait dans le monde ont mis en place des mesures équivalentes. Cette constitution des stocks risque de durablement peser sur les cours.



Concernant le secteur porcin, de même, les cours du porc ont légèrement reculé depuis le début de la crise. Ils demeurent néanmoins à un niveau plus élevé que celui de l'année dernière en raison des effets de la peste porcine africaine en Chine. En pratique, le débouché chinois à l'exportation apparaît de plus en plus concurrentiel, tous les principaux pays producteurs souhaitant écouler leurs productions. C'est le cas, notamment, des exportateurs américains, l'effondrement des cours du porc sur ce marché les rendant très compétitifs sur les marchés internationaux.

Sur le marché des céréales, le cours du blé tendre se tient et celui du blé dur se consolide. Toutefois, des craintes sur les cours apparaissent au regard des niveaux incertains sur la récolte 2020.

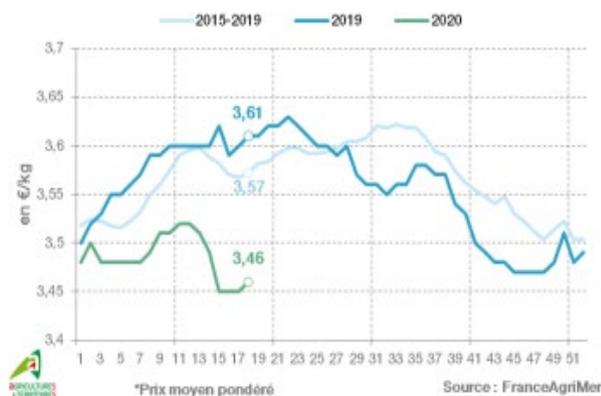
Les cours sont au plus bas sur le marché du sucre.

¹ Source : Commission européenne.



La chute des cours de pétrole et l'atonie de la consommation de carburants dans le monde entraînent un effondrement des cours de l'éthanol et, partant, du sucre, qui a retrouvé des niveaux historiquement bas, avant de remonter. Sont à attendre des difficultés pour les grands groupes sucriers français si des tensions sur les cours venaient à persister.

Le secteur de la viande bovine a, de son côté, connu une évolution particulière : alors que les volumes consommés en France se tenaient contrairement à d'autres secteurs, les prix payés aux producteurs ont plutôt reculé.



Les abattages n'ont pas reculé brutalement (- 4 % en tonnes équivalent carcasse par rapport à 2019). Toutefois, malgré des indicateurs de marché relativement positifs, les producteurs, en parallèle, font état d'une baisse des prix qui leur sont accordés de - 3 % par rapport à l'année dernière. Cela représente une baisse de 10 centimes d'euros par kilogramme environ. Ils se situent bien en-deçà du coût moyen de production¹. C'est pourquoi les éleveurs ont appelé à restreindre les sorties de bovins. Cette situation pourrait s'expliquer, sans doute, par un déséquilibre matière, le secteur de la restauration représentant environ 70 % de la demande intérieure de l'Union européenne pour les différentes découpes de steak produites à partir de quartiers arrière, souvent bien valorisés. Les ménages se retrouvant à cuisiner des produits simples chez eux, privilégient la viande hachée, des pièces nobles sont transformées en viande hachée, moins valorisée². Toutefois, à date de rédaction de ce

¹ Les cotations de l'indicateur calculé par l'IDELE en mai 2020 pour mars 2020 faisaient état d'un coût de revient compris, selon les hypothèses, entre 4,4 et 4,9 €/kg (source : IDELE, Indicateur de coût de revient de l'engraissement de jeunes bovins, 1^{er} mai 2020).

² À cet égard, une étude de l'AHDB, institut britannique, estime que la viande hachée représente 43 % du volume d'une carcasse au Royaume-Uni. Si cette part de haché évoluait, par exemple en raison des changements des habitudes de consommation des ménages dus au confinement, à 63 %, ce qui semble être une tendance à l'œuvre en temps de crise, la valeur de la carcasse diminuerait de 9 %.

rapport, les prix payés au producteur semblaient se redresser. Cet élément est à suivre ces prochains mois.

En conclusion, la conjonction de cours durablement bas avec une pénurie de débouchés pénalisant les volumes engendrera des tensions sur les recettes des exploitants agricoles dans les mois à venir, qui pourraient être durables tant que les restaurants demeureront fermés ou tourneront au ralenti et que l'export n'aura pas retrouvé une dynamique suffisante.

3. Une hausse des charges et des baisses d'activités qui seront difficiles à compenser dans l'industrie agro-alimentaire

Depuis le début du confinement, les industries agroalimentaires pâtissent également de la crise. Elles sont victimes, à un niveau global, d'un effet ciseau, avec une baisse globale du niveau d'activité et une hausse des coûts de production.

Selon le baromètre mis en place par l'ANIA, lancé entre le 4 et le 7 mai, la fermeture de nombreux débouchés a un impact négatif sur le chiffre d'affaires des industriels : 69 % des industriels interrogés¹ mettent en avant une baisse de chiffre d'affaires en avril, un niveau légèrement supérieur au mois de mars. 72 % anticipent une baisse de chiffre d'affaires au mois de mai.

Surtout, ce recul de l'activité pourrait être supérieur à 50 % pour 24 % des entreprises interrogées. Le baromètre fait état d'une exposition plus importante à ce recul d'activités des TPE et PME². Les secteurs les plus touchés sont ceux où la consommation a le plus reculé dans les grandes surfaces alimentaires (les boissons non alcoolisées ou l'épicerie sucrée par exemple) et ceux qui sont spécialisés dans l'approvisionnement des services de restauration. Par conséquent, le taux de fermeture des unités de production s'inscrit ainsi à 22 % en mai.

En parallèle, les industriels sont confrontés à une hausse significative de leurs charges, notamment pour garantir le respect des gestes barrières. Outre des cadences ralenties compte tenu des distanciations sociales et des nécessaires arrêts pour de la maintenance et du nettoyage, il leur est nécessaire de fournir des équipements de protection supplémentaires. S'ajoutent à ces coûts directs liés à la crise des coûts indirects, notamment liés à la hausse des coûts logistiques, l'État n'ayant, à ce stade, que reporté le problème à l'après-crise, sans trouver de solutions à ce surcoût lié au phénomène du « retour à vide ».

¹ Sur un échantillon de 602 entreprises.

² 82 % des TPE et 69 % des PME auraient, selon le baromètre, connu une baisse d'activité depuis mars, contre 40 % pour les grandes entreprises

4. Des secteurs très exposés : le problème des pertes de production non indemnisées

Toute la particularité du secteur agricole et alimentaire réside dans la périssabilité des denrées et dans leur saisonnalité. Contrairement à d'autres industries, si les produits ne sont pas écoulés, ils ne peuvent pas tous être stockés et doivent donc être détruits. Par conséquent, une crise brutale de la demande, en bloquant les débouchés, aboutit pour les producteurs à une situation très problématique : ils ont supporté toutes les charges de production liés à une denrée, mais ne peuvent la commercialiser et doivent donc la détruire (cette destruction ayant, au reste, un coût que le producteur doit supporter).

Si cette situation particulière n'est pas prise en compte par les politiques publiques, ce sont des milliers de producteurs qui se retrouveront dans des situations financières difficiles. Nombre d'entre eux pourraient ne pas avoir de revenu cette année. Certaines filières sont particulièrement concernées : l'horticulture, les producteurs de volailles, de fromages sous signes de qualité, de pommes de terre destinées à la transformation.

D'autres productions, comme la viticulture, les filières brassicoles ou cidricoles ont été placées dans une situation très particulière durant la crise.

a) 400 millions d'euros de perte de chiffre d'affaires en 2020 pour les producteurs horticoles

La filière du végétal est un acteur économique essentiel des territoires ruraux, employant près de 170 000 personnes. Or la crise l'a frappée de plein fouet : sur un chiffre d'affaires de 15 milliards d'euros annuel, la filière aurait perdu près de 2,3 milliards d'euros entre mi-mars et fin mai¹.

Le secteur dans son intégralité a été à l'arrêt du 15 mars à mi-avril, compte tenu de l'interruption des chantiers, de la fermeture des marchés, des fleuristes et des jardinerie ou de l'impossibilité pour les horticulteurs de vendre leurs produits chez eux, ces produits n'étant pas considérés comme des biens essentiels².

Pour la filière de production horticole, la crise est tombé au plus mauvais des moments dans la mesure où les producteurs français réalisent près de 70 % de leur chiffre d'affaires annuel entre le 15 février et le 15 mai.

¹ Source : Val'hor.

² La filière a pâti durablement des indécisions du Gouvernement dans la gestion de crise. Il faut le regretter. Il a fallu une mobilisation parlementaire forte, notamment au Sénat, pour permettre de manière homogène en France la vente de semences et plants en jardinerie, dans la mesure où ces commerces, qui avaient le droit d'ouvrir, vendait de l'alimentation animale.

Plus spécifiquement, le produit étant périssable et non-stockable, la filière a dû procéder à des destructions de plantes non commercialisables. Pour les producteurs concernés, la crise a un double effet négatif : alors qu'ils ont payé les charges liées à leur production, ils n'encaissent aucune recette. C'est le cas pour les fleurs coupées qui étaient prêtes à être vendues avant le confinement, ou pour les plants de légumes prêts à être commercialisés à la même date. Ces produits ont été détruits, faute de débouchés. Rien que les productions détruites sont estimées, à la date du 14 mai, à une perte de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires.

En outre, pour les plantes qui ont pu être sauvées, les producteurs constatent un surcoût lié à l'entretien de ces dernières et ne peuvent mettre en place les productions futures, ce qui entraîne une perte de chiffre d'affaires automatique sur l'année, d'autant que la capacité du marché à payer ces plantes à leur juste prix apparaît limitée. Cela se constate d'ores et déjà pour les jeunes plants de chrysanthème à produire pour les mois d'octobre/novembre : les commandes sont drastiquement à la baisse compte tenu des problèmes de trésorerie des acteurs et de l'impossibilité de les remettre en production dès aujourd'hui.

Au total, la filière productrice horticole estime les pertes de chiffre d'affaires déjà constatées cette année à plus de 200 millions d'euros¹, sans compter les pertes de valorisation au niveau de la production, chiffrées à 400 millions d'euros en date du 19 mai² ou certaines pertes de l'aval³.

b) Le secteur de la volaille : une grave menace sur un savoir-faire français niché au sein de petites filières d'excellence

(1) Foie gras : après la crise aviaire et les effets de bord de la loi Egalim, la filière pourrait ne pas se relever de cette nouvelle crise

Pour les acteurs de la filière foie gras, 60 % des marchés sont à l'arrêt depuis le 17 mars compte tenu de la fermeture des marchés, de la restauration, de l'export et des boutiques spécialisées, faute d'activité suffisante.

La consommation en grandes et moyennes surfaces a, de surcroît, était relativement faible durant la crise, le foie gras n'étant pas un produit de première nécessité. Si le cœur de leur activité ne se fait pas dans cette période, les ventes pascales ont été réduites de 40 % en 2020 par rapport à celles de 2019, déjà pénalisées par l'encadrement des promotions en volume de la loi Egalim.

¹ Source : FNPHP.

² Ce qui ne prenait pas en compte la hausse sensible de consommation constatée depuis le déconfinement.

³ S'ajoutent à ces pertes, au seul niveau de la production, les pertes liées à la destruction de végétaux pour les grossistes et fleuristes (pour environ 47 millions d'euros) d'après Val'hor.

Ce recul massif des commandes a eu deux effets. D'une part, les producteurs ont conservé leurs canards dans les élevages ce qui engendre un surcoût du maintien sur pied (aliments, gavage, ...) de l'ordre de 12,5 millions d'euros. Les commandes au secteur de l'accoupage ont, partant, été réduites, entraînant des destructions de canetons et d'œufs à couver pour un montant de l'ordre de 5 millions d'euros. L'arrêt de l'activité pour l'aval¹ a entraîné une perte de marge d'exploitation de 22 millions d'euros.

En parallèle, les besoins de stockage ont explosé. Au total, ce sont près de 20 000 tonnes de foie gras qui seront sans doute stockées au 30 juin, alors que les besoins de stockage n'étaient que de 3 000 tonnes en avril. Or aucune aide n'existe pour venir en aide au stockage comme cela existe dans d'autres filières !

Au total pour la filière, la crise a engendré une perte nette de 45 millions d'euros environ², au niveau de la production et des marges des abatteurs qui doivent tout de même faire face à des coûts fixes. Le potentiel productif français s'en trouve gravement atteint. Au total, ce sont déjà 1,3 million de canards en moins par rapport à l'année dernière, chiffre qui pourrait s'élever à la fin d'année, à près de 4 millions de têtes, soit un recul de 12 % de la production française.

C'est une nouvelle épreuve pour une filière déjà lourdement touchée par une crise aviaire puis par des effets de bord de la loi Egalim. Sans aides de l'État, la succession de ces crises met en péril un savoir-faire français envié dans le monde entier, à l'heure où la concurrence devient plus rude³.

(2) À défaut de soutien, les producteurs de petites filières de volailles sont clairement menacés de disparition

La fermeture des établissements de restauration a un impact majeur sur les filières volailles, lesquelles représentent, pour nombre d'entre elles, des fleurons de notre gastronomie : canards, pintades, cailles, pigeons et poulets de Bresse. La présence de ces productions en France est aujourd'hui menacée, alors qu'elles contribuent à la richesse de la biodiversité cultivée française.

Les exploitants comme les entreprises ont massivement stocké, entraînant une mise à l'arrêt de production d'oisillons chez les accoueurs. Cela a abouti à une réforme anticipée de cheptels de reproducteurs, aboutissant à une destruction d'un matériel génétique essentiel à l'équilibre

¹ Soit un recul de chiffre d'affaires de 80 millions d'euros par rapport à l'activité de 2018.

² Source : CIFOG.

³ À cet égard, si les chiffres de pertes d'activité dues à la crise constatés au niveau européen sont comparables, il convient de retraiter les effets de l'actuelle crise aviaire constatée en Hongrie, où les reculs de production sont bien plus importants. Par conséquent, certains pays tirent leur épingle du jeu. Le risque, à court-terme, serait donc de voir des foies gras bulgares prendre des parts de marché à l'excellence du savoir-faire français en la matière, voire de conquérir, comme cela avait été le cas en 2017 et 2018, des places dans les linéaires français.

de la filière. En parallèle, des allongements significatifs de vides sanitaires sont constatés dans les exploitations.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : - 50 % d'activité pour le canard à rôti, la pintade, - 60 % pour les cailles et les poulets de Bresse, - 80 % pour les pigeons¹.

Ce dernier exemple de la filière pigeon est emblématique. Presque 100 % des débouchés est à destination de la restauration. Du jour au lendemain, les éleveurs ont vu leur marché se fermer intégralement alors que leur élevage ne peut être réorienté car ils doivent maintenir les couples reproducteurs. Toutefois, la longueur de la crise a induit des destructions de couples reproducteurs et, a sans doute sonné la fin de certains élevages de pigeons en France. Selon l'interprofession Volailles de Chair Anvol, « dans le cadre de cette crise, il a été estimé qu'en moyenne la moitié des cheptels donc la moitié des capacités de production françaises disparaîtraient² ».

Il en va de même pour les canards à rôti. En l'absence de recettes, les charges fixes ne sont plus couvertes et les éleveurs pourraient être en déficit de 10,1 € / m² cette année. L'interprofession ANVOL estime que « sans accompagnement, plus de 35 % des éleveurs de canards à rôti pourraient faire faillite d'ici l'été, tandis que les autres continueraient à travailler à perte durant un minimum d'un à deux ans³. »

Or aucun mécanisme d'aide européenne ne concerne ces éleveurs de volailles : aucune aide au stockage privé n'a été prévue, alors que l'article 219 du règlement européen dit « OCM » laissait ouverte cette possibilité.

En raisonnant en matière de marges brutes, les effets de la crise se résument en une perte de 160 millions d'euros pour tous les producteurs français.

S'y ajoutent les pertes des gibiers à plume pour 45 millions d'euros⁴.

Le risque n'est pas qu'économique : il s'agit de la perte d'un savoir-faire français. L'exemple de la pintade est en cela édifiant : 1 000 éleveurs français en produisent au moins un lot par an, en alternance avec des poulets de chair. La France produit 80 à 85 % de la pintade mondiale. Elle est le seul pays à avoir engagé un travail de sélection. L'arrêt de la production remet en cause tout le travail de sélection avec la réforme des cheptels reproducteurs et la réduction de production des accoueurs. La filière pintade se trouve durablement menacée.

