

6

La sécurité des approvisionnements alimentaires

PRÉSENTATION

L'alimentation constitue l'un des 12 secteurs d'importance vitale du code de la défense²³¹. La satisfaction des besoins essentiels de la population relève en France des ministères de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ainsi que de l'économie. Au niveau européen, la Politique Agricole Commune (PAC) s'articule autour de quatre piliers : l'accès, la qualité, la disponibilité et le coût.

La Cour, qui aborde ce sujet pour la première fois, a enquêté sur la sécurité des approvisionnements alimentaires pendant la crise sanitaire, par l'examen de la chaîne de valeur, depuis l'amont (production) jusqu'à l'aval (transport et distribution) et de sa résilience face à une crise mondiale d'ampleur inédite. La Commission européenne a, de son côté, publié, début 2021, une communication sur la stratégie « De la ferme à la table »²³² et a l'objectif d'élaborer un plan d'urgence alimentaire. La Cour des comptes européenne a également inscrit cette thématique dans sa programmation 2021.

Si la chaîne des approvisionnements alimentaires repose en grande partie sur les acteurs privés du secteur agroalimentaire et de la distribution, sa sécurisation s'appuie aussi sur l'intervention des acteurs publics, dont l'enquête visait à apprécier le degré de préparation.

²³¹ Articles L. 1332-1 à 1332-7 et R. 1332-1 à R. 1332-42 du code de la défense.

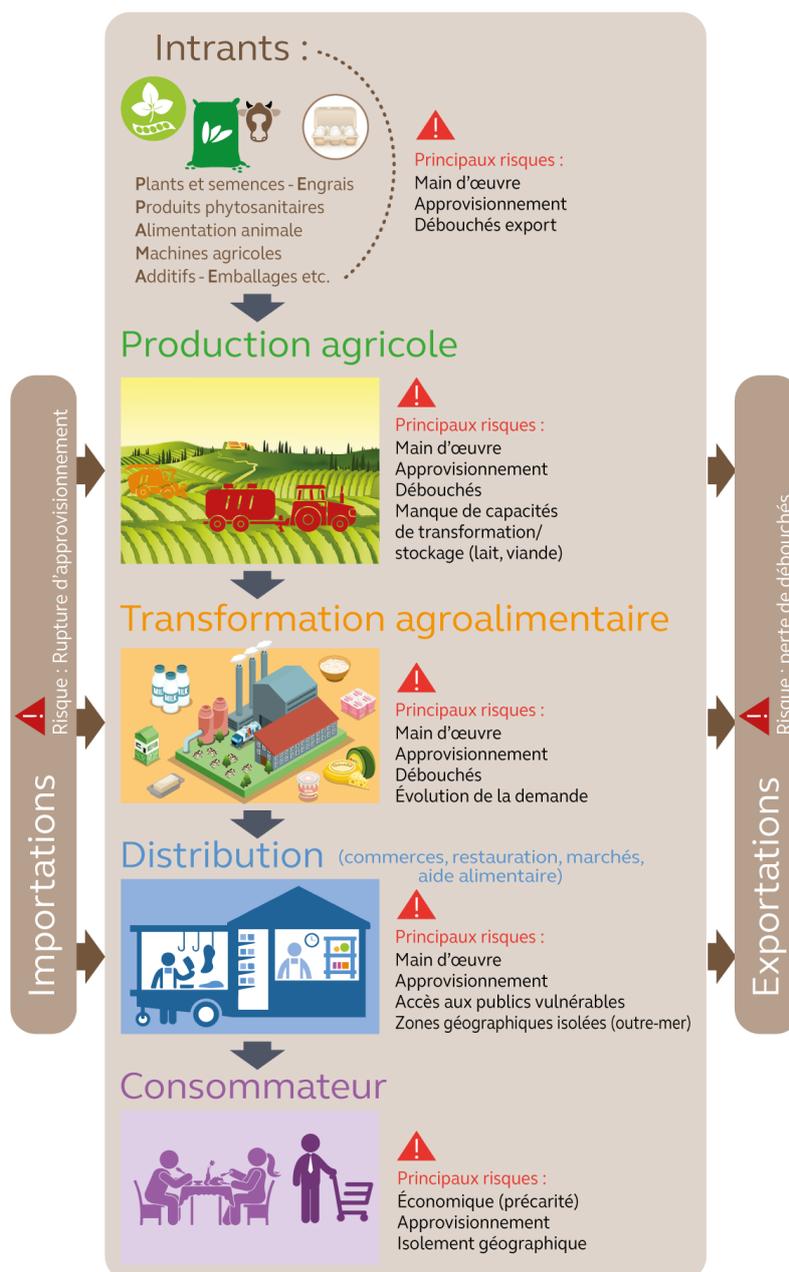
²³² Communication de la Commission européenne, COM2020 381 (final), 20 mai 2020.

La crise sanitaire a été un révélateur des forces et des faiblesses structurelles des dispositifs d’approvisionnement alimentaire. Aucune rupture majeure n’a toutefois été constatée, la production et la distribution ayant été globalement assurées (I). Pourtant, outre un faible niveau de préparation des structures publiques, la crise a révélé plusieurs faiblesses structurelles (dépendance à certaines importations, circuits de proximité peu développés) (II). Des enseignements doivent être tirés au-delà de la mobilisation en urgence et pragmatique des pouvoirs publics, pour doter la France d’une véritable stratégie en matière d’approvisionnement alimentaire, à la lumière de pratiques observées dans d’autres pays (III).

I - L’approvisionnement alimentaire a été globalement assuré

La chaîne d’approvisionnement alimentaire repose essentiellement sur des acteurs privés, les pouvoirs publics n’intervenant en temps ordinaire que pour réguler les activités et s’assurer du respect des normes (sécurité alimentaire, lutte contre la fraude et les pratiques déloyales, accompagnement des entreprises et des filières).

Schéma n° 1 : chaîne des approvisionnements alimentaires et des principaux risques associés



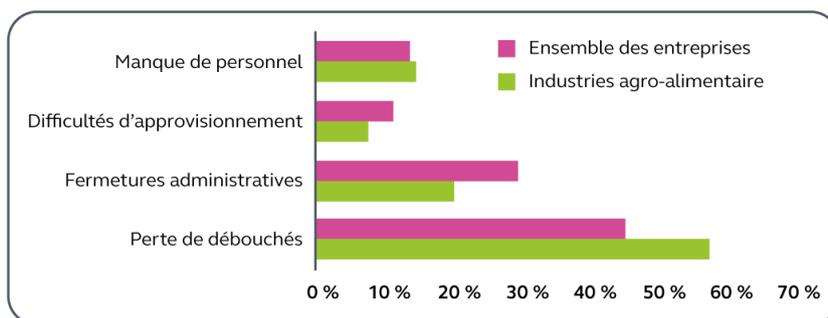
Source : Cour des comptes

A - Un maintien de l'activité de production et de distribution sans tensions réelles sur les prix

1 - Une activité globalement maintenue

En 2020, les volumes de production agricole et agroalimentaire ont été globalement maintenus. Des modifications des canaux de distribution (fermeture de la restauration hors domicile (RHD), effondrement du tourisme et des activités événementielles) ont toutefois affecté des entreprises spécialisées dans ces filières. Celles-ci n'ont pas toujours pu se réorienter vers d'autres canaux (cas des petites volailles ou des pommes de terre-frites).

