



Paris, le 4 juin 2020

COMMISSION DES  
AFFAIRES  
ÉCONOMIQUES**NOTE DE LA CELLULE DE VEILLE  
« AGRICULTURE ET ALIMENTATION »**CELLULE DE VEILLE  
AGRICULTURE ET  
ALIMENTATION

LES PILOTES

M. LAURENT DUPLOMB

M. FRANCK MONTAUGÉ

M. BERNARD BUIS

M. FRANCK MENONVILLE

**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 d'assurer un suivi des effets de la crise et de préparer la relance.

Dès le 9 avril, la cellule « Agriculture et alimentation », pilotée par MM. Laurent Duplomb (Les Républicains - Haute-Loire), Franck Montaugé (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 des plans de relance dédiés 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'Insee<sup>1</sup>, 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 partielle*<sup>2</sup> ». 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'activité<sup>3</sup>, les ménages ont recentré leur consommation sur des biens essentiels, au premier rang 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 % selon l'Insee. Cette dynamique se poursuit après le déconfinement<sup>4</sup> avec des taux de croissance de la consommation de + 8 % pour les produits agricoles et + 10 % pour l'industrie alimentaire.

---

<sup>1</sup> INSEE, Note de conjoncture du 7 mai 2020.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> INSEE, Note de conjoncture du 27 mai 2020.

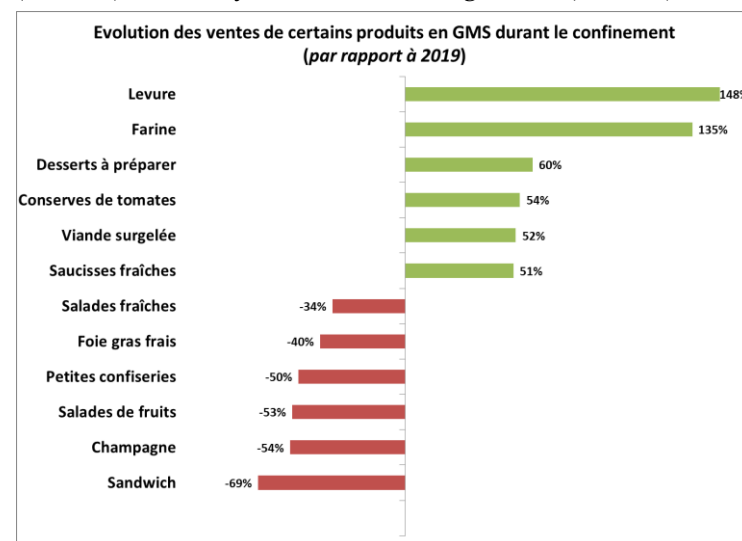
Mécaniquement, la consommation alimentaire des Français s'est concentrée quasi-exclusivement dans les grandes surfaces, qui ont bénéficié d'un surcroît non négligeable d'activité sur les rayons alimentaires : une **hausse globale des ventes a été constatée de + 6,2 % entre le 1<sup>er</sup> février et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

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 producteurs<sup>2</sup>. **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 précédente<sup>3</sup>.

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 désaffectation 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 crèmerie<sup>4</sup>).

Après la constitution de stocks de produits essentiels en début de crise, les consommateurs se sont rués vers des produits préemballés et à la conservation longue.

<sup>1</sup> INSEE, *Informations rapides n° 2020-141*, 29 mai 2020, *Chiffres d'affaires des grandes surfaces alimentaires*, avril 2020.

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

<sup>3</sup> IRI *Vision actualité*, données arrêtées au 24 mai 2020.

<sup>4</sup> 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 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 répondre 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 destinée aux ovoproduits, généralement issus d'élevage en cages et distribués majoritairement dans la restauration hors foyer, qui, partant, 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 par 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 les opérateurs de la première transformation, de leur côté, ont sans doute constaté des hausses 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 grâce à la solidarité des salariés du secteur.

Toutefois, le manque de masques, 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'année<sup>1</sup>. 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 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 mois<sup>2</sup>.