¹ Source : ANVOL, note transmise aux rapporteurs.

² Source : ANVOL, note transmise aux rapporteurs.

³ Source : ANVOL, note transmise aux rapporteurs.

⁴ Source : Interprochasse.

c) Les producteurs de fromages sous signes de qualité et de fromages fermiers en danger

Pour les producteurs de fromages sous signes de qualité et d'origine, la fermeture de la restauration et, en début de crise, du rayon coupe des grandes surfaces, les a privés de leurs principaux circuits de commercialisation. Toutes les AOP et IGP ont été touchées, avec des baisses en moyenne de 40 % des commandes, ces chutes allant de 15 à 90 % en fonction des produits¹.

Si pour certaines pâtes pressées non cuites, le taux est davantage de - 15 %, il se situe aux alentours de - 50 % des ventes pour les pâtes persillées.

Plus généralement, certains fromages ont pu être stockés, notamment par la congélation de caillés ou la prolongation de l'affinage par la variation de la température des caves ou le report sous vide. Cela a permis de reculer la crise pour des quantités de fromages importantes. Toutefois, se pose désormais la question de l'écoulement de stocks. Les fromages à pâte pressée non cuite et les fromages persillés doivent faire face à des difficultés de stockage qui ne peut être prolongé alors qu'il n'y a toujours pas de débouchés. C'est le cas pour les fromages d'Auvergne, de Savoie ou certains opérateurs d'Ossau-Iraty.

De nombreux producteurs ont également réduit leur production de lait, avec des incitations fortes des collecteurs allant de - 2 à - 30 % dans certains bassins, ou ont réorienté leur lait sur d'autres marchés moins valorisateurs (marchés spots, fonte des fromages affinés, transformation). La valorisation du produit a été divisée par 6. Il en résulte une chute considérable de leurs recettes à charges constantes.

Selon les estimations du CNAOL, au 29 avril, ce sont près de 2 000 tonnes de fromages qui n'ont pas trouvé de débouchés avec la crise. Sur ces 2 000 tonnes, 100 tonnes de fromages ont été détruites, 170 tonnes données, 600 tonnes écoulées sur des marchés peu rémunérateurs. Les près de 1 000 tonnes de fromages stockés sont désormais sous tension, faute de la réapparition des débouchés.

Au total, les pertes de production et de valorisation sont estimées à 13 millions d'euros pour les producteurs de fromages sous AOP et IGP². À cela doivent s'ajouter les effets durables des réductions ou des réorientations de production de lait ainsi que les tensions sur la valorisation des produits stockés.

¹ Source : CNAOL en date du 29 avril.

² Source : CNAOL.

Ces éléments ont été évalués par la CNAOL, en début de crise, à 22 500 tonnes de produits impactés au total, pour une perte de chiffres d'affaires de 175 millions d'euros.

L'ANPLF¹ confirme ces analyses sur le périmètre des fromages fermiers. Dans un sondage effectué auprès de ses adhérents, surtout concernés par la fermeture des marchés en plein air, 44 % des producteurs interrogés annoncent des pertes significatives, dont 23 % font état d'un recul de plus de 50 % de leur chiffre d'affaires. 13 % déclarent avoir jeté du lait et 23 % avoir réduit leurs volumes de production. Il s'agit de pertes sèches qu'ils ne rattraperont pas sur le reste de la saison, d'autant plus que le déconfinement lent leur sera encore défavorable.

d) La crise de la frite déstabilise une filière compétitive, tournée vers l'export

La fermeture des restaurants ainsi que l'annulation des événements sportifs et culturels en plein air ont considérablement réduit la demande pour les produits à base de pommes de terre.

Or la production de pommes de terre dans l'Union européenne s'élève à environ 52 millions de tonnes, dont 19,5 millions de tonnes sont des pommes de terre destinées à la transformation. Les principaux producteurs de pommes de terre destinées à la transformation dans l'Union exportent 64 % des pommes de terre surgelées exportées dans le monde, pour une valeur estimée à 1,85 milliard d'euros.

Du jour au lendemain, les producteurs de pommes de terre destinées à une transformation ont vu tous leurs débouchés disparaître. Les acheteurs annulent des contrats en cours et reportent la conclusion de contrats, anticipant une baisse de prix durable. Les prix sur les marchés s'établissent à un niveau 90 % plus bas en avril 2020 par rapport aux prix enregistrés en janvier 2020². Par conséquent, les stocks de pommes de terre ne s'écoulent plus.

Cette crise européenne, qui aboutit à une absence de débouchés comprise entre 2,7 et 3 millions de tonnes de pommes de terre au niveau européen, touche la France au premier chef : 450 000 tonnes y sont en surplus. En dépit de tous les efforts des producteurs pour trouver des débouchés moins valorisés (méthanisation, alimentation du bétail, ...), souvent à perte, on estime, à date, qu'entre 150 et 200 000 tonnes ne trouveront pas preneur.

La perte globale pour l'ensemble de la filière est estimée à près de 200 millions d'euros. Sur 8 000 producteurs, 2 000 seraient très gravement

¹ Association Nationale des Producteurs Laitiers Fermiers.

² Source : Commission européenne.

touchés, souvent ceux qui sont spécialisés et ont consenti de lourds investissements¹.

À quelques semaines de la récolte 2020, les pommes de terre actuellement stockées ne pourront le demeurer encore longtemps en raison des risques encourus sur leur qualité. Le risque est de voir se multiplier les dépôts "sauvages" de pommes de terre, posant des difficultés au regard des règles sanitaires. C'est pourquoi l'interprofession de la filière² estime qu'« avec la crise du Covid-19, la filière de valorisation de pommes de terre traverse la plus grave crise de son histoire³ ».

Plusieurs solutions ont été dessinées pour trouver des débouchés à ses pommes de terre, notamment par le biais de la méthanisation, de l'amidonnerie ou de l'alimentation du bétail. Mais des aides au stockage et des aides à la réorientation vers ces débouchés doivent être mises en place, pour un montant estimé par le GIPT entre 25 et 35 millions d'euros minimum.

e) D'autres filières, sans débouchés, sont en grande difficulté

(1) Les filières viticoles

La crise est venue frapper une filière viticole française déjà lourdement fragilisée par l'imposition de droits d'importation supplémentaires sur les vins de l'Union européenne par les États-Unis d'Amérique en 2019, pourtant principal marché d'exportation des vins de l'Union, ce qui a considérablement réduit les exportations⁴. Or les résultats de la récolte enregistrée en 2018, associés à la diminution de la consommation de vin dans l'Union européenne, a abouti, avant même le début de la crise, à des niveaux de stock au plus haut depuis 2009.

À cela s'est ajouté, brutalement, le ralentissement des exportations, dû aux difficultés du trafic mondial, d'abord vers l'Asie puis vers l'Europe et le continent américain, ainsi que la fermeture des hôtels, bars et restaurants.

Les entreprises viticoles ont ainsi constaté une chute de 50 % à 70 % de leur activité au mois de mars, sans doute davantage au mois d'avril et de mai, la consommation de vin en France étant réduite compte tenu de la fermeture des cafés-restaurants et de l'arrêt du tourisme pendant deux mois.

Le confinement aurait, d'ailleurs, accéléré la perte de parts de marché des vins français auprès des consommateurs américains, dans la mesure où, en temps de crise, les droits de douane majorés font sortir du cœur de gamme (entre 15 et 20 dollars la bouteille) les vins français, mécaniquement renchérissent. En conséquence, alors que les ventes de vin chez

¹ Source : CNIPT.

² Groupement Interprofessionnel pour la Valorisation de la Pomme de Terre (GIPT).

³ Source : Note du GIPT transmise aux rapporteurs.

⁴ À hauteur de 320 millions d'euros selon UMVIN.

les détaillants ont progressé de 30 % depuis le début de la crise sanitaire, les vins français ne profitent pas de cet élan.

(2) Les filières brassicoles et cidricoles

En l'absence de débouchés dans la restauration, d'activité touristique et d'événements culturels et sportifs, les ventes de bière et de cidres en France se sont effondrées durant toute la durée de la crise.

70 % des brasseries déclarent par exemple une perte de plus de 50 % de leur chiffre d'affaires. Un stock de plus de 10 millions de litres de bières, en fûts, est totalement perdu en raison de l'arrêt brutal des bars, brasseries et restaurants¹.

De même, les ventes de cidre ont chuté de plus de 50 %², certains indépendants spécialisés affichant des reculs de 95 % de leur activité. Outre les difficultés de trésorerie, à défaut de stockage disponible, certains producteurs envisagent une année blanche en 2020 alors que la récolte s'annonce prometteuse.

II. DES MESURES DE SOUTIEN AU SECTEUR AGRICOLE ET AGRO-ALIMENTAIRE INSUFFISANTES À CE STADE, CE QUI RÉVÈLE LES FRAGILITÉS DE LA POLITIQUE AGRICOLE EUROPÉENNE ET FRANÇAISE

A. LA RÉPONSE DE L'UNION EUROPÉENNE N'EST PAS À LA HAUTEUR DE LA CRISE AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE

Le 2 avril 2020, la Commission européenne a annoncé un premier paquet de mesures³ pour venir en aide aux agriculteurs, aux pêcheurs et aux industries du monde agro-alimentaire afin de prolonger d'un mois la date limite pour l'envoi des demandes de paiement de la PAC, d'augmenter les avances sur les paiements de 50 à 70 % sur les paiements directs et de 75 à 85 % sur les paiements du développement rural et de réduire les contrôles physiques sur place.

En ce qui concerne le *Feader*, les agriculteurs pourront bénéficier de prêts ou de garanties pour couvrir leurs coûts opérationnels jusqu'à 200 000 euros. En outre, les pays de l'Union européenne peuvent réallouer les fonds encore disponibles dans le cadre de leurs programmes de développement rural (PDR) pour le financement d'actions pertinentes pour faire face à la crise.

¹ Source : *Brasseurs de France*.

² Source : UNICID.

³ Communiqué de presse de la Commission européenne, 2 avril 2020 – « Coronavirus: Commission announces further measures to support the agri-food sector ».

Il a toutefois fallu attendre le 4 mai, soit près de deux mois après le déclenchement de la crise en Europe, pour que soient déclenchées les mesures¹ de crise prévues par le règlement OCM.

Conformément à l'article 219 du règlement « OCM », des aides au stockage privé ont été accordées :

<u>Produits</u>	<u>Aide au stockage</u>
Pour tous les types de fromages ² en stock avant fin avril dans la limite de 18 394 t en France	15,57 € / t + 0,40 € / t par jour de stockage contractuel, entre 60 et 180 jours
Beurre en stock avant fin avril	9,83 € / t + 0,43 € / t par jour de stockage contractuel, entre 90 et 180 jours
Lait écrémé en stock avant fin avril	5,11 € / t + 0,13 € / t par jour de stockage contractuel, entre 90 et 180 jours
Quartiers arrière de viandes fraîches et réfrigérées d'animaux de l'espèce bovine âgés de huit mois ou plus non mis en stock avant fin avril	1 008 € / t pour 90 jours - 1 033 € / t pour 120 jours et 1 058 € / t pour 150 jours
Carcasses et demi-carcasses d'agneaux et d'animaux de l'espèce caprine âgés de moins de douze mois	866 € / t pour 90 jours - 890 € / t pour 120 jours et 915 € / t pour 150 jours

Conformément à l'article 222 du règlement OCM, durant les périodes de déséquilibres graves sur les marchés, la Commission européenne peut adopter des actes d'exécution prévoyant que le droit de la concurrence ne s'applique pas, à titre temporaire, à des accords et décisions des

¹ Règlements délégués (UE) 2020/591 et 2020/592 et règlements d'exécution (UE) 2020/592 à 599.

² Par dérogation à l'article 17 du règlement (UE) n° 1308/2013 lequel le prévoyait l'octroi d'une aide au stockage privé qu'aux fromages bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée en vertu du règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil - cela concerne tous les types de fromage (AOP/IGP ou non), au lait de brebis, chèvre ou vache, commercialisables à l'entrée et à la sortie de stocks sont éligibles : fromages relevant du code NC 0406, à l'exception des fromages qui ne peuvent être conservés au-delà de la période de maturation prévue par le cahier des charges ou à une période normale de maturation fixée par les États membres pour les autres fromages.

organisations de producteurs reconnues, de leurs associations et des organisations interprofessionnelles reconnues d'un secteur¹.

Dans le secteur de la pomme de terre, comme dans le secteur des plantes vivantes et des fleurs ou le secteur laitier, pour une période de six mois, les producteurs peuvent s'entendre sur des mesures de retraits du marché et de distribution gratuite, de conversion et de transformation, de promotion conjointe et de planification temporaire de la production.

Compte tenu des difficultés pratiques et économiques imprévues rencontrées par les viticulteurs du fait de la pandémie de Covid-19, le droit européen leur permet, à titre exceptionnel de déroger aux règles applicables à la durée des autorisations de plantations et de reporter le délai de présentation des demandes d'aide relatives à la vendange en vert. Les États-membres peuvent mettre en place des mécanismes permettant de distiller du vin et peuvent également instaurer une aide au stockage en cas de crise.

Des règles dérogatoires ont été mises en place dans le secteur des fruits et légumes afin d'apporter une certaine fongibilité dans le cadre du programme opérationnel² et d'assouplir les dépenses d'opérations pouvant être couvertes par les programmes de distribution de fruits et légumes et de produits laitiers dans les écoles³. De même, certaines dérogations ont été accordées dans la définition des programmes apicoles pour la campagne 2020/2021 et dans la réalisation des activités planifiées dans les programmes triennaux dans l'oléiculture⁴.

Toutefois, cette souplesse est dénuée de tout financement supplémentaire de la part de l'Union puisque les limites budgétaires applicables aux programmes d'aides sectorielles continuent de s'appliquer.

Les mesures européennes sont toutefois, à ce stade, très insuffisantes pour que le secteur agricole européen puisse surmonter une crise profonde.

Tout d'abord, de nombreux secteurs ont tout simplement été oubliés du plan européen. Or les pertes sont significatives dans la viande de volailles, de veau, pour les brasseurs et le secteur cidricole.

¹ L'autorisation est accordée dans la mesure où elle n'entrave pas le fonctionnement du marché intérieur, ce qui exclue les accords et décisions qui aboutissent directement ou indirectement à un cloisonnement des marchés, à une discrimination fondée sur la nationalité ou à une fixation des prix.

² Ainsi, la règle selon laquelle les mesures de prévention et de gestion des crises ne doivent pas représenter plus d'un tiers des dépenses engagées dans le cadre du programme opérationnel ne s'applique pas en 2020 aux termes du règlement délégué (UE) 2020/592 de la Commission du 30 avril 2020 relatif à des mesures temporaires exceptionnelles dérogeant à certaines dispositions du règlement (UE) no 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en vue de remédier aux perturbations du marché dans le secteur des fruits et légumes et le secteur vitivinicole provoquées par la pandémie de Covid-19 et les mesures mises en place à cet égard.

³ Règlement d'exécution (UE) 2020/600 de la Commission du 30 avril 2020.

⁴ *Ibid.*

De même, des secteurs ont été certes été éligibles à l'activation de ces mécanismes mais sans soutien financier européen. C'est le cas du secteur viticole ou des producteurs de pommes de terre.

Car, au-delà de ces problèmes de périmètre, est à dénoncer une insuffisance incontestable des moyens dégagés par l'Union européenne pour venir en aide à son agriculture. À ce stade, seuls 80 millions d'euros (50 millions environ pour la viande et 30 millions pour les produits laitiers) ont été débloqués par l'Union européenne pour venir en aide aux agriculteurs européens par les aides au stockage privé, soit un peu moins de 8 euros par exploitation. Est-ce suffisant pour une crise qui prive les agriculteurs d'une grande partie de leurs débouchés ?

En outre, le fait de renvoyer la gestion d'une partie de la crise aux programmes nationaux, en fin de programmation, revient, au reste, à faire financer la gestion de la crise par les producteurs eux-mêmes en siphonnant les enveloppes existantes, alors justement que les dépenses couvertes par ces programmes sont souvent dédiées à l'investissement.

