



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mesures COVID-19 et secteur agricole et agroalimentaire

**Parangonnage des mesures d'urgence mises en place
par l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne,
le Portugal et le Royaume-Uni**

Rapport n° 21110

établi par

Marie-Frédérique PARANT

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

Geneviève REY

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Juin 2023

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION	7
1. UN CONTEXTE INEDIT	9
1.1. Une succession de crises sans précédent depuis des décennies.....	9
1.1.1. Un train de plans qui s'imbrique avec des processus politiques parallèles	10
1.1.2. Un investissement humain et organisationnel hors norme	11
1.2. Une méthodologie adaptée	11
1.2.1. Le cadre de la procédure « Études Comparatives Internationales » (ECI).....	11
1.2.2. Le questionnaire : l'esprit et la lettre	13
1.2.3. Une mise en perspective avec les bilans disponibles	15
2. LES APPORTS DU PARANGONNAGE REALISE POUR SIX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE ET LE ROYAUME-UNI	17
2.1. La résilience de la chaîne alimentaire.....	17
2.2. Les dispositifs transversaux de soutien en période de crise	18
2.3. Les dispositifs spécifiques au secteur agricole	19
2.4. La gouvernance	22
2.5. Les modifications législatives et réglementaires	22
2.6. Les plans de relance.....	23
2.6.1. L'articulation entre mesures structurelles et conjoncturelles	23
2.6.2. La question de l'innovation	24
2.6.3. Les sollicitations du régime d'aide européen	25
2.6.4. La gestion du versement des aides	26
2.6.5. Sur quelles bases ont été versées les aides ?	27
2.6.6. Les contrôles mis en place	27
2.7. Le retour d'expérience et les indicateurs de productivité du secteur agricole	28
3. PREMIERS ENSEIGNEMENTS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES FRANÇAISES	29
3.1. L'enjeu de l'évaluation	29
3.1.1. Importance-clé du suivi <i>in itinere</i>	29
3.1.2. Le temps des bilans, revue de projets, retours d'expérience... reste à venir.....	29
3.1.3. Un défi méthodologique pour les économistes	31
3.2. Points forts, bonnes pratiques, vulnérabilités.....	32
3.2.1. Bonne résilience globale de la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire pendant la pandémie.....	33
3.2.3. Un éclairage renouvelé dans le débat sur l'érosion de la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire français.....	35

3.2.4. Focus sur quelques points de vigilance	37
3.2.5. « Crash test » réussi pour la capacité d'adaptation des États membres et instances européennes ?	39
3.3. Un changement (durable) de paradigme au niveau européen/mondial ?	42
3.3.1. Le retour de l'inflation	42
3.3.2. Irruption dans l'agenda politique de la souveraineté alimentaire et énergétique	43
3.3.3. De nouveaux enjeux géopolitiques	44
CONCLUSION.....	47
ANNEXES	48
Annexe 1 : Lettre de mission	49
Annexe 2 : Note de cadrage	51
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	55
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	56
Annexe 5 : Bibliographie	58
Annexe 6 : Chronologie UE – Imbrication des dispositifs relatif à la crise COVID-19, à la réforme de la PAC, au Pacte vert	61
Annexe 7 : Organisation de l'évaluation institutionnelle en France.....	64
Annexe 8 : Cahier des charges ECI.....	65
Annexe 9 : Synthèse des dispositifs financiers mobilisés en faveur du secteur agricole et agroalimentaire par la France.....	73
Annexe 10 : ECI – Parangonnage des mesures d'urgences en Europe <i>in itinere</i>	74
Annexe 11 : Synthèse des réponses pays au questionnaire ECI	77
Annexe 12 : Régimes d'aides approuvés sur la base de l'encadrement temporaire COVID-19 au profit des éleveurs bovins allaitants.....	114
Annexe 13 : Parangonnage filière porc	116
Annexe 14 : Articles du TFUE mis en jeu dans le traitement de la crise COVID-19	117
Annexe 15 : Extraits de l'étude du Parlement européen de 2021 sur les impacts du COVID-19 sur l'agriculture européenne.....	118
Annexe 16 : Illustration par l'exemple : l'évaluation volet « Protéines végétales » du plan France Relance.....	132
Annexe 17 : Pour aller plus loin dans l'analyse comparée des indicateurs de compétitivité	134
Annexe 18 : Illustration par l'exemple : deux cas d'analyse contrefactuelle tirés de la littérature	135
Annexe 19 : La compétitivité de l'agriculture française en débat	136
Annexe 20 : De la volatilité du solde du commerce extérieur agroalimentaire.....	139
Annexe 21 : Plan d'urgence européen visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise.....	141

RESUME

Le travail de parangonnage des mesures d'urgence mises en place face à la crise du COVID-19 pour le secteur agricole et agroalimentaire qui a été réalisé pour sept pays (l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni) a constitué un exercice complexe.

Commandé au CGAAER fin 2021, il s'est déroulé dans un contexte inédit de succession de crises (rebondissement COVID-19 puis conflit en Ukraine et accidents climatiques), qui a donné lieu à un train de plans d'action, imbriqués progressivement avec les dynamiques parallèles de la révision de la Politique agricole commune, du *Green deal* et du plan de relance européen *NextGenerationEU*.

Il a été conduit selon la procédure ECI (Études comparatives internationales) de la direction générale du Trésor et mise en œuvre par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. La mission s'est focalisée sur la région Europe et, en son sein, sur un échantillon de pays d'intérêt agricole ayant eu des stratégies de gestion de la crise COVID-19 restant comparables. L'objectif étant de collecter des informations relatives aux mesures conjoncturelles et structurelles et d'évaluer leur impact sur la compétitivité du secteur ; les questions ont porté principalement sur :

- la façon dont les États ont géré l'impact des mesures de confinement sur la résilience de la chaîne alimentaire, au travers de dispositifs de crises ;
- la nature des dispositifs, transversaux et spécifiques, ainsi que les processus décisionnels ayant concouru à leur conception ;
- leurs modalités de gouvernance et de mise en œuvre ;
- le calendrier et les modalités de conception des plans de relance mis en place à la suite.

Les résultats du présent parangonnage, tout comme les autres comparaisons qui ont pu être établies, mettent en évidence des dispositifs très voisins au sein de l'UE, même s'ils ont pu être structurés et mobilisés différemment selon les pays. La comparaison n'apporte en conséquence que peu d'éclairage différentiel sur les choix français.

La mission s'est également attachée à apporter une lecture des divers exercices de retour d'expérience sous l'angle de l'impact sur la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire français et européen et de leur évolution sur la période 2020/2023.

L'exercice a conduit à formuler cinq recommandations, portant sur le véritable travail de RETEX¹ qui reste encore à conduire, l'importance d'aborder la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement de manière systémique, la nécessité d'intégrer dans les évaluations la précarité alimentaire en temps de crise, l'intérêt d'explorer la définition de la souveraineté alimentaire et son statut juridique, ainsi que la nécessité de réinvestir la question de la hiérarchisation des usages et des productions des espaces agricoles et forestiers.

Mots clés : COVID-19 – politique publique – mesure provisoire – parangonnage – Allemagne – Espagne – Italie – Pays Bas – Pologne – Portugal – Royaume Uni – Europe – gestion des risques – crise économique – approvisionnement – chaîne alimentaire

¹ Retour d'expérience

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Organiser un véritable travail de retour d'expérience (RETEX) :

- Identifier pour le secteur agro-alimentaire un jeu d'indicateurs macro-économiques robustes permettant d'assurer le suivi de sa compétitivité sur de longues séries et au travers d'évènements disruptifs.
- Établir sur cette base un plan d'urgence et/ou une boîte à outils « prêts à servir » en cas de crise majeure.
- S'assurer que la thématique soit présente dans des travaux de recherche/développement en histoire de l'économie.

R2. Aborder la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement dans une approche stratégique systémique : risques logistiques (transport, emballages, main d'œuvre...), risques pour la production (engrais, semences, phytosanitaires, alimentation animale, machinisme agricole et autres intrants), sécurisation de l'approvisionnement en énergie (carburants, production et transformation), réserves stratégiques, etc.

R3. Intégrer dans les évaluations la question de la précarité alimentaire en temps de crise.

R4. Explorer la définition de la souveraineté alimentaire et son statut juridique, son incidence sur la politique agricole (foncier, installation...), sa dimension sécurité sanitaire, sa gouvernance (rapport État/région).

R5. Réinvestir, dans le cadre de la Stratégie nationale bas-carbone et de la Programmation pluriannuelle de l'énergie, la question de la hiérarchisation des usages et des productions des espaces agricoles et forestiers.

INTRODUCTION

En janvier 2020, le CGAAER publiait sous le titre « Agri2050 » un rapport issu d'un travail intitulé « *Signaux faibles, nouveaux acteurs du commerce international des produits agricoles et alimentaires : contribution à une analyse prospective pour l'élaboration des politiques agricoles française et européenne* »², conduit par dix de ses membres au cours des mois précédents.

L'hypothèse d'une pandémie entraînant des milliers de morts et une désorganisation générale de l'économie et des sociétés avait été envisagée dans le récit d'un scénario reposant sur une rupture. Elle en avait été écartée en cours de relecture, jugée par les garants de la méthodologie prospective comme une dystopie post-catastrophe relevant de la science-fiction et n'ayant pas sa place dans ce type de d'exercice.

Quelques semaines plus tard, la France et le monde expérimentaient des mois de confinement, un arrêt des échanges, un bouleversement du quotidien à l'échelle de la planète, puis une campagne de vaccination mondiale... La pandémie de COVID-19 s'est traduite en France par quatre vagues épidémiques, au printemps et à l'automne 2020, début 2021, puis pendant l'été 2021, entraînant au total trois confinements et plusieurs mois de fortes contraintes sur les déplacements, notamment internationaux. Sur cette période, elle a provoqué dans notre pays 116 000 décès et 460 000 hospitalisations. Les statistiques quotidiennes sont toujours accessibles. Au 28 juin 2023, le bilan s'est encore alourdi et s'établit en France à 167 923 morts pour près de 40 millions de cas recensés³. L'épidémie a fait à ce jour près de 7 millions de morts dans le monde et plus de 2 millions de victimes en Europe².

Depuis la fin 2019, l'économie mondiale est entrée avec la crise sanitaire COVID-19 dans la phase de turbulence la plus grave qu'elle ait connue depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Le secteur agricole et alimentaire, bien que moins touché que d'autres, n'a pas échappé à cette récession, faisant face par ailleurs au défi de continuer à nourrir la planète, dans un contexte général sanitaire et climatique complexe.

Les gouvernements ont été contraints de mettre en place des aides conjoncturelles d'urgence, dans le cadre jusqu'alors inconnu d'un confinement généralisé - bien que diversement conçu - et concernant tous les secteurs, puis dans un second temps des aides structurelles de relance des économies – avec des niveaux d'intervention différents selon les pays, au niveau mondial, mais aussi européen, sans qu'à ce jour les conséquences en aient été évaluées.

Le déclenchement début 2022 d'un conflit sur le continent européen, impliquant des États fortement producteurs et consommateurs de produits agricoles, est venue aggraver l'incertitude qui régnait déjà sur les marchés mondiaux, entraînant à son tour de nouveaux trains de mesures, dans le cadre d'un plan de résilience.

L'objectif initial de la mission, qui était de collecter des informations relatives aux mesures conjoncturelles et structurelles mises en place dans des pays d'intérêt et de chercher à en connaître les impacts potentiels sur les politiques commerciales et la compétitivité, s'en est trouvé à la fois compliqué et enrichi.

² AGRI 2050, Une prospective des agricultures et des forêts françaises. Rapport CGAAER n°18 066, janvier 2020, coordination Hervé Lejeune, 198 p. (version grand public parue également sous le titre « Et si l'agriculture était la solution ? L'agriculture française en 2035... les scénarios à l'horizon 2050 » aux Éditions France Agricole en 2021).

³ Statistiques OMS, site <https://covid19.who.int/region/euro/country/fr> (site actualisé présentant des données de synthèse très aisément accessibles)

Au printemps 2023, malgré l'abondante littérature produite, les retours d'expérience accessibles, en France comme à l'étranger, portent fort logiquement d'abord sur le secteur de la santé, ainsi que sur quelques nœuds logistiques identifiés dès les tout premiers jours de l'épidémie, comme par exemple les contrôles frontaliers, l'organisation des transports et des déplacements de main d'œuvre... Les premiers bilans quantitatifs ont été réalisés fin 2022 et début 2023 par type de mesures budgétaires. Le temps de l'évaluation de cette période complexe n'est clairement pas encore arrivé, encore moins celui de la mise en perspective historique. Les éléments réunis à l'occasion de ce parangonnage ont vocation à contribuer aux travaux qui ne manqueront pas d'être conduits dans d'autres cadres au cours des prochaines années. L'exercice de mise en perspective qui l'accompagne illustre à quel point les études réalisées restent marquées par le prisme d'une actualité mouvante et se trouvent parfois remis en question à peine publiés. Le présent rapport, certes moins ambitieux que le cahier des charges d'origine, aura le mérite de proposer aux analystes du futur une collecte d'informations représentative de la vision qu'il est possible d'avoir du secteur agricole et agro-alimentaire en cette mi-2023.

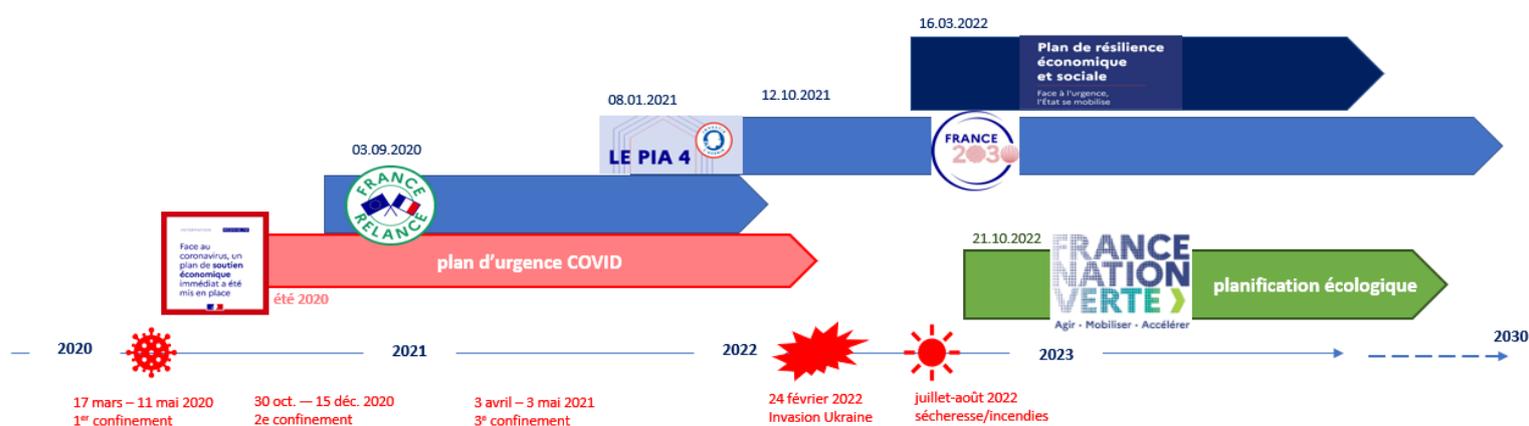
1. UN CONTEXTE INEDIT

La chronologie des crises mondiales a été marquée dans les années 70 par la guerre des six jours et du Kippour, la guerre du Liban, les chocs pétroliers, puis, dans les années 2008/2013 la crise financière. Celle-ci a provoqué une flambée des prix et plus généralement une forte volatilité des prix des matières premières, également liée aux dérégulations post OMC et, en Europe, aux évolutions de la Politique Agricole Commune (PAC). Des émeutes de la faim, conséquence d'un déséquilibre de marché lié à une offre alimentaire insuffisante sur les marchés mondiaux, ont aggravé la situation dans certains pays. Aucune de ces crises n'a entraîné de véritables problèmes de sécurité alimentaire pour l'Union européenne. Après quelques alertes – déjà sanitaires mais limitées au secteur agricole (grippe aviaire, peste porcine...) – le COVID-19 été le révélateur de la fragilité de nos économies par rapport aux besoins vitaux comme ceux assurés par le secteur agricole et agro-alimentaire. Par ailleurs, la guerre en Ukraine a confirmé que les fondamentaux de marché pouvaient être dépassés par un conflit militaire opposant deux géants des marchés mondiaux agricoles.

1.1. Une succession de crises sans précédent depuis des décennies

L'ensemble des exercices de bilan, évaluation ou retour d'expérience liés au traitement de la crise sanitaire se sont déroulés dans un contexte complexe, en raison du caractère sans précédent des bouleversements induits par l'épidémie de COVID-19 d'une part, des interférences entre mesures d'urgence et mesures de relance au fil de ses rebondissements entre 2020 et 2022, d'autre part. L'intrication des causes et des effets s'est encore accrue avec le conflit en Ukraine en 2022 et le sévère épisode de canicule/sécheresse/incendies de l'été 2022 qui ont rappelé brutalement l'importance des questions énergétiques et l'urgence climatique et amplifié le retour à l'agenda politique de la notion de souveraineté alimentaire et énergétique.

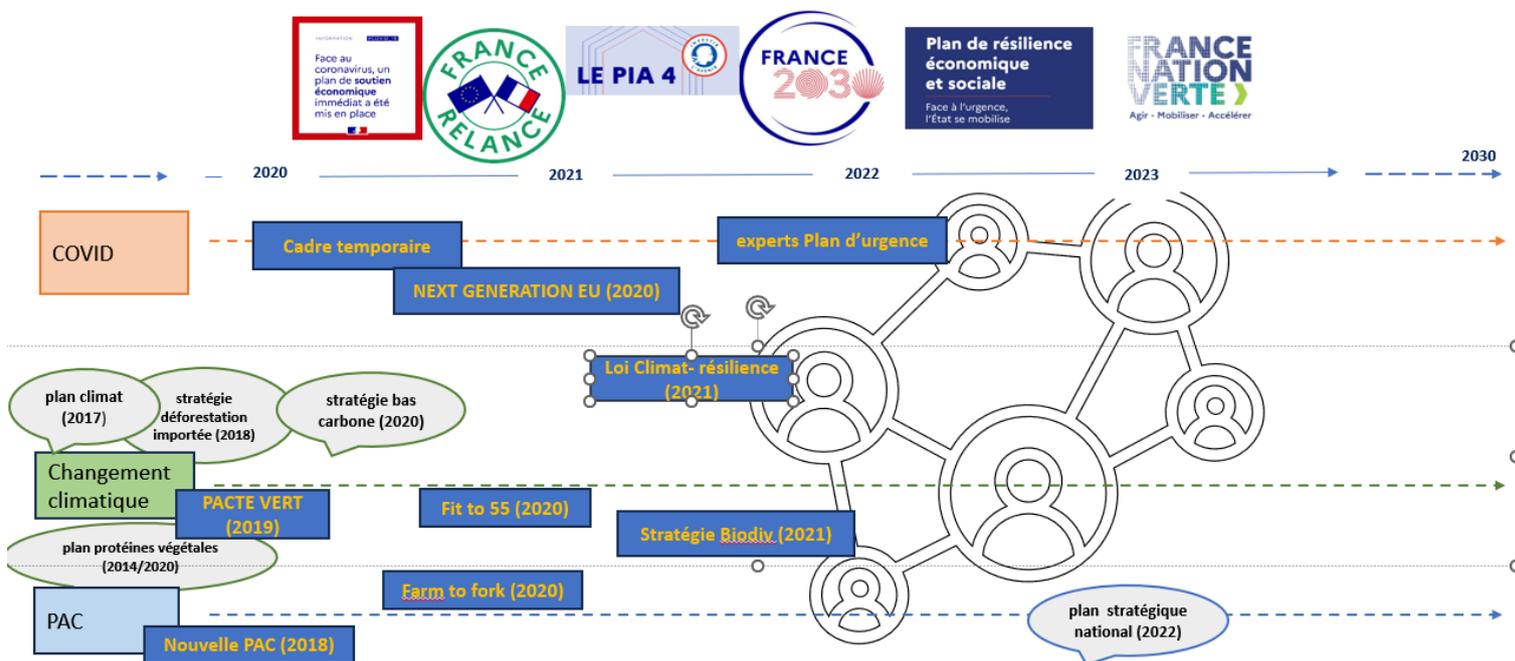
En effet, des prémisses incertaines de la crise sanitaire à la brutale entrée en guerre en Ukraine, un véritable train de plans pour faire face aux problèmes aigus immédiats et préparer l'avenir se sont succédé.



Aux plans d'urgence pour assurer la couverture des besoins de base des populations et la survie des filières économiques des entreprises, ont succédé rapidement des plans de relance coordonnés au niveau UE (une première), puis des plans de résilience face à la crise énergétique déclenchée par le conflit en Ukraine. Le schéma ci-dessus illustre l'enchaînement de ces plans en France.

1.1.1. Un train de plans qui s'imbrique avec des processus politiques parallèles

Aux télescopages répétés avec une actualité chargée et toujours renouvelée (Ukraine/énergie et canicule/incendies/climat) s'ajoute un interfaçage de plus en plus important des plans successifs d'urgence puis de relance avec d'autres stratégies en cours de définition et/ou de mise en œuvre. Les objectifs s'en sont trouvés progressivement combinés avec ceux issus de l'avancée des processus de déclinaisons des conventions internationales (Climat, Biodiversité...) d'une part, de la nouvelle politique agricole commune (PAC) de l'autre.



L'annexe 6 propose une chronologie illustrant au niveau de l'Union européenne l'imbrication des dispositifs relatif à la crise COVID-19, à la réforme de la PAC, au Pacte vert. Le schéma ci-dessus les met en regard des plans français de la dynamique COVID-19 et post-COVID-19 (dispositifs UE visualisés en écriture jaune sur des formes rectangulaires à fond bleu).

Ce contexte inédit pose de multiples questions, dont celles :

- de la gestion des interfaces, de traçabilité des mesures, dans un mouvement de requalification progressive et de convergence (en France, ce mouvement s'est amorcé dès France Relance, amplifié avec France 2030 et la planification écologique aura à relever le défi de la synthèse et du « bouclage » avec les mesures antérieures) ;
- de l'intégration des objectifs dans le détail des modalités (impact et bilan carbone, empreinte biodiversité, responsabilité environnementale et sociale, consommation énergétique, impact sur la qualité de l'air...), bien au-delà d'une seule éco-conditionnalité ou alors avec une acception très étendue du concept ;
- des difficultés de « bouclage » et de cohérence entre les mesures, notamment entre les niveaux européen et national.

1.1.2. Un investissement humain et organisationnel hors norme

Ce contexte de « polycrise », où une actualité chasse l'autre, a entraîné une charge de travail additionnelle considérable pour les entreprises comme les administrations, centrales et déconcentrées et les opérateurs pour la conception, la mise en œuvre opérationnelle, l'appropriation, le pilotage budgétaire et financier des plans successifs – le tout dans un contexte totalement inédit de confinement, travail à distance etc. C'est en particulier le cas de tous les agents qui étaient impliqués fortement dès le début de la crise sanitaire, dans des activités vitales et notamment la sécurité alimentaire de la population.

La gestion de cette période a constitué une vraie prouesse, alors que parallèlement se poursuivaient la gestion courante (sur les questions de veille sanitaire animale et végétale par exemple), les dernières vagues de réformes de l'État⁴ et également les déclinaisons de processus internationaux rappelés en § 1.1.1. Les structures d'évaluation elles-mêmes se sont trouvées mobilisées par la gestion de la crise et leur activité orientée vers l'ajustement et l'adaptation permanente des mesures. La capacité d'adaptation dont tous ont fait preuve s'est ainsi, sans surprise, accompagnée d'un sentiment d'être toujours en réaction et d'être rattrapé voire dépassé par l'actualité des crises – au moment même où l'on essaie d'anticiper ou d'accompagner une relance. Le risque est de voir apparaître insidieusement à la longue un effet d'essoufflement et de lassitude.

1.2. Une méthodologie adaptée

1.2.1. Le cadre de la procédure « Études Comparatives Internationales » (ECI)

Vous avez dit « ECI » ?

Les services économiques en Ambassade peuvent être mobilisés pour la production d'études comparatives internationales (ECI). Ces études permettent, sur commande de différentes administrations, du Gouvernement ou des parlementaires, d'évaluer les réponses apportées dans différents pays (huit maximum) à une problématique donnée. Elle est mise en œuvre sous la forme d'un formulaire français/anglais d'une vingtaine de questions et comporte le questionnaire renseigné pour la France. Les services économiques peuvent utiliser les informations dont ils disposent « sur étagère » et/ou réaliser des interviews des services compétents.