Graphique n° 1 : causes de réduction de l'activité des entreprises agroalimentaires (juin 2020)



Source : Enquête conditions de travail Dares – juin 2020

Le secteur agroalimentaire étant soumis à des règles d'hygiène strictes, les entreprises ont réussi à obtenir un taux de couverture des besoins en équipements de protection individuelle (EPI) parmi les plus élevés : fin mars 2020, 52 % des entreprises agroalimentaires déclaraient fournir des masques à 80 % ou plus de leurs salariés (contre 28 % pour l'ensemble des entreprises).

C'est surtout la désorganisation initiale des transports et des flux logistiques qui a affecté à divers degrés la chaîne d'approvisionnement alimentaire. L'allongement des temps de transit, associé à la fermeture des points de repos et de restauration, a dégradé les conditions de travail et accru le risque de cessation d'activité des transporteurs routiers.

Les réponses publiques à la désorganisation des transports routiers

Face à la désorganisation des premiers jours, marqués par de nombreux retours à vide, la mise à l'arrêt de véhicules ou d'entreprises, le ministère chargé des transports a instauré un dialogue avec les acteurs de la chaîne alimentaire (industries agroalimentaires, transporteurs, distribution, grossistes, chargeurs, ministère de l'agriculture) pour débloquer les situations critiques comme celles qui ont résulté de la fermeture des stations-service. Les discussions ont permis la mise en ligne, sur le site de Bison fûté, d'une liste des stations ouvertes, ainsi que des sanitaires et points de vente à emporter qui étaient accessibles.

Lors du deuxième confinement, fin 2020, le ministère des transports a obtenu l'ouverture de restaurants routiers pour les seuls professionnels du transport routier, afin de leur proposer des repas chauds en pleine période hivernale.

S'agissant du transport routier, qui concentre l'essentiel des flux, le passage aux frontières a été progressivement normalisé avec l'ouverture, par la Commission européenne, de voies réservées, le 23 mars 2020.

Le maintien d'un niveau d'activité élevé dans la grande distribution a pu aussi être garanti en dépit des perturbations des chaînes logistiques. Le modèle de la grande distribution repose historiquement sur des stocks réduits à leur minimum et des approvisionnements commandés majoritairement par l'observation de la demande en magasin. Les chaînes s'appuient sur des entrepôts multiples permettant des réorientations rapides en cas de difficulté localisée.

Les entrepôts logistiques ont maintenu leur activité au prix d'adaptations (simplification des assortiments de palettes, modifications des conditions de chargement et déchargement...) qui leur ont permis de faire face aux évolutions massives et rapides de la demande (achats en pré-confinement, déplacements de populations de l'Île-de-France vers la province, etc.).

2 - Un impact limité sur les prix et la disponibilité des produits

L'impact de la crise sanitaire sur l'évolution des prix a été modéré. L'indice des prix des produits agricoles est ainsi resté stable en 2020 par rapport à 2019. Pour autant, l'institut d'études Kantar fait état d'un sentiment de hausse de prix à la consommation (44 % des personnes interrogées fin

mars et 84 % des répondants en juin 2020²³³), relayé par les médias. Les ruptures d’approvisionnement de certains produits importés, le changement de circuits d’approvisionnement, la saisonnalité des produits²³⁴, des tickets moyens en hausse avec un nombre d’articles plus élevé lié à la fermeture de la restauration hors domicile (RHD) et à la prise de tous les repas à domicile, ont pu alimenter cette perception au sein de la population.

L’exemple des marchés de plein vent est significatif des modifications forcées des circuits de distribution qu’a impliquées la crise.

Les marchés de plein vent

La fermeture, le 23 mars 2020, des marchés alimentaires (plein vent et couverts), à la suite de la parution d’articles signalant le non-respect de la distanciation interpersonnelle dans certains marchés parisiens, a entraîné des réactions fortes. La mesure a concerné la totalité des marchés de plein vent, dont le nombre est estimé à près de 96 000²³⁵. Sur demande, des dérogations préfectorales ont permis la réouverture d’environ 2 500 marchés fin avril 2020.

L’Insee estime à 2,3 % la part en valeur des ventes alimentaires réalisée sur les marchés. Cette part réduite recouvre des réalités variables, selon les zones et publics concernés (les centres de grandes métropoles ou l’outre-mer sont davantage concernés). Dans certains territoires, les solutions alternatives (livraison de paniers, débouchés auprès de la grande distribution, etc.) n’ont pas pu compenser économiquement les fermetures.

Les ruptures de produits en rayon constatées au début du confinement (pâtes, farine, œufs) ont résulté d’une hausse brutale des achats en grandes et moyennes surfaces (GMS).

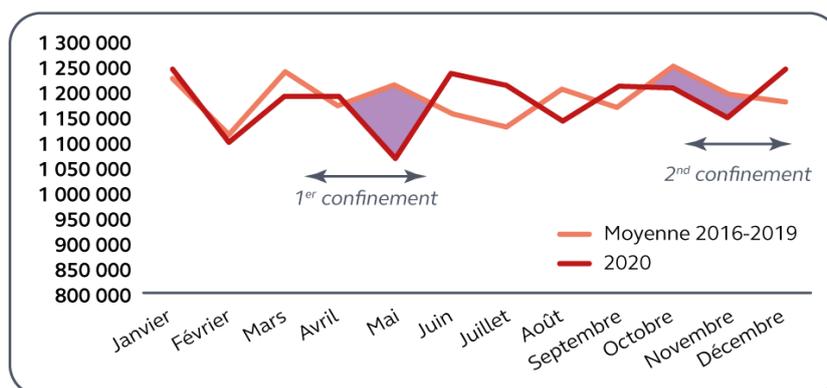
Les filières animales présentent des vulnérabilités liées au caractère cyclique des productions et aux difficultés de stockage. Les abattoirs ont fait l’objet d’inquiétudes, mais leur activité est restée soutenue, en dépit de tensions ponctuelles. Ainsi, la découverte de 120 cas de contaminations parmi les 1 000 employés d’un groupe breton a entraîné la fermeture de son atelier de désossage-découpe et un retard d’abattage cumulé de 150 000 porcs en Bretagne, affectant l’ensemble de la filière.

²³³ Entretien avec FranceAgriMer et étude sur *L’impact de la crise de la COVID-19 sur la consommation alimentaire en France : parenthèse, accélérateur ou élément de rupture de tendances ?*, septembre 2020

²³⁴ Des produits de saison emblématiques comme la fraise ou l’asperge ont focalisé l’attention.