Enfin, au-delà de ces restrictions budgétaires difficilement justifiables au regard de la nature des enjeux, les conditions retenues pour accéder à ces aides peuvent créer, parfois, un véritable casse-tête administratif pour les producteurs.

Un seul exemple le démontre : pour les aides au stockage privé des fromages, les producteurs français doivent présenter le ticket de pesée des produits déjà stockés. Le plus souvent, dans l'urgence, ils n'ont pas pu être tous pesés avant d'être stockés. Les opérateurs sont donc dans l'obligation, en pratique, de ressortir l'ensemble de leurs lots non pesés pour être éligibles à une aide peu significative. Des producteurs ont pu regretter que les lots de caillés congelés éligibles à l'aide ne le soient qu'à la condition d'avoir été congelés au même stade. Or pour le Saint-Nectaire par exemple, la congélation peut avoir lieu avec quelques jours d'intervalle. Pour ces producteurs, les produits ne pourront être regroupés en lots, et le seuil minimal justifiant le dépôt d'une demande sera difficile à atteindre.

Enfin, une dernière mesure a été annoncée dans le plan de relance envisagé par la Commission européenne : le plan de relance européen de 750 milliards d'euros inclura une revalorisation du budget de la PAC d'environ 24 milliards d'euros, dont 15 milliards d'euros sur le second pilier au titre du programme Next Generation UE, par rapport à la première proposition de la Commission européenne pour la période 2021/2027.

Même s'il faut s'en réjouir, cette enveloppe complémentaire pourrait ne pas permettre de stabiliser le budget de la PAC d'une période à l'autre.

Surtout, au-delà de la question budgétaire, la crise a démontré que l'esprit des institutions européennes était clair : la politique agricole n'a plus vocation, demain, à être commune.

Les négociations sur la future politique agricole commune pour 2021-2027, actuellement en cours de finalisation, tant sur les modalités que sur le volet budgétaire, étaient un premier indice. Tout se passe comme si, dans l'esprit de la Commission européenne, la PAC devait être confiée aux États membres, avec un budget contraint, la politique agricole n'étant plus une priorité européenne.

La gestion de la crise aura, finalement, fait office de test grandeur nature de cette nouvelle PAC à venir, puisque la Commission européenne a implicitement confié aux États membres la charge de mettre en place des plans nationaux d'aides agricoles.

C'est pourquoi les États membres ont commencé à proposer, chacun de leur côté, leurs plans nationaux d'aides agricoles. S'appuyant sur une communication de la Commission¹, ils ont la possibilité d'octroyer jusqu'à 100 000 € de subventions aux exploitations agricoles, tant que ces aides ne sont pas fixées sur la base du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché. Cette somme peut d'ailleurs être complétée par l'aide de minimis, de 20 000 euros². En résumé : chaque exploitation peut recevoir au plus 125 000 € de subventions nationales.

Au-delà de ces mesures financières, les divergences entre les États membres durant la crise au sujet des travailleurs saisonniers agricoles offre une bonne illustration de la concurrence entre les pays européens.

Dès le 3 avril 2020, le gouvernement fédéral allemand a autorisé un contingent de 80 000 saisonniers étrangers en Allemagne³. À l'inverse, l'Espagne comme la France ont promu le recours aux personnes sans activité et les saisonniers étrangers déjà présents sur le territoire. Cette divergence de politiques a induit, mécaniquement, une différence de compétitivité entre les pays. Comment expliquer à des producteurs d'asperges français qu'ils ne peuvent avoir recours à de la main d'œuvre saisonnière étrangère alors que les producteurs allemands, de l'autre côté de la frontière, le peuvent ?

Autre exemple : les abattoirs polonais sont exemptés des mesures de distanciation sociale qui s'appliquent au reste de l'industrie, afin de ne pas faire baisser les cadences, contrairement aux règles sanitaires naturellement nécessaires et requises dans les abattoirs des autres États membres⁴.

Finalement, c'est bien à une reprogrammation nationale des politiques agricoles que nous avons assisté durant la crise, dans un cadre

¹ Communication de la Commission Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 2020/C 91 I/01.

² Depuis le règlement (UE) 2019/316 de la Commission du 21 février 2019 modifiant le règlement (UE) n° 1408/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture.

³ Source : Ambassade de France en Allemagne, Service économique régional.

⁴ Source : Ambassade de France en Pologne, Service économique régional.

général européen définissant de grands objectifs. Or la différence des plans nationaux induira, mécaniquement, des distorsions de concurrence accrues entre les États membres.

B. AU NIVEAU FRANÇAIS, DES MESURES D'AIDES PRISES TOUT AU LONG DE LA CRISE, MAIS SANS GRAND PLAN AGRICOLE

Les secteurs agricoles et agroalimentaires ont été éligibles, durant la crise, aux aides horizontales mises en place par l'État pour soutenir l'économie.

Toutefois, d'après certains témoignages recueillis en audition, le recours aux aides du fonds de solidarité par les agriculteurs pourrait n'avoir pas été systématique, en dépit de l'éligibilité de nombre d'exploitations. Le ciblage initial du fonds, qui ne retenait comme base de comparaison que le chiffre d'affaires réalisé au mois de mars 2019, était peu adapté à la réalité des exploitations, ce qui a pu nuire à la lisibilité du dispositif en début de crise. Le Gouvernement estime que 48 500 demandes dans le secteur agricole ont été étudiées, pour une aide moyenne de 1 300 euros (soit 66 millions d'euros)¹. Au regard du nombre d'exploitations en France touchées par la crise, de nombreuses exploitations éligibles n'y ont pas eu recours.

En parallèle, le Gouvernement a accepté de mettre en place des aides verticales au secteur viticole à travers deux annonces :

- le 12 mai, il a annoncé la mise en place d'exonérations de cotisations sociales pour les TPE et PME les plus en difficulté, un dispositif de distillation de crise à hauteur de 140 millions d'euros (70 € par hectolitre, pour 2 millions d'hectolitres) et une relance de la demande d'un fonds de compensation des pertes dues aux taxations américaines au niveau européen ;
- le 29 mai, ce dispositif a été complété par une aide au stockage privé de 15 millions d'euros pour 2 millions d'hectolitres supplémentaires pour de la distillation de crise, une aide aux distilleries à hauteur de 10 millions d'euros (40 € par hectolitre d'alcool pur) ainsi qu'une augmentation de l'enveloppe de distillation de crise de 140 à 145 millions d'euros (78 € par hectolitre pour les vins AOC/IGP et 58 € par hectolitre pour les autres vins).

Toutefois, ce plan sectoriel, aux contours imparfaits, est unique et ne procède pas d'une réflexion globale sur un plan de relance agricole fondé sur des mesures verticales ciblées, ce qu'il convient de regretter.

¹ Source : réponse au questionnaire du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

III. À L'INVERSE, À L'ÉTRANGER, L'AGRICULTURE A ÉTÉ MISE AU CŒUR DES MESURES DE SOUTIEN ET DE RELANCE

A. ÉTATS-UNIS : L'AGRICULTURE AU CŒUR DU PLAN DE RELANCE

Annoncé dans cadre du *Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act*, dit « CARES Act », promulgué le 27 mars, et précisé le 17 avril, le plan de relance agricole américain est estimé à 45 milliards de dollars.

Le premier volet concerne un programme d'achat de 3 milliards de dollars de produits agricoles destinés aux organisations caritatives alimentaires. Ce programme cible, dans les faits, les produits et filières les plus impactés par la fermeture de la restauration sur nombre de territoires américains. Chaque mois jusqu'à début 2021, 300 millions de dollars seront dépensés pour acheter des produits agricoles distribués, sous forme de lots, aux plus démunis.

Le second volet vise à octroyer près de 16 milliards de dollars d'aides directes aux filières agricoles en difficulté. Elles seront calculées sur la base des pertes générées par la pandémie pour les différents produits. Les paiements directs consisteraient en un premier paiement calculé sur base de la compensation de 85 % des chutes de cours intervenues entre le 1^{er} janvier et le 15 avril, et un second, payé plus tard, de 30 % des chutes prévues entre le 15 avril et fin septembre¹. Ont également été votés 300 millions de dollars d'aides au secteur de la pêche et des produits de la mer, pour compenser les pertes de revenu de plus de 35 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années.

Enfin, il importe de rappeler qu'en parallèle, l'aide alimentaire a été considérablement augmentée pour venir en aide aux plus démunis. Le *Supplemental Nutrition Assistance Program* et les programmes de distribution de repas dans les écoles ou pour les enfants en bas âge ont été abondés de près de 26 milliards de dollars². Or comme le rappelle Sophie Devienne, professeur d'Agriculture comparée et développement agricole à Agroparistech, « les tickets alimentaires ne permettent pas d'obtenir que des produits alimentaires américains (il ne s'agit pas de « préférence nationale »), mais de fait ce système profite très largement à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire des États-Unis. La mission du Food and Nutrition Service

¹ Source : Ambassade de France aux États-Unis, Service économique régional, Pôle agriculture et alimentation

² 15,81 Mds\$ pour le Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), de 8,8 Mds\$, pour les programmes de distribution de repas dans les écoles, 450 M\$ pour les programmes d'aide alimentaire d'urgence et dans le cadre du Families First Coronavirus Response Act (FFRA), une enveloppe de 1,2 Md\$ était prévue pour l'aide alimentaire intérieure, principalement pour les programmes en direction des femmes enceintes ou allaitantes et des enfants en bas âge.

est bien d'assurer la sécurité alimentaire de la population défavorisée en apportant un soutien à l'agriculture. »¹

B. JAPON : UNE RELANCE DE PRÈS DE 5 MILLIARDS D'EUROS

Au Japon, l'agriculture est considérée comme un secteur stratégique, structurellement fragile et traditionnellement fortement soutenu par les pouvoirs publics. C'est pourquoi, le 7 avril 2020, a été présenté un ambitieux plan de soutien à l'agriculture, consistant en un budget additionnel de 544 Mds de yen, soit 4,7 Mds d'euros². Il peut être schématiquement divisé en trois volets.

Le premier entend relancer la consommation alimentaire des filières les plus touchées. 1,9 milliard d'euros ont ainsi été dédiés à une campagne de promotion intitulée « Go to eat » en vue d'accélérer la reprise de la consommation alimentaire. Par exemple, les réservations en ligne ouvriront le droit à des réductions sur leurs futurs achats. Des aides pour 1,1 milliard d'euros seront destinées à soutenir les produits qui ont perdu leurs débouchés. Si les efforts de promotion concernent avant tout la recherche de nouveaux marchés, ce volet comprend une part d'aides à la couverture des pertes de production, notamment pour les filières horticole et sylvicole.

Le second volet concerne l'accompagnement à la sortie de crise avec des aides directes aux agriculteurs. Outre des mesures générales de report de paiement des intérêts et d'extension des prêts en cours, des dispositifs particuliers d'aides ont été mis en place pour la production horticole³ et pour les producteurs de légumes et les pêcheurs, par le biais d'aides pour stabiliser les prix et protéger les revenus. À cet égard, le secteur de l'élevage bénéficiera de 820 millions d'euros d'aides pour financer notamment des aides au stockage privé des grossistes (430 millions d'euros) et des mesures de soutien à l'engraissement de bovins (260 millions d'euros par le biais de primes par tête de bétail).

Le dernier outil s'inscrit dans une optique plus prospective, par des mesures de soutien aux exportations et à la renationalisation de la production. Outre des mesures en faveur d'un approvisionnement des industries agro-alimentaires et des établissements de restauration en produits japonais, des aides à l'investissement, à l'équipement, au transport de produits frais ont été déployées. Ont aussi été créés un fonds pour l'amélioration des chaînes de transformation et de distribution des

¹ Sophie Devienne, « La politique alimentaire des États-Unis, premier pilier de la politique agricole », *Revue Pour* 2009/3-4 (n° 202-203), pages 95 à 104

² Source : Ambassade de France au Japon, Service économique régional

³ 432 € seront attribués par 0,1 hectare pour l'achat de semences, plants, intrants et matériels et 173 €, toujours par 0,1 ha, pour l'amélioration des productions, l'introduction de nouvelles technologies, la conversion vers la culture biologique, etc.

coopératives agricoles (120 millions d'euros) ainsi qu'un dispositif d'aides à l'acquisition d'équipements permettant de réduire la main d'œuvre agricole (9 millions d'euros). 46 millions d'euros ont enfin été déployés pour promouvoir les exportations japonaises.

C. MÊME AU NIVEAU EUROPÉEN, DES AIDES NATIONALES SUBSTANTIELLES ONT ÉTÉ ACCORDÉES PARTOUT... SAUF EN FRANCE

Les Pays-Bas ont mis en place un vaste plan de 650 millions d'aides pour compenser les pertes économiques subies en raison de la pandémie.

600 millions d'euros seront réservés au secteur horticole. Au-delà d'une perte de 30 % d'activités entre le 12 mars et le 12 juin par rapport à la moyenne des années 2017, 2018 et 2019, les producteurs horticoles seraient éligibles à une aide directe. Les modalités de calcul sont les suivantes¹ : 70 % de la perte, estimée comme la différence entre le chiffre d'affaires réalisé sur la période et le chiffre d'affaires réalisé en moyenne sur la même période sur le triennal 2017-2019, serait couverte à 70 % par une compensation. Cela revient à compenser au total près de la moitié des pertes de la filière horticole néerlandaise dans cette crise (estimée à 1,2 milliard d'euros). Il est d'ailleurs intéressant de noter que la Commission européenne a validé des soutiens supérieurs au plafond des subventions de 125 000 euros puisque les entreprises horticoles néerlandaises ayant rencontré une perte supérieure à 3 millions d'euros pourront être indemnisées à hauteur de 1 million d'euros.

Un mécanisme d'aide spécifique a également été mis en place pour le secteur de la pomme de terre, à hauteur de 50 millions d'euros, pour garantir un prix d'environ 50 € la tonne². En Belgique, les producteurs flamands seraient indemnisés à hauteur d'un même mécanisme pour 10 millions d'euros.

En Italie, au-delà des mesures générales auxquelles le secteur agricole était éligible, plusieurs mesures spécifiques d'une ampleur significative ont été annoncées.

Le décret-loi « Rancio », annoncé le 13 mai 2020, prévoit la création d'un fonds d'urgence de soutien aux filières en crise destiné à l'indemnisation des dommages subis par les entreprises des secteurs agricoles et de la pêche, notamment l'horticulture, le secteur laitier, l'élevage, le secteur vitivinicole, la pêche et l'aquaculture. Ce fonds, doté de 450 millions d'euros³, permettra des interventions ciblées, sous la forme d'aides directes de minimis ou conformes aux dispositions temporaires

¹ Source : Association of Dutch Flower Auctions. D'autres interprétations existent, notamment sur le taux de couverture des pertes, qui ne serait pas de 50 mais de 70 %.

² Source : CNIPT et GIPT.

³ Source : Ambassade de France en Italie, Service économique régional.

fixées par la Commission européenne. En complément de ce fonds seront débloqués 45 millions d'euros pour une aide au stockage privé pour des produits laitiers transformés et de la viande bovine et porcine et 100 millions d'euros en vue d'un soutien à la réduction volontaire de production par des mesures de vendange en vert.

En outre, depuis le décret-loi 23/2020 « Liquidité » du 8 avril 2020, les prêts souscrits par les exploitations agricoles et de la pêche, d'une durée maximale de 6 ans et d'un montant maximum de 25 000 € et n'excédant pas 25 % du chiffre d'affaires du bénéficiaire au titre de 2019 ont été garantis à hauteur de 100 % et sans procédure d'évaluation.

Enfin, des fonds à hauteur de 400 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 250 millions d'euros supplémentaires annoncés par le Premier ministre italien le 13 mai 2020, servent à alimenter le Fonds d'urgence alimentaire, lequel distribue des bons alimentaires aux plus démunis.

La Pologne a, de son côté, décidé d'allouer 1 milliard d'euros du *Feader*¹ pour réduire l'impact du Covid sur le secteur agricole².

Ce plan d'aides inclut une indemnisation des élevages en cas de pertes de revenu (en fonction de nombre d'hectares ou d'animaux), des subventions d'environ 70 000 euros pour les moyennes et grandes entreprises afin de financer des changements d'organisation ou de gestion, les besoins de stockage, les dons à des organismes non lucratifs ou la transformation des produits invendus.

Des plans plus sectoriels sont également en discussion en Espagne, notamment en faveur de la filière ovine pour 10 millions d'euros³.