La procédure ECI est mise en œuvre par le réseau international du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (direction générale du Trésor). Pour les sujets agricoles, la DG Trésor est saisie par le MASA via le service international de la DGPE. Ce sont les Conseillers aux Affaires Agricoles (CAA) qui en sont les chevilles ouvrières au sein des services économiques des Ambassades. Le détail des modalités figure en première partie de l'annexe 8)

La crise COVID-19 a du reste fait l'objet d'un ECI *in itinere* de la DG Trésor qui lui a consacré une note de synthèse, reproduite en annexe 10. L'encadré ci-après reprend la présentation qui en est faite le site Internet du Ministère.

⁴ Comme par exemple celles des services déconcentrés de l'État (SGDD) ou encore celle des BTS en enseignement agricole (MIREX et rénovation)

Le Sénat a salué l'intérêt de ce type d'exercice dans son rapport d'information sur les services économiques à l'étranger ⁵ : « Dans le contexte de crise sanitaire, les comparaisons réalisées par les services économiques à l'étranger se sont révélées particulièrement utiles, en analysant tant la diversité des mesures de restriction de liberté adoptées que les réponses apportées par les différents États pour limiter les conséquences de la crise sanitaire ».

Parangonnage des mesures d'urgences en Europe ... un ECI « in itinere » conduit par la DG Trésor (avril 2021)

(travaux menés par les services économiques de Berlin, Londres, Vienne, Bruxelles, Sofia, Zagreb, Copenhague, Madrid, Helsinki, Athènes, Budapest, Dublin, Rome, La Haye, Varsovie, Lisbonne, Prague, Bucarest, Bratislava, Stockholm et Berne)

Similarité des actions prises en faveur des entreprises, rôle crucial des dispositifs d'activité partielle

L'étude souligne la similarité des actions prises par la plupart des pays européens en faveur des entreprises, ainsi que le rôle crucial des dispositifs d'activité partielle pour stabiliser le revenu des ménages et protéger l'emploi.

Les mesures recensées par les services économiques sont classées en trois catégories :

1. mesures budgétaires avec un impact direct sur le déficit public ;
2. reports de charges et assimilés (ayant un impact direct sur la dette publique, mais non sur le déficit) ;
3. garanties de prêts et assimilés (sans impact direct ni sur le déficit, ni sur la dette).

Ces mesures sont ensuite ventilées selon plusieurs catégories macroéconomiques : mesures sanitaires ; préservation de la main d'œuvre et soutien au revenu des ménages ; soutien à la liquidité des entreprises ; aides aux secteurs les plus affectés.

Les principales conclusions

1. L'ensemble des mesures d'urgence annoncées mi-février pour 2020 et 2021, hors mesures de trésorerie et garanties, totalise à ce stade 5,8 % du PIB 2019 en moyenne en zone euro.
2. Les mesures d'activité partielle, qui représentent plus du quart du montant des mesures d'urgence en zone euro, ont été essentielles pour stabiliser le revenu des ménages pendant la crise et protéger l'emploi.
3. Les mesures de soutien aux entreprises ont été relativement similaires du point de vue des instruments utilisés.
4. Les mesures de trésorerie et de garanties ont aussi permis de soulager la trésorerie des entreprises pendant la crise.

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/04/30/etude-comparative-internationale-sur-les-mesures-d-urgence-mises-en-place-face-a-la-crise-en-europe>

• Champ et méthode

La mission a identifié les thèmes d'intérêt pour ce parangonnage en liaison avec le Cabinet, la DGPE et FranceAgriMer. Ces thèmes sont développés dans un questionnaire destiné aux CAA des pays à investiguer. Il a été décidé d'emblée d'exclure du champ géographique de l'analyse les mesures prises pour les Outre-Mer et de ne pas traiter celles relatives au secteur de la forêt, de l'aquaculture et de la mer. Les unes comme les autres justifieraient à elles seules un retour d'expérience spécifique.

⁵ Sénat. Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger, par M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, enregistré le 2 juin 2021.

- **Choix des pays cibles**

Le nombre de pays investigués dans le cadre d'une ECI est limité par la DG Trésor à un échantillon de huit au maximum. Le choix des pays retenus a été dicté par plusieurs considérations : les liens commerciaux avec la France, les convergences ou divergences supposées ou connues d'organisation administratives, la relative similitude des mesures de confinement prises en début de crise COVID-19, la présence de CAA dans les pays. Conformément à la note de cadrage, le focus a été mis sur la zone Europe.

Six États membres ont donc été choisis : l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, ainsi que le Royaume-Uni, devenu pays tiers le 1^{er} janvier 2021 à la suite de l'accord de retrait du 17 octobre et de l'accord de commerce et de coopération du 24 décembre 2020.

- **Déroulement de la saisine**

Les difficultés de contexte (services mobilisés par la crise et la relance) conjuguées avec la période de présidence française de l'Union européenne (1^{er} semestre 2022) et l'invasion de l'Ukraine ont finalement conduit à différer le lancement de la procédure à l'automne 2022.

Le travail conduit y a trouvé un double intérêt : l'accès encore opérationnel aux sites internet créés par les différentes entités impliquées (progressivement délaissés au profit des plans qui ont succédé aux mesures proprement « COVID-19 », certaines données risquant à plus ou moins brève échéance une disparition pure et simple), d'une part et la possibilité de bénéficier des premiers travaux d'analyse d'autre part.

1.2.2. Le questionnaire : l'esprit et la lettre

Le questionnaire comporte 19 questions, regroupées en quatre points relatifs :

- à la résilience alimentaire ;
- aux dispositifs de soutien pendant la période de crise tant transversaux que spécifiques et à leur gouvernance ;
- à la façon dont les plans de relance ont été conçus et mis en œuvre ;
- à l'existence ou non d'éléments permettant de dégager des informations sur les éventuels différentiels de compétitivité pouvant résulter des mesures instaurées.

L'un des objectifs des questions posées était de tenter de dégager des éléments novateurs en termes de conception et/ou de mise en œuvre des dispositifs d'aide. La question du lien avec des objectifs transversaux de moyen terme comme le changement climatique, le bien-être animal, la souveraineté alimentaire, la politique « une seule santé » a également été posée. Pour certaines questions, des exemples ont été fournis afin d'orienter les recherches des CAA et de faciliter leurs éventuels échanges avec les autorités de leurs pays de résidence.

L'intégralité du formulaire de saisine ECI (hors traductions en anglais) figure en annexe 8. Il inclut la réponse pour la France, qui est également illustrée en annexe 9 par un schéma de « Synthèse des

dispositifs financiers mobilisés en faveur du secteur agricole et agroalimentaire par la France » issu du dernier rapport d'activité de la Cour des Comptes (2022)⁶.

Le questionnaire est reproduit dans l'encadré ci-après.

**Parangonnage international des mesures et dispositifs conjoncturels et structurels
mis en place suite à la crise « Covid-19 » dans les secteurs agricole et alimentaire**

Première partie : La résilience de la chaîne alimentaire

Q1/- La résilience de la chaîne alimentaire a-t-elle été assurée ? Dans quels délais ? des ruptures d'approvisionnement ont-elles été constatées ?

Q2/- Les crises sanitaires en santé animale et végétale ont-elles été traitées séparément ? (Exemple : jaunisse de la betterave, grippe aviaire).

Deuxième partie : Dispositifs de soutien en période de crise

Q3/- Des **dispositifs transversaux** (fonds de solidarité, prêt garanti par l'État, forfait trésorerie, créance fiscale, créance sociale...), ont-ils été déployés ? De quels types ? À partir de quand ? Jusqu'à quand ? Ont-ils bénéficié au secteur agricole/agroalimentaire ?

Q4/- Des **dispositifs spécifiques** ont-ils été déployés ? De quel type (aides directes type subvention, mesures de soutien non financières, stockage ...) ? Pour quelle(s) filière(s) ? À partir de quand ? Jusqu'à quand ? Des filières ont-elles fait l'objet de diagnostics spécifiques ? ([voir](#) mesures secteurs porcin et bovin allaitant, déjà connues).

Q5/- **Gouvernance** : Quelles ont été les modalités de décision ? Niveau politique ou administratif ? Qui étaient les interlocuteurs de l'administration : mise en œuvre d'instances officielles existantes ou spécifiquement dédiées, discussions directes avec les filières ? Comment et par qui ont été étudiées les réalités des pertes ? **D'autres niveaux (collectivités territoriales)** ont-ils été impliqués ? si oui lesquels, et quelles ont été les mesures de coordination ?

Q6/- **Modifications législatives** : Des **lois de finance** rectificatives ont-elles été adoptées ? Immédiatement ? Après un délai ? Des modifications ont-elles été apportées au **droit du travail** (flexibilité, emploi saisonnier...) ?

Troisième partie : Plans de relance

Q7/- Comment les mesures conjoncturelles (crise) et structurelles (relance) se sont-elles articulées ?

Q8/- **Innovations** : Des mesures existant préalablement ou en projet ont-elles été « recyclées » dans ce cadre ? En faisant l'objet d'adaptations ? (Majoration de taux, réduction des seuils d'accès...) ? Si possible les citer. Quelle est leur part vis-à-vis des mesures nouvelles ? Des mesures comportant des innovations majeures ont-elles été conçues à cette occasion (relocalisation, circuits courts...)?

Q9/- Comment le pays a-t-il sollicité **le régime d'aide européen** ? Dans quelle mesure le pays s'est-il basé sur les encadrements temporaires Covid ?

Q10/- **Gestion du versement des aides** : a-t-elle été confiée à un organisme unique ? Si oui, lequel ? Si non, à quels types d'organismes ? Comment le dépôt des demandes a-t-il été organisé ? (Mesures guichet, appels à projets, identification de structures porteuses-relai...) ? S'agissant de la dématérialisation des

⁶ Cour des Comptes. Rapport annuel public 2022. La sécurité des approvisionnements alimentaires. Paris, 2023, pp. 221-247.

demandes : existe-t-elle ? Peut-on évaluer le niveau de maturité technologique du service ? ex : possibilité de suivi de l'état d'avancement du dossier, application du principe « Dites-le nous une fois » ?

Q11/- **Base de versement des aides** : S'agissant des aides nationales (d'urgence ou dans le cadre des plans de relance), les aides sont-elles versées sur la base de pertes constatées sur comptes clos ou s'agit-il d'avances ? Dans ce dernier cas, comment sont gérés les reversements ?

Q12/- **Contrôles** : Le régime d'aide européen imposant des contrôles sur place hauteur de 5%, dans quelle mesure cette obligation est-elle mise en œuvre ? les contrôles ont-ils lieu en présence ? ou sur la base de photos géo localisées par ex ? Autres méthodes ?

Quatrième partie : Retour d'expérience et Indicateurs de productivité du secteur

Il pourra être choisi de faire un focus sur une aide ou un secteur.

Q13/- Un **retour d'expérience** sur les décisions prises, les modalités de mise en œuvre a-t-il été effectué/est-il en cours ? Un **bilan quantitatif** et un suivi du dispositif existent-ils ?

Q14/- Les aides ont-elles permis de préserver des acteurs du secteur ? Est-il possible d'estimer leur degré d'**incitativité** ?

Q15/- Les dispositifs ont-ils été l'occasion d'intégrer des **objectifs à moyen terme** (adaptation au changement climatique, One **Health**, bien-être animal, souveraineté alimentaire, territorialisation...) ?

Q16/- L'impact en termes de **compétitivité** a-t-il été étudié ?

Q17/- Des **indicateurs de productivité spécifiques** du secteur agricole sont-ils suivis ? Sont-ils disponibles pour la période 2019 (année de référence) / 2020, 2021... Ex : Part du PIB, Balance commerciale, solde du commerce extérieur, nombre de défaillance d'entreprises, nombre de création d'entreprises, emplois du secteur....

Q18/- Des exercices de **Retex** vont s'engager voire se multiplier. Quels indicateurs vous semble-t-il pertinent de retenir pour le secteur ?

Q19/- Des enseignements ont-ils déjà été intégrés ? (par exemple dans les plans de gestion de la crise Ukraine – cf. Plan de résilience en France).

Commentaires éventuels du pays questionné :

1.2.3. Une mise en perspective avec les bilans disponibles

Le parangonnage s'est engagé dans une situation encore intermédiaire, « au milieu du gué », avant de disposer de véritables retours d'expérience mais avec de premiers bilans/points d'étape, sectoriels par filière.

Le travail s'est nourri :

- **des activités du CGAAER liées à la crise ou à la sortie de crise** : présentations réalisées à l'occasion de réunions de groupe de travail, réunions de section, assemblées générales consacrées à l'actualité⁷ et échanges avec des membres qui se sont trouvés mobilisés en appui au Cabinet ou aux services du ministère, à l'occasion de plusieurs étapes de conception et mise en œuvre du dispositif.

⁷ C'est notamment le cas des assemblées générales que le CGAAER a consacré le 8 septembre 2022 au thème « Conséquences de la crise Ukraine-Russie sur les marchés mondiaux agricoles » et le 7 juin 2023 au thème « Stratégies d'adaptation de l'agroalimentaire pour répondre aux demandes des consommateurs et anticiper les résultats des attentes sociétales ».

- **d'entretiens complémentaires** conduits au sein du MASA avec le cabinet du ministre, la sous-direction des filières agroalimentaires de la DGPE, le délégué ministériel aux entreprises agroalimentaires, le responsable des opérations de FranceAgriMer, ainsi que diverses personnes ressources (à France Stratégie, à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne...) dont le détail figure en annexe 3. Ces contacts, qui ont sollicité des interlocuteurs toujours très mobilisés par l'urgence, ont été conduits avec comme objectif principal d'identifier les questions susceptibles de leur être utiles, sans occasionner de travail supplémentaire. Ils ont été particulièrement précieux pour orienter et valider le questionnaire ECI.
- **des études de synthèse déjà disponibles**

La crise COVID-19 a donné lieu fort logiquement dans un premier temps à de multiples articles, à une vague de publications *in itinere* (en cours ou à l'issue notamment de la première phase), de portée et de nature diverses : à l'appui d'infléchissement (en général 2020, 2021) dans la sphère publique et privée, publications d'analyse plus ou moins prospectives (recherche, consultants...) ainsi que des documents d'appel commerciaux de cabinets conseil qui proposent leurs services pour l'accompagnement⁸. Pour le secteur agricole, se rattachent à cette vague les premiers travaux de synthèse exploratoires, parmi lesquels se trouvent :

- des bilans en cours de phase d'urgence comme l'avis du Conseil national de l'Alimentation (CNA) de juillet 2021⁹ ;
- une étude comparative du Parlement européen¹⁰ initiée de manière très précoce et dont l'annexe 15 présente les résultats pour les États objet du parangonnage ;
- des travaux plus approfondis ciblés sur un sujet (comme les articles INRAE sur les filières animales¹¹).

Le secteur agricole et agroalimentaire est aussi abordé de manière assez inégale dans les tout premiers RETEX réalisés pour le secteur de la santé ou par activité particulièrement impactée (contrôles aux frontières...), et quelques travaux spécifiques progressivement disponibles : par structure (banque, groupe industriel, opérateur...), par filière, par produit, par région...

Les rebonds successifs de la crise sanitaire et l'enchaînement des crises et plans d'urgence/relance a rendu ensuite plus difficile l'enclenchement de la phase suivante de bilan. Les analyses macro-économiques institutionnelles de base redeviennent progressivement la référence (*UE, FAO, OCDE...*), mais compte tenu des délais de production des statistiques, seulement fin 2022 et courant 2023. Les éléments disponibles sont finalement très datés ou épars ; les bilans plus larges traitent d'une typologie qui n'identifie pas toujours le secteur agricole et agroalimentaire, qui est jugé finalement peu touché même si les impacts peuvent être contrastés. La bibliographie en annexe 5 en propose une sélection.

⁸ Notes KPMG *Le secteur de l'Agroalimentaire face au COVID-19*, 4 p. 2020 ; note MBA Capital, *Quelques impacts de la COVID-19 sur le secteur agroalimentaire*, 15.12.2020. 3 p.; note « 7 experts.com » *Les défis du secteur agroalimentaire après COVID*, 2022, 7 p.

⁹ CNA. Retour d'expérience de la crise COVID-19. Période du premier confinement national. Avis n°89, juillet 2021

¹⁰ UE – Parlement européen. « *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture : a sector-based analysis of food systems and market resilience* ». Directorate-General for Internal Policies - Policy Department for Structural and Cohesion Policies. PE 690.864 - May 2021.

¹¹ Chatellier V. & al. INRAE Productions animales, 2022.

- **des premières réflexions des comités d'évaluation mis en place, et notamment :**

- du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises mis en place en France en 2020 et devenu en 2021 Comité d'évaluation du plan de relance (voir annexe 7)
- des experts du « Mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire »¹²

Ces aspects seront approfondis en partie 3 et notamment en § 3.1 « Le temps de l'évaluation reste à venir » et en § 3.2.5 « Crash test réussi pour la capacité d'adaptation des États membres et instances européennes ? ».

2. LES APPORTS DU PARANGONNAGE REALISE POUR SIX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE ET LE ROYAUME-UNI

Sur la base des retours des CAA, hétérogènes et pour partie confidentiels, une synthèse a été construite ; elle figure en annexe 11.

Les éléments saillants des informations reçues sont exposés ci-après par groupe de questions.

2.1. La résilience de la chaîne alimentaire

D'une façon générale, la résilience de la chaîne alimentaire a été assurée dans l'ensemble des pays interrogés, sans qu'aucune pénurie majeure n'ait été constatée.

Certains éléments spécifiques ont toutefois été signalés :

- Sur les approvisionnements :
 - Phénomène de « rayons vides » dans les supermarchés britanniques pendant plusieurs semaines, expliqué non seulement pas les « achats panique » mais également par une mauvaise anticipation des acteurs économiques de l'augmentation automatique globale des besoins, près de 40% des dépenses réalisées par les britanniques se faisant habituellement en restauration hors domicile. Dans ce contexte, la capacité de résilience de l'ensemble de la filière laitière, notamment la collecte/transformation, a été mise en doute au début de la pandémie, mais rétablie grâce à la réorientation des ventes.
 - Doublement de l'utilisation des banques alimentaires au Royaume-Uni (mars-avril 2020 versus 2019), avec forte diminution des dons.
 - Forte hausse des ventes en lignes (+71%) en Espagne.
 - Augmentation des ventes locales et à la ferme les premiers mois aux Pays-Bas.
- D'un point de vue structurel :
 - Nette amélioration du déficit de la balance commerciale agro-alimentaire en Italie (0.7Mds depuis 2019, vs 5 Mds en 2015, 9 Mds en 2011), sans que l'on puisse en décrypter les raisons (moindres importations, développement des productions locales... ?)

¹² (EFSCM, pour *(Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (E03829)*).

- Intérêt du dialogue interministériel, mis en évidence au travers de la situation en Pologne concernant la circulation transfrontalière des camions transportant des animaux vivants. Ce pays a également dû mettre en place des postes frontières supplémentaires et des voies de circulation séparées pour le transport des marchandises alimentaires.
- La question de la disponibilité de la main d'œuvre (hors absence liée directement à la contamination par le COVID-19), notamment saisonnière, a été soulevée par les Pays-Bas (abattoirs) et le Portugal (où la main d'œuvre étrangère, restée sur place, n'a pas fait défaut).

Il convient de noter que, lorsque d'autres crises sanitaires sont apparues plus ou moins concomitamment en santé animale et végétale (Influenza aviaire, Peste porcine africaine principalement), elles ont été traitées de façon séparée dans tous les pays investigués.

2.2. Les dispositifs transversaux de soutien en période de crise

Les périodes concernées sont assez difficiles à déterminer précisément, les données ayant été le plus souvent agrégées. Toutefois, ces données concernent pour la plupart la période allant du début de la pandémie à fin 2021, même si certaines ont couru jusqu'en 2022 (allègement de la taxe professionnelle des secteurs commerce de détail-hôtellerie-loisir, financement des plus grandes entreprises au RU), voire sont toujours en cours (aides directes aux entreprises/indépendants, restructuration des prêts garantis et soutien aux ETI en Espagne).

D'une façon générale, on constate que les mesures ont été mises en place progressivement. Le cas de l'Italie est particulièrement emblématique avec, dans un premier temps l'approbation d'un fonds de 25 Mds€ pour faire face à la pandémie (« *Cura italia* ») puis les publications successives de Décrets-Lois (« *Ristori* »), de mai à fin novembre 2020, visant à soutenir les secteurs économiques touchés par la deuxième vague en privilégiant des modes d'utilisation et de distribution simples, immédiats et le plus possible automatiques des aides, essentiellement sous la forme de subventions directes non remboursables.

Dans la plupart des pays, quasiment tous les types de mesures ont été envisagés (voir tableau ci-après). En revanche, leur mobilisation a pu varier selon les pays (degré de mobilisation des différentes mesures, taux ou niveau des aides, possibilités de cumul...).

Typologie des aides

Régimes d'aides et subventions d'État

- Spécifiques au secteur agroalimentaire (production primaire, restauration puis transformation)
- Générales ou (pays à structure administrative décentralisée)
- Directes appels à projets

Autres mesures de soutien

- Financières : subventions directes, soutien au crédit (prêts garantis, avances remboursables), recapitalisation (apports en fonds propres pour les PME), paiements forfaitaires, report ou exonération de charges fiscales et sociales, crédit d'impôts, garanties publiques
- Non financières : moratoires sur les formalités administratives, adaptation du droit commun, flexibilité des conditions de travail (activité partielle, télétravail...), plateforme emplois saisonniers, plateforme vente produits locaux...
- Régulation (entre agroalimentaire et grande distribution par exemple)

Modalités : mesures guichet, appels à projet, fonds de solidarité, identification de structures de regroupement intermédiaire porteuses...

Types d'organisation : services de l'État, agences, niveau infranational (régions, provinces, *Länder*...)

Les éléments fournis n'ont en revanche pas permis d'estimer le montant des aides, transversales (visant au soutien général de l'économie) ou spécifiques attribué au secteur avec un minimum de certitude et de crédibilité.

Le détail de ces dispositifs, par pays étudiés, est présenté en annexe 11.

À noter qu'en Allemagne, un système de mesures d'aide « adaptables » a été mis en place, permettant une adaptation rapide aux besoins du moment. Les aides de transition (*Überbrückungshilfen*), en particulier, constituaient un instrument flexible et adaptable à tous les secteurs, qui, en plus du remboursement des coûts fixes, a été doté d'une subvention en capital propre afin de garantir la résilience des entreprises concernées. Pour les indépendants, un instrument d'aide a été créé, l'aide au redémarrage (*Neustarthilfe*), qui sert à soutenir les indépendants sans frais fixes élevés.

Par ailleurs, ont été mis en place, toujours en Allemagne, des prêts garantis par la *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*¹³ via des programmes spécifiques prévoyant : (i) une hausse de la part garantie à 80% pour les grandes entreprises et à 90% pour les PME et entreprises individuelles sur des prêts d'un montant maximum de 100 M€ ; (ii) une limitation des taux d'intérêt entre 1 et 1,46% par an pour les PME et entre 2 et 2,12% par an pour les grandes entreprises.

2.3. Les dispositifs spécifiques au secteur agricole

Les éléments les plus notables sont les suivants :

- La mise en place d'avances de paiement des aides de la PAC a été signalée aux Pays-Bas. Ce fut également le cas au Royaume-Uni pour des programmes conçus indépendamment de la crise et hérités de la PAC (75% de l'aide estimée a été reçue dès 2020). Les règles de dépôts et de traitement des demandes ont été assouplies en Pologne.
- Des aides mises en œuvre dans le cadre du FEADER ont été signalées. En Espagne ce sont les communautés autonomes qui sont autorités de gestion du FEADER et possèdent pour la plupart leur propre agence de paiement des aides agricoles. Elles ont ainsi pu déterminer le ou les secteurs pour lesquels un soutien était nécessaire. En Pologne, les demandes de soutien dans le cadre du FEADER ont été simplifiées, en particulier les mesures d'investissements dans l'agroalimentaire et en faveur des circuits courts. Une mesure exceptionnelle "Soutien temporaire exceptionnel aux agriculteurs et aux PME particulièrement touchés par la crise du COVID-19" dotée de 2% des fonds provenant du budget du FEADER 2014-2020 et limitée à 7 000 € par bénéficiaire a été mise en œuvre. Au Portugal, les secteurs de la volaille, des œufs, de la viande porcine et des bovins allaitants ont bénéficié des dispositifs FEADER, ainsi que le secteur laitier dans les deux régions autonomes des Açores et de Madère.
- Contrairement à ce qui a été signalé pour les autres pays, l'Allemagne¹⁴ n'a pas individualisé de dispositifs financiers spécifiques pour l'agriculture, à l'exception d'un dispositif de la *Landwirtschaftliche Rentenbank*, qui propose des subventions en pourcentage, et non des

¹³ KfW : institution de droit public allemande ; elle fait partie des 15 premières banques allemandes.