---

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

<sup>2</sup> 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

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 travail<sup>1</sup>.

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.<sup>2</sup> »

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. 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.

**Enfin, 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.**

---

*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.*

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> APCA, Situation économique des filières par régions (synthèse mise à jour au lundi 4 mai 2020).

## **B. Un secteur agricole exemplaire mais pas exempt : 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 ménages<sup>1</sup>, se réalise environ à  $\frac{3}{4}$  à domicile et à  $\frac{1}{4}$  hors domicile<sup>2</sup>.

**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<sup>3,4</sup>.

**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.**

L'IRI<sup>5</sup> estime par exemple que les Français ont réduit de 3,2 % leurs dépenses alimentaires totales au mois de mars 2020 par rapport à mars 2019<sup>6</sup>. 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'IDELE<sup>7</sup>).

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

---

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

<sup>2</sup> 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

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> IRI Vision, Le Mensuel, données arrêtées au 26 avril 2020 (Édition P4 2020)

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> IDELE, Dossier viande bovine française - Economie n° 503 - Novembre 2019 – contre entre 67 % et 75 % les années précédentes, selon les estimations

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 têtes<sup>1</sup>.

**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 de plein vent 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 mars<sup>2</sup> 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.

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 %<sup>3</sup> au premier trimestre 2020 par rapport à 2019.

Or une contraction des exportations françaises pèse, pour quelques produits, autant voire plus sur le revenu de l'exploitant que les difficultés rencontrées sur les autres modes de commercialisation. À titre d'exemple, l'exportation représentait 42 % des débouchés de la collecte laitière en 2017, contre 41 % pour les achats des ménages<sup>4</sup>. 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 agricole<sup>5</sup>.

Dès lors, pour les filières fortement exportatrices, des tensions sont apparues. L'exemple de l'exportation de broutards 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 l'Union européenne et se sont fortement contractées (de - 15 %) avec les pays tiers<sup>6</sup>. La filière viticole, la plus fortement exportatrice, a également été touchée par un recul de près de 20 % sur le seul mois de mars<sup>7</sup>.

**Finalement, la crise ne doit pas être mesurée uniquement au gré de l'évolution de la consommation dans les grandes surfaces alimentaires.**

---

<sup>1</sup> Source : INTERBEV

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Insee, *Informations rapides*, « Au premier trimestre 2020, le PIB chute de -5,8 % », 30 avril 2020, n° 2020-107

<sup>4</sup> Source : Idele

<sup>5</sup> Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, rapport au Parlement 2019

<sup>6</sup> Source : APCA

<sup>7</sup> Selon la FEVS



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.

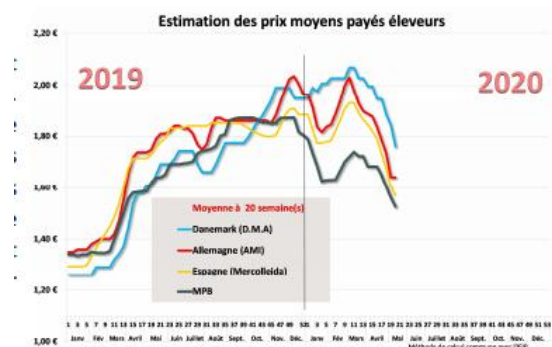
## 2. Des baisses des cours de matières premières sur les marchés qui vont pénaliser la rémunération des producteurs

**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 beurre<sup>1</sup>. 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



<sup>1</sup> Source : Commission européenne.

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.



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 production<sup>1</sup>. 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 coupes de steak produites à partir de quartiers arrière, souvent bien valorisées. Les ménages se retrouvant à cuisiner des produits simples chez eux et privilégiant la viande hachée, des pièces nobles sont transformées en viande hachée, moins valorisée<sup>2</sup>. Toutefois, à date de rédaction de ce

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> mai 2020).

<sup>2</sup> 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 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 interrogés<sup>1</sup> 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 PME<sup>2</sup>. 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 ».