La Commission aurait également débloqué, selon la presse⁴, 100 millions d'euros de prêts pour les petites et moyennes entreprises du secteur agroalimentaire en Italie, mais aussi une ligne de crédit de 35,5 millions d'euros pour la Lettonie et 30 millions d'euros d'aides aux agriculteurs de Finlande.

¹ Source : Ambassade de France en Pologne, Service économique régional.

² Sous réserve de l'accord de la Commission européenne.

³ Source : Ambassade de France en Espagne, Service économique régional.

⁴<https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/eu-agri-chief-warns-against-risks-of-state-aid-overuse-in-farming-sector/>

IV. OUBLIER L'AGRICULTURE DANS LE PLAN DE RELANCE SERAIT UNE ERREUR MAJEURE : AU MOINS UN MILLIARD D'EUROS SONT À DÉBLOQUER D'URGENCE

A. AXE 1 : ACCOMPAGNER LA SORTIE DE CRISE DES AGRICULTEURS ET DE L'INDUSTRIE AGROALIMENTAIRE

Mesure 1 : Création d'un mécanisme de compensation des pertes de production similaires aux autres pays pour les filières les plus touchées et mise en œuvre des aides au stockage quand cela est nécessaire

À défaut de soutiens aux filières ayant été exposées au phénomène de pertes de production, ce sont des milliers de producteurs qui sont menacés d'arrêter leur activité et des savoir-faire qui pourraient ne plus se retrouver dans nos campagnes. Abandonner ces filières serait une erreur majeure.

Est-il compréhensible de laisser de nombreux producteurs horticoles cesser leur activité faute de revenus suffisants pour couvrir leurs charges à l'heure où le végétal est appelé à revenir au cœur de nos modes de vie ? Alors que ces productions permettent de lutter contre le réchauffement climatique et la pollution, contribuent à la biodiversité dans son ensemble, notamment en favorisant la pollinisation, renforcent le bien-être des citoyens en améliorant le cadre de vie des Français, devrait-on les laisser disparaître ?

À l'heure où l'Europe s'engage dans son Pacte Vert, il serait paradoxal de laisser les professionnels du végétal sans solution.

De même, alors que les performances de la France à l'export se tassent dans le domaine alimentaire, doit-on sacrifier nos secteurs excédentaires comme la viticulture ou les pommes de terre de transformation ?

Enfin, certaines filières incarnent des savoir-faire ancestraux et produisent des denrées qui sont enviées dans le monde entier. Ces produits, le plus souvent à la source de la gastronomie française, pourraient, faute de soutien, ne plus être élevés ou cultivés en France. Cette perte serait irréversible.

Pour venir en aides aux producteurs exposés à des pertes de rentabilité massives, seules des subventions directes, comme cela est déjà pratiqué dans le monde, sont envisageables.

À défaut, une concurrence déloyale au détriment de nos producteurs s'exercerait. Si leurs voisins, confrontés aux mêmes difficultés, ont bénéficié d'aides, pourquoi les producteurs français en seraient exclus ?

Un mécanisme similaire à celui mis en place aux Pays-Bas pourrait être envisagé. Ainsi, si la perte de chiffre d'affaires est supérieure de 30 %

sur la période en comparaison à la moyenne de l'année précédente (ou un triennal), l'agriculteur dans une filière en difficulté pourrait obtenir une compensation financière à hauteur de 50 % de la perte, déduction faite des autres aides reçues.

Pour d'autres filières, des mécanismes de soutien au stockage privé, des aides à la destruction de la production ou des aides incitant à valoriser de nouveaux débouchés sont à envisager.

Rien qu'en additionnant les pertes de production des filières détaillées ci-avant, environ un milliard d'euros sont à couvrir par de tels mécanismes.

Mesure 2 : Défisiscaliser les dons des entreprises agroalimentaires en prévoyant un crédit d'impôts avec un plafond adapté aux volumes des dons réalisés

De nombreux agriculteurs et industriels ont réalisé des dons en nature de produits à des associations caritatives durant la crise, plutôt que de détruire leurs productions.

Selon l'ANIA, sur le seul volet agroalimentaire, les entreprises alimentaires auraient donné 23 millions de tonnes de produits alimentaires valorisables à hauteur de 135 millions d'euros.

Or ces dons n'ouvrent droit qu'à une réduction d'impôt égale à 60 % de leur montant aux termes de l'article 238 *bis* du code général des impôts, alors que les entreprises ne paieront sans doute pas d'impôt cette année compte tenu de leurs pertes.

La réduction d'impôt pourrait être exceptionnellement transformée en crédit d'impôt et le plafond actuel de 10 000 € ou de 5/1000 du chiffre d'affaires selon les cas pourrait être exceptionnellement relevé.

Mesure 3 : Contrôler la non-application de pénalités à l'encontre des industriels par la GMS, enclenchant la négociation de contreparties

Compte tenu de la brutale hausse de la demande par la grande distribution, les taux de service des transformateurs sont en-deçà des seuils requis dans les contrats, ce qui les expose à un risque de pénalités élevées.

S'il est inconcevable de les appliquer à la période de crise, il est nécessaire de prévoir une période de transition pour les industriels, même après la date de fin du confinement, dans la mesure où la demande alimentaire en grandes surfaces demeure conjoncturellement élevée.

Mesure 4 : Exonérer partiellement de charges sociales pendant la durée de la crise les industries agroalimentaires et exploitations qui ont accusé les pertes d'activités et de marges les plus élevées, notamment en raison de la fermeture de la restauration hors domicile

Le manque de débouchés pour les exploitations comme pour les industriels agroalimentaires aboutira à des fermetures, à un recul probable de l'emploi et à un repli de l'investissement.

Pour les exploitants, s'ils ne sont pas éligibles à des fonds de soutien spécifiques, des exonérations de cotisations sociales seront utiles (notamment dans le secteur viticole).

Les industriels de l'agro-alimentaire anticipent déjà un recul de leur investissement de 3 % en 2020, qui viendrait s'ajouter au désinvestissement de - 6 % constaté en 2019¹. Cela signifie que les entreprises vont prolonger l'usage de leurs équipements sur la totalité de l'année 2020, au détriment de leur compétitivité et de leur innovation.

Ils n'auront pas le choix s'ils veulent couvrir leurs coûts fixes et charges inéluctables.

Seule une aide fiscale de l'État est de nature à leur permettre de ne pas réduire leurs capacités productives.

Comme cela a été mis en place pour le secteur touristique, des exonérations de charges sociales pendant une durée adaptée à la longueur de la crise doivent être envisagées, surtout pour les entreprises de l'agroalimentaire ayant leurs principaux débouchés dans la restauration.

B. AXE 2 : PROMOUVOIR LES PRODUCTIONS FRANÇAISES

Mesure 5 : Faire de la commande publique un levier pour la valorisation des productions françaises

Durant la crise, des initiatives locales ont permis de venir en aide à de nombreux producteurs en difficulté. Les engagements des élus locaux aux côtés des agriculteurs ont été remarquables. Sans prétendre à l'exhaustivité, deux exemples, parmi tant d'autres, peuvent être mentionnés. Le Conseil départemental du Loiret a par exemple organisé l'achat de 500 000 euros de productions aux horticulteurs locaux, pour embellir les sites départementaux à partir de la mi-mai 2020. De même, le conseil départemental de l'Aisne a

¹ INSEE, *Informations rapides n° 2020-116, Enquête sur les investissements dans l'industrie - 7 mai 2020*

acheté près de 4 000 maroilles en vue de les distribuer à des associations caritatives afin de soutenir les producteurs en difficulté dans la crise.

Cet élan démontre que la commande publique est un instrument à mobiliser en période de crise, mais également pour la relance.

Elle pourrait jouer un rôle plus actif pour valoriser les projets alimentaires territoriaux (PAT).

La restauration collective représente un débouché pour les producteurs français de 3 milliards de repas par an, soit environ 7 milliards d'euros¹ d'achats. Elle a été lourdement impactée par la crise et va, sans doute, devoir s'adapter durablement. Mais elle aura son rôle à jouer dans la relance.

À court terme, les contrats pourront être renégociés pour permettre l'écoulement des denrées stockées et congelées prioritairement.

À moyen terme, la commande publique pourrait également permettre d'offrir des débouchés durables aux producteurs afin de stabiliser leurs revenus. Dès la rentrée, elle pourrait proposer, par exemple aux producteurs de la filière horticole, des contrats dans un but de verdissement de leurs villes. Il conviendra également de tirer des leçons de l'expérimentation des bons alimentaires dans certains départements, notamment au regard du taux de retour aux agriculteurs et de la consommation induite de produits français.

La question des prix attribués aux repas devra être reposée : tant que le prix des quatre repas pour une journée à l'hôpital public demeurera à 4,3 euros, il ne sera pas possible de faire autrement que d'avoir recours à des produits le plus souvent importés².

À long terme, il apparaît primordial d'enclencher une négociation européenne pour faciliter la possibilité de confier une partie des lots sous critère géographique. *A minima*, le code des marchés publics doit être clarifié et les formations à destination des acheteurs publics doivent être renforcées.

Mesure 6 : Travailler à un meilleur étiquetage de l'origine des produits alimentaires et favoriser l'émergence d'un label unique englobant, lisible par le consommateur

¹ *Panorama de la consommation alimentaire hors domicile 2018, Étude réalisée par GIRA Foodservice pour FranceAgriMer, février 2020*

² *À cet égard, dans les hôpitaux, une réduction du taux de TVA des repas servis aux patients (10 %) pourrait, selon certains auditionnés, être envisagée pour l'aligner sur les taux appliqués aux repas servis dans les cantines scolaires par exemple (5,5 %). Cela permettrait, à prix du repas constant, de dégager une manne financière pour revaloriser le coût des aliments dans les repas.*

Mesure 7 : Lancer une campagne de communication sur les produits français

Comme cela a été fait au Japon par exemple, une vaste campagne de communication sur les produits agricoles en manque de débouchés pourrait être réalisée. À cet égard, l'article 18 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, lequel met à disposition à titre gratuit des espaces d'informations périodiques aux interprofessions auprès des sociétés publiques de radio et de télévision, pourrait être mis en œuvre à titre exceptionnel.

C. AXE 3 : ACCÉLÉRER LES TRANSITIONS AGRICOLES ET RENFORCER NOTRE COMPÉTITIVITÉ AVEC UNE RELANCE PAR L'INVESTISSEMENT

Mesure 8 : Réduire, par un mécanisme de suramortissement ou de crédit d'impôt, le coût des investissements réalisés par les agriculteurs afin de réduire leurs expositions aux risques climatiques ou sanitaires, d'améliorer la veille sur le bien-être et la santé des animaux, de renforcer leur compétitivité et de diminuer le recours aux produits phytopharmaceutiques

Les agriculteurs sont de plus en plus nombreux à s'engager dans la voie d'une production agricole plus respectueuse de l'environnement. Mais, trop souvent, la politique publique passe par la contrainte, se traduisant concrètement par un durcissement des normes applicables aux paysans au détriment de leur compétitivité.

Il convient de préférer à ce changement par « l'invocation » un changement par « l'innovation », qui passe non pas par des mécanismes punitifs mais incitatifs.

De nouveaux types de pulvérisateurs ou l'utilisation de drones en agriculture permettent, d'ores et déjà, de réduire considérablement les usages des intrants. Se développe en parallèle un ensemble de technologies basées sur l'existence de capteurs permettant avec des algorithmes qualifiés de caractériser les végétaux, plante par plante, afin d'agir buse par buse. Ces équipements, dont les mises en vente ont déjà débuté, permettent de réduire l'usage des produits phytopharmaceutiques dans une proportion pouvant aller jusqu'à 90 % ! Toutefois, ces technologies particulièrement précises sont délaissées par les agriculteurs en raison du coût d'investissement très important, notamment sur ces marchés qui viennent de naître et n'ont pas encore acquis une certaine maturité.

Compte tenu de leurs externalités positives directes pour le consommateur et le citoyen, il convient d'en favoriser le déploiement au-delà de la problématique du coût.

Mesure 9 : Mettre en place, en partenariat avec les professionnels, un fonds de soutien à la capitalisation des coopératives

Les coopératives, par construction, sont moins dotées en fonds propres que d'autres entreprises en ce qu'elles sont le prolongement de l'exploitation de l'agriculteur. En cas de crise, des risques financiers les exposent car leur rentabilité étant moindres, leur capacité d'investissement s'en trouve plus durablement obérée.

C'est pourquoi un fonds de soutien, construit en fonction des besoins des professionnels, doit être envisagé, comme cela a été mis en place dans le plan de relance au Japon afin d'améliorer des chaînes de transformation et de distribution (pour 120 millions d'euros).

Mesure 10 : Améliorer les installations de fret (ferroviaire et fluvial) par de grands projets afin d'améliorer la compétitivité de nos produits à l'export

L'amélioration de la compétitivité de la chaîne logistique a un impact direct sur le revenu des agriculteurs à l'export, les prix étant déterminés par les cours mondiaux : moins le collecteur aura de charges dues au transport de la récolte, plus il sera en capacité de payer davantage l'agriculteur.

Mesure 11 : Revoir les modalités du soutien à l'export et mettre rapidement en place un fonds en faveur de la filière viticole durement touchée par les sanctions américaines

La capacité exportatrice de la France en matière agricole et alimentaire ne doit pas être oubliée dans le plan de relance. Or comme le rappelle la Cour des comptes, « si le dispositif national de soutien aux exportations agricoles et agroalimentaires a connu de nombreux aménagements, il n'a pas gagné en simplicité et repose sur un trop grand nombre d'acteurs ce qui rend ses performances difficilement mesurables. La diversité des organismes qui interviennent en soutien aux exportations agricoles et agroalimentaires et la complexité de l'organisation qui en découle ne permettent pas d'établir un tableau exhaustif des moyens financiers et humains qui y sont consacrés¹ ». Une réflexion globale doit avoir lieu pour faire de la marque France un atout dans la compétition internationale. En parallèle, une réflexion sur la compétitivité de nos filières doit avoir lieu, notamment d'un point de vue normatif.

À court terme, certaines filières exportatrices sont en difficulté, comme la filière viticole. Un fonds de compensation des pertes liées aux

¹ Cour des comptes, référé S2019-0467 sur les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires (5 mars 2019).

taxes américaines sur les vins français a longtemps été évoqué, à hauteur de 250 / 300 millions d'euros. Il doit impérativement être mis en place rapidement.

D. AXE 4 : REFAIRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE UN INSTRUMENT AU SERVICE DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Mesure 12 : s'opposer à toute réforme visant à remettre en cause la PAC, et proposer, à l'inverse, une PAC renforcée et incitative, rémunérant en complément les services environnementaux rendus à la société par les agriculteurs

L'Union européenne a été la grande absente de la crise européenne sur le plan agricole et alimentaire. Comme en témoignent la diversité des plans de relance nationaux comme la divergence d'attitudes face au problème des travailleurs saisonniers agricoles durant la crise, la politique agricole n'est aujourd'hui plus commune dans l'Union européenne.

C'est l'inverse qui devrait se produire : le continent a besoin d'une politique agricole commune forte, afin de garantir la souveraineté alimentaire de l'Union européenne. Or la réforme de la politique agricole commune, actuellement en cours de négociation, pourrait ne pas relever ce défi.

Le Sénat l'a rappelé dans plusieurs propositions de résolutions européennes¹. Aucune réforme de la PAC ne sera satisfaisante sans une préservation *a minima* d'un budget stable en euros constants sur la période 2021-2027, par rapport aux années 2014-2020. En outre, l'objectif de simplification et la méthode utilisée dans la maquette de la nouvelle PAC, fondée sur le recours à la subsidiarité poussée à un niveau inédit, ne doivent pas conduire à une renationalisation de la PAC. Or ce « nouveau mode de mise en œuvre risque fortement de créer des distorsions de concurrence supplémentaires, qui viendraient s'ajouter à celles existant déjà à l'intérieur de l'Union européenne ».

C'est pourquoi la baisse du budget proposé par la Commission sur la prochaine programmation ainsi que la réforme proposée, qui acterait, dans le droit, la renationalisation des politiques agricoles des États membres, propositions dénoncées au Sénat depuis le début, ne sont plus acceptables en l'état.