¹⁴ Sans que l'on sache si des mesures ont été prises individuellement par des *Länder*.

sommes absolues, ce qui permet de tenir compte à la fois de l'inflation et d'évènements externes comme actuellement la guerre en Ukraine.

- Mesures sur la main d'œuvre : L'Allemagne a facilité le recrutement de la main d'œuvre locale et internationale au travers de plusieurs dispositifs (accompagnement sur les revenus complémentaires, facilitation du recrutement de la main d'œuvre étrangère saisonnière, prise en charge dans certains Länder des surcoûts liés aux règles renforcées d'hygiène et d'hébergement. L'Espagne a modifié sa réglementation afin de répondre à la pénurie de la main d'œuvre dans le secteur agricole. En Italie, où a été mise en évidence une véritable dépendance de l'agriculture à la main d'œuvre étrangère ainsi que l'importance des emplois illégaux, des mesures ont été prises sous de nombreuses conditions, pour faciliter son maintien ou son retour sur le territoire. La Pologne a simplifié les procédures de séjour et d'emploi des étrangers et a permis des horaires de travail flexibles dans l'agroalimentaire afin de permettre la continuité de la production et de la distribution. Au Portugal, le cumul des indemnités de chômage partiel et des salaires agricoles pour les travailleurs non-agricoles et le renouvellement automatique des permis de travail des travailleurs immigrés ont été mis en place. Au Royaume-Uni, où le manque de main d'œuvre pour la récolte et la transformation (meunerie, abattoirs, industries IAA) est un point très sensible toujours d'actualité, les employés placés en chômage partiel ont été incités à postuler à des emplois dans les exploitations agricoles au travers d'une campagne spécifique.
- Des analyses par filière :
 - Aux Pays-Bas, les dispositifs ont concerné certaines filières sur la base d'analyses mensuelles réalisées filière par filière par l'université de Wageningen sur 17 sous-secteurs agroalimentaires préalablement identifiés. Les deux principales mesures ont concerné la pomme de terre de transformation (sous forme d'indemnité à la tonne de pomme de terre n'ayant pas pu être mise en marché) et l'horticulture ornementale (600 M€ sous forme de subvention). Les modalités de mise en œuvre sont précisées sur un site gouvernemental.
 - Même s'il ne s'agit pas d'un dispositif spécifique à la filière en tant que tel, il convient de noter par ailleurs qu'en 2021 et début 2022, le secteur porcin (affecté comme partout en Europe par une crise importante) a pu bénéficier des aides transversales, actionnables par trimestre, et déclenchées lors d'une baisse de 30% du chiffre d'affaires par rapport aux trimestres de référence en 2019 ou 2020.
 - L'Espagne a mis en place des dispositifs sectoriels, sur la base de diagnostics et/ou de demandes de filières :
 - au niveau national (élevage ovins/caprins ; adaptation du programme vitivinicole FEAGA dans le cadre de l'OCM, avec des aides « récolte en vert », « distillation » et « stockage privé ») ;
 - au niveau régional via la nouvelle « mesure 21 » du FEADER : comme indiqué plus haut, chaque communauté autonome déterminant le ou les secteurs pour lesquels un soutien était nécessaire. Le cas de la province et de Castille-Leon est décrit dans le tableau ci-après :

Cas de l'Espagne

Exemple des mesures mises en place dans la province de Castille-Leon

Aides aux fermes d'élevage de moutons et de chèvres	2,46 M€
Aides aux éleveurs de cochons de lait	7 000 € par éleveur
Aides au secteur viticole	20 000 € par viticulteur
Éleveurs de taureaux	7 000 € par éleveur
Éleveurs de cochons	7 000 € par éleveur
Aides au stockage privé de produits frais ou réfrigérés (aide est destinée aux opérateurs du secteur de la viande bovine qui est destiné aux opérateurs du secteur de la viande bovine qui disposer d'une chambre froide pour stocker les produits)	1,008 €/t pour un stockage de 90 jours 1,033 €/tonne pour un stockage de 120 jours 1,058 €/t pour un stockage de 150 jours
Campagnes de promotion des produits agroalimentaires les plus impactés par la COVID-19 (ex : agneau de lait, chevreau, cochon de lait, fromages et produits laitiers, produits ibériques et produits viticoles)	829 000 €

- En Italie, dès le premier Décret-Loi « *Ristori* », des mesures spécifiques en faveur des secteurs de l'agriculture, la pêche, l'aquaculture, la production du vin et de la bière ont été prévues. Il n'a toutefois pas été signalé d'analyses spécifiques de filières.
- En Pologne, outre les secteurs porcins et bovins allaitants (voir ci-dessous) des aides spécifiques et ponctuelles ont été signalées au profit : des producteurs de houblon, des vendeurs (micro, petites ou moyennes entreprises) de fleurs de chrysanthème.
- En 2020 le Royaume-Uni bénéficiait encore des régimes d'aide européen ce qui a permis aux agriculteurs britanniques de bénéficier des mesures d'aide au stockage privé déclenché au niveau UE. L'agriculture étant une compétence dévolue, chaque nation a mis en place des dispositifs spécifiques : filière vache laitière en Angleterre ; filières viande bovine, lait, viande ovine, pomme de terre et horticulture en Irlande du Nord ; filières lait et porc en Ecosse et au Pays de Galles.

Il est intéressant de compléter ces éléments recueillis grâce à l'ECI, par deux études comparatives qui ont été menées par la DGPE jusqu'en 2021. L'encadré ci-après en résume le champ ; le détail des données figure en annexes 12 et 13.

Pour aller plus loin... des études comparatives DGPE portant sur les régimes d'aides approuvés sur la base de l'encadrement temporaire COVID-19 pour certaines filières

- **au profit des éleveurs bovins allaitants**

Pays étudiés : Lettonie, Lituanie, Roumanie, Estonie, Irlande

Éléments étudiés : régime COVID, base juridique, budget dédié, objectif, bénéficiaires, conditions de revenus, modalités de calcul de l'aide.

- **au profit des éleveurs de porcs**

Pays étudiés : Allemagne (étude INAPORC), Belgique, Chypre, Croatie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Roumanie, Slovaquie

Éléments étudiés : régime COVID-19, nombre d'exploitations visées, enveloppe globale par éleveur et par animal, assiette et modalités de calcul de l'aide.

2.4. La gouvernance

- Les décisions ont été prises au niveau politique, avec des modalités d'association des niveaux infranationaux variables selon l'organisation administrative des pays :
 - Aux Pays-Bas, en concertation étroite avec les agences publiques chargées de leur déploiement ainsi que fréquemment avec les partenaires sociaux, le secteur bancaire et les organisations de branche. Les syndicats agricoles représentant les filières les plus touchées ont également multiplié les contacts aux niveaux politique et des services des administrations.
 - Au Portugal, où un groupe de suivi (ministère de l'Agriculture et ministère de l'Économie), a été chargé de suivre et évaluer les conditions d'approvisionnement agricole et agroalimentaire tandis qu'un groupe interne au ministère de l'Agriculture, intégrant la participation de représentants de filières, a été chargé d'assurer le suivi de la situation, la mise en œuvre des plans d'urgence et le contrôle des entreprises du secteur.
 - Au Royaume-Uni, avec des contacts directs (et au début quasi-quotidiens) entre les ministres et les représentants des filières agricoles et agroalimentaires.
- En Allemagne, le plan de relance a été copiloté par les ministères fédéraux des Finances et de l'Économie et les différentes mesures mises en œuvre par les départements ministériels compétents, avec possible transmission aux administrations locales (Länder, communes) en fonction des dispositifs. Les Länder ont également mis en place des dispositifs d'aide et/ou de relance, mais dans une bien moindre mesure que les programmes fédéraux.
- En Espagne, c'est l'État central qui a conduit les travaux pour aboutir à l'adoption des principaux dispositifs d'aide, en collaboration avec les régions et les représentants des filières.
- En Italie, toutes les décisions en matières agricole et agroalimentaire ont été prises lors de conférences État-Régions, ces secteurs faisant l'objet de compétences partagées.

2.5. Les modifications législatives et réglementaires

- **Lois de finance**

Des lois de finance rectificatives ont été votées en Allemagne (quatre successives), Italie (voir chapitre 2.2.2. sur les dispositifs transversaux), Pays-Bas (une loi pour chaque dispositif créé ou modifié) et Portugal. Au Royaume-Uni, aucun dispositif n'impose de voter une loi de finance rectificative lors de l'annonce de mesures dont le coût excède un certain montant. Le calendrier budgétaire n'a donc pas été affecté par la pandémie.

- **Autres modifications réglementaires**

La plupart des pays étudiés en ont signalé dans le domaine du droit du travail (Allemagne, Espagne, Italie, Pologne, Portugal).

Par ailleurs, l'Espagne a modifié d'autres réglementations relatives : à la traçabilité des produits en transit, au transport de marchandises (renouvellement des permis, nombre de passagers autorisés à bord des camions, délais de suscription) et aux assurances agricoles (extension de 20 jours du délai pour la souscription et modification des assurances agricoles).

2.6. Les plans de relance

2.6.1. L'articulation entre mesures structurelles et conjoncturelles

Plusieurs cas ont été mis en évidence :

- Absence de véritable plan de relance, comme aux Pays-Bas
- Au Royaume-Uni non plus, aucun plan explicite, équivalent à France Relance, n'a articulé l'ensemble des mesures successivement déployées.
- Démarcation peu claire entre les mesures d'urgence et de relance et chevauchement des différents dispositifs, comme en Allemagne où le plan de relance (juin 2020), comprend deux volets : un paquet « gestion de crise et conjoncture », dont certaines mesures pourraient s'assimiler à des mesures d'urgence, et un paquet dit « d'avenir », qui comprend les investissements à plus long terme dont certains planifiés à horizon 2030 comme pour l'hydrogène et le quantique. Pour contourner les difficultés à distinguer mesures d'urgence et de relance, il peut être utile d'additionner l'ensemble des mesures discrétionnaires annoncées, avec un effet direct sur le solde public : le total s'élève à près de 7,9 % du PIB 2019 en Allemagne, contre 10 % en France.

Regard sur... deux plans de relance

France	Allemagne
<p>Plan de Résilience Économique et Social (PRES) annoncé le 3 septembre 2020, approuvé par la Commission européenne le 19/03/2021</p>	<p>Plan allemand de reconstruction et de résilience (DARP) approuvé par la Commission européenne le 22/06/2021</p>
<p>(100 milliards d'euros au total) Trois volets : écologie, compétitivité, cohésion_ Feuille de route agricole et agro-alimentaire (mars 2022)</p> <ul style="list-style-type: none"> • cinq régime d'aides : aides au carburant, prise en charges de cotisations sociales, alimentation animale, entreprises énérgo-intensives, PGE COVID-19 prolongé en PGE-résilience (prêts garantis par l'État trésorerie), les 2 derniers transversaux – yc secteur forestier, serres... • les (re)négociations commerciales : comité des négociations commerciales (fournisseurs/enseignes), restauration collective (avec focus collectivités : exemple dotation exceptionnelle DGF pour 20 000 communes) • assistance à l'Ukraine : aide humanitaire (exemple dons de semences), « corridors de solidarité » (pour la sortie des céréales) • quatre plans de souveraineté (en lien avec France 2030) : fruits et légumes, protéines végétales, engrais azotés, énergies renouvelables et décarbonation (biogaz, agrivoltaïsme, biocarburants) 	<p>40 mesures réparties en six thèmes principaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • politique climatique et transition énergétique (11,3 milliards d'euros), • numérisation de l'économie et des infrastructures (5,9 milliards d'euros), • numérisation de l'éducation (1,4 milliard d'euros), • renforcement de la participation sociale (1,3 milliard d'euros), • renforcement d'un système de santé résistant aux pandémies (4,6 milliards d'euros) • modernisation de l'administration et suppression des obstacles aux investissements (3,5 milliards d'euros).

Source : mission, d'après AG CGAAER sept. 2022 (task force Jean-Luc Angot/Loïc Evain) pour la France, et questionnaire parangonnage Allemagne.

- Absence d'articulation entre les dispositifs, comme en Espagne où le « Plan National de Récupération de transformation et de résilience », est doté de 70 Md€ et s'articule sur quatre piliers : transition écologique, transformation numérique, cohésion sociale et territoriale et égalité femme homme et comprend cinq axes de réformes et onze grandes mesures d'investissement (cf. Annexe 11). Pour le secteur agricole, il comprend principalement des mesures d'investissement ce qui n'était pas le cas des mesures COVID-19 qui ont été mises en place pour répondre à l'urgence.
- C'est également le cas au Portugal, où le PRR ne comporte qu'une très faible dimension agricole et agroalimentaire, présente uniquement dans la partie résilience avec la composante 5 « Accroître la compétitivité et la résilience de l'économie portugaise en s'appuyant sur la R&D, l'innovation, la diversification et la spécialisation de la structure productive ».

2.6.2. La question de l'innovation

Le questionnaire visait à tenter de distinguer les mesures innovantes vis à vis de celles préexistantes et ayant été réorientées dans le contexte de la crise COVID-19. À ce titre l'Italie, a signalé que les crédits d'impôts et les garanties de prêts utilisés préalablement ont été repris durant la période de pandémie. Aux Pays-Bas, la création de fonds d'investissements majeurs (Fonds de croissance, fonds pour le climat, fonds pour l'azote) est en soi une innovation significative pour un État qui a longtemps hésité à jouer un rôle plus direct dans l'économie.

L'Allemagne, l'Espagne et la Pologne n'ont apporté aucune réponse à cette question.

Sans que ce soit l'objectif initial, cette question a également été traitée par les répondants sous un autre angle, celui de l'orientation des aides vers l'appui à l'innovation dans le secteur agricole et les éléments recueillis ne sont pas dénués d'intérêt.

- En Italie, le PNRR, s'étendant jusqu'en 2026, prévoit des innovations ambitieuses en matière de logistique, de soutenabilité agricole, de circuits courts et d'autonomie énergétique.
- Le gouvernement des Pays-Bas a présenté un plan pour les 4 ans à venir dont l'ambition est de renforcer des investissements publics dans les transitions climatique et numérique et dans l'innovation. Le fonds national de croissance 2020-2026 a déjà permis la subvention de certains projets innovants notamment dans les domaines de la viande cultivée et de la résistance des cultures agricoles au changement climatique. Le PNRR et le fonds pour l'azote prévoient un rachat par l'État des élevages bovins et porcins afin de restaurer des zones naturelles endommagées. Par ailleurs, le Programme d'investissement pour la relance économique verte, mis en place dans le cadre du fonds européen de relance prévoit des investissements dans les secteurs de l'agriculture de précision, l'agriculture intelligente, la numérisation, l'eau, la sécheresse, la salinisation, les opérations commerciales durables, l'agriculture circulaire et respectueuse de la nature.
- Au Portugal, l'agenda de recherche et d'innovation pour la durabilité de l'agriculture du PNRR, et l'investissement associé, visent à promouvoir la croissance du secteur agroalimentaire, de manière durable et résiliente. Il est ainsi prévu le soutien à 100 programmes de recherche et d'innovation et à cinq projets structurants, complété par une modernisation des infrastructures et des équipements des centres de recherche constitués en un « réseau d'innovation ».

- Au Royaume-Uni, il n'y a pas eu de lien entre les appuis à l'innovation et la relance post-COVID-19. En revanche, dans le cadre du déploiement de sa nouvelle politique agricole post-Brexit, le gouvernement britannique a annoncé à l'automne 2021 le lancement du *Farming Investment Fund* d'une enveloppe de 27 M£ dont les objectifs sont d'accompagner les exploitations agricoles pour être plus compétitives et durables.

2.6.3. Les sollicitations du régime d'aide européen

L'annexe 6 comporte un récapitulatif détaillé chronologique des dispositifs (avec les références des textes réglementaires)¹⁵. L'encadré ci-après propose un récapitulatif des interventions UE tiré d'un travail de recherche¹⁶.

Encadré 1. Une sélection de mesures prises par la Commission européenne pour soutenir le secteur agroalimentaire pendant la pandémie.

Des mesures au service d'un approvisionnement alimentaire efficace

La Commission européenne a assuré une coordination étroite avec les États membres de l'UE pour garantir le fonctionnement du marché unique des marchandises en créant des « voies réservées ». Les contrôles effectués aux points de passage frontaliers ont ainsi été plus rapides (pas plus de 15 minutes). Le passage est autorisé pour toutes les marchandises, y compris les produits agroalimentaires.

La Commission européenne a publié des orientations pour que, au sein de l'UE, les travailleurs mobiles considérés comme essentiels dans la lutte contre la pandémie puissent se rendre sur leur lieu de travail.

Des mesures de marché exceptionnelles

Pour stabiliser le marché en réduisant temporairement l'offre disponible, la Commission européenne a octroyé des aides au stockage privé pour les produits laitiers (lait écrémé en poudre, beurre et fromage) et les produits à base de viande (viande bovine, ovine et caprine). Elle a autorisé le retrait temporaire de produits du marché pendant une période minimale de 2 à 3 mois et une période maximale de 5 à 6 mois.

La Commission européenne a autorisé la dérogation à certaines règles de concurrence de l'UE conformément à l'article 222 du règlement relatif à l'organisation commune des marchés. Cette dérogation permet aux opérateurs d'auto-organiser et de mettre en œuvre des mesures de marché à leur niveau pendant une période maximale de 6 mois. Par exemple, le secteur du lait a été autorisé à planifier collectivement la production de lait. Le stockage par des opérateurs privés a également été autorisé.

Des mesures au service d'un assouplissement de la PAC

Le délai de présentation des demandes de paiement au titre de la PAC a été prolongé d'un mois, ce qui a laissé aux agriculteurs plus de temps pour remplir leur demande, tant pour l'aide au revenu que pour les paiements au titre du développement rural.

Les États membres de l'UE effectuent normalement des contrôles sur place, dans les exploitations, pour s'assurer que les bénéficiaires de la PAC satisfont aux critères d'admissibilité. La Commission européenne a instauré des règles permettant de remplacer temporairement les visites dans les exploitations par d'autres sources de preuves, telles que l'imagerie satellite ou les photos géolocalisées. Cette mesure garantit la fiabilité des contrôles tout en respectant les restrictions des déplacements et en réduisant au minimum les contacts physiques entre les agriculteurs et les inspecteurs.

Pour augmenter les flux de trésorerie des agriculteurs, la Commission européenne a augmenté les avances sur les aides au revenu au titre de la PAC (de 50 à 70 %) et certains paiements au titre du développement rural (de 75 à 85 %).

Les agriculteurs ont la possibilité d'obtenir des prêts ou des garanties pour couvrir leurs frais de fonctionnement. Ces prêts ou garanties, qui peuvent atteindre 200 000 euros, sont accordés à des conditions avantageuses, telles que des taux d'intérêt très bas ou des échéanciers de paiement favorables.

Les données clés du parangonnage sont les suivantes :

- Allemagne (données 2021) : 25,6 Mds€ (revu à 28 Mds€ en juin 2022), 6 thématiques (climat et transition énergétique, numérisation de l'économie et des infrastructures, numérisation de l'éducation, renforcement de la participation sociale, renforcement d'un système de santé

¹⁵ Voir également le portail https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/common-eu-response-covid-19_fr.

¹⁶ CHATELLIER V. CADUDAL F., CHOTTEAU B., HEYDEMANN P. Les filières animales françaises face à la pandémie de COVID-19. INRAE Productions Animales, 35(1), 21-42. 2022, 20 p.

résistant aux pandémies, modernisation de l'administration et suppression des obstacles aux investissements), 40 mesures, 42% protection du climat, 52% transition numérique

- L'Espagne a utilisé toutes les potentialités des fonds de la PAC : réorganisation des aides du programme vitivinicole sur le FEAGA, utilisation de la nouvelle mesure de crise du FEADER par les régions. L'Espagne n'a utilisé l'encadrement temporaire des aides d'État que pour une seule aide nationale, l'aide ovine caprine d'un montant de 10 M€.
- L'Italie, fin 2020, avait mobilisé des fonds européens pour son PNRR à hauteur de 222,1 Md€ au titre du « Fonds de relance et de résilience » (181,5 Md€) et de fonds nationaux (30,6 Md€). Concernant les mesures ciblant le secteur agricole, ce sont 4,88 Md€ d'aides qui sont prévus, dont 4.31 milliards ont déjà fait l'objet d'appels d'offre.
- Les Pays-Bas n'ont pas fait appel aux dispositifs de soutien européens comme SURE¹⁷ ou des lignes de crédit préventives du Mécanisme européen de stabilité. Toutefois, le gouvernement a pris soin de s'assurer que les dispositifs de soutien et d'investissement nationaux soient conformes au cadre européen des aides d'État. Pour ce qui est des dispositifs spécifiques à l'agriculture, le gouvernement néerlandais s'est également appuyé sur le régime de stockage privé mis en place au niveau européen en 2020. Les aides d'urgence ont été pour leur part conçues en conformité avec le cadre temporaire sur les aides d'État déployés – et plusieurs fois prorogés et amendés – en réponse à la crise sanitaire.
- Le Portugal a bénéficié en 2020 du régime d'aide européen dans le cadre des mesures temporaires et exceptionnelles de soutien financées par le FEADER (12,2 M€), pour les secteurs de la volaille et des œufs (7,1 M€), de la viande porcine (2,9 M€) et des bovins allaitant (2,2 M€). Il a également modifié le calendrier 2020 de dépôts de demande d'aides PAC et de versement, mis en place d'exemption de certains critères d'éligibilité pour les aides PAC pour cause de cas de force majeure, autorisé la possibilité de pâturage sur les surfaces d'intérêt écologiques, instauré des assouplissements des Programmes opérationnels des organisations de producteurs de fruits et légumes, autorisé le stockage privé de certains produits, mis en place certaines mesures spécifiques au secteur viticole (distillation de crise, stockage privé, prolongation de la période de validité des nouvelles plantations)
- Le Royaume-Uni, en 2020, année de transition a suivi les règles européennes et s'est appuyé sur le dispositif de stockage privé.

2.6.4. La gestion du versement des aides

D'une façon générale, la dématérialisation est la règle.

Différents dispositifs de versement ont été mis en évidence.

- *par les organismes régionaux* :
 - en Allemagne, où ce sont les *Länder* qui s'en sont chargés (sauf pour les prêts, accordés par la *Landwirtschaftliche Rentenbank* voir Chapitre 2.2.3.), souvent mais pas toujours via leurs banques d'investissement.

¹⁷ SURE : *Support to mitigation Unemployment Risk in an Emergency*, dispositif UE de soutien pour atténuer les risques de chômage en situation d'urgence.

- en Espagne, où les aides de crise sont versées par les organismes payeurs des régions. Les systèmes de dématérialisation des demandes et de gestion des aides sont considérés comme très efficaces.
- en Italie, où par ailleurs un dispositif particulier lié au Décret « Liquidités » a été prévu et autorisé par la Commission européenne. Le détail figure en Annexe ZZ.
- *par l'agence unique habituellement chargée du versement des aides :*
 - aux Pays-Bas, l'Agence néerlandaise des entreprises (RVO), agence gouvernementale qui opère sous l'égide du Ministère des Affaires Économiques et de la Politique Climatique a mis en place des formulaires spécifiques dématérialisés pour les aides horticulture ornementale et pomme de terre.
 - au Portugal, l'ensemble des aides au secteur agricole (hors dispositifs transversaux – chômage partiel, prêts garantis par l'État, etc.) et leur versement a été géré par l'Institut pour le financement de l'agriculture et de la pêche (IFAP).
 - en Angleterre, où le processus a été adapté à chaque dispositif. Dématérialisation existante pour certaines. La simplification est un objectif prioritaire.
- *Par plusieurs agences habituellement chargées du versement des aides*, en Pologne, où les demandes pouvaient être faites en ligne.

2.6.5. Sur quelles bases ont été versées les aides ?

- Sur la base de pertes constatées à compte clos en Allemagne
- Sur la base d'une perte de chiffre d'affaires sous la forme de subventions directes, ou de garanties de prêts en Italie.
- Sur la base des pertes déclarées, en Pologne.
- Au Pays-Bas, les aides horticultures et pomme de terre ont fait l'objet d'avances représentant respectivement 50 % et 30 % de la subvention estimée au moment du dépôt du dossier¹⁸.

2.6.6. Les contrôles mis en place

Peu ou pas de réponses ont été apportées sur ce sujet (pas d'information pour l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni).

En Italie, les modalités de vérification du respect des limites et des conditions prévues pour bénéficier des aides d'État dites « COVID-19 » ont été fixées par décret. Les bénéficiaires doivent soumettre une auto-déclaration des montants des aides perçues à l'Agence des recettes et attester que les aides ne dépassent pas les plafonds prévus¹⁹.

En Pologne, il semblerait que les contrôles soient relativement rares.

¹⁸ Il est prévu une procédure pour récupérer tout ou partie de la subvention le cas échéant après instruction complète des pièces comptables.