### 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,**

---

<sup>1</sup> Sur un échantillon de 602 entreprises.

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

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 mai<sup>1</sup>.

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 essentiels<sup>2</sup>.

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.

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

---

<sup>1</sup> Source : Val'hor.

<sup>2</sup> 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.

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'euros<sup>1</sup>, sans compter les pertes de valorisation au niveau de la production, chiffrées à 400 millions d'euros en date du 19 mai<sup>2</sup> ou certaines pertes de l'aval<sup>3</sup>.

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.

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 couvrir pour un montant de l'ordre de 5 millions d'euros. L'arrêt de l'activité pour l'aval<sup>4</sup> 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 stockées sans doute 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 environ<sup>5</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> Source : FNPHP.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Soit un recul de chiffre d'affaires de 80 millions d'euros par rapport à l'activité de 2018.

<sup>5</sup> Source : CIFOG.

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 rude<sup>1</sup>.

*(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 accouveurs. Cela a abouti à une réforme anticipée de cheptels de reproducteurs, aboutissant à une destruction d'un matériel génétique essentiel à l'équilibre 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 rôtir, la pintade, - 60 % pour les cailles et les poulets de Bresse, et - 80 % pour les pigeons<sup>2</sup>.

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 disparaîtraient<sup>3</sup> ».

Il en va de même pour les canards à rôtir. En l'absence de recettes, les charges fixes ne sont plus couvertes et les éleveurs pourraient être en déficit de 10,1 € / m<sup>2</sup> cette année. L'interprofession ANVOL estime que « sans accompagnement, plus de 35 % des éleveurs de canards à rôtir pourraient faire faillite d'ici l'été, tandis que les autres continueraient à travailler à perte durant un minimum d'un à deux ans<sup>4</sup>. »

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Source : ANVOL, note transmise aux rapporteurs.

<sup>3</sup> Source : ANVOL, note transmise aux rapporteurs.

<sup>4</sup> Source : ANVOL, note transmise aux rapporteurs.

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'euros<sup>1</sup>.

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 accouveurs. La filière pintade se trouve durablement menacée.

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 produits<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Source : Interprochasse.

<sup>2</sup> Source : CNAOL en date du 29 avril.

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 IGP<sup>1</sup>. 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.

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'ANPLF<sup>2</sup> 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 réduit brutalement 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 2020<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Source : CNAOL.

<sup>2</sup> Association Nationale des Producteurs Laitiers Fermiers.

<sup>3</sup> Source : Commission européenne.



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 touchés, souvent ceux qui sont spécialisés et ont consenti de lourds investissements<sup>1</sup>.

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 filière<sup>2</sup> estime qu' « avec la crise du Covid-19, la filière de valorisation de pommes de terre traverse la plus grave crise de son histoire<sup>3</sup> ».

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 européens, ce qui a considérablement réduit les exportations<sup>4</sup>. 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 se sont ajoutés, 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 renchérissés. En conséquence, alors que les ventes de vin chez les détaillants ont progressé de 30 % depuis le début de la crise sanitaire, les vins français ne profitent pas de cet élan.

---

<sup>1</sup> Source : CNIPT.

<sup>2</sup> Groupement Interprofessionnel pour la Valorisation de la Pomme de Terre (GIPT).

<sup>3</sup> Source : Note du GIPT transmise aux rapporteurs.

<sup>4</sup> À hauteur de 320 millions d'euros selon UMVIN.

*(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 restaurants<sup>1</sup>.

De même, les ventes de cidre ont chuté de plus de 50 %<sup>2</sup>, 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 mesures<sup>3</sup> pour venir en aide aux agriculteurs, aux pêcheurs et aux industries du monde agro-alimentaire afin 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.

**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 mesures<sup>4</sup> de crise prévues par le règlement OCM.**

---

<sup>1</sup> Source : Brasseurs de France.

<sup>2</sup> Source : UNICID.