Il convient plutôt de lui adjoindre un budget supplémentaire pour accompagner les transitions, par la création d'un troisième pilier de la PAC,

¹ Résolution européenne du Sénat n° 116 (2017-2018) du 6 juin 2018 et résolution européenne du Sénat n° 96 (2018-2019) du 7 mai 2019.

financé par une **enveloppe complémentaire rémunérant les services environnementaux rendus par les agriculteurs à la société**, notamment en matière d'aménagement du territoire, de stockage du carbone dans les sols ou de biodiversité cultivée. La problématique se pose en des termes identiques pour la forêt, qui est essentielle dans la captation du carbone. Ce budget, qui permettra d'améliorer la rémunération des agriculteurs, viendra abonder, et non obérer, les crédits de la PAC actuelle. Cette enveloppe supplémentaire pourrait par exemple être financée par la mise en place d'une taxe carbone sur les produits agricoles et alimentaires à l'entrée de l'Union européenne.

V. QUATRE ERREURS À NE PAS COMMETTRE EN ANALYSANT LES EFFETS DE LA CRISE

A. ENSEIGNEMENT N°1 - LA RÉALITÉ DES CHIFFRES DE LA CONSOMMATION DES MÉNAGES CONFIRME LES STRATÉGIES VISANT À SATISFAIRE LES DEMANDES DANS TOUTES LES GAMMES GRÂCE À UNE COMPLÉMENTARITÉ DES MODES DE PRODUCTION

Les ménages ont privilégié, tout au long de la crise, les produits de tous les jours et ont prêté une attention forte au prix des denrées comme le démontrent quatre phénomènes :

- les produits sous marque distributeur ont été plébiscités : déjà en croissance avant le confinement, leur poids dans les ventes des grandes surfaces ont augmenté de 2,4 points par rapport à 2019. C'est 5 fois plus rapide que la tendance d'avant crise¹ ;

- les Français ont dû, faute de volumes suffisants sur les références les moins chères, se reporter vers des gammes plus onéreuses, ce qui a expliqué la hausse des prix moyens des courses ressentie par les consommateurs² ;

- Les enseignes « hard-discount » seraient sorties gagnantes de la crise avec un chiffre d'affaires plus dynamique que la concurrence à fin avril. Après un début de crise difficile, elles semblent avoir finalement connu un chiffre d'affaires particulièrement plus dynamique que la concurrence à fin avril (+1,9 point de part de marché entre le 13 et le 26 avril³) ;

- les ventes de produits bio ont crû durant la crise, mais ne portent plus l'essentiel de la croissance des ventes. En effet, 89 % de la croissance des ventes en GMS a été portée par des denrées non bio, alors que 87 % de cette

¹ IRI Vision actualité, *La paupérisation de la consommation, données au 13 mai 2020.*

² Selon UFC Que choisir, *Produits de première nécessité - Les pénuries se tassent, pas les prix, 11 mai 2020.*

³ *Ibid.*

croissance était portée par le bio en 2019¹. Une étude de l'IRI explique les déterminants de la croissance des ventes de produits bio pendant la crise par des ruptures de certains rayons (progression forte sur les catégories où des ruptures ont été constatées comme les pâtes alimentaires, les œufs, le riz ou le pain de mie), par son bon référencement en e-commerce et dans les rayons épicerie où la croissance des ventes a été particulièrement forte. En parallèle, elle recense une moindre fréquentation des magasins bio (15 % des consommateurs ayant arrêté de fréquenter ces magasins). Sans conteste, ces produits demeurent plébiscités par les consommateurs. Mais la crise semble avoir démontré la nécessité de trouver un équilibre entre les différents modes de production sans laisser croire qu'il soit possible d'aller à court-terme vers un marché intégralement bio, comme d'aucuns pourraient le laisser entendre.

Ainsi, à l'heure de la crise du pouvoir d'achat des ménages, prétendre spécialiser l'agriculture dans le haut de gamme est une erreur majeure, qui n'aboutirait qu'à réserver la consommation de produits français à quelques-uns, tout en contraignant les plus démunis à s'approvisionner en produits importés, moins onéreux mais de moins bonne qualité.

D'autant que la crise a accentué les inégalités alimentaires, comme en témoignent la hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire. Le secrétaire national du Secours populaire estime, par exemple, que, pour son association, « le nombre de bénéficiaires de nos colis alimentaires a progressé de 45 % en deux mois² ». De même, sont à mentionner les difficultés liées à la fermeture de la restauration collective, qui a privé, en pratique, les bénéficiaires des seuls repas équilibrés qu'ils consomment en temps normal.

Au contraire, l'agriculture française doit rester riche de sa diversité. Les gammes ne sont pas incompatibles, elles sont complémentaires. La France est capable aujourd'hui de produire des aliments de bonne qualité à des prix raisonnables. Elle doit le rester, tout en permettant, aux producteurs qui le souhaitent de tirer une valorisation supplémentaire de certaines cultures.

B. ENSEIGNEMENT N° 2 - LA RÉSILIENCE DE NOTRE MODÈLE PASSE PAR UNE PRODUCTION AGRICOLE DIVERSIFIÉE ET SUFFISANTE, ET NON PAR UNE RÉDUCTION DE LA PRODUCTION QUI RENFORCERAIT NOTRE DÉPENDANCE AUX IMPORTATIONS

L'épidémie a révélé la nécessité, pour la France et, plus généralement, pour le continent européen, d'avoir une production suffisante pour subvenir aux besoins des populations en cas de chocs, qui seront de

¹ IRI Vision actualité, Bio, données au 12 avril 2020.

² Source : 20 minutes, « Coronavirus : Hausse des bénéficiaires, baisse du nombre de bénévoles... L'inquiétude des associations caritatives monte d'un cran » - 15 mai 2020.

plus en plus fréquents en raison du changement climatique, des incertitudes géopolitiques, de la volatilité des marchés, ...

En cas d'événements exogènes entraînant des difficultés à l'importation, les productions agricoles nationales sont stratégiques et sont seules capables de garantir un approvisionnement suffisant des citoyens.

La crise mondiale a en effet rappelé que cet équilibre était fragile. Pendant la crise, la Russie et l'Ukraine ont par exemple pris la décision de restreindre leurs exportations de céréales tout comme le Vietnam et l'Inde l'ont fait sur le riz. La FAO, dans un rapport sur le Covid¹, a rappelé de son côté que les producteurs argentins de soja et de maïs ont également retenu leurs récoltes.

Le renforcement de la résilience alimentaire nécessite une réduction des dépendances à des importations lorsque des productions nationales peuvent s'y substituer.

La France doit, à cet égard, réaliser des progrès. Aujourd'hui, la France importe :

- entre 70 et 80 % de ses besoins de miel pour répondre à la demande des consommateurs selon les données de FranceAgrimer ;
- près de la moitié de sa consommation de viande ovine selon l'APCA ;
- 28 % de sa consommation de légumes et 71 % de sa consommation de fruits selon FranceAgrimer ;
- 60 % des protéines consommées dans les élevages avicoles selon l'INRA ;
- 63 % des protéines consommées issues d'oléagineux selon FranceAgrimer.

Cela s'entend aussi pour les pâtes alimentaires, pourtant prisées en temps de crise : alors qu'il y avait 200 fabricants de pâtes en France dans les années 1960, il n'y en a plus que 7 aujourd'hui. En 20 ans, la France a considérablement accru ses importations de pâtes alimentaires, puisqu'elle importe 2/3 de sa consommation de pâtes contre environ 1/3 en 2000².

La France a, de manière inquiétante, accru sa dépendance aux importations alimentaires dans sa consommation. Les chiffres, révélés par un rapport sénatorial³, parlent d'eux-mêmes :

¹ FAO, Covid-19 : voies de transmission vers l'alimentation et l'agriculture (14 avril 2020).

² Source : Syndicat des Industriels Fabricants de Pâtes Alimentaires de France.

³ Rapport d'information n° 528 (2018-2019) de M. Laurent Duplomb, fait au nom de la commission des affaires économiques - « La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore ? ».

- depuis 2000, les importations ont été presque doublées en France (+ 87 %) tandis que les exportations, dans le même temps, augmentaient de 55 %.
- les importations représentent 34 % de la consommation intérieure de volailles en 2017 alors qu'elles ne comptaient que pour 13 % en 2000 ;
- même dans le secteur des produits laitiers, où la France dispose de positions solidement établies, la valeur des importations a été multipliée par deux entre 2005 et 2017, compte tenu de l'augmentation des importations de fromages et de beurre ;
- la France importe ainsi 25 % de sa consommation de porc, notamment des jambons bio depuis l'Espagne, pour répondre aux habitudes alimentaires des Français.

Des tensions sont mêmes apparues, durant la crise, sur certaines importations. Existe aujourd'hui un risque d'afflux massif d'éthanol américain et, à terme, brésilien, sur le continent européen, les deux producteurs représentant 80 % de la production mondiale d'éthanol. Cela déstabiliserait une filière de production française, à peine sortie d'une crise, touchée une nouvelle fois par des cours historiquement bas (même s'ils se redressent).

À cet égard, 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. À court terme, cela peut être le cas de l'éthanol.

Pour renforcer la résilience du modèle français, il est impératif de limiter la croissance de la part des importations dans la consommation. Cela ne passera que par une production suffisante, en quantité comme en qualité.

La France et l'Union européenne auront aussi leur rôle à jouer dans la résilience alimentaire mondiale. Dès aujourd'hui, une personne sur neuf dans le monde ne mange pas à sa faim¹. La demande alimentaire devrait augmenter de 50 % entre 2017 et 2050 en raison de la poussée démographique et de l'accès à la classe moyenne de nombreux humains². Or dans le même temps la surface cultivée devrait rester stable. Ce défi ne se relèvera pas par une réduction du potentiel productif.

¹ Source : club Déméter.

² Ibid.

C. ENSEIGNEMENT N° 3 - LA RÉSILIENCE DOIT S'ENTENDRE AU NIVEAU NATIONAL VOIRE EUROPÉEN, NON À UNE ÉCHELLE TROP ÉTROITE

L'agriculture et l'agroalimentaire sont facteurs de résilience dans les territoires.

Comme le relève une étude de l'INSEE¹, les deux régions qui ont connu une baisse de leur activité économique moins prononcée que les autres, la Bretagne et les Pays de la Loire, le doivent à leur structure sectorielle marquée par une forte implantation des industries de la transformation alimentaire, et de l'agriculture, secteurs résilients en temps de crise.

Par conséquent, **l'agriculture et les industries agroalimentaires peuvent jouer, on le voit avec la crise sanitaire actuelle, un rôle modérateur évitant un approfondissement d'une crise économique.** L'enjeu de la préservation de ces tissus sur les territoires est essentiel.

La nécessité de renforcer ces tissus locaux de productions passe par une préservation des espaces cultivés, une lutte contre l'artificialisation des sols et un véritable engagement à assurer le renouvellement des générations.

Or les chiffres demeurent inquiétants à cet égard. D'une part, environ un tiers des exploitants ont 55 ans ou plus², ce qui posera rapidement l'enjeu du renouvellement des générations en agriculture, à l'heure où la profession rencontre des difficultés endogènes, liées à des problématiques économiques, et exogènes, compte tenu du phénomène d'*agribashing*. D'autre part, la surface agricole dédiée à l'agriculture a chuté en France de -17 % depuis 1961³, soit près de -60 000 km², c'est-à-dire l'équivalent de la région Grand-Est.

Le maintien des implantations agricoles et agroalimentaires sur les territoires pourrait, en outre, être soutenu par une demande soutenue en matière de produits locaux. Les ménages ont privilégié, durant la crise, les approvisionnements locaux et de proximité, ce dont témoignent les chiffres de croissance des ventes des supermarchés ou des drives de producteurs.

Toutefois, si les approvisionnements locaux doivent se renforcer, les circuits courts ne sauraient s'entendre comme une accumulation d'approvisionnements locaux exclusifs les uns des autres. Les circuits courts doivent être développés à des échelles locales, afin de réduire le nombre d'intermédiaires et créer des prix plus rémunérateurs pour les agriculteurs sur quelques produits. Toutefois, ils ne permettront pas, à eux-seuls, de répondre à la demande des consommateurs. Comment pourrait-on, dans ce

¹ Insee, *Éclairage, Pendant le confinement, la perte d'activité économique de chaque région dépendrait fortement de sa structure sectorielle*, 7 mai 2020.

² Source : Agreste - GraphAgri2018.

³ Source : Banque mondiale.

cas, nourrir les villes ? Le taux d'autonomie de 2,1 % en moyenne pour les 100 premières aires urbaines¹. La résilience se crée dans la complémentarité des circuits de distribution et dans une approche stratégique plus globale.

Seule une réflexion au niveau national, avec une allocation optimale des productions en fonction de bassins spécialisés, semble être le modèle permettant d'être plus résilient et de répondre à la diversité de la demande.

De même, pour être plus résilients face aux chocs, l'échelle la plus appropriée semble s'entendre au niveau européen, qui passe par une harmonisation des normes de production pour éviter toute concurrence déloyale.

En réalité, la résilience doit s'appuyer sur trois axes : le local, le national, l'europpéen. **Cela pourrait se résumer en une formule : « il faut être bon à domicile, pour pouvoir jouer l'Europe et être considéré comme un des meilleurs du monde ».**

D. ENSEIGNEMENT N° 4 - LES CIRCUITS DE DISTRIBUTION POURRAIENT NON PAS SE DIVERSIFIER MAIS SE CONCENTRER

La grande distribution a répondu à la très grande majorité de la consommation des ménages durant la crise. Malgré le recul de leurs ventes de produits non alimentaires (- 3,9 %) et plus nettement encore de carburants (- 8,7 %)² compte tenu des effets du confinement, la hausse des ventes de + 5,1 % de denrées alimentaires dans ces lieux a été très bénéfique au secteur de la distribution en France au mois de mars. Toutefois, la chute plus prononcée des ventes de carburants en avril (- 55 %) a fortement pénalisé leur activité. Sur les mois de février, mars et avril 2020, le chiffre d'affaires de la grande distribution est en recul de 1,3 % par rapport à 2019³. Il faut toutefois signaler la hausse du chiffre d'affaires du rayon alimentaire, estimée à + 6,2 %.

En revanche, la situation est plus négative pour les spécialistes alimentaires et les épicerie⁴. Globalement, ces commerces ont été moins fréquentés durant la crise, surtout dans les poissonneries (- 31 %), les fromageries (- 18,2 %) ou les boulangeries et pâtisseries (- 27 %). Certains commerces traditionnels ont en revanche tiré leur épingle du jeu comme les boucheries (+ 12 %) ou les primeurs (+ 25 %). Les spécialistes du surgelé ont

¹ Source : APCA.

² INSEE, *Informations rapides n° 2020-114*, 30 avril 2020, *Chiffre d'affaires des grandes surfaces alimentaires - mars 2020*.

³ INSEE, *Informations rapides n° 2020-141*, 29 mai 2020, *Chiffre d'affaires des grandes surfaces alimentaires, avril 2020*.

⁴ IRI, *Vision le Mensuel : Données arrêtées au 26 avril 2020 - Edition P4 2020*.

plutôt bien performé avec une recrudescence des ventes de 42 % au mois de mars.

Le circuit de distribution ayant été plébiscité par les consommateurs est le e-commerce, qui se réalise essentiellement par le biais des « *drives* » en France. Près de la moitié des gains de chiffre d'affaires des grandes surfaces durant le confinement est due aux seuls *drives*. Le e-commerce atteint désormais une part de marché significative de près de 10 %¹.

Or le *drive* est, en pratique, l'apanage des principaux groupes de distribution. Comme le confirme UFC-Que Choisir², ces derniers y valorisent d'ailleurs davantage les produits sous marque de distributeur qu'en rayon, ce qui réduit mécaniquement le poids des marques pour les PME et ETI de l'agroalimentaires et, partant, la rentabilité de l'industrie agroalimentaire dans son ensemble.

Dès lors, la crise a, temporairement au moins, renforcé le poids de la grande distribution dans le commerce alimentaire en France.

¹ Selon l'IRI.

² <https://www.quechoisir.org/actualite-produits-de-premiere-necessite-les-penuries-se-tassent-pas-les-prix-n79155/>

CONCLUSION

PENSER LE MONDE AGRICOLE DE DEMAIN DÈS AUJOURD'HUI

Ce rapport entendait « jeter un pavé dans la mare » en mettant en avant les difficultés rencontrées par les filières agricoles et agroalimentaires françaises durant la crise, loin de l'idée commune d'une agriculture étant le seul secteur indemne de la crise. Les situations problématiques détaillées dans cette note justifient pleinement la mise en place d'un plan de relance agricole ambitieux, comme dans d'autres pays concurrents. Oublier l'agriculture dans le plan de relance serait une erreur majeure. Des productions sont menacées de disparition : il importe de leur venir en aide dès maintenant, sauf à considérer que l'agriculture n'est pas suffisamment stratégique, ce qui serait totalement contradictoire avec les leçons à tirer de la crise.