¹⁹ Pour celles reçues du 19 mars 2020 au 27 janvier 2021, les limites sont de 800 000 euros pour les entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture et de 100 000 euros pour les entreprises du secteur de la production primaire de produits agricoles. Pour celles reçues du 28 janvier 2021 au 31 décembre 2021, les limites sont en revanche de 270 000 euros pour les entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture et 225 000 euros pour les entreprises du secteur de la production primaire de produits agricoles.

2.7. Le retour d'expérience et les indicateurs de productivité du secteur agricole

Au-delà de l'existence ou non de Retex, du suivi éventuel d'indicateurs de productivité et de l'impact sur la compétitivité, des informations ont été recherchées sur la façon dont les objectifs de moyen terme avaient pu être éventuellement intégrés dans les plans mis en œuvre.

- D'une façon générale, à la date du retour des informations par les CAA, **aucun exercice de Retex** n'a été mis en œuvre ni n'est envisagé dans les pays étudiés.
- Aux Pays-Bas, un rapport de suivi de l'utilisation des principaux dispositifs de soutien a été effectué à la demande des députés, sans approche sectorielle toutefois.
- Dans la plupart des pays étudiés, on considère que les aides mises en place ont permis que les secteurs agricole et agro-alimentaire aient finalement été peu affectés par la crise, sans toutefois disposer d'informations objectivées sur les acteurs qu'elles ont permis de préserver et leur degré d'incitativité.
- Les **impacts en termes de productivité** n'ont pas réellement été mesurés, et sont en général jugés faibles, s'agissant de mesures d'urgence. Dans la plupart des pays étudiés, des structures suivent des indicateurs spécifiques de productivité du secteur agricole (Pologne/Office national des statistiques, Italie/ CREA, ISTAT, ISMEA, Portugal/INE²⁰).

En Italie, globalement, d'après le CREA, le secteur de l'industrie alimentaire, des boissons et du tabac a réussi à garder de bons niveaux d'exportations pendant les deux premiers semestres de 2020 considérés comme les plus difficiles pour l'économie.

En Espagne, la productivité du secteur agricole a connu un recul de -2,32 % sur la période 2020/2021 après avoir augmenté de 17% entre 2019/20. Toutefois la productivité du secteur agricole par hectare a connu une augmentation de 6,2% entre 2019/20 et de 3,8% entre 2020/21.

Focus sur... les indicateurs de productivité du secteur agricole espagnol

Indicateur	2019	2020	2021
Produit Intérieur Brut (PIB)	1,24 Md€	1,11 Md€	1,2 Md€
Solde de la balance commerciale agroalimentaire	18 002 M€	21 233 M€	17 421 M€
Emplois du secteur agroalimentaire (% sur le total des emplois)	708 900	665 192	691 800
Production de la branche agricole	26 556 M€	28 986 M€	29 654 M€
Productivité du secteur agricole (VAB/UTA ²¹)	31 071€/UTA	36 393€/UTA	35 541€/UTA
Productivité du secteur agricole par ha (VAB/ha en €/ha)	1 143	1 215	1 262

²⁰ CREA : Consiglio per la REserca in Agricoltura e l'analisi dell'economia agrari ; ISTAT : Istituto nazionale di STATistica ; ISMEA : Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo alimentare ; INE : Instituto Nacional de Estadística

²¹ VAB : Valeur Ajoutée Brute ; UTA : Unité de Travail Agricole

- **Des enseignements déjà intégrés pour l'avenir** : La plupart des États membres signalent que la question de la souveraineté alimentaire est désormais vue comme un sujet central et que les enseignements de la crise sont pris en compte pour l'élaboration des Plans Nationaux de Relance et de Résilience (PNRR). En Espagne, les mesures de crise sectorielles comme celle pour les ovins et les caprins négociée avec la Commission dans le cadre des aides d'État ont été sources d'inspiration pour mettre en œuvre deux ans plus tard certaines aides sectorielles en réponse à la crise ukrainienne. Les Pays-Bas, après l'expérience de cette crise continuent à s'appuyer sur les travaux de l'Université de Wageningen pour évaluer les conséquences de la guerre en Ukraine sur différentes filières ; divers dispositifs de soutien seront déployés dans le cadre de la lutte contre l'inflation et de la transition des systèmes agricoles

3. PREMIERS ENSEIGNEMENTS POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES FRANÇAISES

3.1. L'enjeu de l'évaluation

3.1.1. Importance-clé du suivi *in itinere*

Le contexte de « polycrise » et l'imbrication de plans évoquées au chapitre 1 soulignent à eux seuls l'importance cruciale d'avoir su mettre en place un système itératif, comme celui qui a combiné pour la France :

- Un suivi hebdomadaire par le réseau des CAA, qui constituent un réseau pro-actif de correspondants pourvoyeurs fiables et réguliers d'une information permettant d'apprécier en temps réel la situation lorsque celle-ci présente un degré élevé d'incertitude doublée d'une évolution rapide et imprévisible des circonstances ; les notes de conjoncture produites constituent une mine d'information et le dispositif a été immédiatement réactivé au moment du conflit Ukraine.
- La mobilisation des acteurs des filières, et l'existence de lieux de rencontres et d'échanges actifs, même virtuels, et celle d'opérateurs réactifs (comme FranceAgriMer).

Au-delà des CAA, c'est bien la vitalité des réseaux de toute nature qui a permis la souplesse d'ajustement nécessaire pour limiter sinon éviter les déviations et les angles morts.

3.1.2. Le temps des bilans, revue de projets, retours d'expérience... reste à venir

Rien d'étonnant, dans ce contexte où une actualité/urgence nouvelle n'a cessé de chasser la précédente au cours des quatre dernières années, à ce que les tentatives de retour d'expérience de début de période se soient espacées, dans l'attente de véritables évaluations, qui commencent à peine.

L'état de l'art est parfaitement décrit par le Comité d'évaluation du plan de relance²² dans ses deux rapports produits avec le concours de France-Stratégie et de l'Inspection des finances, dont l'encadré ci-après propose un verbatim.

« L'objectif de court terme est en passe d'être atteint, mais la contribution spécifique de France Relance ne peut être estimée à ce stade ».

(Comité d'évaluation, rapport octobre 2021)

« L'objectif macroéconomique de court terme a été atteint, mais la contribution spécifique de France Relance ne peut être estimée à ce stade, dans un contexte macroéconomique très différent d'il y a deux ans »

(Comité d'évaluation, 2e rapport, en décembre 2022).

Ces rapports comportent néanmoins des évaluations par type de mesures (17 à ce stade). Le rapport de décembre 2022 se livre ainsi à un point relatif au secteur agricole avec le cas du développement des protéines végétales et propose des indicateurs d'évaluation reproduits en annexe 16.

Au-delà des quelques constats de fond formulés dans les pages suivantes, des points de vigilance émergent sur la forme.

- **L'importance de documenter la période.** Aucune information complète détaillée validée et partagée n'est à ce jour accessible ni en France, ni signalée au moment de la réponse au questionnaire au niveau de l'un des pays, ni à l'échelle de l'UE. Il n'existe pas de liste exhaustive, actualisée et partagée des mesures permettant d'apprécier les plans dans leur ensemble. La traçabilité des mesures est-elle vraiment assurée, même à court terme ? Dans l'urgence, priorité a été donnée à une communication intelligible – et donc simplificatrice. La succession de crises a laissé sur le réseau Internet des sites se chevauchant dans le temps sans lien formel, parfois non clos alors que manifestement dépassés... ce qui nuit à la traçabilité et à la bonne imputation de mesures.
- **La difficulté à identifier des indicateurs de suivi de la compétitivité.** Au-delà de certaines statistiques de base (du type suivi de la balance du commerce extérieur), il n'y a pas véritablement d'accord sur les indicateurs de compétitivité à suivre pour le secteur agricole et agroalimentaire (emploi, défaillances d'entreprises, situation de trésorerie, flux financiers...). Établir un tableau macro-économique suppose de consolider des données de sources différentes selon les pays, leur origine (sectorielle ou générale), leur périodicité... À titre d'exemple, FranceAgriMer établit un suivi détaillé structuré par filières, sans objectif de socle de consolidation. Une comparaison quantitative fiable entre 2019 et les années de crise 2020, 2021 et 2022 (avec idéalement une rétrospective de plusieurs décennies et par rapport à d'autres régions du monde pour relativiser leur impact) relève d'un travail de recherche encore à mener.

Le risque de voir ainsi des « impressions » transformées en conclusions, et le triomphe du « généralement admis » ne doit pas être sous-estimé. Les revirements observés sur certains paramètres (inflation, défaillance d'entreprises...) par rapport aux premières analyses n'est sans doute pas étranger à la raréfaction de publications sur le sujet. L'année 2023 devrait retrouver un rythme plus soutenu, du fait de la conjonction de la relative stabilisation de la situation et du décalage de parution des statistiques économiques (disponibilité des données pour 2022).

²² Ce Comité a succédé au Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de COVID-19 – voir encadré au Chapitre 1, § 1.2.3.

Parmi les publications qui s'inscrivent dans cet esprit figure la note de la DG du Trésor de mars 2023 « *A qui servent les plans de relance mis en place après la crise du COVID-19* »²³ dont les auteurs se livrent à une analyse comparée de la mise en œuvre du principal instrument financier de *NextGeneration EU*, la « *Facilité pour la reprise et la résilience* » (RFF). C'est aussi le cas des premières évaluations sectorielles dans le domaine de la santé, comme par exemple le bilan des actions financées par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) publié en 2023²⁴.

L'annexe 17 recense quelques sites utiles pour aller plus loin : OCDE (tableau de bord de la reprise) ; FAM (éclairage par des indicateurs de bilan) ; FAO (statistiques du commerce international).

L'évolution de la série des « *factsheets* » (données statistiques publiées par la DG Agri) sera également une source précieuse, lorsque celles-ci auront été actualisées ; la dernière édition disponible date de juin 2021 et porte donc sur des données 2020.

3.1.3. Un défi méthodologique pour les économistes

- ***De multiples zones de biais ou d'ombre***

A ces limites structurelles de l'analyse de compétitivité s'ajoute, en ce qui concerne l'impact de mesures COVID-19, une complexité intrinsèque. Compte tenu de l'imbrication dans le temps des successions de plans, il est souvent malaisé :

- de distinguer les mesures sectorielles et transverses ;
- de dissocier les mesures réellement additionnelles de la part de requalification de mesures existant antérieurement (éventuellement assouplies), compte tenu des frontières parfois confuses avec autres plans et programmes déjà en cours ; certaines se prolongent au-delà de la durée initiale, voire sont pérennisées ou ont pu s'hybrider.

Ces multiples sources d'interférence brouillent les grilles d'analyses et rendent quasiment impossible de clarifier les interactions, et recouvrements entre les mesures et de « détourner les mesures » de chaque plan qui se sont hybridées.

Par ailleurs, la dimension infranationale reste encore à explorer. Elle apparaît évidemment dans le retour des questionnaires de parangonnage pour les États fédéraux (notamment dans les questions relatives à la gouvernance et au régime de versement des aides), mais le détail des mesures déconcentrées, qui ont pu jouer un rôle déterminant, constitue une zone d'ombre. Comment apprécier la territorialisation des mesures, alors que c'est un élément important de leurs conditions effectives de mise en œuvre ?²⁵.

- ***À la recherche de nouveaux outils de modélisation ?***

La boîte à outils des économistes se trouve questionnée par l'envergure de la crise sanitaire COVID-19, qui bouscule les approches classiques et induit des remises en cause conceptuelles. La série des Billets de la chef économiste de la DG Trésor entre 2021 et 2022²⁶ reflète bien ces interrogations. Elle y discute par exemple la résistance des ETI (stabilisation a priori surprenante et

²³ BASTARDIE M., FATTON H., GANEM S., PONTON Corentin/ DG du Trésor. *A qui servent les plans de relance mis en place après la crise du COVID-19*. Série Trésor-Eco n°234, mars 2023.

²⁴ Agence Nationale de la Recherche (ANR) – COVID 19 : bilan des actions et des projets financés. Janv. 2023. 89 p.

²⁵ OCDE. *L'impact territorial du COVID-19 : gérer la crise aux différents niveaux de gouvernement*, 2020.

²⁶ Les Billets d'Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la DG Trésor (7 janvier 2021, 13 juillet 2021, 17 janvier 2022, 11 février 2022).

non anticipée du nombre de faillites), intègre l'hypothèse d'une zombification²⁷ et l'attribue *a posteriori* à un phénomène de « mise en hibernation » et du gel des difficultés du fait des dispositifs de soutien temporaire. Elle y débat également du renversement d'angle d'application des grandes théories économiques face à une réalité disruptive.

La réalité ne peut plus être simplement décrite de manière statistique et les modèles économiques habituels d'analyse se trouvent dépassés. Une véritable évaluation ex-post supposerait de comparer le constat à un scénario contrefactuel sans crise et/ou sans soutien public : que se serait-il passé si on n'avait rien fait ?), ce qui renvoie à la notion de « croissance perdue »²⁸. Comment caractériser ce scénario *business as usual sans* groupe de contrôle d'entreprises ou segments d'activité n'ayant pas bénéficié d'aide ? Le rapport Cœuré s'y est essayé (juillet 2021), mais pour un panel de secteurs n'incluant pas l'agriculture (hébergement et restauration, construction, commerce et réparation d'automobiles, transports et entreposage)²⁹. Voir annexe 18.

La question se pose dans des termes assez proches pour identifier les effets d'aubaine ou effets de distorsion de concurrence (arguments classiquement opposés aux plans de crise de grande ampleur). Le travail sera à conduire sur des séries longues permettant un repositionnement historique d'une part, et s'essayer à des visions prospectives à long terme dans (intégrant les évolutions géopolitiques, et des hypothèses de rupture...). En ce sens, il mobilisera l'expertise d'historiens de l'économie, discipline que l'étude des impacts de la pandémie de COVID-19 devrait remettre en lumière.

R1. Organiser un véritable travail de retour d'expérience (RETEX) :

- Identifier pour le secteur agro-alimentaire un jeu d'indicateurs macro-économiques robustes permettant d'assurer le suivi de sa compétitivité sur de longues séries et au travers d'évènements disruptifs.
- Établir sur cette base un plan d'urgence et/ou une boîte à outils « prêts à servir » en cas de crise majeure.
- S'assurer que la thématique soit présente dans des travaux de recherche/développement en histoire de l'économie.

3.2. Points forts, bonnes pratiques, vulnérabilités

Un certain nombre d'enseignements, issus du parangonnage et illustrés par des « points de repère » tirés de travaux d'évaluation, pour l'essentiel français, sont à ce jour assez communément partagés.

²⁷ Les entreprises « zombies » sont définies par l'OCDE comme les entreprises matures (au moins dix ans d'existence) qui se caractérisent par des difficultés récurrentes – leur excédent brut d'exploitation ne couvrant pas la totalité des charges d'intérêts durant au moins trois années consécutives.

²⁸ Source : Alexis Loublier. Les effets sectoriels de la crise du COVID-19 à l'horizon de la fin 2022 : Un chiffrage du « terrain perdu » par rapport aux tendances d'avant crise. INSEE - Note de conjoncture, juillet 2021.

²⁹ Rapport Comité d'évaluation dit « Cœuré », chapitre 5.2 « Trajectoires des entreprises selon leur comportement de recours aux dispositifs d'urgence : masse salariale, emploi et chiffre d'affaires », p.409. 2021.

Les rebonds ultérieurs et la crise ukrainienne ont confirmé l'importance de la logistique d'acheminement (FranceAgriMer en a présenté une excellente analyse au SIA 2023)³⁰ et de manière générale d'une approche intégrée, systémique, des systèmes alimentaires, incluant la main d'œuvre, les intrants, les transports, le matériel de conditionnement (emballages, palettes, containers...), le stockage de précaution et les réserves stratégiques... La Suisse est de notoriété publique déjà très vigilante sur ce dernier aspect, mais ce serait aussi le cas de l'Allemagne et de la Finlande.

R2. Aborder la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement dans une approche stratégique systémique : risques logistiques (transport, emballages, main d'œuvre...), risques pour la production (engrais, semences, phytosanitaires, alimentation animale, machinisme agricole et autres intrants), sécurisation de l'approvisionnement en énergie (carburants, production et transformation), réserves stratégiques, etc.

- **Avec une relative stabilité des prix alimentaires jusqu'en fin 2021 suivie d'une vague inflationniste**

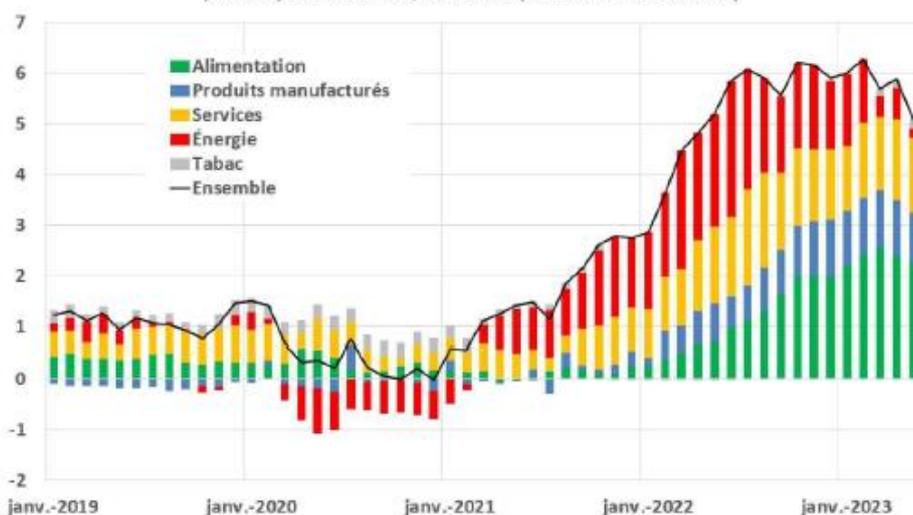
Si une certaine tension a pu apparaître dans les premières semaines, avec des rayons vidés par les achats de précaution, elle ne s'est pas traduite par une flambée des prix pendant la crise sanitaire. Celle-ci s'est en revanche produite fin 2021, avant de littéralement s'envoler avec la guerre en Ukraine, comme l'illustre la diapositive ci-dessous.

CONTEXTE ÉCONOMIQUE TENDU

La hausse des prix alimentaires s'est accélérée à partir de septembre 2021 (avant la guerre en Ukraine), elle est au plus haut sur le sucre, l'huile, les chips, les produits laitiers, ...

Indice des prix à la consommation (glissement annuel et contribution en points) dernier point mai 2023

Glissement annuel des prix à la consommation en France (en %) et ses contributions (dernier point: mai 2023, estimation provisoire. Source: Insee)



Mai 2023 :
Énergie : +2%
Alimentation : +14,1%

Les plus fortes hausses en avril 2022

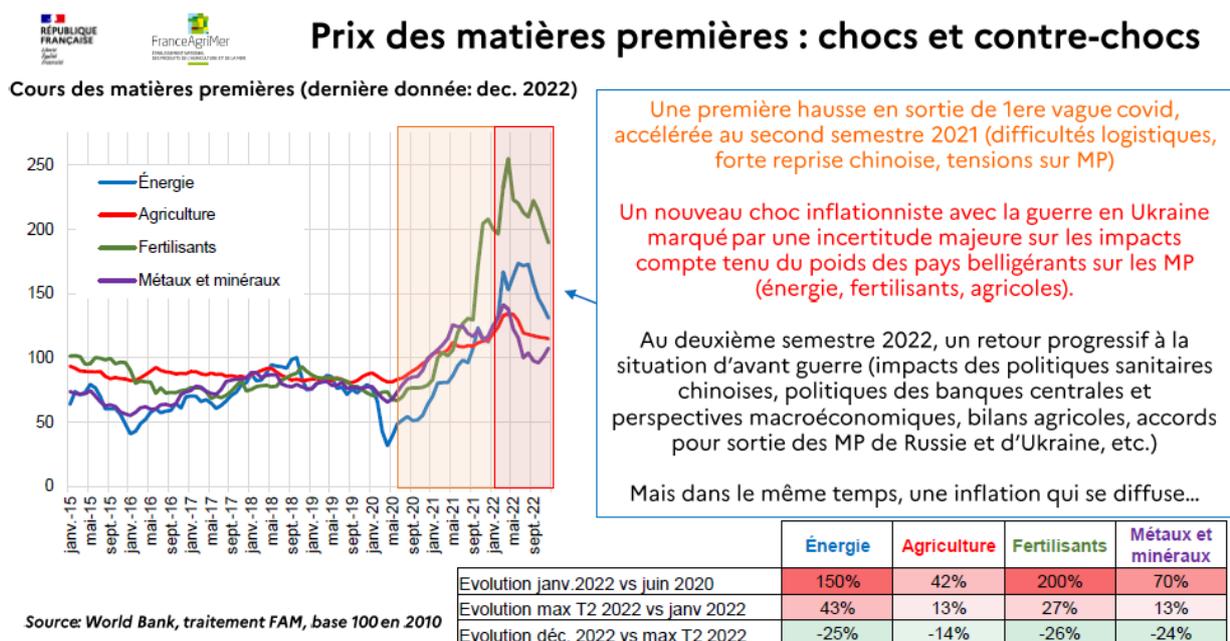
COICOP	Croissance annuelle
Sucre	52,0%
Autres huiles alimentaires	37,4%
Huiles et graisses	27,1%
Margarine	26,4%
Autres produits laitiers	26,1%
Chips	25,8%
Huile d'olive	24,2%
Beurre	23,7%
Farines et autres céréales	23,3%
Lait demi-écrémé ou écrémé	22,8%
Lait entier	22,5%
Yaourt	22,4%
Légumes surgelés	22,4%
Pâtes alimentaires et couscous	21,5%
Poissons surgelés	21,4%
Oeufs	21,3%
Autres produits à base de céréales	20,6%
Fromage et laits caillés	20,6%
Fruits en conserve	20,0%
Sauces et condiments	19,3%
Lait longue conservation	18,9%
Céréales pour petit déjeuner	18,8%
Crèmes glacées et sorbets	18,7%
Pizzas, quiches et plats cuisinés à base de céréales	18,5%

Source : Insee, mars 2023

Source : HEBEL, P (C'Ways). L'évolution de la demande des consommateurs. Présentation ppt à l'AG du CGAAER du 7 juin 2023.

³⁰ FranceAgriMer (FAM). Le commerce maritime des produits agricoles et agroalimentaires. Compréhension générale et perspectives stratégiques françaises. Série « Les Études », 2023 .

La même analyse est conduite par FranceAgriMer, sous l'angle de l'évolution comparée des prix des matières premières.



Source : FranceAgriMer (FAM). Retour sur une année d'inflation dans les filières agro-alimentaires. Présentation SIA 2023 par P. Claquin. 27 p. (extrait diapo 7).

3.2.2. Mais... un bilan contrasté selon les secteurs et productions

Certains ont été plus affectés que d'autres ; c'est en particulier le cas :

- des services alimentaires, en raison de la fermeture des lieux de restauration hors foyer (restaurants, cantines, bars...) et de l'arrêt total du tourisme et des activités événementielles. Certains segments du secteur ont amorcé une mutation accélérée : développement du commerce électronique (achat de denrées alimentaires en ligne), et livraison à domicile, stratégies d'approvisionnement local et retour aux commerces de proximité, recul des plats cuisinés ;
- de l'horticulture, pépinières ornementales, commerces de plantes et fleurs : la saison du printemps 2020 s'est soldée par un sur-stockage massif de plants de printemps, faute d'écoulement lors de la première vague épidémique ;
- de la viticulture, qui a pâti de la fermeture des restaurants et bars, tout comme celui de la viande bovine.

Les secteurs à forte externalisation ont pu connaître de grosses difficultés de reprise (disparition des prestataires de service, difficultés de déplacement des travailleurs saisonniers).

3.2.3. Un éclairage renouvelé dans le débat sur l'érosion de la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire français

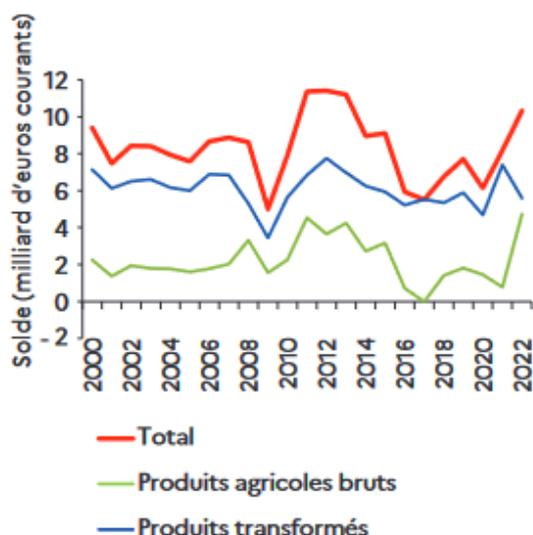
Le cortège de crises traversées apporte-t-il un éclairage nouveau au débat engagé à la veille de l'épidémie, qui a donné lieu à une vague d'expertises concomitantes sur la dégradation du solde du commerce extérieur de la « Ferme France » sur la période ? (voir annexe 19).