²³⁵ OBEA, *Profil socioéconomique du commerce de détail alimentaire sur les marchés de plein vent*, septembre 2016.

**Graphique n° 2 : abattage mensuel de gros animaux en 2020
(tonnes équivalent carcasse)**



Source : Cour des comptes selon données Agreste (service de la statistique et de la prospective du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt)

B - Des soutiens publics significatifs

La résilience de la chaîne d'approvisionnement est aussi liée au fait que le secteur agroalimentaire et la distribution, largement auto-organisés, ont bénéficié de soutiens publics visant à atténuer les effets de la crise.

Les collectivités territoriales sont intervenues à des degrés divers en soutenant financièrement les filières, en délivrant des autorisations d'occupation de l'espace public pour les nouveaux circuits de distribution (commerces ambulants, marchés de plein vent) et en animant les politiques de l'alimentation sur leur territoire²³⁶. Les services de l'État sont intervenus pour gérer l'impact économique de l'épidémie, mais surtout les effets des mesures sanitaires. Un courrier des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture et de l'alimentation à l'attention des acteurs de l'alimentation leur a rappelé, le 17 mars 2020, le caractère essentiel de leurs missions, alors que les appels au respect du confinement et les informations initiales sur la dangerosité du virus pouvaient faire craindre un fort absentéisme.

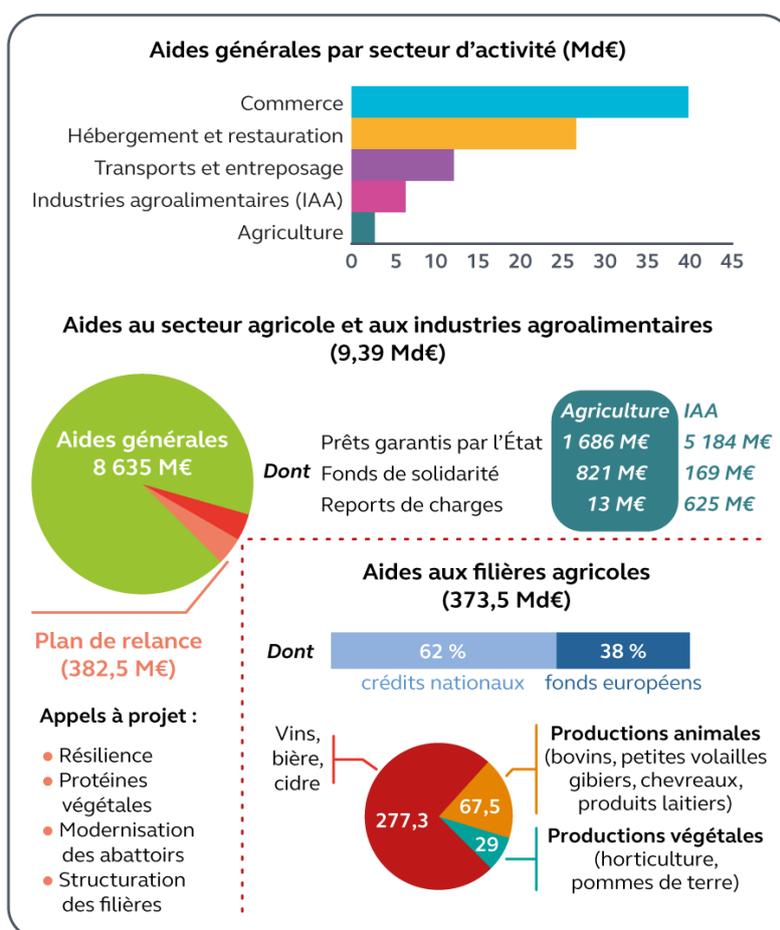
²³⁶ Portés par les collectivités territoriales, les projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été mobilisés dans le cadre de la crise sanitaire et renforcés grâce au plan de relance.

L'État a aussi joué un rôle de régulateur dans des relations commerciales relevant habituellement du secteur privé, pour régler les tensions apparues en matière de pénalités de retard entre les producteurs et les centrales d'achat de la grande distribution (pénalités logistiques). Ainsi une recommandation commune entre fédérations du commerce, des transports et de l'agroalimentaire a été adoptée sous la pression des pouvoirs publics mi-avril 2020, afin d'encadrer les négociations entre acteurs. L'État est également intervenu pour contenir les hausses de prix et permettre la réouverture d'activités essentielles comme les stations-services (pour les chauffeurs routiers).

En revanche, le rôle de soutien logistique des services de l'État envers les filières privées est resté limité. La cellule de la direction générale des entreprises (DGE) centralisant les besoins et les possibilités de redéploiement d'EPI n'a permis de distribuer qu'un nombre très limité de masques (un millier selon l'Association nationale des industries alimentaires - Ania), suscitant la déception des acteurs privés. Par ailleurs, tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement ont déclaré avoir enregistré des surcoûts en 2020 (liés aux EPI, à la hausse du coût du transport, à la maintenance et au nettoyage des sites industriels et à la perte d'activité). Selon le baromètre de l'Ania du 1^{er} avril 2020, l'augmentation moyenne des coûts serait de 9 % d'après le panel interrogé (environ 700 entreprises).

En sus des dispositifs de soutien de droit commun, qui ont été davantage mobilisés par la distribution que par les secteurs de production alimentaire, la chaîne d'approvisionnement a bénéficié d'aides spécifiques orientées vers la gestion des excédents, surtout au bénéfice du secteur des boissons alcoolisées, ainsi que d'aides au titre du plan de relance.

Graphique n° 3 : dispositifs de soutien financiers mobilisés



Sources : Cour des comptes d'après données MAA, France Stratégie / IGF et Etalab – les aides générales n'incluent l'activité partielle qu'à partir de septembre 2020

C - Les limites de la mobilisation en faveur de l'aide alimentaire

L'accès à l'alimentation est marqué par des inégalités sociales. Au-delà des 5,5 millions de personnes²³⁷ ayant recours à l'aide alimentaire²³⁸, les publics exposés à la précarité ont été les premiers affectés par les perturbations d'approvisionnements alimentaires. Le recours accru aux productions nationales, à la place des importations de produits de moindre coût, a concerné de façon plus aiguë les consommateurs n'ayant pas les moyens d'en assumer les surcoûts.

Le recours accru à l'aide alimentaire

Fortement désorganisées par le retrait de nombre de bénévoles seniors (60 % des 200 000 bénévoles concernés) et la fermeture des circuits de distribution habituels, les associations en charge de l'aide alimentaire, qui sont, avec les collectivités territoriales, et notamment les communes, en première ligne dans la mise en œuvre de cette politique publique (dont l'État est aussi financeur), se sont rapidement réorganisées (renfort de bénévoles salariés ou étudiants, collectes des invendus destinés aux cantines et restaurants...), pour soutenir les publics fragiles dont le nombre a augmenté pendant la crise sanitaire : jeunes privés des cantines scolaires, étudiants isolés privés à la fois de restauration collective et d'accès au marché du travail (avec une perte moyenne de revenus mensuels estimée à 274 €)²³⁹.