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

<sup>4</sup> Règlements délégués (UE) 2020/591 et 2020/592 et règlements d'exécution (UE) 2020/592 à 599.

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

<u>Produits</u>	<u>Aide au stockage</u>
<b>Pour tous les types de fromages<sup>1</sup> en stock avant fin avril dans la limite de 18 394 t en France</b>	15,57 € /t + 0,40 € / t par jour de stockage contractuel, entre 60 et 180 jours
<b>Beurre en stock avant fin avril</b>	9,83 € /t + 0,43 € / t par jour de stockage contractuel, entre 90 et 180 jours
<b>Lait écrémé en stock avant fin avril</b>	5,11 € /t + 0,13 € / t par jour de stockage contractuel, entre 90 et 180 jours
<b>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</b>	1 008 € /t pour 90 jours - 1 033 € / t pour 120 jours et 1 058 € / t pour 150 jours
<b>Carcasses et demi-carcasses d'agneaux et d'animaux de l'espèce caprine âgés de moins de douze mois</b>	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 organisations de producteurs reconnues, de leurs associations et des organisations interprofessionnelles reconnues d'un secteur<sup>2</sup>.

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'aides relatives à la vendange en

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 opérationnel<sup>1</sup> 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 écoles<sup>2</sup>. 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'oléiculture<sup>3</sup>.

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.

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 durant la crise 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.**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Règlement d'exécution (UE) 2020/600 de la Commission du 30 avril 2020.

<sup>3</sup> Ibid.

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 Commission<sup>1</sup>, ils ont la possibilité d'octroyer jusqu'à 100 000 euros 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 euros<sup>2</sup>. En résumé : chaque exploitation peut recevoir au plus 125 000 euros de subventions nationales.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 Allemagne<sup>1</sup>. 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 membres<sup>2</sup>.

**Enfin, c'est bien à une reprogrammation nationale des politiques agricoles que nous avons assisté durant la crise, dans un cadre 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)<sup>3</sup>. 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 euros par hectolitre, pour 2 millions d'hectolitres) et une relance de la demande d'un fonds de compensation

---

<sup>1</sup> Source : Ambassade de France en Allemagne, Service économique régional.

<sup>2</sup> Source : Ambassade de France en Pologne, Service économique régional.

<sup>3</sup> Source : réponse au questionnaire du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

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 euros par hectolitre d'alcool pur) ainsi qu'une augmentation de l'enveloppe de distillation de crise de 140 à 145 millions d'euros (78 euros par hectolitre pour les vins AOC/IGP et 58 euros 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.**

### **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<sup>er</sup> janvier et le 15 avril, et un second, payé plus tard, de 30 % des chutes prévues entre le 15 avril et fin septembre<sup>1</sup>. 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 dollars<sup>2</sup>. Or comme le rappelle Sophie Devienne,

---

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

<sup>2</sup> 15,81 milliards de dollars pour le Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP), de 8,8 milliards de dollars, pour les programmes de distribution de repas dans les écoles, 450 millions d'euros pour les programmes d'aide alimentaire d'urgence et dans le cadre du Families First

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

## **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 soutenu par les pouvoirs publics. C'est pourquoi, le 7 avril 2020, a été présenté un plan de soutien à l'agriculture, consistant en un budget additionnel de 544 milliards de yen, soit 4,7 milliards d'euros<sup>2</sup>. 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 horticole<sup>3</sup> 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 coopératives agricoles (120 millions d'euros) ainsi qu'un dispositif d'aides à

---

Coronavirus Response Act (FFRA), une enveloppe de 1,2 milliard de dollars était prévue pour l'aide alimentaire intérieure, principalement pour les programmes en direction des femmes enceintes ou allaitantes et des enfants en bas âge.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Source : *Ambassade de France au Japon, Service économique régional*

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



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 suivantes<sup>1</sup> : 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 euros la tonne<sup>2</sup>. 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'euros<sup>3</sup>, permettra des interventions ciblées, sous la forme d'aides directes *de minimis* ou conformes aux dispositions temporaires 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 euros

---

<sup>1</sup> 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 %.