S'ouvre désormais le temps de la construction de l'agriculture de demain, à savoir une agriculture répondant aux nombreuses attentes, exigeantes, parfois contradictoires mais enthousiasmantes des consommateurs et des citoyens. Le Sénat jouera son rôle ces prochains mois dans cette réflexion de long terme.

La crise nous impose, en priorité, de relever le défi de la résilience. La résilience d'un pays se mesurera, en premier lieu, par sa résilience alimentaire. Si la France est réputée disposer d'une autonomie alimentaire aujourd'hui, rien ne dit qu'elle est acquise de toute éternité. Au contraire, les tendances avant-crise semblaient plutôt indiquer que sa résilience alimentaire pouvait se dégrader. Il s'agit aujourd'hui de la consolider. À l'aune de cette nouvelle vertu cardinale, l'agriculture française devra être capable de satisfaire toutes les demandes par la complémentarité de tous ses modes de production et par la richesse de ses terroirs : toutes les agricultures ont leur place dans le monde de demain et sont nécessaires pour relever le défi qui est posé à la communauté internationale. Plutôt que de les opposer, il importe de profiter de leur complémentarité en favorisant le développement de chacune d'entre elles. Cette richesse des agricultures est, justement, de nature à renforcer notre résistance à des chocs exogènes.

La résilience alimentaire se mesurera également au regard de la résilience environnementale du modèle agricole, ce qui pose la question de sa nécessaire adaptation au changement climatique, notamment par la prévention et des solutions assurantielles, et de l'évolution des pratiques culturales. Dans un monde agricole en perpétuelle adaptation, le rôle de l'État sera, sans nul doute, de valoriser l'ensemble des efforts quotidiens déjà accomplis par les agriculteurs et de les renforcer afin d'accélérer la transition environnementale en faveur d'une réduction des intrants, sans jamais laisser les agriculteurs sans solution. La recherche et l'innovation seront un atout majeur pour parvenir à cet équilibre.

De même, que serait un modèle agricole résilient sans agriculteurs ? Le renouvellement des générations se pose avec d'autant plus d'acuité qu'il est inexorable : un tiers des agriculteurs arriveront à la retraite dans quelques années. Deux défis seront à relever en parallèle : celui de la formation, instrument essentiel pour préparer l'avenir ; celui du revenu. À cet égard, la question du revenu de l'agriculteur devra être traitée avec urgence, sans doute au travers d'une lecture renouvelée. Tous les outils doivent être mobilisés. La réduction des charges en faveur de la compétitivité de la production sera un enjeu majeur. Si la diversification de marchés, notamment sur certaines niches ou certains modes de distribution, plus locaux, plus directs, sera essentielle, les bénéficiaires liés à la filière export ne doivent pas être oubliés. L'État a un rôle essentiel de structuration de l'offre et de promotion de l'image de l'agriculture française. Le problème de la formation des prix des produits sera central, bien sûr, notamment dans les grandes surfaces alimentaires. Or l'équilibre des relations commerciales entre l'amont et l'aval n'a toujours pas été trouvé. Mais plus largement, rappelons que les agriculteurs sont aujourd'hui particulièrement exposés à la volatilité du marché, ce qui rend leurs revenus particulièrement instables. Certaines solutions doivent être explorées à cet égard, comme celle de l'instrument de stabilisation des revenus au travers d'un fonds de mutualisation, comme le permet déjà le droit européen¹. Le Sénat avait appelé à la création d'un tel fonds dès 2016². Il serait utile de réexaminer la pertinence de cette idée dans un avenir proche.

Enfin se posera la question de la valorisation de l'« origine France ». Si le traitement de ce sujet multifactoriel n'est pas aussi évident qu'il paraît, la tendance exigée par les consommateurs appelant à la transparence sur l'origine des produits est enclenchée. Elle se poursuivra, et il faut s'en réjouir. La crise a même pu, sur certains produits et dans certains secteurs, revaloriser la place des produits français. Elle offre, à cet égard, une opportunité historique qu'il faut saisir pour mieux valoriser la consommation de produits français, à l'heure où les importations prennent une part de plus en plus importante dans notre consommation alimentaire de tous les jours. Ce débat, très pragmatique, sur la valorisation des produits français doit avoir lieu, pour que le consommateur français devienne davantage acteur dans sa consommation mais également pour que les produits français rayonnent dans le monde. L'excellence française en la matière sera un atout, à la condition de la préserver de toutes les concurrences déloyales rencontrées en Europe et dans des traités de libre-

¹ Règlement UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil.

² Texte de la proposition de loi n° 168 (2015-2016) de Franck Montaugé et plusieurs de ses collègues visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture, adopté par le Sénat le 30 juin 2016.

échange signés avec certains pays tiers, au sein desquels l'agriculture apparaît, de plus en plus souvent, comme la grande sacrifiée au bénéfice d'autres intérêts stratégiques.

Ces réflexions nécessitent un long travail de concertation et d'analyse, au plus près des acteurs de terrain. Elles feront l'objet d'un travail dédié au Sénat dans les semaines à venir.

TRAVAUX EN COMMISSION

Réunie le jeudi 4 juin 2020, la commission des affaires économiques a adopté le plan de relance de la cellule de veille, de contrôle et d'anticipation du secteur « Agriculture et alimentation ».

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous entamons aujourd'hui une série de trois réunions de restitution des travaux des cellules sectorielles de suivi de la crise du Covid-19.

Nous allons écouter successivement les préconisations des sénateurs pilotes des cellules de suivi « Énergie », « Agriculture » et « Numérique, télécoms et postes ».

Je vous propose que nous procédions à des votes sur les différents plans de relance sectoriels et un plan de relance général, lors de notre dernière séance de restitution le mercredi 17 juin.

[...]

Je vous propose de passer la parole au groupe de suivi « Agriculture et alimentation », conduit par nos collègues Laurent Duplomb, Franck Montaugé, Bernard Buis et Franck Menonville.

M. Bernard Buis. – Nous avons souhaité, dans un premier temps, travailler à apporter les réponses urgentes qui s'imposaient dans la situation de crise dans laquelle notre agriculture était plongée et avons remis, dans cette perspective, le 9 avril dernier, 15 recommandations au ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Un certain nombre d'entre elles ont été mises en œuvre, ce dont il faut se féliciter. Poursuivant notre travail constructif, nous avons concentré nos auditions, dans un deuxième temps, sur un thème : comment imaginer la relance du secteur en analysant, au préalable, les impacts de la crise filière par filière.

Il convient tout d'abord d'évacuer une idée fausse : l'agriculture et l'agroalimentaire n'ont pas été des secteurs épargnés par la crise. Même si les ventes de produits alimentaires dans les grandes surfaces ont augmenté, les pertes de débouchés à l'export, sur les marchés et dans la restauration ont abouti à un recul global de la demande alimentaire de 3 % durant le confinement. En parallèle, les investissements dans l'industrie agroalimentaire se contractent et les cours de nombreux produits agricoles sont au plus bas en raison de la surproduction. Cela pénalisera durablement la rémunération des agriculteurs et la compétitivité de notre agriculture. Pour en revenir aux pertes de débouchés, certaines filières étaient très dépendantes des débouchés de la restauration et sont aujourd'hui en souffrance : horticulture, les petites filières de volailles, le foie gras, les pommes de terre, les fromages sous signes de qualité. Ce ne sont peut-être

pas les filières les plus représentées, mais elles sont souvent exemplaires dans la construction de leur prix, certaines sont même très exportatrices et paradoxalement, ces filières exemplaires ont été les plus pénalisées par la crise. Il semble important au Sénat, assemblée des territoires, d'appeler les pouvoirs publics à regarder de plus près leur situation.

La crise touche donc le secteur agricole dans toute l'Europe. Or, à ce stade, l'Union européenne n'a pas proposé, par le biais de la Politique agricole commune, une réponse à la hauteur des événements, comme l'a rappelé le ministre de l'agriculture et de l'alimentation. J'en veux pour preuve le montant débloqué pour gérer la crise, à savoir 80 millions d'euros environ ! Cela représente 8 euros par exploitation européenne. Je ne suis pas sûr que cela suffise. J'écarte à dessein les revalorisations de la PAC annoncées car elles n'auront lieu qu'à compter de 2021 mais les récentes annonces vont dans le bon sens. Dans le même temps, prenant le contrepied de la Commission européenne, d'autres grands pays ont mis l'agriculture au cœur de leur plan de relance. Quelques chiffres suffiront à le démontrer : 45 milliards d'euros ont été débloqués aux États-Unis dont 3 milliards d'euros d'achats publics, 16 milliards d'euros d'aides directes et 26 milliards d'euros pour l'aide alimentaire. Au Japon, début avril, 5 milliards d'euros ont été mobilisés pour venir en aide à l'agriculture, tout en investissant pour l'avenir. Même en Europe, à défaut de réaction de l'Union européenne, les États membres font leur propre place de relance, ce qui laisse mal augurer de l'avenir d'une politique agricole de moins en moins commune : 650 millions d'euros pour les seules filières horticoles et pommes de terre aux Pays-Bas, 1 milliard d'euros en Pologne et en Italie, dont un fonds de 450 millions d'euros d'aides directes.

Pendant ce temps, la France a privilégié des mesures horizontales durant la crise et n'a pas encore mis en place de plan sectoriel agricole. Il faut appeler dès aujourd'hui à la mise en place d'un tel plan car, à défaut, cela exposerait l'agriculture française à deux risques : d'une part, elle perdrait en compétitivité face aux autres pays, ce qui risque de nous exposer à un surcroît d'importations, alors que la crise a prouvé justement qu'il fallait les réduire ; d'autre part, compte tenu de la violence de la crise, l'avenir de certaines productions sont très clairement menacées à défaut d'aide, ce qui reviendrait à faire perdre à la France des savoir-faire que le monde nous envie.

Prenons l'exemple de la filière pigeons ou des canards à rôtir, filières qui réalisent entre 60 et 80 % de leur activité avec la restauration. Faute de débouchés, les éleveurs ont allongé leurs vides sanitaires et annulé des commandes chez les accoueurs qui ont dû, pour limiter leurs charges, réformer des cheptels reproducteurs. C'est une perte importante qui sera, au mieux, longue à reconstituer et, dans le pire des cas, définitive. Seules des aides ciblées aux filières les plus touchées peuvent être efficaces.

C'est pour traiter ces situations que nous avons dessiné une proposition de plan de relance, inspiré d'exemples étrangers, pour notre secteur agricole et nos industries agroalimentaires.

M. Franck Menonville. – Le plan que nous proposons repose sur 4 axes et comporte 12 mesures.

Le premier axe vise à accompagner la sortie de crise des agriculteurs et de l'industrie agroalimentaire. C'est le préalable à toute autre mesure.

Bernard Buis vient de l'indiquer, certaines filières agricoles sont dans une situation délicate compte tenu des pertes d'activité. Or, les produits agricoles sont périssables, ce qui en fait leur particularité. À défaut de débouchés pendant le confinement, les producteurs ont dû réagir.

Nombre d'entre eux ont été dans l'obligation de détruire leurs productions. Les horticulteurs ont par exemple détruit plus de 50 millions d'euros de plantes et fleurs durant le confinement.

Certains ont donné leurs produits plutôt que de les jeter, notamment certains industriels agroalimentaires ou certains producteurs de fromages sous AOP compte tenu de la fermeture des rayons « coupe » en GMS.

D'autres ont essayé de trouver une nouvelle valorisation. Je pense notamment aux producteurs de pommes de terre de transformation, qui ont réorienté leurs produits vers de la méthanisation ou de l'alimentation du bétail. Certains auditionnés ont pu nous préciser qu'ils avaient même perdu de l'argent à le faire, en acheminant des produits qui ne valaient rien vers d'autres zones, le transport étant à leur charge. Le prix de la pomme de terre était, pour eux, de - 10 euros !

Enfin, certains ont réussi, à un coût non négligeable, à stocker les produits, qui vont toutefois mécaniquement se dévaloriser.

Nous sommes parvenus à chiffrer ces différents effets avec les filières concernées. Pour l'horticulture, ces pertes de production représentent 400 millions d'euros, dont 200 millions déjà certaines à ce stade. Pour les volailles, y compris les gibiers à plume et le foie gras, l'enveloppe serait de 250 millions d'euros. Pour les pommes de terre, la perte est de 200 millions d'euros. Et c'est sans parler des filières viticoles, cidricoles, brassicoles, ou des fromages sous AOP, où les chiffrages sont par nature plus complexes.

À l'étranger, des mécanismes ont été mis en place. Aux Pays-Bas, par exemple, les horticulteurs sont indemnisés par rapport à leur perte de chiffre d'affaires sur la période : s'ils ont une perte supérieure à 30 %, l'État les indemnise pour la moitié de leur perte sur les quelques mois de la crise. Cela pourrait être décliné en France et conviendrait à nombre de cultures. Pour les pommes de terre, les Pays-Bas ont garanti un prix de 50 euros la tonne pour les stocks non écoulés. Le même dispositif a été retenu dans les Flandres belges. Ne pourrait-on pas prévoir de même ? Si d'autres pays ont mis en

place des aides sectorielles, pour faire face à la même crise, pourquoi les agriculteurs français en seraient exclus ?

D'autres mesures nous apparaissent importantes à intégrer au plan de relance sur le plan fiscal.

D'une part, je pense à une adaptation exceptionnelle de la réduction d'impôt sur les dons alimentaires. Beaucoup d'entreprises ont effectué de tels dons pour ne pas jeter leurs produits, et il faut s'en féliciter. Pour les aider à passer la crise en réduisant leurs charges fiscales, son plafond pourrait être relevé et la réduction d'impôt transformée en crédit d'impôt pour que les industriels puissent réduire leur charge à terme. Aujourd'hui, dans la mesure où ils n'en paieront sans doute pas beaucoup cette année, leurs dons ne leur serviraient à rien !

D'autre part, des exonérations partielles de charges sociales sont à envisager pour les industriels et les exploitants les plus affectés par la crise, notamment ceux qui ont été touchés de plein fouet par la fermeture de la restauration hors domicile.

Enfin, il importe de vérifier, par des contrôles nécessaires, que la GMS ne pratique pas des taux de pénalités anormaux en sortie de crise. Les industriels ont garanti, malgré les conditions, un approvisionnement à tous les Français. Il faut tenir compte des difficultés vécues et conserver l'état d'esprit constructif qui a régné durant la crise entre l'amont et l'aval.

Voilà pour le premier axe, visant à limiter les conséquences de la crise !

M. Franck Montaugé. – En réalité, la crise du Covid-19 crée une opportunité historique pour accélérer les transitions déjà engagées, pour la plupart d'entre elles, dans le monde agricole.

Le deuxième axe de proposition de notre plan de relance agricole vise, justement, à promouvoir les productions françaises, notamment en faisant de la commande publique un levier pour une telle valorisation.

On l'a vu durant la crise, les Français ont, pour certains produits, attaché une importance plus grande qu'à l'habitude à l'origine. Et les sondages démontrent que c'est une de leurs attentes principales en matière alimentaire. La commande publique doit permettre d'accentuer cette tendance.

À court terme, des contrats pourraient par exemple être renégociés afin de favoriser l'approvisionnement de produits qui ont été stockés et surgelés pendant la crise.

À moyen terme, la commande publique devrait permettre d'offrir des débouchés durables aux producteurs afin d'améliorer leurs revenus.

Mais il ne faut pas se faire d'illusion, la question des moyens financiers que la restauration collective pourra consacrer aux achats de

produits alimentaire sera décisive. Et disons-le franchement : toutes les initiatives louables seront vaines tant que les gestionnaires devront fournir 4 repas à l'hôpital pour un montant de 4,3 euros par jour.

À cet égard, une négociation européenne doit s'ouvrir rapidement sur la question de l'origine des produits dans les approvisionnements.

Aujourd'hui, même s'il est possible aux acheteurs de fixer des critères guidant leurs choix, ces procédures sont très complexes et découragent fortement les collectivités territoriales.