Les banques alimentaires ont ainsi enregistré une hausse de 20 % des demandes d'aide entre mars et juin 2020, ainsi que l'adhésion de 23 nouvelles associations partenaires dont l'action est ciblée sur les 18-25 ans et les étudiants. En Nouvelle-Aquitaine, une initiative associant le Crous (Centre régional des œuvres universitaires et scolaires) et la banque alimentaire de Bordeaux, en mars 2020, a permis de distribuer aux étudiants 52 000 colis alimentaires.

²³⁷ Inspection générale des affaires sociales, *La lutte contre la précarité alimentaire - Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*, décembre 2019, page 13 ; ce chiffre est à mettre en regard du taux de pauvreté monétaire fixé conventionnellement à 60 % du niveau de vie médian et qui, selon l'Insee, touchait 13,1 % de la population en 2019, soit une personne sur cinq.

²³⁸ Qui représentait 27 M€ en 2018 (dernier chiffre disponible), hors cofinancement du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

²³⁹ Observatoire de la vie étudiante, septembre 2020.

Au-delà des dons individuels (10 % du total), de la « ramasse » auprès des grandes et moyennes surfaces et des 75 000 tonnes sauvées du gaspillage alimentaire (comme en 2019), l'aide alimentaire a aussi bénéficié du soutien des régions et départements pour l'achat de denrées (entre 170 et 230 M€ par an)²⁴⁰ et des plans d'urgence au niveau national (232 M€) et européen (132 M€).

II - La crise sanitaire a mis en évidence des faiblesses structurelles

A - L'insuffisance des dispositifs de gestion de crise

1 - Peu d'outils adaptés de préparation de crise

Comme nombre d'acteurs, le ministère de l'agriculture n'était pas préparé à une crise d'une telle ampleur. Le plan de continuité d'activité (PCA) de l'administration centrale a été finalisé au moment de la crise sanitaire. Pour autant, dès le 17 mars 2020, le ministère a transmis une instruction aux services concernés, listant les « missions essentielles » : la sécurité sanitaire et l'instruction des aides de la PAC au plan départemental, le suivi des entreprises et la continuité des approvisionnements au niveau régional.

Les missions de surveillance et d'autorisation exercées par l'État ont été globalement maintenues, mais adaptées, qu'il s'agisse des activités de sécurité sanitaire et de lutte contre la fraude, de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments et produits animaux (DGCCRF) ou de certification sanitaire et phytosanitaire à l'export (direction générale de l'alimentation). Certaines dérogations limitées et ponctuelles ont pu être accordées, par exemple en matière d'étiquetage.

S'agissant des directions régionales et départementales de l'agriculture (DRAAF et DAAF), leur réponse à la crise sanitaire apparaît inégale. Les services déconcentrés, qui disposent structurellement d'une culture de crise, ou ceux qui ont profité en 2016 de la nouvelle organisation régionale pour actualiser leur PCA, ont su adapter sans tarder leur organisation interne. Les DRAAF qui avaient anticipé une dotation en équipements informatiques pour le télétravail ont été plus réactives (au MAA, seuls 67 % des agents étaient équipés à ce titre en mars 2020).

²⁴⁰ Cf. rapport IGAS précité.

Les PCA des filières agricoles et agroalimentaires ou de la grande distribution restent hétérogènes selon la taille des organisations. L'anticipation de stocks d'EPI demeure, comme partout, un point de vigilance, notamment pour les structures plus petites ou moins accompagnées de l'agroalimentaire qui se sont trouvées en difficulté. Peu d'initiatives des acteurs publics ont visé à les préparer à la gestion de crise, hormis quelques cas isolés et non pérennes (ex : la DRIAAF (Direction régionale et interdépartementale de l'alimentation) d'Île-de-France avec une sensibilisation, en 2017, des acteurs de la transformation alimentaire à l'intelligence économique).

Le constat essentiel est celui d'une faible prise en compte du plan de pandémie grippale H1N1 de 2011. En matière d'alimentation, ce plan comportait pourtant une fiche thématique relative aux approvisionnements alimentaires (sous pilotage du MAA), non réactualisée, alors même qu'elle identifiait des axes d'anticipation essentiels en temps de crise (l'évaluation des vulnérabilités, des capacités de stockage, etc.). Ces guides mériteraient d'être actualisés et diffusés au secteur *via* les organismes consulaires et les représentants des filières.

De façon générale, il s'agit de sensibiliser et préparer les acteurs économiques comme le public. On peut aussi regretter que les pouvoirs publics n'aient pas utilisé le site d'information gouvernemental www.risques.gouv.fr²⁴¹ pendant la crise sanitaire, durant laquelle se sont multipliés les sites d'information. La constitution de stocks familiaux dits « stocks de 3 jours » (Allemagne, Suisse, Japon, voir *infra*) permettrait d'acculturer les citoyens à la notion de risque et de réduire les effets de panique constatés temporairement dans les supermarchés sur certains produits de base.

2 - L'absence de stratégie nationale

En dehors du plan de pandémie grippale de 2011, méconnu des acteurs et donc peu utilisé, il n'existe pas en France de stratégie nationale formalisée de sécurisation des approvisionnements alimentaires, ni de service consacré à cette fonction comme cela peut exister dans d'autres pays.

²⁴¹ Site gouvernemental grand public de prévention et préparation aux crises (terroristes, sanitaires, cyber, etc.).

Des exemples étrangers de stratégies d’approvisionnement alimentaire en période de crise

Largement répandus après la Seconde Guerre mondiale en Europe, les dispositifs d’approvisionnement (stocks stratégiques, régimes de réquisition etc.) ont progressivement été démantelés. Quelques pays maintiennent néanmoins une politique de sécurisation de leurs approvisionnements.

En Suisse, en raison d’une dépendance importante aux importations en matière alimentaire (taux d’autosuffisance calorique de 59 % en 2015), la politique d’approvisionnement, prévue dans la Constitution, intègre depuis 1955 une composante alimentaire qui repose notamment sur l’obligation de constituer des stocks privés, la réduction des quantités vendues, voire le rationnement et l’optimisation de la production (consignes de priorisation, de prescription des biens à produire et de leur usage final).

L’Allemagne a adopté en 2017 une « *loi sur la fourniture de denrées alimentaires de base en cas de crise d’approvisionnement et mesures de préparation à une crise de l’approvisionnement* », qui donne autorité au gouvernement fédéral pour déclarer une crise de l’approvisionnement et prendre des mesures, y compris en amont à titre de prévention (constitution de stocks de denrées essentielles, obligation d’information sur les stocks).