<sup>2</sup> Source : CNIPT et GIPT.

<sup>3</sup> Source : Ambassade de France en Italie, Service économique régional.

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<sup>1</sup> pour réduire l'impact du Covid sur le secteur agricole<sup>2</sup>.

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'euros<sup>3</sup>.

La Commission aurait également débloqué, selon la presse<sup>4</sup>, 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.

#### **IV. OUBLIER L'AGRICULTURE DANS LE PLAN DE RELANCE SERAIT UNE ERREUR MAJEURE : AU MOINS 1 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

<sup>1</sup> Source : Ambassade de France en Pologne, Service économique régional.

<sup>2</sup> Sous réserve de l'accord de la Commission européenne.

<sup>3</sup> Source : Ambassade de France en Espagne, Service économique régional.

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

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 irrémédiable.

**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 : Défisicaliser 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 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 euros 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 au sein de 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 2019<sup>1</sup>. 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.

---

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

## 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 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'euros<sup>1</sup> 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 importés<sup>2</sup>.

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.

---

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

<sup>2</sup> 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 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**

**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 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**

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 consacrés<sup>1</sup> ». 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 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.

---

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

#### 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 européennes<sup>1</sup>. 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 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. 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**.

---

<sup>1</sup> 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.



## 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 cinq fois plus rapide que la tendance d'avant crise<sup>1</sup> ;
- 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 consommateurs<sup>2</sup> ;
- 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 avril<sup>3</sup>) ;
- 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 croissance était portée par le bio en 2019<sup>4</sup>. 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**

---

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

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

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> IRI Vision actualité, *Bio, données au 12 avril 2020.*

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 mois<sup>1</sup>* ». 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 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 Covid<sup>2</sup>, 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 ;

---

<sup>1</sup> Source : 20 minutes, « Coronavirus : Hausse des bénéficiaires, baisse du nombre de bénévoles... L'inquiétude des associations caritatives monte d'un cran » - 15 mai 2020.

<sup>2</sup> FAO, Covid-19 : voies de transmission vers l'alimentation et l'agriculture (14 avril 2020).

- 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 2000<sup>1</sup>.

La France a, de manière inquiétante, accru sa dépendance aux importations alimentaires dans sa consommation. Les chiffres, révélés par un rapport sénatorial<sup>2</sup>, parlent d'eux-mêmes :

- 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**

---

<sup>1</sup> Source : Syndicat des Industriels Fabricants de Pâtes Alimentaires de France.

<sup>2</sup> 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 ? ».

**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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. Or dans le même temps la surface cultivée devrait rester stable. Ce défi ne se relèvera pas par une réduction du potentiel productif.

### **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'INSEE<sup>3</sup>, 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 plus<sup>4</sup>, 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 1961<sup>5</sup>, soit près de -60 000 km<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Source : club Déméter.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Insee, *Éclairage, Pendant le confinement, la perte d'activité économique de chaque région dépendrait fortement de sa structure sectorielle*, 7 mai 2020.

<sup>4</sup> Source : Agreste - GraphAgri2018.

<sup>5</sup> Source : Banque mondiale.

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 cas, nourrir les villes ? Le taux d'autonomie de 2,1 % en moyenne pour les 100 premières aires urbaines<sup>1</sup>. 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 %)<sup>2</sup> 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 2019<sup>3</sup>. 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 épiceries<sup>4</sup>. 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 plutôt bien performé avec une recrudescence des ventes de 42 % au mois de mars.

---

<sup>1</sup> Source : APCA.

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

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

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

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 %<sup>1</sup>.

Or le drive est, en pratique, l'apanage des principaux groupes de distribution. Comme le confirme UFC-Que Choisir<sup>2</sup>, 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 profitabilité 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.

---

<sup>1</sup> Selon l'IRI.

<sup>2</sup> <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 européen<sup>1</sup>. Le Sénat avait appelé à la création d'un tel fonds dès 2016<sup>2</sup>. 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-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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.