Réalisées en cours ou en sortie de pandémie, alors que ce solde accusait d'importantes variations, ces analyses ont eu le mérite de réhabiliter les retours aux longues séries, remontant parfois aux années 1960/1970, bien au-delà du dernier « décrochage » de la balance du commerce extérieur agroalimentaire (produits bruts et transformés) qui a fait polémique.

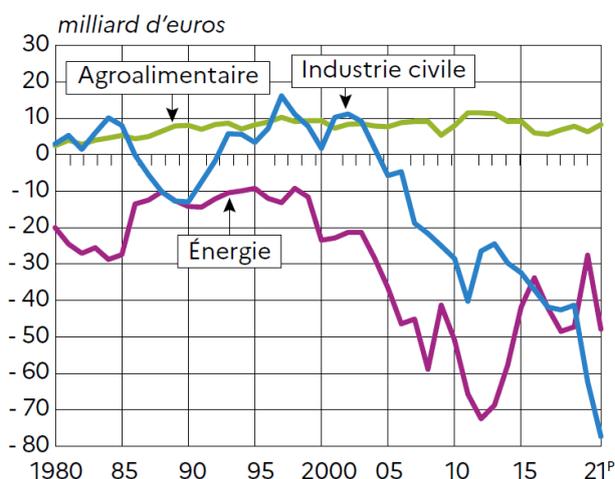
Si le solde du commerce extérieur s'est ensuite avéré particulièrement volatile sur la période 2019/2023 (comme l'illustrent les « Infos rapides » en annexe 20), les publications les plus récentes commencent à leur tour à donner une certaine « profondeur historique » à cette période post-COVID-19.

Agreste propose ainsi une « Synthèse conjoncturelle » publiée en avril 2023³¹, dont est issu le graphique ci-contre. Le solde du commerce extérieur agricole et agroalimentaire a culminé en 2022 à 10,3 Md€, en hausse de + 3,5 Md€ par rapport à la moyenne 2017-2021. Après un creux en 2020, du fait notamment de la chute des exportations de vins et spiritueux, il a augmenté en 2021 (8,5Md€), avec le rétablissement des échanges et a culminé en octobre 2022 à son plus haut niveau depuis 2013, dans un contexte de forte tension sur la demande et les prix pour les céréales et oléagineux exportés (source des données : DGDDI). Depuis novembre 2022, la tendance s'est à nouveau inversée.

En 2022, l'excédent agroalimentaire atteint son plus haut niveau depuis 2013 grâce à l'excédent record des échanges de produits bruts



Soldes commerciaux par grands secteurs



Solde CAF-FAB - Nomenclature agrégée NA 2008, niveau A38.
Champ : France y compris DOM à partir de 1997.
Source : Douanes

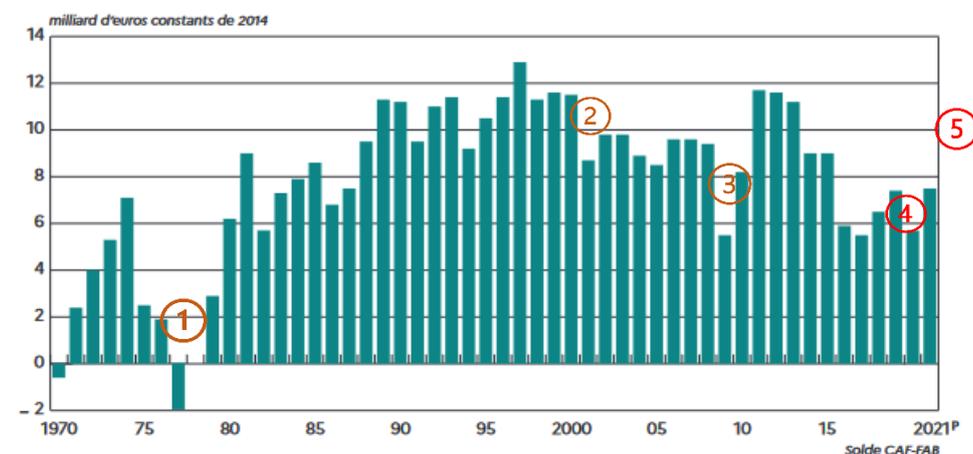
Le dernier GRAPH'AGRI 2022³² confirme la résilience relative du secteur en termes de solde commercial par rapport à l'industrie civile et à l'énergie, comme l'illustre le graphique ci-contre qui en est extrait.

³¹ MASA/Agreste. Commerce extérieur agroalimentaire. Synthèse conjoncturelle n°402, avril 2023. 13 p. (graphique 1 en p.1).

³² Agreste / GRAPH'AGRI 2022, Chapitre 11 « Commerce extérieur agricole et agroalimentaire », pp. 125-131 (44^e édition, 4^e trimestre 2022).

Une rétrospective réalisée dans le Memento 2022³³, reproduite ci-dessous, apporte une mise en perspective sur la période 1970/2021. La mission y a repéré : **en 1** les années post 1974/1976 (crise du pétrole, sécheresse), **en 2** en 2000 le contexte post-tempêtes (décembre 1999) et le passage à l'euro, **en 3** la crise financière des *subprimes* (2008), **en 4** la crise COVID-19 et **en 5** la guerre en Ukraine.

Excédent commercial agroalimentaire : des fluctuations marquées au fil des décennies



Champ : France y compris DOM à partir de 1997.
Source : Douanes - Nomenclature agrégée NA 2008, niveau A38 (2021 provisoire)

Si au vu des fluctuations marquées qu'a connues depuis des décennies la balance agroalimentaire, les années COVID-19-Ukraine s'inscrivent dans le cycle comme une crise importante, elles n'ont pas bouleversé la donne et ne semblent pas modifier significativement les constats sur le recul de filières comme les fruits et légumes et la viande.

3.2.4. Focus sur quelques points de vigilance

Parmi ceux qui ont été soulevés figurent notamment :

- **La question de la précarité alimentaire.** Même si le niveau des prix est resté relativement stable au moment des périodes de confinement, les difficultés se sont accrues pour les catégories les plus démunies souvent isolées (retraités, étudiants, personnes âgées...) tributaires de la restauration collective ou des banques alimentaires. Pour les personnes à faible revenu, le caractère déterminant du prix s'est renforcé, les programmes d'assistance alimentaires s'étant trouvés temporairement désorganisés du fait des contraintes de mobilité, mais également parce que la moyenne d'âge souvent élevée des bénévoles qui en sont les chevilles ouvrières en faisait des personnes à risque. La hausse des prix alimentaire et de l'énergie qui a suivi n'a pas permis de retrouver une situation moins dégradée. Le CNA s'est penché sur cette question de la précarité alimentaire dans un de ses derniers avis³⁴.

R3. Intégrer dans les évaluations la question de la précarité alimentaire en temps de crise.

³³ MASA/Agreste. Memento de la statistique agricole, édition 2022. Mai 2023, 48 p. (graphique en page 42).

³⁴ Conseil National de l'alimentation (CNA). *Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire*. Avis n°91. Octobre 2022, 117 p.

- **Des interrogations sur les évolutions réelles des habitudes de consommation.** Les tendances qui se sont esquissées pendant les périodes de confinement, analysées par FAM³⁵ et le CNA³⁶ (retour au « fait maison » par rapport aux plats cuisinés, redécouverte de la saisonnalité des produits, circuits courts, recul de la restauration hors domicile, demande en produits « sains » peu élaborés et/ou bio...) vont-elles s'installer dans la durée - et résister à l'inflation - ou resteront-elles volatiles ? Ou encore va-t-on évoluer vers des formes de mixité plus marquée ? Après la solidarité pour la survie, quelles stratégies les acteurs vont-ils adopter, quels espaces vont-ils donner à la négociation des prix dans la chaîne alimentaire ?
- **La dépendance du secteur aux importations de pays tiers.** La crise en a été un révélateur. Il s'agit notamment d'engrais chimiques, d'alimentation animale (soja, additifs), d'emballages alimentaires... déjà évoqués. Les travaux conduits dans le cadre du mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire (EFSCM³⁷) et les réflexions sur la souveraineté alimentaire s'y consacrent largement ; ils sont évoqués respectivement en § 3.2.5 et 3.3.2.
- **La nécessité d'approches systémiques dans un contexte de « polycrise ».** A priori, la bonne résilience globale du secteur agricole et agroalimentaire au travers de la crise COVID-19-Ukraine traduit une capacité d'adaptation et d'innovation hors normes. Si en pratique, mesures et dispositifs ont surtout été raisonnés par filière, la période a également été l'occasion de s'affranchir de certains fonctionnements en silo, comme l'illustre l'essor du concept *One health*.

One Health et le complexe du pangolin

Le pangolin a occupé l'actualité au tout début de l'épidémie, suspecté d'avoir été vecteur de transmission du virus entre chauves-souris, faune sauvage et l'homme. La campagne d'abattage d'élevages de vison soupçonnés de transmettre le COVID-19 a également fait quelques « unes » de médias. Mais curieusement la référence au concept « *One health* » semble s'être estompée avec les débats philosophiques sur le monde d'après puis la relance. Pourtant, la crise COVID-19 en est une parfaite illustration. Certes parfois au prix de débats ardu, se sont imposés :

- la valeur ajoutée des savoirs et de l'expérience vétérinaire en matière d'épizooties (avec la désignation de vétérinaires membres du Haut Conseil de la santé publique, au conseil scientifique Covid-19 puis au comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires-COVARS et l'implication des laboratoires vétérinaires pour le traitement des tests) ;
- l'indispensable continuité des contrôles sanitaires (santé animale et végétale) aux frontières ;
- la nécessité d'une mobilisation internationale avec l'initiative PREZODE³⁸ prise par la France en janvier 2021.

³⁵ FAM. L'impact de la crise COVID-19 sur la consommation alimentaire en France : parenthèse, accélérateur ou éléments de rupture de tendances ? Sept. 2020, 33 p.

³⁶ CNA. Nouveaux comportements alimentaires, propositions d'actions pour une alimentation compatible avec des systèmes alimentaires durables. Avis n°90. Juillet 2022, 83 p.

³⁷ EFSCM : *European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism*.

³⁸ PREZODE (Preventing ZOonotic Disease Emergence) est une initiative internationale ayant pour ambition de comprendre les risques d'émergence de maladies infectieuses zoonotiques, de développer et de mettre en œuvre des méthodes innovantes pour améliorer la prévention, la détection précoce et la résilience afin d'assurer une réponse rapide aux risques des maladies infectieuses émergentes d'origine animale. Prézone regroupait au 31 mars 2023, plus de 210 partenaires internationaux, issus des mondes scientifiques, académiques et associatifs, et les gouvernements de 24 pays.

A l'inverse, des sujets comme l'éco-conditionnalité ou, dans un autre domaine, la mobilisation de la PAC (voir § 3.2.5 ci-dessous) ont été temporairement en retrait et refont surface mi-2023 notamment à l'occasion de l'approbation de nouvelles réglementations environnementales³⁹. Le défi d'une réelle interdisciplinarité additionnelle – et non pas basée sur le plus petit consensus – reste plus que jamais d'actualité. Au-delà du cas de la sécurisation des chaînes logistiques (objet de la Recommandation n°2 ci-dessus), les retours d'expérience devront s'attacher à identifier les bonnes pratiques et /ou modalités de gouvernance en la matière.

3.2.5. « Crash test » réussi pour la capacité d'adaptation des États membres et instances européennes ?

La gestion de crises majeures fait régulièrement dans différentes enceintes l'objet d'exercices de simulation. La succession Covid-19/conflit en Ukraine a brutalement soumis la société à l'épreuve des réalités. C'est en particulier le cas de la cohésion de l'Union européenne et de ses États membres, qui en sort sans conteste renforcée. Le restera-t-elle durablement, au temps de l'après-crise, alors même que celle-ci porte à remettre en question ou du moins en débat certains des choix qui avaient prévalu jusqu'alors ?

- ***Une vision coordonnée, portée par les États-membres et l'Union européenne***

La garantie de l'approvisionnement et de la sécurité alimentaire est un objectif énoncé à l'art. 39 du traité sur le fonctionnement de l'UE. L'annexe 14 présente les articles mis en jeu dans le traitement de la crise COVID-19. De fait, celui-ci a été de plus en plus rarement invoqué, tant Marché commun, libre échange et PAC semblaient de nature à garantir un objectif devenu implicite. Seul l'épisode « Eyjafjallajökull », le célèbre volcan islandais dont l'éruption a paralysé l'Europe en 2010 par son influence sur le trafic aérien, a un temps réactivé le spectre des rayons vides dans les supermarchés. Cet évènement, qui aurait pu avoir valeur d'avertissement, a été rapidement relégué au rang des curiosités anecdotiques dans la mémoire collective.

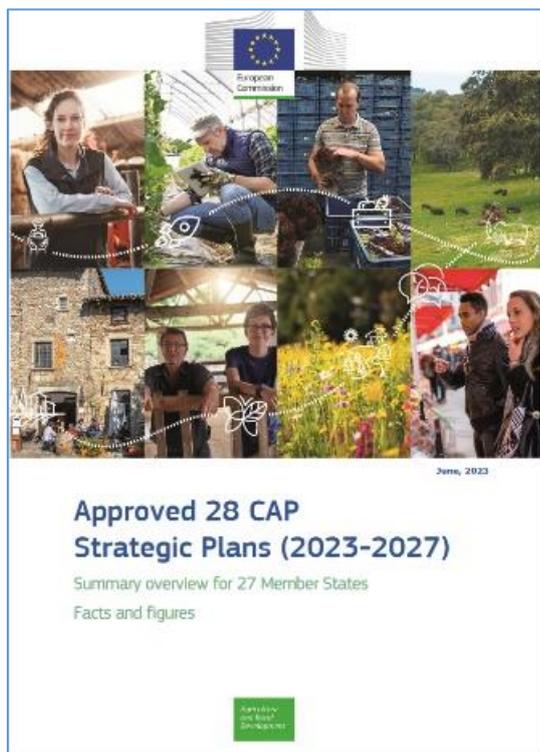
Indéniablement, l'Union européenne et ses États membres ont démontré par leur intervention coordonnée leur capacité à surmonter une crise majeure. La mise en œuvre du « Cadre temporaire visant à soutenir l'économie dans le cadre de la flambée de COVID-19 » qui en a constitué le socle est intervenue très rapidement (adopté le 19 mars 2020) et il a été étendu et prolongé à six reprises pour s'achever le 30 juin 2022⁴⁰. C'est également le cas des mesures prises très précocement pour assurer la fluidité logistique transfrontalière.

³⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature. COM(2022) 304 final - 2022/0195(COD). JOCE du 22.06.2022 (objet d'une « orientation » du Conseil le 23 juin 2023 et d'un vote au Parlement le 12 juillet 2023) et Règlement (UE) 2023/1115 Du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) no 995/2010. JOCE du 9 juin 2023

⁴⁰ La chronologie des principales décisions de l'UE pendant la période est rappelée en annexe 6 et évoquée en § 1.1.1 (imbrication des plans) et la nature des dispositifs a déjà évoqués et en encadré en § 2.6.3 (nature des mesures soutenues). Le plan de suppression progressive et de transition prévoit notamment la possibilité pour les États membres de prévoir des mesures spécifiques de soutien à l'investissement et de soutien à la solvabilité respectivement jusqu'au 31 décembre 2022 et au 31 décembre 2023.

Les résultats du présent parangonnage, tout comme les autres comparaisons qui ont pu être tentées, mettent en évidence des dispositifs très voisins au sein de l'UE, même s'ils ont pu être structurés et mobilisés différemment selon les pays. La comparaison n'apporte en conséquence que peu d'éclairage différentiel sur les choix français.

- **Un lien avec la PAC à consolider ?**



Le processus de réforme de la PAC, lancé en juin 2018, s'est déroulé parallèlement, avec des objectifs inchangés depuis son lancement en 2018. Il a été officialisé par un accord européen formellement adopté en décembre 2021 et a conduit à l'adoption des Plans stratégiques nationaux (PSN) à partir de mi-2022 (pour la France en août). L'annexe 6, (à laquelle le § 1.1.1 fait également référence), illustre cette imbrication des dynamiques PAC, Pacte vert et crise COVID-19.

Elles se sont déroulées avec peu de liaisons formelles⁴¹, le Parlement européen⁴² jugeant même dans son bilan de 2021 que « les mesures prises au titre de la PAC n'ont eu qu'un effet limité durant la pandémie »... alors qu'un fonds de réserve de crise avait été créé dès 2013 dans le cadre de la PAC. Mais celui-ci, qui s'imputait sur le premier pilier de la PAC (aides directes aux agriculteurs), n'avait jamais été mobilisé.

La nouvelle PAC 2023-2027⁴³ l'en a dissocié et doté de 450 M€ annuels. Activé pour la toute première fois en 2022 afin d'apporter un soutien aux agriculteurs de l'Union européenne affectés par l'invasion de l'Ukraine par la Russie et les retombées de la guerre, il l'a déjà été à plusieurs reprises depuis le début d'année 2023.

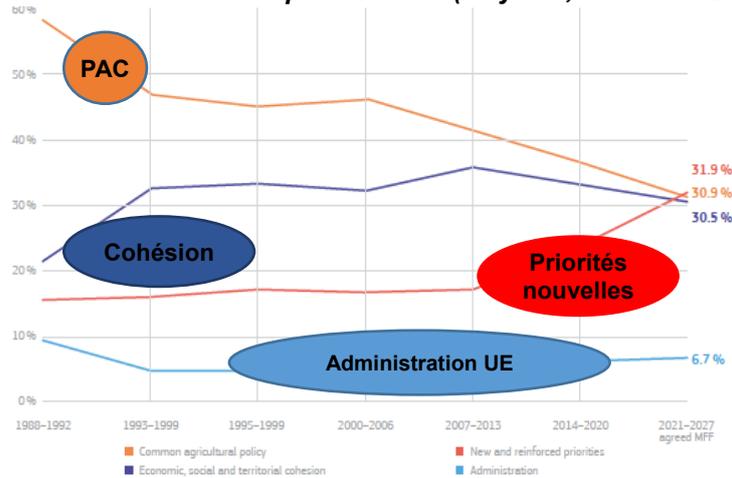
À cette exception notable, et en dépit d'un affichage de responsabilité sociale et environnementale de bon aloi, la crise COVID-19 n'aura-t-elle que peu infléchi l'évolution de la PAC ? Le graphique ci-après semble marquer tendanciellement par le recul d'une PAC identifiée au sein du budget de l'UE, une certaine dilution des objectifs, des moyens et des mesures, et le déplacement des lieux de décision.

⁴¹ Les assouplissements de la PAC mis en place dans le cadre du plan d'urgence européen ont déjà été évoqués au § 2.6.3 (notamment prolongation du délai de présentation des demandes de paiement au titre de la PAC et allègement des contrôles sur place).

⁴² Opus cit., voir note de bas de page 9 et annexe 15.

⁴³ Voir les documents de synthèse EC/DG Agri. *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027). Summary overview for 27 Member States. Facts and figures*. Juin 2023, 100 p. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_enles ; fiches disponibles par Etat membre https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en#cap-strategic-plans-by-country

Union européenne - Évolution de la part des principaux axes politiques dans les cadres financiers pluriannuels (7 cycles, de 1988 à 2027)



Source : Commission européenne, Direction générale du budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures*. Office des publications de l'Union européenne, 2021, (extrait p.10)

- **Le chantier du « plan d'urgence pour garantir l'approvisionnement alimentaire et la sécurité alimentaire en temps de crise »**

Issu d'une recommandation de la stratégie *Farm to fork* de mai 2021, le chantier a été ouvert par la Commission européenne sur la base d'une communication de décembre 2021⁴⁴. Il repose sur un groupe d'expert dit EFSCM (*Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism*), installé fin 2022, dont la feuille de route est détaillée en annexe 21⁴⁵. Les travaux en cours, comme l'enquête sur la vulnérabilité des États membres ou la construction d'un tableau de bord de suivi des approvisionnements et de la sécurité alimentaire, illustrent le souci de pluridisciplinarité et la recherche de cohérence entre les différentes dynamiques engagées (PAC, gestion de crise, *Green Deal* notamment) dont l'importance est un des enjeux nationaux comme européen.

La proposition de *SMIE (Single Market Emergency instrument)*⁴⁶ par la Commission, moins consensuelle (elle a fait immédiatement l'objet de débats parfois houleux), s'inscrit également dans cette dynamique d'enseignement convergents, qui combine le retour d'expérience mutualisé et la mobilisation *in itinere* sur la(es) crise(s) en cours.

- **Des interrogations partagées**

Les retours de l'ECI réalisés ici, comme les publications font état d'interrogations plus ou moins partagées et/ou pérennes des thèmes restés pour l'essentiel sous-jacents ou implicites – voire

⁴⁴ UE – Commission européenne. Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2021) 689 final du 12.11.2021. {SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}.

⁴⁵ Voir aussi directement la présentation de la 2e réunion du groupe d'experts EFSCM du 28 mars 2023. <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=47038>

⁴⁶ *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation*. No (EC). 2679/98. COM(2022) 459 final. l2022/0278 (COD). Brussels, 19.9.2022.

occultés – au cours des dernières décennies : la réalité du risque de pandémie mondiale et les enjeux « *one health* », les enjeux d'autosuffisance, de souveraineté alimentaire puis énergétique avec le conflit en Ukraine, avec en corollaire l'état de l'outil industriel (et des thématiques réindustrialisation/relocalisation), la question des modalités de fixation des prix dans la chaîne alimentaire et énergétique... Un document de la Commission⁴⁷ consacré aux déterminants (*drivers*) de la sécurité alimentaire en constitue une intéressante synthèse.

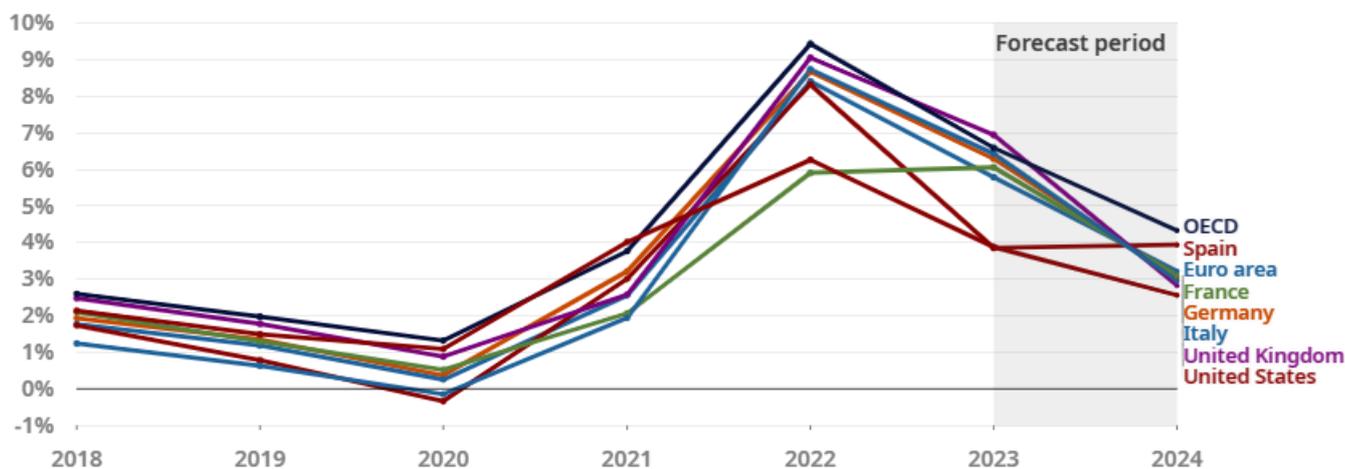
Plus généralement, sont interrogés plus ou moins ouvertement les limites à la mondialisation des échanges, voire à la financiarisation, Et au-delà, celles d'un management en quête permanente de souplesse et d'économies, soudain perçu comme facteur de fragilité, notamment parce qu'il a reposé sur un recours massif à l'externalisation et une logique de *lean management/just in time/zéro-stock* qui a conduit à un affaiblissement industriel progressif dans un monde en mutation et confronté au changement climatique. En revanche – mais sans doute est-ce encore un peu tôt – l'efficacité comparée des différents systèmes politiques et administratifs (degré de démocratie, centralisation/décentralisation, effectifs de l'État...) n'est que très peu questionnée

3.3. Un changement (durable) de paradigme au niveau européen/mondial ?

3.3.1. Le retour de l'inflation

L'évolution des prix du secteur agricole français (§ 3.2.1) ne fait que refléter l'évolution mondiale, en rupture historique avec des décennies de politiques de désinflation qui a culminé en 2022, comme l'illustre le graphique suivant pour quatre des pays concernés par le parangonnage et la France, avec comme élément de comparaison les Etats-Unis et l'OCDE.