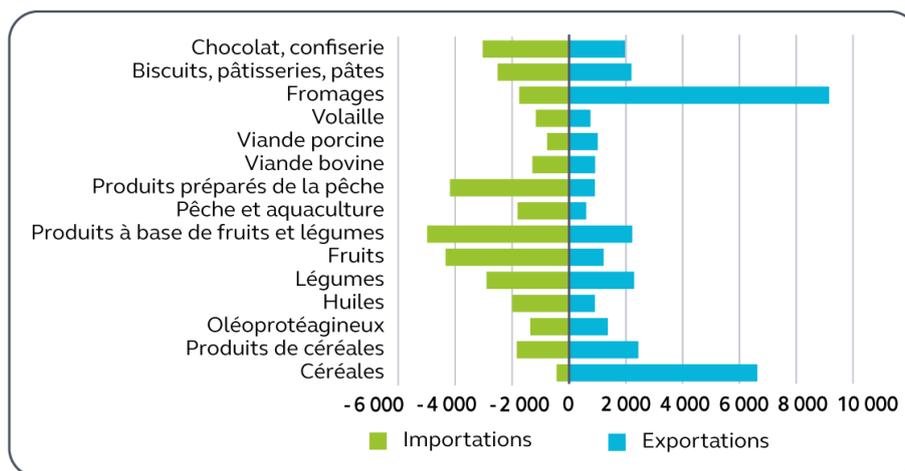
En Finlande, deux décrets de 2013 et 2018 définissent la stratégie nationale en matière d’anticipation, de gestion et de sortie de crise. En complément du dispositif de stocks, une attention croissante est aujourd’hui portée à la continuité des infrastructures essentielles et au maintien des échanges commerciaux.

Ces stratégies peuvent être portées soit par un organisme public chargé d’assurer la préparation, le suivi des stocks ou les exercices d’anticipation (Suisse et Finlande), soit par un ministère (Allemagne). Le financement des stocks est assuré par le contribuable (Allemagne, pour un coût estimé à 16 M€ par an) ou par le consommateur (Suisse, avec un coût annuel de 12 francs suisse par consommateur).

B - La dépendance nationale aux importations et à l’apport de main-d’œuvre étrangère

La production nationale ne permet pas de satisfaire toutes les habitudes de consommation (fruits et poissons en particulier). Pour certaines productions, la pression concurrentielle internationale liée aux différentiels de coûts de main d’œuvre et aux écarts de réglementation fait dépendre la France d’importations en provenance ou non de l’Union européenne : ainsi, 54 % des fruits consommés (hors fruits exotiques) sont produits en dehors du territoire national.

Graphique n° 4 : importations et exportations de produits agroalimentaires en 2019 (en M€)



Source : Cour des comptes selon données Agreste

À l'exception des céréales, les soldes commerciaux masquent des échanges croisés souvent importants. Les productions nationales ne sont en effet pas toujours adaptées à la demande française et, en cas d'indisponibilité des approvisionnements habituels à l'étranger, le recours aux produits français peut se traduire par des surcoûts pour le consommateur et par une moindre valorisation pour les producteurs. Ainsi, du fait de la perte de débouchés habituels en restauration hors domicile (RHD) et à l'export, des parties nobles de viande bovine ont dû être consommées sous forme de viande hachée.

Les approvisionnements sont également marqués par des déséquilibres géographiques. Du fait de leur isolement géographique, les territoires d'outre-mer peuvent être exposés à des vulnérabilités particulières : à La Réunion, les restrictions de circulation avec la métropole ont entraîné l'impossibilité, pour les techniciens d'entretien de machines agricoles, d'effectuer les réparations nécessaires.

En outre, la fermeture des frontières a affecté l'emploi des quelques 240 000 travailleurs saisonniers étrangers employés dans le secteur agricole pour la récolte, les soins et les plantations, mais aussi dans les industries de transformation tels les abattoirs et les conserveries, en provenance principalement de Roumanie ou de Pologne et, dans une moindre mesure, du Maroc et de Tunisie. Les travailleurs d'origine intracommunautaire, qui représentent un tiers de la main d'œuvre saisonnière, ont quant à eux pu accéder à nouveau au territoire sur simple attestation à partir du 20 mai 2020.

Des dérogations limitées ont certes été accordées à partir d'octobre 2020 par la cellule interministérielle de crise (CIC)²⁴² mais selon une procédure complexe et lourde : demandes des filières relayées par les préfets à la CIC, respect d'un protocole sanitaire validé par l'Agence régionale de santé, instruction groupée des demandes de visas par le ministère de l'intérieur, affrètement d'avions par les acteurs de la filière excluant de fait les producteurs isolés. L'inclusion, sous conditions, du travail saisonnier parmi les motifs impérieux aurait sans doute permis une gestion plus fluide, comme en Allemagne, en Italie ou au Royaume-Uni. La diminution des flux de saisonniers a en conséquence été plus limitée pour ceux venant de l'Union européenne (- 7 %) que pour les travailleurs extracommunautaires (- 14 %).

C - Le développement limité des circuits de proximité

Le taux d'autosuffisance des régions est faible, production et consommation n'étant pas territorialisées. Le degré d'autonomie alimentaire des cent premières aires urbaines françaises est en moyenne de 2 %. 97 % de la production agricole locale est consommée à l'extérieur de son territoire de production²⁴³. La consommation locale, si elle a du sens au regard des objectifs de sécurisation des flux alimentaires, notamment en période de crise, se heurte donc à des limites, en particulier au sein des grandes métropoles. Elle peut conduire à une inégalité entre consommateurs, du fait de potentiels de production inégaux quantitativement et en termes de diversité. En outre, certaines régions ne disposent pas des industries de transformation des productions locales.

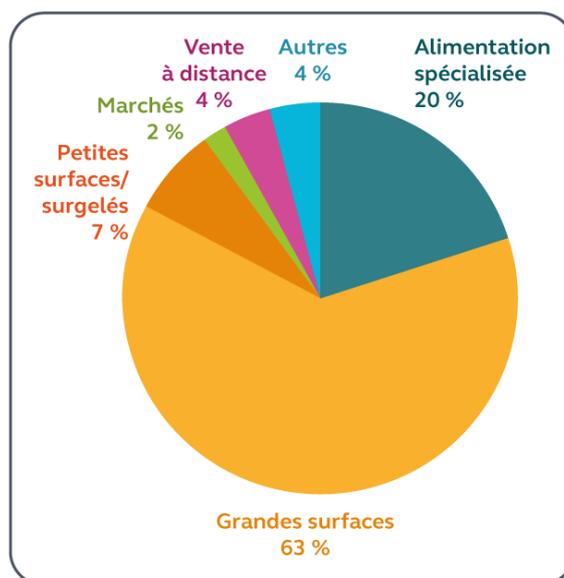
Le marché de Rungis, opérateur unique du secteur au service de l'ensemble de la région Île-de-France, constitue une exception dans un système constitué d'acteurs et de flux multiples. L'État a pu s'appuyer sur son gestionnaire (la Semmaris) pour assurer une surveillance de l'activité et identifier des difficultés de débouchés en temps réel, aucune fermeture d'espaces collectifs de vente n'ayant été constatée (à l'exception du pavillon horticole). Cette centralisation a facilité la mise en place d'aides au profit d'une partie des 1 200 grossistes de Rungis, sous forme de remises gracieuses de loyers.