Finalement, le prix prédomine et pénalise les approvisionnements plus locaux dont les vertus sont souvent supérieures.

Alors profitons de ce plan de relance pour prévoir un grand volet sur la commande publique ! Aujourd'hui, la prise en compte dans les appels d'offres des coûts climatiques et environnementaux des produits est une piste à approfondir. La notion de cycle de vie des produits pose aussi question. Il convient d'adapter, sans forcément compliquer, les critères et procédures de passation des marchés, tout en accentuant la formation des acheteurs.

Dans le même objectif de valorisation des produits nationaux, un travail sur l'étiquetage est nécessaire, tant sur l'origine des produits, leur qualité nutritives que sur l'optimisation des labels. Des campagnes de communication sur le sujet, à moindre coût pour les interprofessions, devraient être mises en œuvre rapidement.

Voilà pour le deuxième axe consacré à la valorisation de la production nationale.

Mais un plan de relance agricole ne saurait passer à côté de la question de l'investissement. Et c'est l'objet du troisième axe de notre rapport.

La relance agricole doit être résolument tournée vers les transitions environnementales et climatiques, pour accélérer les changements déjà engagés dans nos campagnes. Ces transitions doivent être soutenues et accompagnées, sans jamais laisser les agriculteurs sans solution, cela est fondamental.

À cet égard, l'innovation et l'investissement seront essentiels.

Des solutions existent déjà pour réduire les intrants, améliorer le bien-être animal et accroître la résilience des agriculteurs au changement climatique. Sans parler des progrès dans le machinisme avec des pulvérisateurs qui permettent déjà, par l'intelligence embarquée, de réduire de 50 à 90 % les quantités épandues. Et on pourrait aussi citer les filets anti-grêles qui permettraient d'améliorer considérablement la résilience de nos exploitations.

L'agriculture de précision, appuyée sur un *big data* agricole, est plus que jamais nécessaire. Cette agriculture, non exclusive de techniques culturelles plus traditionnelles, peut et doit être une partie de la réponse aux défis à relever et aux attentes de la société des citoyens – consommateurs.

Mais quand on y regarde de près, le coût de ces équipements est souvent dissuasif.

Des mécanismes fiscaux résolument tournés vers l'innovation pourraient être mis en place, au moyen d'un suramortissement ou d'un crédit d'impôt sur ces investissements permettant d'accélérer les transitions de notre agriculture. Dans le cadre de la déclinaison agricole du *Green deal*, le programme Horizon Europe pourrait utilement concourir au développement de cette agriculture de précision.

Deux autres propositions invitent à améliorer les installations de fret (ferroviaire et fluvial) pour réduire le surcoût logistique et à engager une réflexion sur un fonds spécifique de recapitalisation des coopératives.

Enfin, il importe d'investir dans le soutien à l'export. La France doit garder voire développer ses positions en matière d'exportations agricoles.

La Cour des comptes a épinglé début 2019 les dispositifs publics de soutien aux exportations. Il est urgent de se mettre en ordre de marche sur le sujet. Le secteur viticole, premier exportateur agricole, en a besoin dans le contexte actuel si difficile. À cet égard, je rappelle notre soutien à leur demande de création d'un fonds de compensation des pertes dues aux sanctions américaines.

Voilà pour le troisième axe consacré à l'investissement !

Le quatrième et dernier axe concerne le volet européen.

En effet, nous passerions à côté d'un sujet majeur si nous laissons de côté l'importance de la Politique agricole commune (PAC) dans cette stratégie de relance.

À ce stade, l'Union européenne multiplie les annonces qu'il conviendra d'analyser en temps voulu, quand elles auront été précisées.

En tout état de cause, le maintien d'un budget à euro constant est toujours en question et les modalités d'application de la PAC pourraient mener, en l'état, à une renationalisation des politiques agricoles. La multiplication des plans de relance nationaux sur l'agriculture, approuvés implicitement par la prise de recul de l'Union européenne dans la gestion de la crise, en est déjà une illustration.

Nous tenons à rappeler que la Politique agricole commune est un instrument communautaire intégré essentiel pour la garantie de la résilience alimentaire du continent et même sa souveraineté.

La crise nous a rappelé que cette résilience n'était pas garantie de toute éternité.

À la lumière de ces éléments, la réforme de la PAC proposée par la Commission, en poussant la subsidiarité à un niveau jamais atteint, est-elle pertinente ?

Dans le cadre de la future PAC, nous appelons à la création d'un troisième pilier, financé par une enveloppe complémentaire spécifique qui permettrait de rémunérer les services environnementaux – les externalités positives – rendus par les agriculteurs à la société, notamment en matière d'aménagement du territoire, de stockage du carbone dans les sols, de qualité de l'eau et de l'air ou de biodiversité sous ses différentes formes.

M. Laurent Duplomb. – Nous proposons que notre travail ne s'arrête pas là mais que notre cellule continue à travailler sur les perspectives pour notre agriculture.

L'agriculture doit faire partie du plan de relance en préparation. C'est un impératif stratégique. Le plan de relance que nous appelons de nos vœux repose sur ces 12 idées concrètes que nous avons chiffrées à environ 1 milliard d'euros.

Quand on regarde ce que font les autres pays pour leur agriculture, ce plan est absolument essentiel car le secteur est stratégique. Les agriculteurs et les industries agroalimentaires ont garanti un approvisionnement tout au long de la crise pour que les Français puissent se nourrir. Ils ne comprendraient pas qu'en échange, ils soient les grands oubliés du plan de relance. Nous en avons besoin car l'agriculture est un élément stratégique, notamment au regard de l'autosuffisance alimentaire.

En guise de conclusion, je le dis clairement : il est trop tôt pour affirmer que le modèle agricole évoluera dans tel ou tel sens à la lumière des premiers effets de la crise, sauf à le faire à des fins politiques. Malgré tout, certaines prises de position ont déjà été clairement affirmées dans le débat public et je souhaitais simplement appeler à ne pas commettre des erreurs d'appréciation en rappelant quelques faits chiffrés.

Le premier enseignement est que les consommateurs ont privilégié des produits de tous les jours durant la crise, pas forcément ceux qui entrent dans la logique du tout « montée en gamme ». Quelques éléments factuels le démontrent : la multiplication par cinq de la croissance des ventes de produits sous marque de distributeur, les performances des enseignes hard-discount et la sous-performance des produits bio qui ne représente plus que 11 % du taux de croissance des ventes en GMS, contre 89 % en 2019. Je ne parle pas de la hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire ou des effets de la fermeture de la restauration collective sur l'équilibre nutritionnel de nombreux citoyens.

Dans ce contexte, prétendre spécialiser l'agriculture exclusivement dans le haut de gamme est une erreur majeure, qui n'aboutirait qu'à réserver la consommation de produits français à quelques-uns, tout en contraignant

les plus démunis à s'approvisionner en produits importés, moins onéreux mais de moins bonne qualité.

Le deuxième enseignement est que la résilience de notre modèle passe par une production agricole diversifiée et suffisante, et non par une réduction de la production qui renforcerait notre dépendance aux importations. La Russie, l'Ukraine, le Vietnam ou l'Inde ont mis en place des restrictions sur les exportations de blé ou de riz pour les concentrer sur leur consommation domestique. Cela doit nous rappeler la chance que nous avons d'avoir une agriculture suffisamment forte.

Mais nous avons certains points faibles au regard des importations qui nous fragilisent. Nous importons entre 70 et 80 % de notre consommation de miel, 60 % de notre consommation de protéines, la moitié de notre consommation de viande ovine ou de fruits et légumes, un tiers de notre consommation de volaille, 25 % de notre consommation de porc. Ces chiffres doivent nous faire réfléchir et une stratégie de reconquête doit être définie.

Troisième enseignement : la résilience doit s'entendre au niveau national voire européen, non à une échelle trop étroite. La consommation locale peut être un élément favorisant le revenu des agriculteurs et répondant à la demande des consommateurs, il ne faut pas oublier que la France est un pays exportateur qui doit le rester. Il ne faut pas oublier non plus que les villes ne sont pas autosuffisantes : leur taux d'autonomie alimentaire n'est que de 2,1 %. Des bassins spécialisés existent traditionnellement, ils font notre fierté et il ne nous faudrait pas les dénaturer pour garantir une juxtaposition de zones autosuffisantes avec des approvisionnements locaux. La France doit jouer sur tous les tableaux : des productions locales renforcées, des productions dans des bassins de production historiques et spécialisés, des productions suffisantes pour nourrir l'ensemble des Français, des productions exportatrices. Toutes ces productions ont un sens prises dans un ensemble cohérent.

Enfin, quatrième enseignement : les circuits de distribution pourraient non pas se diversifier mais se concentrer. Les ventes alimentaires y ont augmenté, depuis février, de 6 %, alors qu'elles sont en recul généralement chez les petits commerces alimentaires. Surtout, la part du numérique a explosé auprès des consommateurs : elle représente près de 10 % des ventes. Il faudra réfléchir à cette évolution. La particularité française est que ce modèle passe par le *drive* qui demeure aux mains, majoritairement, de la grande distribution. À cet égard, ces derniers y valorisent d'ailleurs davantage les produits sous marque de distributeur, ce qui réduit mécaniquement le poids des marques pour les PME et ETI de l'agroalimentaire.

Il est difficile de mesurer les effets de la crise sur la GMS mais il convient de rappeler que si leur activité globale a diminué en raison de

l'arrêt des ventes de carburants, les ventes de leur rayon alimentaire, le plus margé, ont augmenté. Dès lors, si les effets étaient négatifs, des mécanismes de soutien sont à envisager. En revanche, si les effets étaient positifs sur leur rentabilité, un mécanisme de péréquation serait à imaginer au regard de la situation difficile de l'amont agricole et des autres commerces de proximité.

Il conviendra de prendre en compte ces éléments lorsqu'il s'agira de dessiner l'agriculture de demain. Je suis persuadé que notre mobilisation collective et transpartisane pour y parvenir, ici, au Sénat, permettra d'avancer sur cette question essentielle dans les prochaines semaines afin de dessiner un modèle agricole avec davantage encore de qualité, de proximité, un modèle permettant une alimentation accessible à tous, et une ferme France forte sur les marchés mondiaux. Soyons fiers de ce que nous faisons, de ce que nous sommes et de ce que nous exportons dans le monde.

M. Joël Labbé. – Je partage totalement l'analyse sur les conséquences de la crise et la nécessité de soutien immédiat et urgent. Je ne peux partager totalement les conclusions plus prospectives de Laurent Duplomb.

Notre pays importe de plus en plus, que ce soit du miel, de la viande de volailles, du porc. Il va falloir rééquilibrer. Mais quand, en même temps, on va relocaliser nos productions tout en continuant à exporter, cela coince car dans le grand marché mondial on ne fait pas le poids du fait du coût de notre main-d'œuvre et de nos normes qu'il ne faut pas remettre en question. Ce sont aux autres pays d'adopter nos normes et la question des barrières aux frontières sera nécessaire à cet égard.

Ce que je regrette : il ne faut pas mésestimer la forte volonté de résilience alimentaire des territoires. Les projets alimentaires territoriaux mériteraient d'être soutenus, non pas pour s'opposer aux exportations, mais pour favoriser les consommations locales sur les territoires.

Sur la question de l'agriculture biologique, elle existe, elle se développe. Je sais que certains sont sceptiques mais les ambitions de - 50 % de pesticides d'ici 2030 et de 25 % de surface agricole en bio, inscrites dans le *Green New Deal*, sont des ambitions sociétales qu'il faut prendre en compte, contre lesquelles on ne peut s'opposer, et c'est tant mieux pour le climat.

Vous l'aurez compris : sur les perspectives futures, je ne peux être d'accord.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il y aura sans doute des divergences de points de vue lors de ce travail plus prospectif que nous propose les rapporteurs mais il arrivera dans un second temps.

M. Michel Raison. – Je trouve les conclusions de nos rapporteurs très équilibrées. C'est vers cet équilibre qu'il faut tendre. On peut avoir des débats sur la position du curseur mais l'important est de conserver un équilibre. La réalité est claire : le producteur produit, les consommateurs

achètent mais les consommateurs ne sont pas tous en face de la ferme qui fabriquerait tous les produits qu'ils souhaiteraient. Évidemment, plus il y aura de circuits courts et d'agriculture locale, mieux on se portera mais le pourcentage restera toujours relativement faible. On doit continuer d'encourager la production car l'autosuffisance alimentaire est attendue. Cette autosuffisance est importante pour un pays car, à défaut, cela engendre des révolutions ou des conflits importants. Pour pouvoir être autosuffisant, il faut continuer d'exporter car cela signifie que l'on a alors des excédents d'autosuffisance.

On doit aussi beaucoup insister sur la recherche. Depuis des décennies, les agriculteurs s'améliorent pour polluer le moins possible mais nous avons besoin d'accélérer avec davantage de recherche. La recherche dans le plan de relance aura donc un rôle essentiel.

On ne parle pas souvent de la formation des agriculteurs. Encore une fois, nous ne serons sans doute pas tous d'accord sur le type de programmes. À mon sens, nous avons besoin de former davantage de chefs d'entreprise, car une exploitation c'est une entreprise.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Franck Montaugé a évoqué les paiements pour services environnementaux. C'est une reconnaissance essentielle. Pourquoi ne pas la pousser jusqu'à la filière forestière ? La filière forêt/bois est essentielle pour demain, non seulement pour la fabrication de masques, de papier, de logements mais également en matière de captation carbone.

M. Franck Montaugé. – Le sujet figure dans la note même si nous ne l'avons pas mentionné dans nos interventions orales. Derrière la notion de biodiversité qui devrait être éligible à ces paiements, il faut entendre la biodiversité sauvage mais aussi la biodiversité cultivée. Et la forêt relève des deux catégories dans mon esprit.

M. Henri Cabanel. – Je partage les inquiétudes par rapport à la non-réponse de l'Union européenne. 80 millions d'euros pour tout le continent, ce n'est pas à la hauteur. Quand on constate la différence de traitements avec d'autres grands pays dans le monde, qui ont compris l'importance que pouvait jouer l'agriculture en matière d'environnement, d'économie, d'emplois, cela ne manque pas d'interroger. Les divergences européennes entre les pays membres sont également inquiétantes.

Laurent Duplomb a évoqué un plan de relance à 1 milliard d'euros. Au regard des montants investis par les autres pays, je me demande si cela n'est pas un minimum.

Je rejoins Franck Montaugé : il faut valoriser la production française par la commande publique, ce qui joue auprès des élus locaux. Il y a eu beaucoup d'initiatives locales, elles doivent être promues. Le code des marchés publics mériterait d'être assoupli et simplifié.

Sur le troisième axe relatif à la recherche, l'innovation, l'investissement, je le soutiens mais il faut aller plus loin, comme le dit Michel Raison, en matière de formation, non seulement en matière économique mais également au regard de la biodiversité et de l'environnement. Cela est incontournable pour atteindre nos ambitions en la matière.

Je me réjouis également de l'évolution sur les paiements pour services environnementaux. La création d'un troisième pilier au niveau de la Politique agricole commune ne sera pas une mince affaire.

M. Daniel Laurent. – Laurent Duplomb disait en introduction que nous avons encore quelques semaines à travailler. Mais cela durera encore plus longtemps. Nous avons auditionné au sein de la cellule ce matin même le président-directeur général de la maison Martell Mumm Perrier-Jouët : il pensait que les effets de la crise se feront sentir jusqu'en 2024. Si ces grands groupes qui exportent beaucoup ressentent des difficultés jusque-là, nos petits viticulteurs, à l'amont, auront du mal à écouler leurs produits.

Je conviens que le Gouvernement a pris des mesures. Certaines demandes ont été entendues mais d'autres pas du tout. Et rappelons que la Commission européenne est la grande absente de la gestion de crise, ce qui est très inquiétant. En 2019, les exportations de vin à destination des États-Unis ont baissé de 27 %. Personne ne prend la mesure de cette secousse. Il n'y a pas eu de réponse sur l'aide au stockage, une réponse insuffisante sur la distillation. Et le soutien à l'export est insuffisant au regard des efforts de concurrents comme l'Australie ou le Chili. Je rappelle que la viticulture est l'un des premiers contributeurs à la balance commerciale sur la base de 14 milliards d'euros. C'est un pan très important de l'agriculture.