Inflation globale entre 2018 et 2023 (prévisions 2024) - glissement annuel en %



Nota : L'inflation globale concerne l'emploi des matières premières, des services et des biens. L'inflation agrégée de la zone OCDE se fonde sur les différentes définitions nationales de l'inflation.

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, juin 2023⁴⁸ (adaptation auteurs pour le graphique)

⁴⁷ UE/Commission. *Drivers of food security*. Commission staff working document SWD (2023) 4 final. Brussels, 4.1.2023, 138 p.

⁴⁸ OECD (2023), OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 1: Preliminary version, No. 113, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ce188438-en>. 250 p.

L'envolée des prix des matières premières a entraîné un effet ciseaux entre baisse des prix à la production et hausse des prix des intrants pour le secteur agricole, et le sentiment de volatilité créé par la secousse de 2022 renforce un climat d'incertitude – même si certaines activités ont pu connaître un gain d'EBE (excédent brut d'exploitation). Celui-ci est général, mais les dépenses de base des ménages (alimentation et énergie) sont perçues dans ce contexte comme significativement plus élevées.

3.3.2. Irruption dans l'agenda politique de la souveraineté alimentaire et énergétique

La crise COVID-19 a provoqué une remontée dans l'agenda politique des questions de sécurité des approvisionnements alimentaires, magistralement confirmée par la guerre en Ukraine, qui y a ajouté une dimension géopolitique et énergétique.

La question de la souveraineté alimentaire était encore perçue comme un anachronisme en 2019, au moment de la réalisation de la prospective CGAAER « Agri2050 » précitée⁴⁹ dont le scénario « Nouveau productiviste » a pu être considéré comme basiquement contre-tendanciel.

Reléguée depuis des décennies en toile de fond (le « *made in France* » prêtait encore à sourire à la fin des années 2010), la souveraineté alimentaire, s'est trouvée propulsée aux premiers rangs des préoccupations comme fondement de nos sociétés. Elle s'est imposée dans l'intitulé du ministère en charge de l'agriculture le 20 mai 2022, ainsi que dans de nombreuses publications et essais⁵⁰. L'Italie a également fait le même choix de changement de l'intitulé de son ministère chargé de l'agriculture.



- **Un concept à (re-)formaliser ?**

Si le concept est aujourd'hui plébiscité, clairement identifier son contenu et parvenir à un consensus sur ses implications et les conséquences à en tirer dans les politiques agricoles supposent des travaux d'approfondissement et sans doute un débat public.

Vous avez dit « souveraineté alimentaire ? »

L'alimentation constitue l'un des 12 secteurs d'importance vitale identifiés par le code de la Défense. Mais le dispositif législatif et réglementaire de sécurisation de ces activités vitales repose sur la désignation d'OIV (opérateurs d'importance vitale) et de service de sécurité nationale (applicable aux personnels de ces OIV) – non activé pendant la crise sanitaire. Or, si la définition des OIV comme des « opérateurs disposant d'établissements, ouvrages installations nécessaires à l'exercice de leurs missions vitales » est adaptée à l'armement ou au secteur des hydrocarbures, c'est moins le cas pour « le secteur alimentaire [qui] est de fait très peu couvert » comme le souligne la cour des Comptes dans son rapport annuel 2022⁵¹.

⁴⁹ Voir en introduction, note de bas de page 1. Cette situation a du reste inspiré l'avant-propos (signé Alain Moulinier) de l'ouvrage que 'Agri2050 a inspiré, publié en 2021 aux Éditions France Agricole sous le titre « Et si l'agriculture était la solution ? L'agriculture française en 2035, les scénarios à l'horizon 2050 ».

⁵⁰ Comme par exemple Institut Montaigne/H. Gaymard. En campagne pour l'agriculture de demain, propositions pour une souveraineté alimentaire durable. Octobre 2021, 193 p.

⁵¹ La sécurité des approvisionnements alimentaires. Chapitre 6 du rapport annuel 2022. Mai 2023, pp.219-247.

R4. Explorer la définition de la souveraineté alimentaire et son statut juridique, son incidence sur la politique agricole (foncier, installation...), sa dimension sécurité sanitaire, sa gouvernance (rapport État/région).

- **Vers une concurrence d'usages pour la biomasse ?**

Avec la guerre en Ukraine et le développement de la conscience des enjeux d'adaptation au changement climatique, l'indépendance énergétique devient aussi une politique publique majeure, avec comme support la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)⁵² et la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La bioéconomie – et les ressources agricoles et forestières – suscite un intérêt renouvelé par rapport à des objectifs souveraineté énergétique (biocarburants), objectifs de neutralité carbone (biomatériaux) ou objectifs de protection de la biodiversité (substitution d'engrais verts à des intrants importés, développement de l'agriculture biologique et de l'agro-écologie)... Si on peut y déceler de réelles opportunités pour le monde rural, le risque de voir la biomasse se transformer en variable d'ajustement pose le problème de la concurrence et donc de la hiérarchisation d'usages parfois contradictoires, et probablement pour une part quantitativement incompatible. Une vision purement comptable, fondée sur des TEP (tonnes équivalent pétrole) ou des tonnes équivalent CO₂ théoriques et indifféremment additionnées, présenterait les mêmes limites que celles que la crise COVID-19 a imposé de dépasser pour la logique budgétaire.

Plusieurs missions CGAAER récentes⁵³ ou en cours (missions interministérielle « Biomasse-Energie » et « Prospective Terres délaissées ») traitent de ce sujet sous des angles différents.

R5. Réinvestir, dans le cadre de la Stratégie nationale bas-carbone et de la Programmation pluriannuelle de l'énergie, la question de la hiérarchisation des usages et des productions des espaces agricoles et forestiers.

Le MASA se doit d'être pro-actif dans les arbitrages à venir, en portant un questionnement sur les choix d'aménagement des territoires : usages des terres, organisation, gouvernance, acceptabilité...

3.3.3. De nouveaux enjeux géopolitiques

Les mois de confinements provoqués par l'épidémie de COVID-19 ont été propices aux spéculations sur « le monde d'après ». La vie a repris sous bien des aspects de manière très proche du « monde d'avant ». La France et l'Europe agricoles se repositionnent dans un monde pourtant différent, dont certains traits s'esquissent avec plus ou moins de netteté :

- la notion d'arme médicale / pharmaceutique, et d' « arme alimentaire » y a pris (ou retrouvé) brutalement une signification aussi concrète que complexe, révélatrice de stratégies géopolitiques (l'ambition russe de « désoccidentalisation » des marchés agricoles, aidée

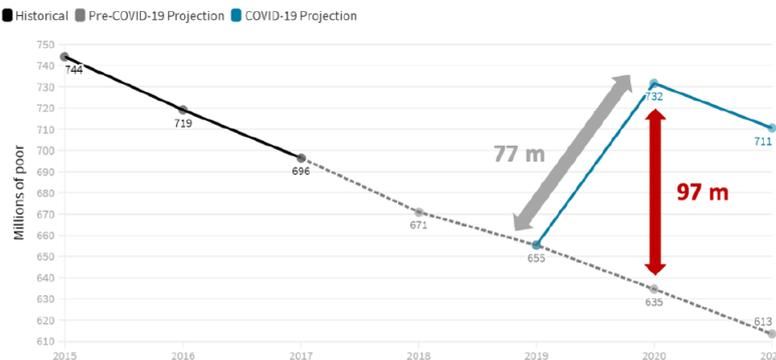
⁵² MTES. Stratégie nationale bas-carbone. Version révisée mars 2020, 192 p.

⁵³ V. Baduel, C. Hubert, H. Lejeune. Stratégies d'usage des terres en France dans l'objectif d'assurer la souveraineté alimentaire et de préserver la biodiversité. Rapport CGAAER n° 22107. Mai 2023. 58 p.

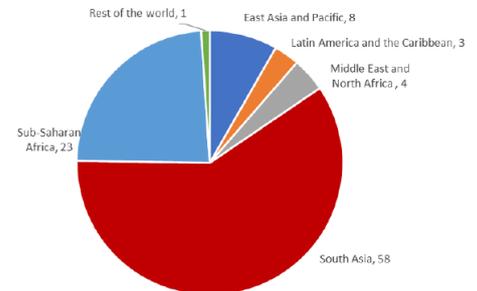
paradoxalement par les embargos et le sujet céréales avec l'Algérie ou encore le flou sur la transparence sur les stocks qui relève de la sécurité intérieure en Chine et Inde...);

- il connaît une recrudescence de l'extrême pauvreté pour la première fois depuis des décennies⁵⁴ : 30 % de la population mondiale est en situation d'insécurité alimentaire grave ou modérée ;

Extreme poverty in the world, 2015-2021



COVID-19-induced new poor by region, 2020



Note: Extreme poverty is measured as the number of people living on less than \$1.90 per day. 2017 is the last year with official global poverty estimates.
Source: Gerszon, D. et al. June 2021.

- ce monde est perçu subitement comme plus dangereux, avec une focalisation de l'Europe sur un conflit à ses frontières, hypothèse encore improbable il y a peu⁵⁵ ;
- il subit une conjonction de menaces : risque climatique, risque de perte de biodiversité, risque de bio-attaques, risque de cyber-attaques (auxquelles la dématérialisation le rend plus vulnérable)... avec un spectre étendu, dont certains sont encore des « angles morts » ou du moins « dormants », comme le sujet quasiment orphelin du probable nouvel épisode El Nino en 2023/2024 dont la FAO redoute les conséquences⁵⁶ ;
- il est aussi politiquement incertain et semble « en attente », avec une majorité de pays qui font le choix de l'abstention à l'ONU et du silence au G20, pendant que se tissent des jeux d'alliances opportunistes en fonction des intérêts et des rapports de force.

De multiples questions sont encore sans réponse. Cette situation inédite a-t-elle vraiment contribué à modifier les perceptions de notre avenir sur cette planète face aux changements climatiques et aux virus ? La « croissance durable pour tous » (empreinte ESG et autres RSE⁵⁷ devenues les nouvelles antennes du management) cessera-t-elle d'être une invocation pour trouver des voies de concrétisation ?

⁵⁴ WIKRAMASINGHE U. FAO/Market and Trade division. *Key drivers of global food markets, récents trends and outlook*. Présentation AG CGAAER du 22.09.2022. ppt 26 p.

⁵⁵ Même si la crise yougoslave entre 1991 et 2001 avait déjà posé cette question de la guerre aux frontières européennes.

⁵⁶ « Menace d'El Niño : la FAO s'efforce d'anticiper les risques élevés de sécheresse et d'inondations » (ONU Info, 27 avril 2023) - basé sur le rapport de l'OMM (organisation mondiale de la météorologie) « *WMO Global Annual to Decadal climate Update* » (2023/2027).

⁵⁷ ESG : environnement social et de bonne gouvernance ; RSE ; responsabilité sociale et environnementale ; ESS : économie sociale et solidaire.

CONCLUSION

Rendu particulièrement complexe par la succession de crises, au point qu'il ait parfois été envisagé de remettre en cause sa pertinence (dans sa formulation d'origine), ce travail ne constitue évidemment qu'une étape dans sur la ligne du temps de l'évaluation et finalement de l'inscription dans l'histoire de cette période inédite traversée par la société depuis le début 2020.

Les trois dernières années ont constitué un exercice en vraie grandeur, qui préfigure les crises du futur. L'avenir s'écrit dans un univers dystopique où se combinent des risques climatiques, sanitaires, géopolitiques. S'y livrent des « guerres du narratif » face à des sociétés sceptiques, entre effet de lassitude face à la multiplication des difficultés et capacité à rebondir sans répéter les mêmes erreurs.

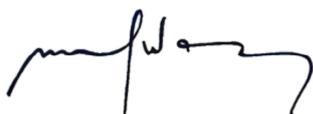
La crise déclenchée par l'épidémie de COVID-19 et ses répliques a été un révélateur des forces du secteur agricole et agroalimentaire et de sa capacité de résilience, mais aussi de faiblesses structurelles de nos économies.

Saurons-nous en tirer parti pour construire un futur plus résilient ? Il est encore trop tôt pour le dire, et pour tirer véritablement des leçons de l'expérience. C'est une limite de ce travail, mais aussi son principal intérêt. Forcément partiel et partial, il constitue une étape, datée, et spécifique au secteur agricole et agroalimentaire, complémentaire des bilans d'ensemble ou par mesure qui ont été ou seront réalisés. Ceux-là pourront mettre à profit les informations réunies dans ce rapport, et juger avec le recul des interprétations qui en ont été données.

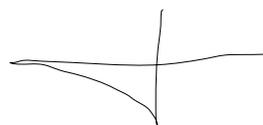
Face à ce contexte mouvant, la France et l'Europe disposent au plan agricole et agroalimentaire d'atouts naturels (avec des latitudes moins exposées que d'autres aux risques climatiques) et historiques (grâce à la diversité de leurs terres agricoles et forestières et de leurs modes de mise en valeur). C'est sans nul doute aussi au niveau des territoires s'inventeront les réponses de demain.

SIGNATURES

Marie-Frédérique PARANT



Geneviève REY



ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

 <p>MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION <i>Liberté Égalité Fraternité</i></p>	Cabinet du ministre
	Paris, le 11 OCT. 2021
	Le Directeur de Cabinet du Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation
	à
	Monsieur le Vice-Président du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER)
N/Réf : CI 834360	
V/Réf :	
Objet : Paragonnage international des mesures et dispositifs conjoncturels et structurels mis en place suite à la crise « Covid-19 » dans les secteurs agricole et alimentaire.	
PJ :	
Sur le plan économique, la pandémie de Covid-19 est à l'origine la plus grave crise subie depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle a cependant permis de remettre sur le devant de la scène certaines activités indispensables, dont celles agricoles et alimentaires, ainsi que l'importance d'assurer la meilleure souveraineté nationale dans ces domaines.	
Le développement de la pandémie et la mise en œuvre de mesures sanitaires contraignantes a conduit à une chute de l'activité économique mondiale de 4,3 % en 2020, suivie d'un rebond estimé à 4 % en 2021 ¹ , ce qui correspondrait à une perte cumulée de plus de 10 000 milliards de dollars (environ 8 200 milliards d'euros). Les prévisions de croissance ont été revues à la hausse par le Fonds Monétaire International et l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, mais ils soulignent la variabilité de situation selon les pays et les secteurs considérés en lien avec les mesures de relance prises.	
Cette perte de richesses n'est que l'impact immédiat de la crise économique. La récession d'activité qu'elle entraîne devrait avoir des effets à long terme sur les économies concernées, bien au-delà de 2023.	
Bien que les secteurs agricoles et alimentaires aient continué à nourrir les populations, ils ont fonctionné en mode dégradé, plus ou moins accentué selon les secteurs en fonction du degré de nécessité pour les populations des produits qu'ils mettaient en marché. Ils sont aussi confrontés à une moindre croissance, à des coûts supplémentaires, à une capacité d'investissement moindre générant des problématiques de durabilité des systèmes de production agricoles et alimentaires sur les territoires.	
	.../...
<hr/> <p>¹ Banque Mondiale – Perspectives économiques mondiales – Janvier 2021 78, rue de Varenne 75349 PARIS 07 SP Tél : 01 49 55 49 55</p>	

Par ailleurs, les tensions commerciales sur les marchés sont demeurées présentes pendant la crise, voire ont été exacerbées par la nécessité de mettre à disposition des biens à des coûts supportables pour les populations, la fermeture de certains circuits de commercialisation de produits en raison du confinement, un renchérissement du prix des matières premières en raison des contraintes sanitaires, des pertes de productions supplémentaires en raison de l'existence d'épizooties animales et de phénomènes climatiques extrêmes.

Ainsi le monde agricole et alimentaire, même s'il a moins pâti de la pandémie que d'autres secteurs, n'échappe pas à ce contexte récessif, alors même qu'il doit assurer une transition de modèles, de générations, et qu'il est soumis à de plus en plus d'incertitudes de marché. L'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture s'inquiète de plus en plus des conséquences de la pandémie à moyen et long termes. Du fait du ralentissement des économies, il sera difficile pour les pays, notamment les plus dépendants des importations de denrées alimentaires, de disposer des ressources nécessaires pour acheter des aliments.

Au-delà des fortes aides conjoncturelles indispensables pour tous les secteurs, l'ensemble de ces analyses ont conduit les Gouvernements à mettre en place des aides structurelles du rattrapage des économies. L'effort fait est variable selon les pays : à titre d'exemple 10 % du Produit Intérieur Brut aux Etats-Unis, 8 % au Royaume-Uni et 4,7 % dans l'Union européenne (UE). Au sein même de l'Europe, l'ampleur de ces mesures budgétaires est très différente² bien qu'elles s'intègrent dans un cadre commun, le plan « Next Generation EU ». Dans ce cadre, pour que les plans nationaux de relance des Etats membres soient validés ils doivent consacrer au moins 37 % d'investissements à la transition écologique, 20 % au numérique et des engagements doivent être pris sur des réformes réclamées de longue date par l'UE. Ils constituent donc une opportunité sans précédent. Concernant le secteur agricole et alimentaire aucune étude à ce jour n'a estimé les conséquences de ce plan.

Dans ce contexte, je souhaite que le CGAAER :

- élabore une typologie des principaux dispositifs de soutien en temps de crise et des principaux plans de relance mis en place dans les Etats membre de l'UE et hors UE pour le secteur agricole et alimentaire ;
- analyse leurs impacts potentiels en terme de différentiel de compétitivité et de croissance ;
- évalue les changements à moyen et long termes qu'il peuvent permettre d'accélérer ou d'impulser et leurs impacts potentiels sur les politiques de filières et les politiques commerciales.

Les missionnés jugeront de l'opportunité de proposer des orientations stratégiques.

Pour accompagner cette réflexion, le CGAAER pourra recourir aux services de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises, de la Direction Générale de l'Alimentation et de FranceAgriMer.

Je souhaite que les conclusions de la mission me soient transmises, au plus tard 6 mois après la validation de la note de cadrage.


Fabrice ROULEY-ROZE

² Deuxième rapport du Conseil national de la productivité – Janvier 2021

Annexe 2 : Note de cadrage



MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Parangonnage international des mesures et dispositifs conjoncturels et structurels mis en place suite à la crise « Covid-19 » dans les secteurs agricoles et alimentaires

Mission n° [Catégorie]

Note de cadrage

établie par

Marie-Frédérique PARANT

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Geneviève REY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET MOTIVATION	4
2. RAPPEL DE LA COMMANDE.....	4
3. OBJET ET PÉRIMÈTRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES	5
4. DOCUMENTATION DISPONIBLE	5
5. DÉMARCHE ET PHASAGE	6
6. LIVRABLES ET CALENDRIER D'EXÉCUTION	6
Annexe 1 : Lettre de mission	8
Annexe 2 : Tableau.....	9
Annexe 3 : Modèle d'annexe au format paysage	10

1. CONTEXTE ET MOTIVATION

Le Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) par un courrier du 11 octobre 2021 une mission de parangonnage international portant sur les mesures et dispositifs conjoncturels et structurels mis en place à la suite de la crise « Covid-19 » dans les secteurs agricoles et alimentaires.

La pandémie de « Covid-19 » a conduit à une chute de l'activité économique mondiale en 2020, sans que l'on puisse en estimer les effets à moyen et long terme. Le secteur agricole et alimentaire, bien que moins touché que les autres n'a pas échappé à cette récession, faisant face par ailleurs au défi de continuer à nourrir la planète, dans un contexte général sanitaire et climatique complexe.

Dans ce contexte, les Gouvernements ont été contraints de mettre en place :

- des aides conjoncturelles d'urgence, dans le contexte jusqu'alors inconnu d'un confinement généralisé - bien que diversement conçu - et concernant tous les secteurs ;
- puis des aides structurelles de relance des économies, avec des niveaux différents selon les pays, au niveau mondial, mais aussi européen, sans qu'à ce jour les conséquences en aient été estimées.

La survenue début 2022 d'un conflit sur le continent européen, impliquant des États fortement producteurs et consommateurs de produits agricoles, est venue aggraver l'incertitude qui régnait déjà sur les marchés mondiaux, entraînant à son tour de nouveaux trains de mesures, dans le cadre d'un plan de résilience.

2. RAPPEL DE LA COMMANDE

Dans ce contexte, il apparaît intéressant d'établir une typologie des principaux dispositifs de soutien en temps de crise et des principaux plans de relance mis en place dans des pays d'intérêt, de chercher à en connaître les impacts potentiels sur les politiques commerciales et la compétitivité.

3. OBJET ET PÉRIMÈTRE DE LA MISSION, EXCLUSIONS NOTOIRES

Marie-Frédérique PARANT, IGSPV, et Geneviève REY, IGPEF, ont été désignées pour conduire cette mission.

L'objectif principal de la mission est de collecter des informations relatives aux mesures conjoncturelles et structurelles mises en place dans des pays d'intérêt.

La mission s'intéressera également :

- à la façon dont les États ont géré l'impact des mesures de confinement variables sur la résilience de la chaîne alimentaire, au travers de dispositifs de crises ;
- à la nature des dispositifs, transversaux et spécifiques ainsi qu'aux processus décisionnels ayant concouru à leur conception ;
- à leurs modalités de gouvernance et de mise en œuvre ;
- au calendrier et aux modalités de conception des plans de relance mis en place à la suite.

Conformément au cahier des charges fixé par la DG Trésor pour les Études Comparatives Internationales (ECI), l'échantillonnage de pays représentatifs sera limité (en principe 8 au total).

La mission propose de se focaliser sur la région Europe (en incluant le Royaume-Uni) et en son sein sur un échantillon de grandes puissances agricoles ayant eu des stratégies de gestion de la crise COVID restant comparables (même si les modes de confinement ont pu varier).

La mission envisage en conséquence de retenir pour ce parangonnage l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Pologne et le Royaume -Uni.

4. DOCUMENTATION DISPONIBLE

La mission s'appuiera sur la documentation nationale et européenne identifiée à ce stade, notamment :

- l'étude réalisée pour le Parlement européen sur les premières incidences de la pandémie sur l'agriculture européenne publiée en mai 2021¹ ;
- l'avis du Conseil national de l'agriculture de juillet 2021 sur le retour d'expérience de la première phase de confinement national COVID-19²
- la communication du 12 novembre 2021 de la Commission européenne au Parlement, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, sur le Plan d'urgence

¹ « Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience », Directorate-General for Internal Policies – Policy Department for Structural and Cohesion Policies, PE 690.864 - May 2021.

² Conseil National de l'alimentation (CNA). Retour d'expérience de la crise COVID 19. Période du premier confinement national. Avis n°89, juillet 2021.

- visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise³ ;
- le rapport commandé à la Cour des Comptes par la commission des finances du Sénat sur la préparation et la mise en œuvre du plan de relance, remis en mars 2022 ;
 - les trois rapports du Conseil national de la productivité (réseau France-Stratégie) sur la productivité de la France (2019, 2021, 2022).

Elle s'attachera également à valoriser les travaux en cours, notamment ceux du groupe d'experts mis en place par la Commission européenne et coordonné par la DG Agri⁴.

5. DÉMARCHE ET PHASAGE

La mission prendra les contacts nécessaires avec les directions d'administration centrale concernées (DGAL, DGPE), FranceAgriMer, et recueillera l'avis des personnes ressources utiles pour préparer son questionnaire de parangonnage.

Elle se conformera aux prescriptions de la DG Trésor en matière d'ECI (cahier des charges) pour saisir les Conseillers Agricoles (CAA) français en Ambassade dans les pays identifiés. Le questionnaire qui leur sera adressé leur permettra de recueillir les positions technico-politiques de leurs pays de résidence / de compétence. Des éléments d'information sur la situation et la stratégie française seront communiqués aux interlocuteurs.

Les questions porteront principalement sur :

- la façon dont les États ont géré l'impact des mesures de confinement variables sur la résilience de la chaîne alimentaire, au travers de dispositifs de crises ;
- la nature des dispositifs, transversaux et spécifiques ainsi que les processus décisionnels ayant concouru à leur conception ;
- leurs modalités de gouvernance et de mise en œuvre ;
- le calendrier et les modalités de conception des plans de relance mis en place à la suite.

▲ 6. LIVRABLES ET CALENDRIER D'EXÉCUTION

La mission prévoit de rendre un rapport exposant le résultat du parangonnage, selon le calendrier des réponses qu'elle recevra des CAA, fin 2022.

Le Ministre décidera de l'opportunité et des modalités de diffusion du rapport.

³ COM(2021) 689 final du 12.11.2021.