²⁴² Règlement du cas des clémentines corses.

²⁴³ Cabinet Utopies, mai 2017, [note12-CNJM-03-2017-V3.indd \(utopies.com\)](#).

Les chambres d'agriculture ont également aidé les producteurs à écouler leurs productions en circuits courts (vente directe, *drive*, aide alimentaire, mise en relation avec les grandes et moyennes surfaces pour l'écoulement de produits locaux, etc.). Le chiffre d'affaires de la vente en ligne de produits alimentaires a ainsi connu une forte hausse en 2020 (+ 42 %), tout comme celui des *drive* développés par les enseignes (+ 340 %²⁴⁴) et de la livraison à domicile (+ 42 %). Il reste aujourd'hui difficile de savoir si les changements de pratiques et les tendances visant à favoriser les « circuits courts » déjà à l'œuvre se poursuivront ou s'ils seront conjoncturels.

**Graphique n° 5 : parts de marché des principaux circuits de distribution alimentaire de détail en 2019
(en pourcentage de la valeur TTC)**



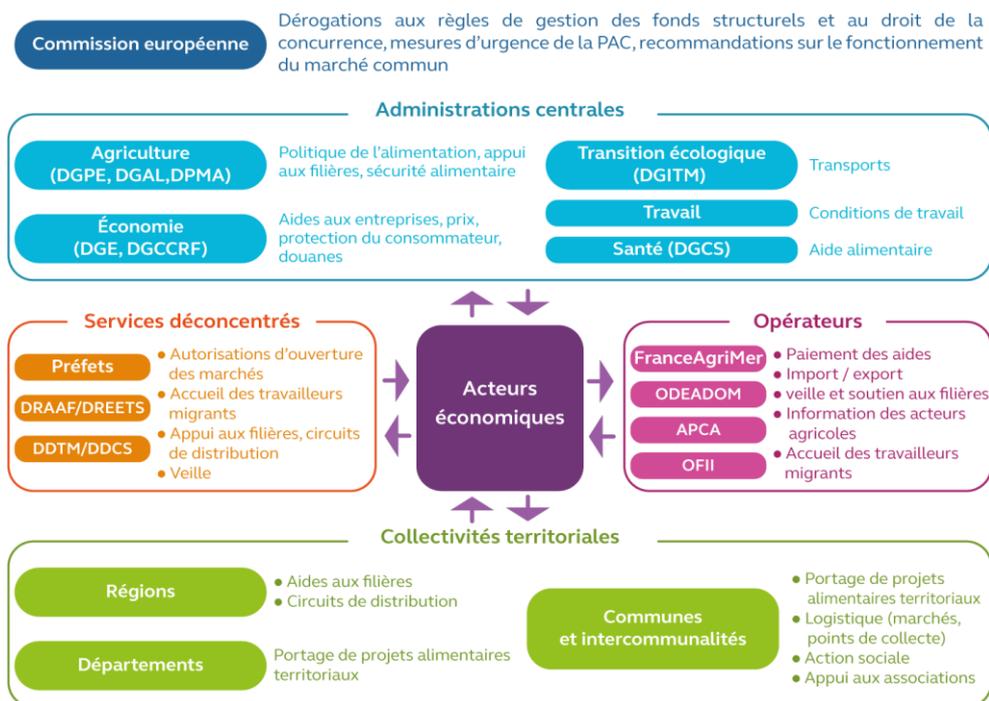
Source : Cour des comptes selon données Insee

²⁴⁴ Insee, *La situation du commerce - tendances 2020* – Décembre 2020.

III - La sécurité de l’approvisionnement alimentaire doit être mieux anticipée et organisée

Malgré la réaction globalement satisfaisante des acteurs publics et privés, qui ont agi avec pragmatisme et engagement à tous les niveaux, la réalisation d’un travail approfondi pour mieux cerner les vulnérabilités et mieux organiser la sécurité de la chaîne d’approvisionnement alimentaire est indispensable. Ce travail doit être également conduit au niveau européen.

Schéma n° 2 : cartographie des acteurs publics



Source : Cour des comptes

A - Décliner l'initiative européenne de plan d'urgence en cas de crise

L'existence du marché commun européen et les principes de libre échange ont longtemps tenu lieu de politique contre le risque de pénurie alimentaire pour de nombreux États membres, dont la France. La PAC poursuivait notamment un objectif quantitatif visant à nourrir la population européenne. La crise sanitaire a montré la nécessité d'y ajouter une réflexion globale sur l'évolution du modèle alimentaire national, et également européen.

Pendant la crise sanitaire, la Commission européenne a adopté diverses mesures pour soutenir le secteur agroalimentaire : soutien direct (relèvement du plafond *de minimis* limitant les aides d'État aux entreprises pour permettre les aides d'urgence²⁴⁵, octroi de prêts, augmentation des avances sur paiements etc...) mais aussi mesures exceptionnelles (aides au stockage privé pour soutenir les cours des produits en surproduction comme le lait) et assouplissement des modalités de la PAC (prorogation des délais, réduction momentanée du nombre de contrôles sur place). L'UE a également joué un rôle de coordination et de conseil auprès des États, en adoptant des lignes directrices sur les sujets menaçant la chaîne d'approvisionnement (lignes directrices pour la libre circulation de travailleurs essentiels au sein de l'Union européenne des 30 mars et 16 juillet 2020).

La Commission européenne a adopté le 12 novembre 2021 un « plan d'urgence » visant à garantir l'approvisionnement en cas de crise et qui prévoit un renforcement de la coordination entre États membres ainsi que la réduction de la dépendance nationale et européenne sur des segments de production.

B - Réduire la dépendance de la France aux importations

La France dépend, pour certains intrants, des importations. Les craintes sur leur approvisionnement ne se sont toutefois pas confirmées, les exploitations ayant effectué le stockage de graines et engrais²⁴⁶ lors du déclenchement du premier confinement. Ainsi, l'approvisionnement des usines d'alimentation animale bretonnes, dépendantes des installations portuaires pour la livraison de soja, a pu être maintenu.

²⁴⁵ Dans le secteur agricole, le plafond d'aides autorisées a été porté à 225 000 € par entreprise.

²⁴⁶ Pour les engrais, les livraisons sont plutôt concentrées sur la période été-automne (UNIFA (Union des Industries de la Fertilisation), historiques des campagnes de livraison d'engrais).