Je suis complètement d'accord avec tout ce que les pilotes nous ont dit. Il faut désormais penser à demain car les récoltes se préparent. Si nous n'avons pas d'aléas climatiques et que les récoltes sont belles, les viticulteurs seront au pied du mur. Ils n'auront pas écoulé leur récolte de 2019 et devront stocker celle de 2020. Il faut absolument que le Sénat soit un aiguillon permanent auprès du Gouvernement pour que toutes les mesures de bon sens, demandées par les acteurs viticoles de terrain, soient prises en compte. Si rien n'est fait à l'export, nous perdrons encore des parts de marché. Nous avons une belle image, bien sûr, mais il faut savoir la garder.

Je salue la proposition de soutien à l'investissement pour mieux protéger l'environnement. Il y a bien sûr la loi Egalim également qu'il va falloir réviser.

Je suis un peu révolté car préparer l'avenir, c'est important, mais il est de notre devoir de taper dans la fourmière pour défendre nos territoires ruraux.

M. Laurent Duplomb. – Je comprends le plaidoyer de Daniel Laurent. Nos interventions sont courtes et ne peuvent pas tout contenir. Je

peux donc le rassurer : l'aide au stockage et le fonds de compensation aux taxes américaines figurent parmi les recommandations.

Sur la vigne, après ce qu'on a entendu ce matin, il y a un énorme travail à réaliser sur la viticulture en France. La situation actuelle me fait penser à la production laitière en 1984. Ne faudra-t-il pas se poser la question d'un plan accéléré de retraites dans la viticulture ? Cela me fait mal de dire cela mais la crise viticole aujourd'hui est plus grave que ce que l'on croit.

M. Martial Bourquin. – Ce rapport met l'accent sur plusieurs problèmes. La première question porte sur la souveraineté alimentaire et c'est essentiel. Une des leçons de la crise est qu'une nation doit préserver sa souveraineté alimentaire. Bien sûr, il faut exporter mais il faut aussi savoir nourrir son peuple avec une agriculture forte et diversifiée. Il est pertinent de se spécialiser dans des créneaux rentables mais il est primordial de nourrir sa population avec une certaine indépendance.

L'État met beaucoup d'argent auprès des exploitations agricoles. Je partage l'idée que la commande publique a un rôle particulier à jouer. À un moment donné, il faudra faire en sorte, avec une volonté politique du Gouvernement, que les produits français soient presque prioritaires sur le marché. En temps de crise, il faut savoir donner la priorité à notre agriculture. Les élus locaux le font et cela fonctionne avec des circuits courts. Il va falloir le faire à grandes échelles avec nos entreprises agroalimentaires.

Concernant l'agriculture biologique, il faut éviter tout débat manichéen. Les consommateurs en veulent, de plus en plus. Mais on ne va pas leur demander de consommer du bio espagnol ou hollandais : la France va en produire ! Comme élu local, nous essayons de mettre du maraîchage bio autour de nos villes, et les candidatures sont nombreuses. Ce n'est pas une question politique : ce sont les consommateurs qui font la loi économique. Nous sommes encore trop dépendants des importations de ces produits, c'est pourquoi les aides à l'agriculture bio doivent être massifiées.

Enfin, dans le Grand Est et le Nord, la sécheresse est actuellement impressionnante. Il faut penser l'agriculture du réchauffement climatique. Il va falloir investir dans des séchoirs pour stocker de l'herbe car, en été, les pénuries de fourrage sont fréquentes.

Ce dossier agricole est essentiel pour l'avenir du pays.

Mme Denise Saint-Pé. – Je souhaiterais féliciter les sénateurs pilotes pour leurs travaux et vous faire part de quelques observations.

Sur l'énergie, j'avoue un peu mon scepticisme sur la préconisation relative au soutien des énergéticiens. En revanche, je partage tout ce qui a été dit, y compris les interrogations sur l'hydroélectricité. Cela fait longtemps que l'on évoque devant le Gouvernement le problème du renouvellement des concessions hydroélectriques.

Sur l'agriculture, de même, je partage tout ce qui a été dit tout en m'interrogeant sur l'idée de Laurent Duplomb de fonds de péréquation alimenté par les distributeurs. Compte tenu des difficultés de fonctionnement de la loi Egalim, j'avoue être un peu sceptique.

Sur le modèle agricole de demain, ne passons pas à côté de notre époque mais sachons nous adapter au contexte actuel.

Sur la commande publique, je suis d'accord avec tout ce qui a été dit. Il est impératif de réformer le code des marchés publics.

Durant la crise, tous les agriculteurs qui ont su faire des circuits courts se sont transformés et ont trouvé un nouvel équilibre. Dans ma commune, je suis allée acheter des produits locaux une fois par semaine et toute la population a adhéré à ces circuits courts. Toutefois, depuis la fin du confinement, les agriculteurs ont moins de clients sur les marchés. Je crains que cet enthousiasme ne s'efface avec la reprise. Nos concitoyens ont la mémoire courte. Il y a sans doute un effort de communication à engager dès maintenant pour que le mouvement initié durant la crise se poursuive.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les Français ont quelquefois la mémoire courte mais certains ont les poches vides. Ne l'oublions pas.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Toutes ces propositions sont essentielles pour renforcer notre souveraineté alimentaire. Dans ma région, nous sommes confrontés à une difficulté particulière : nous avons beaucoup de produits mais nous manquons de bras compte tenu d'un grave problème de dépendance aux saisonniers agricoles étrangers. Actuellement, il n'y a que des entreprises intérimaires espagnoles qui peuvent fournir du personnel et cela se passe actuellement très mal. Il me semble que des arrangements doivent être trouvés au niveau européen en urgence.

Il y a un problème évident de formation : c'est un point à mettre en avant.

Enfin, concernant les circuits courts, nous en avons besoin, mais ils n'iront pas au-delà d'un rayon de 150 kilomètres si l'on veut des produits frais. Il ne faut pas opposer le circuit court et les autres circuits.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je retiens de ce débat qu'il importe de mettre en avant les projets alimentaires territoriaux, évoqués par Joël Labbé. De même, il semble nécessaire de parler clairement de la forêt, de la formation et du problème de la main-d'œuvre. Je crois que ces éléments figurent dans le document mais peut-être nos quatre pilotes pourraient-ils les mettre davantage en avant.

En guise de conclusion, gardons-nous d'opposer les uns aux autres. Il faut avoir une vision équilibrée pour permettre à tous nos agriculteurs de se rémunérer à tous les Français de se nourrir. Une voie médiane peut être trouvée, je le crois, grâce à cette proposition bien construite par nos quatre pilotes.

Réunie le mercredi 17 juin 2020, la commission des affaires économiques a voté le rapport de la cellule de veille, de contrôle et d'anticipation du secteur « Agriculture et alimentation ».

Mme Sophie Primas, présidente. – Puisque notre configuration nous le permet, je vous propose de soumettre au vote les autres rapports qui vous ont été précédemment présentés. Je propose de commencer par le rapport de la cellule « Agriculture et alimentation ».

M. Joël Labbé. – Je souhaite saluer le travail mené par l'ensemble des cellules mais, sur le sujet de l'agriculture, je ne peux pas voter favorablement le plan de relance. Je souhaite le dire avec le plus grand respect. C'est une position personnelle qui ne représente pas la majorité de mon groupe. Je tiens donc à m'en expliquer.

Je commencerai par les points positifs. Les mesures de soutien d'urgence sont d'une impérieuse nécessité et je ne peux que les saluer. Je me réjouis aussi de la volonté de relocalisation de l'alimentation *via* l'étiquetage obligatoire. Le sujet de la commande publique a suscité des débats mais nous avons réussi à avancer. Les projets alimentaires territoriaux sont également des outils intéressants pour la relocalisation de l'alimentation.

Mais ce plan de relance ne remet pas en question le modèle agricole et alimentaire. Pour moi, nous sommes en train de nous tromper collectivement en soutenant ce modèle quoi qu'il arrive. La France est le premier pays agricole européen. Elle produit plus d'aliments qu'elle n'en consomme. Pourtant, sa dépendance alimentaire s'amplifie. Plus de la moitié des fruits et légumes, un tiers de la viande de volaille, un quart de la viande de porc sont importés aujourd'hui. En termes d'échanges, nos importations ont presque doublé (87 % depuis 2000) et les exportations ont augmenté de 55 %. Est-ce que cette alimentation mondialisée est notre avenir ?

En termes de souveraineté alimentaire, européenne et nationale, cela passe aussi par la souveraineté alimentaire des territoires. L'Inrae vient de démontrer qu'une bonne organisation des circuits courts permettrait de fournir un tiers de l'alimentation des populations des territoires. Ce serait alors une alimentation de proximité dans laquelle l'agriculture biologique a une place importante. L'agriculture biologique est la grande absente de ce plan de relance. C'est pourtant un modèle agricole qui apporte des services environnementaux et qui mérite d'être rémunéré.

Le rapport demande un troisième pilier de la PAC pour des paiements pour services environnementaux mais, en fait, pour les initiateurs des paiements pour services environnementaux, la plate-forme « Pour une autre PAC », il faudrait réorienter les crédits de la PAC car on sait qu'il sera impossible de financer un troisième pilier pour promouvoir des modèles plus vertueux, plus respectueux du climat, de la biodiversité, de la qualité de l'eau, de la santé humaine, etc.

En termes de recherche, il est mis l'accent sur la recherche numérique, sur l'innovation technologique, sur l'intelligence embarquée, sur une agriculture de précision. La recherche nécessaire vers l'agro-écologie et l'agriculture biologique n'est pas du tout pointée. L'ITAB n'est doté que d'un budget de 2 millions d'euros à comparer aux 200 millions d'euros dédiés à la recherche agricole appliquée.

Enfin, on ne peut pas parler de souveraineté alimentaire sans sortir des importations de soja d'Amérique du sud notamment. Je regrette que le rapport n'évoque pas le plan national *Protéines* ni la végétalisation de l'alimentation. Il aurait fallu aussi évoquer la formation pour accompagner de nouvelles personnes vers l'agriculture afin de repeupler nos territoires de paysans qui sont à la base de la vie de nos territoires ruraux.

Je voterai contre car tous ces sujets n'ont pas été pris en compte à mon regret. Un travail conséquent a été mené pour répondre aux enjeux de court terme mais je ne peux pas rejoindre les conclusions sur le long terme.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est tout à fait votre droit cher collègue et un point de vue respectable.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Je salue le travail mené sur ce dossier. Cependant, je tiens à signaler que nous n'avons eu communication que de la synthèse sans avoir communication du rapport.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il vous sera remis.

M. Fabien Gay. – Avons-nous la date de ratification du CETA ? En pleine crise du Covid-19, signer un accord de libre-échange avec le Mexique pose débat. Globalement, je partage un certain nombre de constats de Joël.

M. Pierre Cuypers. – Pour ramener des individus dans les campagnes, il faut avant tout que l'économie soit vivace. On peut imaginer différents scénarios mais, sans économie, aucun territoire ne pourra attirer de compétences.

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, je vous propose de passer au vote.

Le rapport de la cellule « Agriculture et alimentation » est adopté à la majorité (moins une voix contre de M. Joël Labbé).

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Vendredi 3 avril 2020

- *Fédération nationale ovine* : **Mme Michèle BAUDOUIN**, présidente.

- *Association nationale interprofessionnelle caprine* : **M. Jacky SALINGARDES**, président.

Lundi 6 avril 2020

- *Fédération nationale des producteurs horticulteurs pépiniéristes* : **M. François FÉLIX**, président.

Mardi 7 avril 2020

- *Fédération nationale des producteurs de lait* : **M. Thierry ROQUEFEUIL**, président.

- *Fédération nationale bovine (FNB)* : **M. Bruno DUFAYET**, président.

Jeudi 9 avril 2020

- *Association interprofessionnelle des fruits et légumes frais* : **M. Laurent GRANDIN**, président, **Mme Muriel VENY**, responsable des relations institutionnelles.

Mardi 14 avril 2020

- *Interprofession volaille de chair* : **MM. Jean-Michel SCHAEFFER**, président, **Yann NEDELEC**, directeur de la Confédération française de l'aviiculture

Jeudi 16 avril 2020

- *Confédération nationale des producteurs de vins et eaux de vie de vin à Appellations d'Origine Contrôlées* : **MM. Bernard FARGES**, président, **Jean-Benoît KREMER**, chargé des affaires publiques, **Mme Sophie METAIS**, juriste.

- *Vignerons indépendants* : **M. Jean-Marie FABRE**, secrétaire général, **Mme Audrey MONSÉGU**, responsable du pôle syndical.

- *Vignerons coopérateurs* : **M. Boris CALMETTE**, président, **Mme Anne HALLER**, directrice, **M. Jonathan CHELIM**, adjoint à la directrice.

Mardi 21 avril 2020

- *Table ronde* :

Syndicat national des producteurs d'alcool agricole : **M. Jérôme BIGNON**, président, **Sylvain DEMOURES**, secrétaire général,

Confédération générale des planteurs de betteraves : **M. Nicolas RIALLAND**, directeur des affaires publiques et environnement,

Association générale des producteurs de maïs : **M. Gildas COTTEN**, responsable nouveaux débouchés.

Jeudi 23 avril 2020

- *Comité interprofessionnel des palmipèdes à foie gras* : **M. Michel FRUCHET**, président, **Mme Marie-Pierre PÉ**, directrice.

Vendredi 24 avril 2020

Chambres d'agriculture de France (APCA) : **MM. Thierry POUCH**, responsable du service économie et prospective, **Quentin MATHIEU**, chargé d'études

Jeudi 30 avril 2020

- *Coop de France* : **M. Dominique CHARGÉ**, président.

- *Val'Hor* : **M. Mickaël MERCIER**, président.

- *Conseil national des appellations d'origine laitières* : **M. Sébastien BRETON**, directeur, **Mme Céline SPELLE**, chef de projet, **MM. Didier LINCET** et **Florent HAXAIRE**, producteurs.

- *Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes* : **M. Dominique LANGLOIS**, président.

- *Union des maisons et marques de vin* : **MM. Michel CHAPOUTIER**, président, **Georges HAUSHALTER**, vice-président, **Nicolas OZANAM**, délégué général.

Mardi 5 mai 2020

- *Fédération des exportateurs de vins et spiritueux* : **MM. Antoine LECCIA**, président, **Nicolas OZANAM**, délégué général.

- *Syndicat des cavistes professionnels* : **M. Patrick JOURDAIN**, président, **Mme Nathalie VIET**, déléguée générale.

Jeudi 7 mai 2020

- *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre* : **M. Luc CHATELAIN**, président.

- Table ronde :

Syndicat national de la restauration collective : **M. Philippe PONT-NOURAT**, président,

Restau'Co : **Mme Sylvie DAURIAT**, présidente.

Mardi 12 mai 2020

- *SODIAAL* : **M. Damien LACOMBE**, président.

Mardi 19 mai 2020

- *Club Déméter* : **M. Sébastien ABIS**, directeur.

Mercredi 20 mai 2020

- *Lactalis* : **MM. Emmanuel BESNIER**, président-directeur général,
Michel NALET, directeur de la communication.

Mardi 26 mai 2020

- *Fleury Michon* : **M. Billy SALHA**, directeur général.

Mercredi 27 mai 2020

- *Groupe Bigard* : **M. Jean-Paul BIGARD**, président directeur
général.

Vendredi 29 mai 2020

- *Groupe Soufflet* : **M. Jean-Michel SOUFFLET**, président du
directoire.

Jeudi 4 juin 2020

- *Martell Mumm Perrier-Jouët* : **M. César GIRON**, président-directeur
général

ANNEXE :
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

Les quinze propositions suivantes ont été envoyées au ministre de l'agriculture, par courrier en date du 15 avril 2020.

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

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

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 conchylicoles**¹. 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

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).

¹ *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.*

l'export, dans un marché 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 importera, 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 circulaire¹ ou dans la loi Egalim². 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 solidarité³. 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

¹ 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.

² 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.

³ 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.

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

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 qualité¹. **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 filières². De ce fait, les éleveurs ne reconstituent plus les élevages, les accoueurs devant donc détruire les œufs à couvrir 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.

¹ 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 %.

² Depuis le début de la crise, les ventes auraient reculé de 80 % pour les poulets de Bresse ou les pigeons.

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'amont¹.

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, conchyliques, 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

¹ En viande bovine, apparaîtrait une « stratégie de commandes par à-coups », réduisant la visibilité des transformateurs (notamment l'abattage) et des producteurs par exemple.

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.