⁴ UE – (DG Agri) Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (E03829)

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom	Organisme	Fonction
Benoît BONAIMÉ	Cabinet du ministre	Directeur adjoint de cabinet (directeur général de l'enseignement et de la recherche depuis septembre 2022)
Jean-Marc CALLOIS	MASA	Délégué ministériel aux entreprises agroalimentaires (depuis mai 2023 DRAAF adjoint Auvergne-Rhône-Alpes)
Sébastien COUDERC	FAM	Directeur des interventions (directeur général adjoint depuis avril 2023)
Michel DANTIN	MASA/CGAAER	Membre
Charlotte EMLINGER	Premier ministre / France stratégie - CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales)	Experte en commerce international, politique commerciale et produits agricoles
Marie-Christine LE GAL	Ambassade de France en Pologne	Conseiller agricole pour la Pologne, la Slovaquie, la République Tchèque et les pays baltes – représentante du groupement des CAA (depuis mai 2023 directrice adjointe de l'INAO)
Elodie LEMATTE	MASA/DGPE	Sous directrice des filières agro-alimentaires
Patrick FALCONE	MASA/CGAAER	Membre
Virginie JORISSEN	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne	Députée agricole (depuis août 2022 DRAAF Centre-Val de Loire)
Hervé LEJEUNE	MASA/CGAAER	Membre
François-Gilles LE THEULE	MASA/CGAAER	Membre
Xavier ORY	MASA/CGAAER	Membre
Thomas ROCHE	MASA/DGPE	Adjoint à la Sous directrice des filières agro-alimentaires

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

CAA	Conseiller aux Affaires Agricoles
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux (MASA)
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (ministère chargé de l'environnement)
CNA	Conseil National de l'Alimentation (ministères de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture et de l'Alimentation, des Solidarités et de la Santé)
COVARS	Conseil scientifique Covid-19 puis au comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires
CREA (It)	<i>Consiglio per la REserca in Agricoltura e l'analisi dell' economia agrari</i>
DGPE	Direction générale de la Performance Économique et Écologique des Entreprises
ECI	prestation d'Étude Comparative Internationale
EFSCM	<i>European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism</i>
FAM	FranceAgriMer
FEADER	Fonds Européen d'Aménagement et de Développement Rural
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
INE (Port)	<i>Instituto Nacional de Estatística</i>
ISMEA	<i>Instituto di Servizi per il Mercato Agricolo alimentare</i>
ISTAT (It)	<i>Instituto nazionale di STATistica</i>
MASA	Ministère de l'agriculture et de la Souveraineté Alimentaire
MFP	<i>Multilateral Financial Framework / cadre financier pluriannuel (UE)</i>
OCAPIAT	Opérateur de compétences pour la Coopération agricole, l'Agriculture, la Pêche, l'Industrie Agro-alimentaire et les Territoires (issu de la loi Avenir professionnel de 2019)
PAC	Politique Agricole Commune
PNRR	Plan National de Relance et de Résilience (UE)
PREZODE	Preventing ZOonotic Disease Emergence
PSN	Plan Stratégique National (dans le cadre de la PAC)
Région	Conseil régional
SURE	<i>Support to mitigation Unemployment Risk in an Emergency</i>

TFUE/TFEU	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (<i>TFEU</i> en anglais)
UE	Union Européenne

Annexe 5 : Bibliographie

Publications spécifiques au secteur agricole

Académie d'agriculture de France. *COVID-19 et agriculture, Une opportunité pour la transition agricole et alimentaire ?* Coordination M. Dron et P. Kim Bonbled. Presses des Mines, 2020. 345 p.

Chambres d'agricultures/Commission Entreprises et Economie. *La compétitivité du secteur agricole et alimentaire. Ruptures et continuités d'un secteur-clé de l'économie française (1970-2020).* Janvier 2021, 12 p.

CHATELLIER V., CHAUME, J.-M., & POUCH T. *La pandémie de COVID-19, l'économie agricole internationale et les filières animales : le cas de la Chine, des États-Unis et de l'UE.* INRAE Productions Animales, 35(1), 1–20. 2022, 20 p.

CHATELLIER V. CADUDAL F., CHOTTEAU B., HEYDEMANN P. *Les filières animales françaises face à la pandémie de COVID-19.* INRAE Productions Animales, 35(1), 21-42. 2022, 20 p.

Conseil National de l'alimentation (CNA). *Retour d'expérience de la crise COVID-19. Période du premier confinement national.* Avis n°89, Juillet 2021.

Conseil National de l'alimentation (CNA). *Nouveaux comportements alimentaires, propositions d'actions pour une alimentation compatible avec des systèmes alimentaires durables.* Avis n°90. Juillet 2022, 83 p.

Conseil National de l'alimentation (CNA). *Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire.* Avis n°91. Octobre 2022, 117 p.

Cour des Comptes. *La sécurité des approvisionnements alimentaires.* Chapitre 6 du rapport annuel 2022. Mai 2023, pp.219-247.

FAO. Conseil de la sécurité alimentaire mondiale. *Impacts de la COVID-19 sur la sécurité alimentaire et la nutrition : élaborer des mesures efficaces pour lutter contre la pandémie de faim et de malnutrition.* Document de synthèse du Groupe d'experts de haut niveau (3e édition, septembre 2021). 29 p.

FranceAgriMer (FAM). *L'impact de la crise COVID-19 sur la consommation alimentaire en France : parenthèse, accélérateur ou éléments de rupture de tendances ?* Sept. 2020, 33 p.

FranceAgriMer (FAM). *Compétitivité des filières agroalimentaires françaises. Caractériser et comprendre la dégradation du solde commercial et l'érosion de la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires françaises ces dix dernières années.* Juin 2021, 410 p.

FranceAgriMer (FAM). *Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan.* Février 2023. 158 p.

FranceAgriMer (FAM). *Retour sur une année d'inflation dans les filières agro-alimentaires.* Présentation SIA 2023. 27 p.

FranceAgriMer (FAM). *Le commerce maritime des produits agricoles et agroalimentaires. Compréhension générale et perspectives stratégiques françaises.* Série « Les Études », disponible sur le site (ppt 72 p.) et présentée au SIA 2023. <https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/71447/document/Etude%20commerce%20maritime.pdf?version=2>

Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion/OCAPIAT. *Diagnostic-action COVID-19 dans les secteurs Agricole, Agro-alimentaire et Pêche.* Octobre 2021, 16 p.

OCDE. *La COVID-19 et l'agriculture : une histoire de résilience.* Note d'information. Août 2020, 12 p.

Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM)/FAM. Rapport au Parlement 2023. 26 juin 2023, 432 p.

Sénat. Rapport d'information n° 905 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la compétitivité de la ferme France par L. DUPLOMB, P. LOUAULT et S. MÉRILLOU, Septembre 2022, 223 p.

UE – Commission européenne. *Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise.* Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2021) 689 final du 12.11.2021. {SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}

UE – Commission européenne/ DG Agri. *Statistical factsheets.* Juin 2021.

UE – Commission européenne/ DG Agri. Travaux du groupe d'experts UE E03829 (Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism).

UE - Commission européenne /DG Budget, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures.* Office des publications de l'Union européenne, 2021.

UE – European Commission. *Drivers of food security.* Commission staff working document. SWD(2023) 4 final. Brussels, 4.1.2023.

UE – Parlement européen. « *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience* ». Directorate-General for Internal Policies - Policy Department for Structural and Cohesion Policies. PE 690.864 - May 2021.

UE – European Commission/DG Agriculture and Rural Development.. Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027), *Summary overview for 27 Member States. Facts and figures.* April 2023, 100 p.

Évaluations générales

Agence Nationale de la Recherche (ANR) – COVID-19 : bilan des actions et des projets financés. Janv. 2023. 89 p.

BASTARDIE M., FATTON H, GANEM S., PONTON Corentin/ DG du Trésor. *A qui servent les plans de relance mis en place après la crise du COVID-19.* Série Trésor-Eco n°234, mars 2023, 8 p.

Conseil national de productivité. *Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ?* Premier rapport. Réseau France Stratégie, juillet 2019, 140 p.

Conseil national de productivité. *Les effets de la crise COVID-19 sur la productivité et la compétitivité.* Deuxième rapport. Réseau France Stratégie, juin 2021, 165 p.

Conseil national de productivité. *Productivité et compétitivité : analyses conjoncturelles et structurelles post-COVID-19.* Troisième rapport. Réseau France Stratégie, mai 2022, 269 p.

DG Trésor. Les Billets d’Agnès Bénassy-Quéré. 2021, *l’année des zombies* (7 janvier 2021) ; *Lecture estivale : le Plan national de relance et de résilience !* 13 juillet 2021 ; *Ex ante, ex post : les deux jambes de l’évaluation,* 11 février 2022 ; *Les données d’entreprise durant la crise COVID-19 en France,* 17 janvier 2022.

Loublier A. *Les effets sectoriels de la crise du COVID-19 à l’horizon de la fin 2022 : Un chiffrage du « terrain perdu » par rapport aux tendances d’avant-crise.* INSEE - Note de conjoncture, juillet 2021.

Sénat/Cour des Comptes. *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance.* Communication à la commission des finances du Sénat. Mars 2022, 118 p.

France Stratégie/Inspection générale des finances. Comité de suivi et d’évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l’épidémie de COVID-19 présidé par Benoît COEURE. *Rapport final d’évaluation.* Juillet 2021, 541 p.

France Stratégie/ Inspection générale de finances. Comité d’évaluation du plan de relance. *Premier rapport d’évaluation.* Octobre 2021, 458 p.

France Stratégie/Inspection générale des finances. Comité d’évaluation du plan de relance. Deuxième rapport d’évaluation. Décembre 2022, 509 p.

OCDE - L’impact territorial du COVID-19 : gérer la crise aux différents niveaux de gouvernement. Novembre 2020, 105 pages.

M. BASTARDIE, H. FATTON, S. GANEM, C. PONTON. *À quoi servent les plans de relance mis en place après la crise du COVID-19 ?* DG-Trésor, Trésor-ECO N° 324 · Mars 2023.

Annexe 6 : Chronologie UE – Imbrication des dispositifs relatif à la crise COVID-19, à la réforme de la PAC, au Pacte vert

Éléments d'appréciation

sur fond bleu	dynamique PAC
sur fond vert	dynamique Pacte Vert (<i>Greenddeal</i>)
sur fond orangé	dynamique crise COVID-19

2018	6 juin 2018	Lancement de la réforme de la PAC. Proposition de règlement par la Commission ⁵⁸
	11 décembre 2019	Le pacte vert pour l'Europe ⁵⁹ . Communication de la Commission.
2019	12-13 décembre 2019	Lancement du GREEN DEAL par le Conseil
	19 mars 2020	Cadre temporaire visant à soutenir l'économie dans le cadre de la flambée de COVID-19 ⁶⁰ (amendé les 3 avril, 8 mai, 29 juin, 13 octobre 2020 et 28 janvier, 18 novembre 2021)
2020	20 mars 2020	Ouverture de voies réservées pour le passage aux frontières
	30 mars 2020	Lignes directrices pour la libre circulation des travailleurs essentiels, complétées le 16 juillet
	24 avril 2020	Premières mesures approuvées au titre du Cadre temporaire COVID-19 ⁶¹
	20 mai 2020	Stratégie « <i>Farm to fork (De la ferme à la table)</i> » proposée par la Commission ⁶²

⁵⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil. COM (2018) 392 final du 01.01.2018. 2018/0216 (COD) {SEC(2018) 305 final} - {SWD(2018) 301 final}.

⁵⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Le pacte vert pour l'Europe*. COM (2019) 640 final. Bruxelles, le 11.12.2019.

⁶⁰ 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). JOCE du 23 mars 2020.

⁶¹ Coronavirus Outbreak- List of Member States measures approved under Articles 107(2)b, 107(3)b and 107(3)c TFUE and under State Aid Temporary Framework. Site EU Commission.

⁶² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Une stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement*. COM (2020) 381 final. Bruxelles, le 20.5.2020.

	20 mai 2020	Analyse des liens entre « <i>Farm to fork</i> » et la PAC ⁶³ par la Commission (principe de non-régression environnementale)
	20 mai 2020	Stratégie en faveur de la <i>biodiversité</i> ⁶⁴ proposée par la Commission
	21 juillet 2020	<i>Next Generation EU</i> (relance) - favoriser la transition écologique - soutenir la transition numérique - renforcer la résilience et la cohésion au sein de nos sociétés
	19 octobre 2020	<i>Farm to fork</i> . Adoption des conclusions par le Conseil
	10-11 décembre 2020	Paquet « <i>Fit to 55</i> » adopté par le Conseil
	9 décembre 2020	Pacte européen Climat ⁶⁵
	17 décembre 2020	Cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 ⁶⁶
2021	10 juin 2021	Stratégie en faveur de la biodiversité. Adoption des conclusions par le Conseil
	30 juin 2021	« Loi européenne sur le climat » ⁶⁷ (Règlement)
	12 novembre 2021	« Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise » ⁶⁸ . Décision instituant le groupe d'experts ad-hoc (EFSCM)
	18 novembre 2021	Dernier amendement au Cadre temporaire COVID-19
	2 décembre 2021	Accord sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) formellement adopté ⁶⁹

⁶³ Commission staff working document. *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*. SWD(2020) 93 final. Brussels, 20.5.2020.

⁶⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies*. COM (2020) 380 final Bruxelles, le 20.5.2020.

⁶⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *European Climate Pact*. COM (2020) 788 final. Brussels, 9.12.2020

⁶⁶ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027

⁶⁷ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« *Loi européenne sur le climat* »).

⁶⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. « *Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise* » COM (2021) 689 final, 12 novembre 2021.

⁶⁹ Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et abrogeant les règlements (UE) no 1305/2013 et (UE) no 1307/2013.

	22 décembre 2021	1 ^{er} dépôt du Plan Stratégique National (PSN) France
	2 mars 2022	Dernière mesure nationale adoptée au titre des dérogations COVID-19 UE
2022	23 mars 2022	Installation du groupe d'experts EFSCM
	mars-avril 2022	Échanges avec la Commission sur le PSN France
	31 août 2022	Approbation du PSN France définitif
	19 septembre 2022	Proposition de SMEI ⁷⁰
2023	28 avril 2023	2e réunion du groupe d'experts EFSCM, rapport attendu fin 2023 ⁷¹

Source : compilation par la mission

⁷⁰ Proposal for a *Regulation of the European parliament and of the Council establishing a Single Market emergency instrument and repealing Council Regulation. No (EC). 2679/98. COM(2022) 459 final. l2022/0278 (COD). Brussels, 19.9.2022.*

⁷¹ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=47038>

Annexe 7 : Organisation de l'évaluation institutionnelle en France

Le comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de COVID-19 a été créé par l'article 6 de la première loi de finances rectificatives du 23 mars 2020. Son secrétariat est assuré par France Stratégie et l'Inspection générale des finances (IGF). Il a publié le mardi 20 avril 2021 un rapport d'étape (dit « rapport Cœuré » du nom du président du comité). Le champ de compétence du comité a été enrichi avec les lois de finances successives, pour porter aujourd'hui sur 17 mesures. Les analyses contenues dans ce rapport d'étape se concentrent essentiellement sur les quatre principales – activité partielle, fonds de solidarité, prêts garantis par l'État, reports de cotisations sociales – qui mobilisent 206 milliards d'euros à la fin mars 2021, soit 9 % du PIB français.

Le comité d'évaluation du plan de relance a été créé par la loi de finances initiale pour 2021 et installé au printemps 2021. Il prend la suite du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises confrontées à l'épidémie de COVID-19, avec une composition adaptée pour refléter les dimensions sociales et écologiques du plan de relance. Un premier rapport a été publié en octobre 2021, sous les mêmes timbres, « concentré sur l'analyse macroéconomique du plan de relance dans une perspective européenne, ainsi que sur une première évaluation *in itinere* de cinq mesures : MaPrimeRénov' (MPR), la rénovation énergétique des bâtiments de l'État, le soutien à l'investissement et à la modernisation de l'industrie, le soutien à l'industrie du futur et le plan *1 jeune 1 solution* ». Dans le second rapport, publié en décembre 2022, l'analyse a été étendue à une douzaine de mesures, incluant la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités locales, le soutien aux véhicules propres, le plan protéines végétales, le soutien à l'hydrogène décarboné, la décarbonation de l'industrie, la baisse des impôts de production, le soutien aux fonds propres des entreprises, l'activité partielle de longue durée (APLD) et le FNE-Formation

Annexe 8 : Cahier des charges ECI

Avertissement : l'intégralité du formulaire ECI est reproduite dans cette annexe, à l'exception des traductions en langue anglaise (annexes 2 et 4) ; la réponse au questionnaire pour la France figure en annexe 3

 <p>MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE DES FINANCES ET DE LA RELANCE</p> <p><i>Liberté Égalité Fraternité</i></p> <p>DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR SECRETARIAT GÉNÉRAL PILOT</p> <p style="text-align: right;">DATE : juin 2022</p> <p style="text-align: center;">Cahier des charges d'une prestation d'étude comparative internationale (ECI) destinée au réseau des services économiques (Réseau international du ministère de l'économie, des finances et de la relance)</p>	
Sujet	Parangonnage international portant sur les mesures et dispositifs conjoncturels et structurels mis en place à la suite de la crise « Covid-19 » dans les secteurs agricole et alimentaire
Entité commanditaire/Destinataire	MASA/CGAAER
Nom et coordonnées du responsable	Mme Marie-Frédérique PARANT Mme Geneviève REY Fonction : Membres du CGAAER Courriel : marie-frederique.parant@agriculture.gouv.fr genevieve.rey@agriculture.gouv.fr
Contact DG Trésor	M. Philippe Saint-Marc Courriel : philippe.saint-marc@dgtresor.gouv.fr
Liste des pays cibles	Dans l'UE : Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal Hors UE : Royaume-Uni
Échéance de remise souhaitée	Fin octobre 2022
<p>Conditions de réalisation et d'exploitation de la prestation :</p> <p>*1) Le lancement de la prestation intervient lorsque l'ensemble des éléments du cahier des charges a été transmis, à savoir les renseignements demandés en rubriques I à V ainsi que les annexes devant être impérativement jointes à la demande (rubrique VII).</p> <p>*2) La DG Trésor assure le suivi de la réalisation de l'enquête et effectue les relances nécessaires. Elle fait part au commanditaire des difficultés rencontrées par les services économiques pour la réalisation de l'enquête et se réserve le droit de demander au commanditaire tout complément d'information nécessaire.</p> <p>*3) Il n'est pas possible de garantir la parfaite homogénéité des contributions compte tenu de l'hétérogénéité du réseau (effectifs et compétences) et de la propension variable des administrations étrangères à communiquer sur des sujets souvent techniques ou sensibles.</p> <p>*4) Les prestations seront réalisées confidentiellement sans mentionner le nom du commanditaire à des tiers, sauf autorisation expresse.</p> <p>*5) Dans la mesure du possible, une copie du rapport final ou des synthèses réalisées par le demandeur seront transmis pour information à la DG Trésor, afin de pouvoir en informer les différents services économiques ayant participé à l'étude. Sauf motif expressément signifié à la DG Trésor, ces documents devront comporter la mention des sources (DG Trésor et services économiques).</p> <p>*6) Le commanditaire s'engage à n'utiliser les informations fournies que pour ses besoins personnels et à ne pas les revendre ni les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse de la DG Trésor.</p> <p>*7) Les services économiques se réservent le droit de réutiliser en tout ou partie l'information qui a permis la réalisation de l'étude, à l'exception de celle rapportée par le commanditaire.</p> <p>*8) La DG Trésor se réserve la possibilité de diffuser le dossier réalisé par le réseau des services économiques aux autres directions et entités des ministères économiques et financiers. Sauf avis contraire du commanditaire, la diffusion du dossier à d'autres ministères susceptibles d'être concernés par cette problématique sera également assurée par la DG Trésor. Il en est de même dans le cadre de l'information plus large des autorités publiques sur l'expertise internationale. Cf. rubrique IV à renseigner.</p> <p>*9) Certaines études pourront être diffusées sur le site de la DG Trésor, sauf avis motivé du prescripteur. Cf. rubrique V</p>	



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

Liberté
Égalité
Fraternité

I Contexte de la Demande

Cette partie doit mettre en perspective les questions posées avec la situation française, et les éléments déjà connus sur la situation dans le/les pays enquêtés, notamment au travers des publications des organisations internationales, des travaux précédents réalisés sur un sujet connexe...

- **Éléments de position français**

La pandémie de « Covid-19 » a conduit à une chute de l'activité économique mondiale en 2020, sans que l'on puisse en estimer les effets à moyen et long terme. Le secteur agricole et alimentaire, bien que moins touché que les autres, n'a pas échappé à cette récession, faisant face par ailleurs au défi de continuer à nourrir la planète, dans un contexte général sanitaire et climatique complexe.

Dans ce contexte, les Gouvernements ont été contraints de mettre en place :

- des aides conjoncturelles d'urgence, dans le contexte jusqu'alors inconnu d'un confinement généralisé - bien que diversement conçu - et concernant tous les secteurs ;
- puis des aides structurelles de relance des économies, avec des niveaux différents selon les pays, au niveau mondial, mais aussi européen, sans qu'à ce jour les conséquences en aient été estimées.

La survenue début 2022 d'un conflit sur le continent européen, impliquant des États fortement producteurs et consommateurs de produits agricoles, est venue aggraver l'incertitude qui régnait déjà sur les marchés mondiaux, entraînant à son tour de nouveaux trains de mesures, dans le cadre d'un plan de résilience.

C'est pourquoi le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a demandé au CGAAER de mener une mission de parangonnage sur cette thématique, dans certains États membres et pays tiers. La lettre de commande de cette mission est jointe en Annexe 5.

II Objectif de la Demande

Il convient de préciser la finalité opérationnelle de l'exercice : projet de loi, réformes envisagées, et de préciser les attentes du demandeur.

Une revue des dispositifs de soutien en temps de crise et des plans de relance mis en place par les principaux États membres de l'UE ainsi qu'au Royaume-Uni, permettra d'envisager l'évaluation évaluer des impacts que ces dispositifs d'aide peuvent avoir en termes de différentiel de compétitivité et de croissance, et de leurs impacts potentiels sur les politiques de filières et [commerciales](#).

Cette revue s'intéressera aussi aux processus de construction, de mise en œuvre et éventuellement de suivi de ces dispositifs d'aides.

Champ géographique et argumentaire (il est recommandé de procéder à un échantillonnage de pays représentatifs, dans la limite de 8 pays au total. La DG Trésor se réserve la possibilité de retirer un voire deux pays de cette liste, si le(s) SE concerné(s) fai(ou)t l'objet d'une trop grande sollicitation ponctuelle).

Dans l'UE :

Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal : pays du Nord et du Sud de l'Europe, grandes puissances agricoles ayant eu des stratégies de gestion de la crise Covid restant comparables, même si les modes de confinement ont pu varier.



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

Liberté
Égalité
Fraternité

Hors UE :

Royaume-Uni : Liens commerciaux demeurant forts, malgré le Brexit.

Mentionner si une mission sur place sera effectuée (dates, pays cibles) par des représentants du commanditaire. Si vous disposez déjà d'éléments ou de contacts sur cette thématique dans les différents pays faisant l'objet de cette enquête, prière de nous les communiquer afin que les services économiques puissent se concentrer sur la réponse à votre questionnaire.

Pas de mission sur place.

III Calendrier de réalisation des travaux

1. Date de livraison souhaitée : Au plus tard fin octobre 2022, afin de pouvoir livrer un retour des travaux début 2023.
2. Modalités de réalisation (le cas échéant) :

Questionnaire ci-joint. Les Services économiques prenant en charge ce questionnaire pourront utiliser les informations dont ils disposent « sur étagère » et/ou réaliser des interviews des services compétents.

IV Diffusion de l'étude

Sauf avis motivé de la part du prescripteur, la DG Trésor se réserve le droit de mentionner l'existence de cette étude à ses contacts et d'en diffuser le contenu à ses correspondants

Avis éventuel :

Procédure CGAAER : la décision de diffusion est laissée à l'appréciation du ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

V Retour d'informations

Le prescripteur s'engage à transmettre à la DG Trésor le rapport final qui pourrait être réalisé par ses services à partir de cette analyse comparative sur la base des contributions des services économiques (sous réserve que ce dernier ne soit pas strictement confidentiel), ainsi qu'une synthèse, si possible en deux pages, à la fois relative aux conclusions du rapport et aux contributions du réseau de la DG Trésor.

VI Annexes devant être jointes impérativement à la demande :

1/	Questionnaire à renseigner (français/anglais) Mentionner éventuellement un ordre de priorité (ex. : les x premières questions sont prioritaires) NB : Des questions peuvent rester sans réponse si difficulté.
2/	Questionnaire renseigné pour la France et/ou éléments sur la position française (français/anglais ¹) : mention expresse de sa transmissibilité aux Autorités locales, au titre de la réciprocité
3/	Documents, références et sites internet utiles

¹ Les traductions en anglais peuvent être réalisées sur les crédits du commanditaire par le service de traduction du SG des ministères économiques et financiers. À cet effet le commanditaire doit se mettre directement en rapport avec le centre de traduction (tel : 01 57 23 02 02, secretariat.traduction@finances.gouv.fr).