La réduction de la vulnérabilité aux importations, comme le font la Suisse, le Japon ou la Finlande, doit être recherchée s'agissant en particulier :

- des engrais chimiques, dont la production ne couvre que 25 % des besoins²⁴⁷, les principaux exportateurs étant la Russie, le Maroc et l'Égypte ;
- de l'alimentation animale, qui repose en partie sur l'importation de soja (61 % en provenance du Brésil) même si les volumes importés diminuent (- 40 % par rapport à 2005) grâce au développement de la culture locale et d'alternatives (tourteau de colza, pois, lupins...). Des acides aminés et vitamines sont également importés en grande majorité de Chine ;
- des emballages de divers produits alimentaires, pour lesquels des ruptures concernant notamment les conditionnements de boîtes d'œufs ont été observées (susitant le recours à d'autres fournisseurs européens en Espagne, Italie et Pologne).

Cela rend d'autant plus nécessaire le travail de recensement des vulnérabilités de la chaîne alimentaire engagé dans le cadre de l'appel à projets « résilience » du plan de relance, qui doit être poursuivi et affiné. Les intrants intervenant dans la transformation agroalimentaire (additifs, colorants, emballages) ont, certes, vocation à relever en priorité des stratégies des entreprises, mais leur présence dans de nombreux aliments transformés et dans l'alimentation animale justifie une intervention publique avec la réalisation de tests de résistance en cas de rupture.

C - Mieux connaître les stocks de réserves stratégiques

Au-delà du recensement des fragilités, il s'agit de construire une stratégie interministérielle garantissant l'approvisionnement de toute la population. Un des constats auquel l'ensemble des interlocuteurs souscrivent est celui d'une connaissance incomplète des stocks existants. Sont visés surtout les stocks de réserve stratégique destinés à pallier une indisponibilité importante des ressources stockées.

Un suivi précis est certes assuré par FranceAgriMer s'agissant des stocks de céréales et de sucre, qui font l'objet de déclarations obligatoires de la part des organismes collecteurs et qui, en fin de campagne, présentent généralement un niveau conséquent.

²⁴⁷ Selon l'association de fabricants européens d'engrais, *Fertilizers Europe*, sept des 50 principaux sites de production d'engrais en Europe se situaient en France, en 2018 (Carte des principales usines d'engrais en Europe - *Fertilizers Europe*).

Mais l'information sur les autres stocks est incomplète et dispersée. Sans aller jusqu'à constituer des réserves stratégiques d'aliments et d'intrants (comme en Suisse, Allemagne ou Finlande), il est nécessaire de mieux connaître la situation et, le cas échéant, d'identifier les manques, *via* une cartographie coordonnée au niveau central, en liaison avec les collectivités territoriales et les organisations professionnelles. Ce travail pourrait s'inscrire dans le cadre du diagnostic sur les vulnérabilités de la chaîne alimentaire à conduire par les ministères sectoriels avec le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et s'inspirer de ce qui existe pour les hydrocarbures, afin de répondre aux enjeux de sécurisation des besoins de la population et de sécurité des sites et d'en tirer les conséquences en termes de désignation des « entreprises essentielles » de façon plus souple que ce qui existe pour les quelques opérateurs d'importance vitale (OIV)²⁴⁸ ou le service de sécurité nationale²⁴⁹.

²⁴⁸ Cf. l'article L. 2151-1 du code de la défense : le dispositif de sécurité des activités d'importance vitale ne permettant de désigner que des opérateurs disposant d'établissements, ouvrages ou installations nécessaires à l'exercice de leurs missions vitales, le secteur alimentaire est de fait peu couvert.

²⁴⁹ Le service de sécurité nationale est applicable au personnel des OIV et son recours est décidé par décret en conseil des ministres. Ce dispositif n'a pas été activé durant la crise sanitaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La résilience de la chaîne d’approvisionnement alimentaire dépend avant tout de la solidité des acteurs économiques, de la diversité des circuits et modes de distribution et de la capacité à les réorienter rapidement en fonction des perturbations rencontrées. L’épidémie de covid 19 a mis en évidence la réactivité et le pragmatisme des divers acteurs de la chaîne, la puissance publique ayant surtout exercé, comme pour d’autres secteurs-clés de l’économie, un rôle d’accompagnement de l’impact de la crise.

Il est urgent néanmoins que l’État se dote d’une véritable stratégie de préparation et de conduite de crise. Son élaboration ne peut faire l’économie d’un travail prospectif sur le modèle national agricole, ce qui suppose de trouver un équilibre entre la sécurité de l’approvisionnement de la population et les flux d’échanges vers les pays clients. L’organisation de l’aide alimentaire, déléguée au secteur caritatif et aux collectivités territoriales, doit également être confortée en prévision d’une crise nouvelle.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. établir d’ici fin 2023 un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires pour en tirer les conséquences en termes d’identification des stocks de réserves stratégiques et des entreprises essentielles afin de faciliter l’accès de tous à l’alimentation (MAA, MEFR, SGDSN) ;*
 - 2. en lien avec les réseaux consulaires et les organisations professionnelles, renforcer dès 2022 l’accompagnement des petites et moyennes entreprises des secteurs agricoles et agroalimentaires dans la préparation aux crises afin d’assurer la continuité de leur activité (MAA et MEFR).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	243
Réponse du président de la SEMMARIS.....	246
Réponse du président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA)	246

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la directrice générale de FranceAgriMer
Monsieur le Président de la Fédération française des banques alimentaires (FFBA)

Destinataire n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez souhaité recueillir mes observations sur le chapitre du rapport public annuel consacré à sécurité des approvisionnements alimentaires pendant la crise sanitaire. Ce chapitre souligne à juste titre la résilience globale du secteur alimentaire observée pendant la crise sanitaire. Elle a été permise par la coordination de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire, par l'engagement remarquable des salariés du secteur, mais aussi par une mobilisation constante des pouvoirs publics, du niveau politique au niveau administratif, qui a permis de fluidifier les relations économiques. L'action des pouvoirs publics a en particulier permis de traiter les difficultés logistiques considérables, les problématiques de main d'œuvre, ainsi que le niveau de trésorerie des entreprises à travers des dispositifs d'aide aux entreprises transversaux et sectoriels.

Pour autant, cette crise a aussi révélé certaines faiblesses de notre économie en termes de dépendance aux importations de pays tiers sur certains produits. Elle a également mis en évidence les questions de précarité alimentaire qui touchent malheureusement une part importante de la population. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ont publié le 23 juillet 2021 les premiers résultats d'un dispositif de suivi de l'aide alimentaire en France mis en place début 2021. Ces premiers résultats, provisoires, montrent que le volume des denrées alimentaires distribuées par les associations disposant d'une habilitation nationale ou régionale a augmenté de 10,6 % en 2020 par rapport à 2019. Dans le même temps, ces associations ont enregistré une hausse de 7,3 % des inscriptions. Ces évolutions sont plus marquées que celles observées au cours de l'année précédente (+ 2,9 % pour les volumes et + 4,4 % pour les inscriptions entre 2018 et 2019).

Je partage globalement les observations faites par la Cour sur la nécessité de renforcer la préparation aux crises futures, tout en assurant un plus fort degré d'indépendance en intrants stratégiques et en favorisant les circuits de proximité. Je souligne néanmoins que l'expérience a montré que les outils de gestion de crise existants, en interne au ministère de l'agriculture et de l'alimentation comme au niveau interministériel, présentaient déjà un degré très satisfaisant d'efficacité.

Le renforcement des circuits de proximité est l'une des priorités du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, qui a mis en place une augmentation substantielle des moyens au service des projets alimentaires territoriaux dans le cadre de France Relance. Avec un budget dédié de 85 millions d'euros, 151 nouveaux projets alimentaires territoriaux (PAT) ont été co-financés en 2021 et l'État investit 77 M€ dans les PAT existants. Le déploiement est sans précédent : pratiquement tous les départements comportent au moins un PAT et désormais près de 300 PAT sont labellisés.

L'augmentation de l'approvisionnement local est cependant indissociable du renforcement du marché unique. À cet égard les mesures prises précocement par la Commission européenne en matière de fluidité de la logistique (corridors verts en particulier) ont été déterminantes pour le bon fonctionnement du secteur alimentaire et plus généralement de toute l'économie.

En qui concerne les difficultés d'approvisionnement des entreprises du secteur en masques relevées par la Cour, il faut souligner que celles-ci sont liées à des difficultés logistiques d'acheminement des lots nécessaires dans un contexte de rareté de ces équipements et de fort éclatement territorial des entreprises du secteur, composé majoritairement de très petites, petites et moyennes entreprises. L'impossibilité pour Santé publique France de procéder à cet acheminement a conduit à une solution dans laquelle le groupe Tereos assurait le relais territorial. Peu d'industriels ont toutefois effectué les démarches pour récupérer les lots de masques qui leur avaient été attribués.

La première recommandation faite par la Cour, consistant à établir un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires, entre pleinement en résonance avec la publication par la Commission européenne, le 12 novembre 2021, d'une communication relative à un plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en temps de crise. Cette communication prévoit notamment de cartographier les risques et vulnérabilités par une étude dédiée, et de mettre en place un tableau de bord d'indicateurs avancés. Elle prévoit également la mise en place d'un groupe d'experts pour favoriser la coordination entre États-membres.

Les travaux interministériels pilotés à ma demande par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) visent à élaborer une stratégie nationale de résilience. À ce titre, l'approvisionnement alimentaire des populations en cas de crise, la continuité d'activité des opérateurs ainsi que la résilience individuelle et collective des citoyens sont analysés dans une approche multi-risques.

La seconde recommandation, relative à l'accompagnement des petites et moyennes entreprises, s'inscrit en continuité de l'action menée par le Gouvernement pour assurer la solidité économique des entreprises du secteur agricole et agroalimentaire. Cela a pris d'abord la forme des aides de crise pour pallier les situations les plus urgentes, puis de mesures plus structurelles à travers France Relance : plan de structuration de filières, plan protéines, plan abattoirs, mais aussi aides la modernisation des exploitations agricoles et à leur adaptation au changement climatique. Le secteur agroalimentaire a été inclus dans l'appel à projets sur le « soutien à l'investissement et la modernisation de l'industrie » (appel à projets « résilience »). Le fonds de soutien à l'investissement industriel dans les territoires (appel à projets « territoires ») participe également au soutien de projets agroalimentaires ayant des retombées socioéconomiques fortes pour le territoire. À ce jour, 20 % des projets lauréats appartiennent au secteur agroalimentaire. Doté initialement de 400 millions d'euros sur les crédits de relance, cet appel à projets a été abondé à deux reprises pour atteindre 850 millions d'euros.

Dans le cadre de France 2030, le Gouvernement va également investir dans les secteurs stratégiques de notre économie, dont le secteur agricole et alimentaire, sur l'ensemble du continuum depuis la recherche, l'innovation, jusqu'à l'industrialisation.

Enfin, il faut souligner que le Gouvernement, en particulier le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, entretient un dialogue permanent avec les organisations professionnelles, de l'amont agricole jusqu'à la distribution, par le biais notamment des conseils spécialisés de FranceAgriMer. L'un des rôles de ces conseils spécialisés est d'analyser la conjoncture de chaque filière et de proposer des mesures d'adaptation si besoin. L'accompagnement des entreprises individuelles est quant à lui principalement du ressort des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt (DRAAF), et notamment des correspondants agroalimentaires présents dans chaque région, à qui il a été demandé d'identifier une liste resserrée d'entreprises à suivre en priorité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SEMMARIS

J'ai pris connaissance du chapitre « C - Le développement limité des circuits de proximité » destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes concernant « La sécurité des approvisionnements alimentaires pendant la crise sanitaire ».

Si la Cour souhaite être la plus exhaustive possible, j'aimerais attirer son attention sur deux éléments complémentaires.

D'une part, le carreau des producteurs du Marché international de Rungis, financé en partie par la Région Île-de-France, concentre une part essentielle de la production maraîchère de l'Île-de-France.

D'autre part, l'État, et notamment le Premier Ministre Jean Castex, conscient de la nécessité de promouvoir les circuits courts et connaissant la qualité et la fiabilité du service public d'État assuré par la SEMMARIS, a décidé de confier à celle-ci, au travers du projet AGORALIM, l'extension dans l'est du Val-d'Oise de la plateforme de circuits de proximité du Marché d'intérêt national de Paris-Rungis.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES INDUSTRIES ALIMENTAIRES (ANIA)

Suite à votre demande, vous trouverez ci-dessous les réponses apportées par l'ANIA.

S'agissant du rôle de régulateur de l'État évoqué dans le chapitre, nous précisons qu'il a également concerné les tensions entre les services entre les industriels de l'agroalimentaire et la grande distribution (pénalités logistiques).

Par ailleurs, le sujet de la disponibilité et du coût du transport a été un sujet sensible dès le début de la crise. Ainsi, sous l'égide du Ministère des transports qui a été très actif au côté opérateurs (DGITM), les organisations professionnelles de la chaîne alimentaire, réunissant les secteurs de l'industrie agroalimentaire, de la distribution à dominante alimentaire, du transport et de la logistique, ont signé le 17 avril 2020 une recommandation commune afférent au transport – les organisations ont réaffirmé l'engagement des filières à remplir ensemble leur mission au service de nos concitoyens et en dépit des conditions difficiles inhérentes à la crise : contribuer au maintien de l'activité pour nourrir 67 millions de Françaises et de Français.

Par ailleurs, s'agissant du nombre limité de masques distribués, nous précisons que, si cela s'est avéré vrai notamment au début de la crise, la mise en place d'une plateforme d'achat d'EPI a ensuite permis de fournir des contacts pour certains approvisionnements.

L'équipe de l'ANIA est à votre disposition pour toute information complémentaire.