ANNEXE 1

Questionnaire de l'étude (en français)

Parangonnage international des mesures et dispositifs conjoncturels et structurels mis en place suite à la crise « Covid-19 » dans les secteurs agricole et alimentaire

Première partie : La résilience de la chaîne alimentaire

Q1/- La résilience de la chaîne alimentaire a-t-elle été assurée ? Dans quels délais ? des ruptures d'approvisionnement ont-elles été constatées ?

Q2/- Les crises sanitaires en santé animale et végétale ont-elles été traitées séparément ? (Exemple : jaunisse de la betterave, grippe aviaire).

Deuxième partie : Dispositifs de soutien en période de crise

Q3/- Des **dispositifs transversaux** (fonds de solidarité, prêt garanti par l'État, forfait trésorerie, créance fiscale, créance sociale...), ont-ils été déployés ? De quels types ? À partir de quand ? Jusqu'à quand ? Ont-ils bénéficié au secteur agricole/agroalimentaire ?

Q4/- Des **dispositifs spécifiques** ont-ils été déployés ? De quel type (aides directes type subvention, mesures de soutien non financières, stockage ...) ? Pour quelle(s) filière(s) ? À partir de quand ? Jusqu'à quand ? Des filières ont-elles fait l'objet de diagnostics spécifiques ? (voir mesures secteurs porcin et bovin allaitant, déjà connues).

Q5/- **Gouvernance** : Quelles ont été les modalités de décision ? Niveau politique ou administratif ? Qui étaient les interlocuteurs de l'administration : mise en œuvre d'instances officielles existantes ou spécifiquement dédiées, discussions directes avec les filières ? Comment et par qui ont été étudiées les réalités des pertes ? **D'autres niveaux (collectivités territoriales)** ont-ils été impliqués ? si oui lesquels, et quelles ont été les mesures de coordination ?

Q6/- **Modifications législatives** : Des **lois de finance** rectificatives ont-elles été adoptées ? Immédiatement ? Après un délai ? Des modifications ont-elles été apportées au **droit du travail** (flexibilité, emploi saisonnier...) ?

Troisième partie : Plans de relance

Q7/- Comment les mesures conjoncturelles (crise) et structurelles (relance) se sont-elles articulées ?

Q8/- **Innovations** : Des mesures existant préalablement ou en projet ont-elles été « recyclées » dans ce cadre ? En faisant l'objet d'adaptations ? (Majoration de taux, réduction des seuils d'accès...) ? Si possible les citer. Quelle est leur part vis-à-vis des mesures nouvelles ? Des mesures comportant des innovations majeures ont-elles été conçues à cette occasion (relocalisation, circuits courts...)?

Q9/- Comment le pays a-t-il sollicité **le régime d'aide européen** ? Dans quelle mesure le pays s'est-il basé sur les encadrements temporaires Covid ?

Q10/- **Gestion du versement des aides** : a-t-elle été confiée à un organisme unique ? Si oui, lequel ? Si non, à quels types d'organismes ? Comment le dépôt des demandes a-t-il été organisé ? (Mesures guichet, appels à projets, identification de structures porteuses-relai...) ? S'agissant de la dématérialisation des



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

demandes : existe-t-elle ? Peut-on évaluer le niveau de maturité technologique du service ? ex : possibilité de suivi de l'état d'avancement du dossier, application du principe « Dites-le nous une fois » ?

Q11/- **Base de versement des aides** : S'agissant des aides nationales (d'urgence ou dans le cadre des plans de relance), les aides sont-elles versées sur la base de pertes constatées sur comptes clos ou s'agit-il d'avances ? Dans ce dernier cas, comment sont gérés les reversements ?

Q12/- **Contrôles** : Le régime d'aide européen imposant des contrôles sur place hauteur de 5%, dans quelle mesure cette obligation est-elle mise en œuvre ? les contrôles ont-ils lieu en présence ? ou sur la base de photos géo localisées par ex ? Autres méthodes ?

Quatrième partie : Retour d'expérience et Indicateurs de productivité du secteur

Il pourra être choisi de faire un focus sur une aide ou un secteur.

Q13/- Un **retour d'expérience** sur les décisions prises, les modalités de mise en œuvre a-t-il été effectué/est-il en cours ? Un **bilan quantitatif** et un suivi du dispositif existent-ils ?

Q14/- Les aides ont-elles permis de préserver des acteurs du secteur ? Est-il possible d'estimer leur degré d'**incitativité** ?

Q15/- Les dispositifs ont-ils été l'occasion d'intégrer des **objectifs à moyen terme** (adaptation au changement climatique, One **Health**, bien-être animal, souveraineté alimentaire, territorialisation...) ?

Q16/- L'impact en termes de **compétitivité** a-t-il été étudié ?

Q17/- Des **indicateurs de productivité spécifiques** du secteur agricole sont-ils suivis ? Sont-ils disponibles pour la période 2019 (année de référence) / 2020, 2021... Ex : Part du PIB, Balance commerciale, solde du commerce extérieur, nombre de défaillance d'entreprises, nombre de création d'entreprises, emplois du secteur....

Q18/ - Des exercices de **Retex** vont s'engager voire se multiplier. Quels indicateurs vous semble-t-il pertinent de retenir pour le secteur ?

Q19 /- Des enseignements ont-ils déjà été intégrés ? (par exemple dans les plans de gestion de la crise Ukraine – cf. Plan de résilience en France).

Commentaires éventuels du pays questionné :

ANNEXE 3

Situation française –

Réponses au questionnaire pour la France

Parangonnage international des mesures et dispositifs conjoncturels et structurels mis en place suite à la crise « Covid-19 » dans les secteurs agricole et alimentaire

Première partie : La résilience de la chaîne alimentaire

Q1/- La résilience de la chaîne alimentaire a été assurée. Aucune pénurie ; certaines ruptures ont pu être constatées mais n'ont été que ponctuelles et temporaires.

Q2/- Oui. Notamment concomitance de l'influenza aviaire H5N8 (deux cycles, en 2021 et 2022) et de la crise de la jaunisse de la betterave (en lien avec l'absence de recours aux néonicotinoïdes), traités à part. Dissociation également d'avec le processus PSN.

Deuxième partie : Dispositifs de soutien en période de crise

Q3/- Oui. Les dispositifs transversaux mis en place très rapidement après le début de la crise par le ministère des Finances ont été accessibles au secteur agricole : fonds de solidarité (même si le secteur agricole n'était pas la cible, le secteur bovin a pu en bénéficier), prêt garanti par l'État (PGE), créance fiscale (a fonctionné pour le secteur des grandes cultures), créance sociale...

Q4/- Des dispositifs sectoriels « dits Covid », conjoncturels de crise ont été déployés de mai 2020 à mars 2022, sur la base de diagnostics et/ou de demandes de filières réalisés en avril/mai : secteur horticole, secteur viticole, cidre et pommes à cidre, pomme de terre, secteur brassicole, broutards, chevreaux, secteur porcin, forêt... Au total 15 dispositifs pour environ 220 M€ (cofinancement UE inclus).

Q5/- Le niveau politique a été privilégié : échanges directs entre Cabinet du Ministre et représentants des filières) en dehors des instances officielles existantes. La réalité des pertes a ensuite été étudiée par la DGPE. Autres niveaux : Les collectivités territoriales n'ont pas été impliquées au début du dispositif. Peu de visibilité sur les mesures prises par les collectivités territoriales.

Q6/- Modifications législatives. une Loi de finance rectificative a été votée le 23 mars 2020. D'autres ont suivi. Le droit du travail a dû être modifié (durée du travail, temps de repos, travail saisonnier notamment).

Troisième partie : Plan de relance

Q7/- L'ensemble a été conduit avec une impulsion politique forte donnée par le cabinet du ministre. Les premiers mois ont été consacrés à l'organisation de la survie (dispositifs conjoncturels de crise traités en bilatéral avec les filières agricoles). Mais dès la première sortie de confinement à l'automne 2020, la préoccupation de s'assurer du redémarrage de l'économie via un plan de relance a été présente. Le plan de relance a été travaillé de juin 2021 à janvier 2022. La réflexion est alors devenue transversale, avec une gouvernance ad-hoc (appui d'un cabinet-conseil, débat en CSO, comités et plénière dédiée FAM).

Les dispositifs de crise avaient pour objectif de combler des pertes économiques. Le plan de relance s'organise autour d'orientations structurantes de politique publique : modernisation, transition écologique, bien-être animal, projets alimentaires territoriaux. Le plan de relance s'inscrit dans ces objectifs, avec des moyens renforcés pour accélérer les dynamiques. Il a recyclé majoritairement des mesures existantes pour aller plus vite (majoration des taux, adaptation à d'autres secteurs, simplification de la procédure – ex : agro-équipement : généralisée à 40 % avec orientation plus écologique, liste de matériel fermée et accès avec RIB + devis).

Q8/- Les innovations sont plus liées à la prise en compte de nouvelles demandes sociétales (ex. refuges pour chiens et chats, abattoirs) ou à une concomitance (volet forêt incluant la reconstitution des peuplements massivement ravagés par les scolytes). Les appels à projets ouverts sont venus en complément (PIA2, GPI) ; ils ont permis de pallier les « trous dans la raquette » et de poser parfois la question de « nouveaux modèles ».

Q9/- La France a été à l'initiative en Conseil agricole, et été cosignataire avec les ministres de l'agriculture de l'Irlande et l'Espagne (rejoints ensuite par l'Italie et l'Autriche) du premier courrier de saisine de la commission, demandant la libéralisation des OCM et l'activation de mesures de crise.

Q10/- Tous les dispositifs (conjoncturels et structurels) ont été déployés pour le compte de l'État par FranceAgriMer (FAM), en liaison étroite avec le MAA/DGPE. Cette interaction a permis une mise en œuvre « cousu main », de la conception à la mise en œuvre. L'instruction des dossiers a fait appel aux services déconcentrés (DRAAF, DDT). Un téléservice 100 % numérique a été mis en place : « zéro papier », la téléprocédure a été le seul point d'accès.

- ▲ Q11/- Certaines des premières aides ont été attribuées dans l'urgence sous la forme d'un forfait trésorerie. Dans un second temps (exemple de l'horticulture en 2021) la base des pertes d'EBE constatées a été privilégiée (avec une jonction via les banques). Le pragmatisme a été privilégié au moment de l'élaboration des dossiers : fourniture de justificatifs comptables par tiers de confiance, recoupement avec d'autres sources (ASP, Douanes). Une attention particulière a été apportée par les gestionnaires des dispositifs aux risques de sur-indemnisation, d'effet d'aubaine et/ou d'embolisation des procédures administratives. Q12/ À ce stade, la question du contrôle est ouverte. Pour les aides nationales, des procédures de contrôle non présentiels seront retenues (méthodes alternatives type photo-interprétation, drônes...), combinées avec du contrôle administratif (pièces de second niveau comptable).

Quatrième partie : Retour d'expérience et Indicateurs de productivité du secteur

Q13/- Pour le secteur agricole, un premier exercice d'évaluation a été engagé in itinere dès juillet 2020 par le Conseil National de l'Alimentation sur la première période de confinement (réf biblio 1) ; il met notamment en exergue le concept one health.

Le secteur est également parfois identifié, mais de manière ponctuelle, dans les rapports d'évaluation portant sur l'activité économique générale qui commencent à être publiés (France-Stratégie, Conseil National de la Productivité, Sénat/IGF... cf. biblio).

FAM et la DGPE assurent un suivi mensuel de la mise en œuvre des dispositions de crise. Pour le plan de relance, FAM a constitué un comité de pilotage et dispose d'un tableau de bord quantitatif.



Q14/- Globalement, le secteur agricole et agro-alimentaire n'a pas été fortement affecté par la crise. La réactivité des dispositifs mis en place a néanmoins joué un rôle clé pour surmonter certaines étapes sensibles (cas de l'horticulture au printemps 2020) ou traiter des interactions complexes (problèmes d'exportation de jeunes broutards en Italie, augmentation des coûts de l'alimentation animale...).

Q15/- C'est en ce sens qu'a été formulé le plan de relance (voir Q7).

Q16/- Des effets rebond ont pu être constatés, mais pas documentés (par exemple pour l'horticulture/jardinage, activité qui s'est développée avec les restrictions de déplacement). Le plan de relance comporte des aides à l'investissement (agro-équipement) qui devraient améliorer la productivité du secteur. Les travaux globaux engagés (cf. biblio 4) soulignent la difficulté de l'évaluation de l'impact sur la productivité (pas de situation contrefactuelle : ne pas soutenir les entreprises n'était pas vraiment une option ; pas de groupe de contrôle sur les mesures transsectorielles, encore insuffisamment de recul...).

Q17/- Des indicateurs existent au plan général, suivis par le Ministère chargé des finances, et nécessitent, notamment pour les défaillances et créations d'entreprises, des extractions particulières.

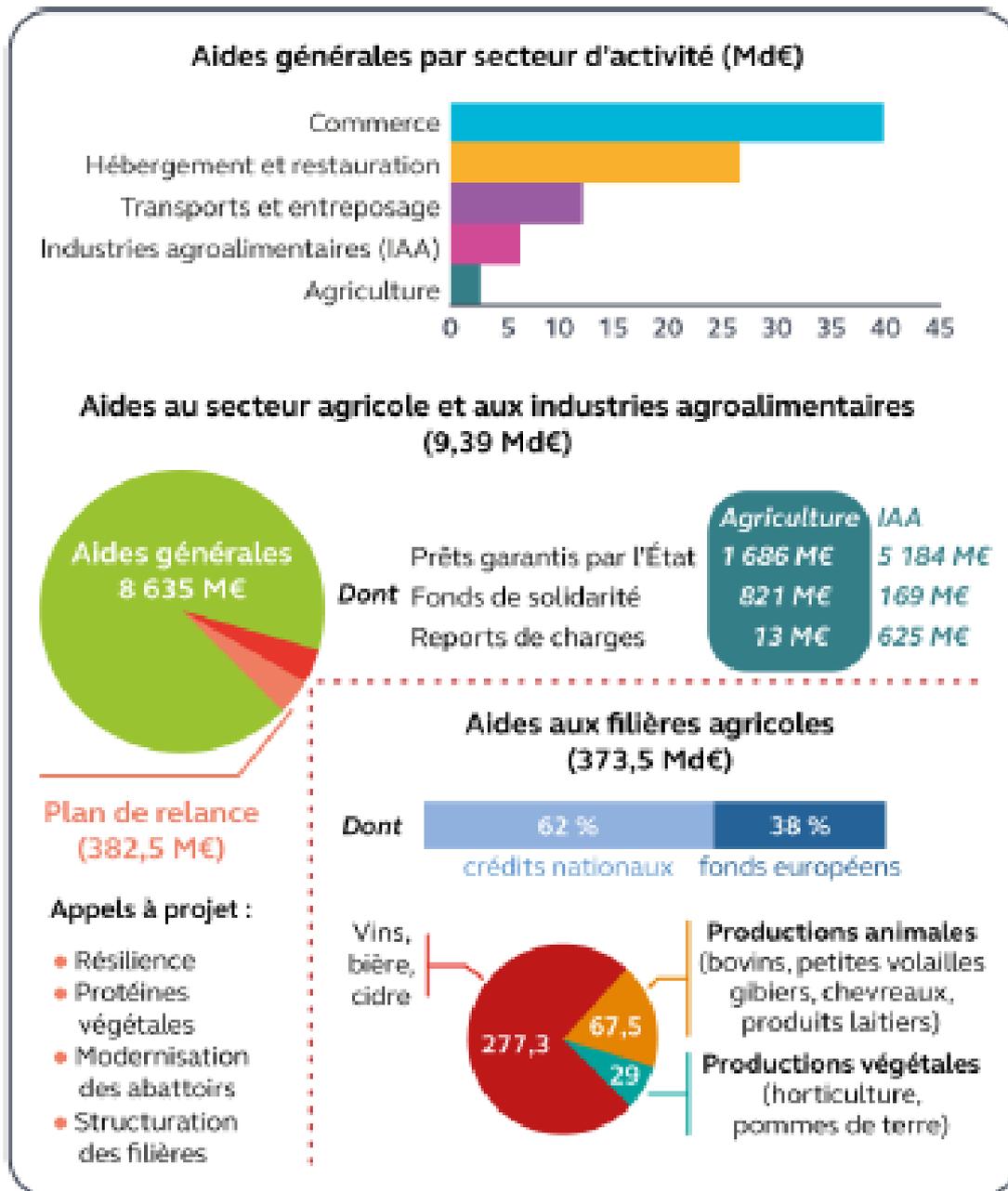
Q18/- Au-delà d'indicateurs chiffrés, le souhait est de voir porter le RETEX aussi sur l'administration des dispositifs : identifier les fausses bonnes idées (ex : les règles qu'on ne peut pas respecter) ; évaluer les risques de la dématérialisation (elle fait porter la charge de la pré-instruction sur le demandeur, les processus de contrôles informatiques embarqués sont plus « froids » que la relation avec l'utilisateur, problèmes d'accès au service/fracture numérique, possibilités de suivi de la demande type « livraisons Amazon » à développer ?..).

Q19/- Le lien avec l'approche *one health* a été très vivace en début de crise (le symbole du pangolin) et le premier Retex (cf. biblio 2) a donné lieu à l'initiative française PREZODE (*Preventing Zoonotic Disease Emergence*) en 2021. La question de la souveraineté alimentaire s'est imposée rapidement... jusqu'à l'intitulé du ministère (passé du ministère de l'agriculture et de l'alimentation » à « ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire » en juin 2022). Regain d'intérêt pour la territorialisation et les circuits courts également. La crise Ukraine a renforcé ces dimensions, avec la mise en chantier d'un plan de résilience. La question des surfaces en jachères voire de la vocation des « terres délaissées » par l'agriculture refait débat.

Annexe 9 : Synthèse des dispositifs financiers mobilisés en faveur du secteur agricole et agroalimentaire par la France

Évaluation par la Cour des Comptes dans son Rapport public annuel 2022

(chapitre 6 « La sécurité des approvisionnements alimentaires », p.227)



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

Annexe 10 : ECI – Parangonnage des mesures d’urgences en Europe *in itinere*

réalisé par la DG Trésor en avril 2021



Les services économiques présents dans les pays européens ont été fortement mobilisés pour mener des travaux de parangonnage sur les dispositifs de soutien à l'économie, notamment par le biais d'une veille hebdomadaire, afin d'éclairer la prise de décision publique sur les modalités de la gestion de la crise.

Depuis le déclenchement de la pandémie, les services économiques renseignent de manière très fine dans une veille hebdomadaire les mesures de soutien mises en place dans les différents pays européens. Afin de procéder à une comparaison homogène entre pays, elles sont répertoriées selon la catégorisation retenue pour les mesures françaises, constituant ainsi une base de données extrêmement riche pour les travaux d'analyse du Trésor. Ce travail est d'autant plus précieux que le recensement de ces mesures est rendu difficile en raison de leur multiplicité et hétérogénéité. Par ailleurs, beaucoup de pays ne fournissent pas de vue d'ensemble détaillée des mesures¹ mises en place. Ces travaux sont venus s'ajouter aux études comparatives internationales, aux commandes plus ponctuelles sur des sujets précis (pouvoir d'achat, soutien aux jeunes, aides spécifiques aux ETI, mesures sectorielles) et aux travaux du Comité Coeuré, en charge de l'évaluation des mesures de soutien aux entreprises.

L'ensemble des mesures d'urgence annoncées mi-février pour 2020 et 2021, hors mesures de trésorerie et garanties, totalise à ce stade 5,8% du PIB 2019 en moyenne en zone euro.

Les mesures recensées par les services économiques sont classées en trois catégories : (i) mesures budgétaires avec un impact direct sur le déficit public ; (ii) reports de charges et assimilé (ayant un impact direct sur la dette publique, mais non sur le déficit) ; et (iii) garanties de prêts et assimilé (sans impact direct ni sur le déficit, ni sur la dette). Elles sont ensuite ventilées selon plusieurs catégories macroéconomiques : mesures sanitaires, préservation de la main d'œuvre et soutien au revenu des ménages, soutien à la liquidité des entreprises, et aides aux secteurs les plus affectés.

Les mesures d'activité partielle, qui représentent plus du quart du montant des mesures d'urgence en zone euro, ont été essentielles pour stabiliser le revenu des ménages pendant la crise et protéger l'emploi.

Cette mesure a été massivement utilisée en Autriche, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et dans une moindre mesure au Danemark, en Espagne, en Italie et en France. Dans le détail, les dispositifs d'indemnisation des salariés apparaissent plus généreux en France (84% du salaire net horaire), au Royaume-Uni, en Autriche et aux Pays-Bas, qu'en Allemagne (67% de la rémunération nette), en Belgique, au Danemark, en Espagne, au Portugal ou en Suède. Dans de nombreux pays, les dispositifs d'activité partielle ont été complétés par des mesures visant à soutenir le revenu des ménages qui incluent principalement une hausse des transferts directs et, pour certains pays, une réduction d'impôts ou des baisses des cotisations (République Tchèque, Grèce et dans certaines régions en Italie). En revanche, il y a eu peu d'incitations directes à la consommation, l'efficacité de ce type de mesure étant entravée par les dispositifs d'endiguement liés à la pandémie.

Les mesures de soutien aux entreprises ont été relativement similaires du point de vue des instruments utilisés.

La plupart des pays ont mis en place des subventions directes pour soutenir les entreprises. Ces aides sont généralement axées sur les PME et TPE. De nombreux pays ont aussi développé ou élargi les prestations à destination des travailleurs indépendants. L'enveloppe totale annoncée pour ces aides directes aux entreprises est particulièrement élevée en Autriche, au Danemark, en Suède, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique. Toutefois, dans certains pays, les décaissements

¹ Ainsi, les résultats des exercices de comparaison des institutions internationales divergent souvent fortement.

effectifs sont parfois sensiblement inférieurs aux montants annoncés, du fait de la complexité des dispositifs mis en place ou de leur manque d'attractivité. Des mesures sectorielles ont parfois été déployées pour aider les secteurs les plus touchés par la crise sanitaire. Elles représentent cependant une petite partie des dispositifs. Enfin, des mesures fiscales ont été mises en œuvre, en particulier en République Tchèque, en Espagne, en Italie et en France, souvent sous la forme de baisse d'impôts et de cotisations sociales.

Les mesures de trésorerie et de garanties ont aussi permis de soulager la trésorerie des entreprises pendant la crise.

Les mesures de trésorerie et de garanties doivent également être prises en compte dans l'analyse globale de la réponse à la crise car elles ont aussi permis de soulager la trésorerie des entreprises. Dès le mois de mars 2020, beaucoup de pays ont décidé de décaler les échéances de paiements d'impôts des entreprises sévèrement touchées, et d'accélérer les remboursements de crédits d'impôt. Ces mesures totalisent en moyenne 2,4% du PIB 2019 en zone euro. Elles ont été particulièrement importantes en Suède, au Portugal, au Danemark et, de façon moins marquée, en France et en Autriche. Les gouvernements ont par ailleurs mis en place des garanties publiques sur les nouveaux emprunts, pour faciliter l'accès au crédit des entreprises. De manière générale, si les montants annoncés ont été particulièrement importants, 15,3% en moyenne en zone euro, les montants utilisés sont bien inférieurs aux lignes mises à disposition par les États.

Les mesures d'urgence avaient pour objectif de préserver les facteurs de production (entreprises, emploi) face aux mesures d'endiguement. L'efficacité de ces mesures se fera donc davantage sentir pendant la reprise, dans la mesure où, dans la situation contrefactuelle, la capacité de production des économies aurait été sévèrement impactée (faillites d'entreprises, hausse du chômage), avec des effets persistants. À ces dispositifs de soutien immédiat viennent s'ajouter des mesures de relance, dont l'objectif est de favoriser une reprise forte et durable. Leur catégorisation s'apprécie selon une logique de partage entre offre et demande. En effet, la relance européenne pourrait avoir un impact décisif ou non sur les évolutions à moyen et long terme des déséquilibres macroéconomiques au sein de la zone euro en vue d'un rééquilibrage des balances courantes et d'un renforcement durable de la croissance potentielle et de l'inflation.



Implantés dans plus de 100 pays, les services économiques de la direction générale du Trésor décryptent les situations macroéconomiques et financières de chaque pays et analysent l'évolution de l'environnement des affaires au niveau local. Cette expertise est mise à profit pour réaliser des études comparatives internationales (ECI) pour le compte de la direction ou de commanditaires extérieurs (corps de contrôle, cabinets, ministères techniques, autres directions du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance etc.). Portant sur des sujets très variés, elles alimentent les réflexions en matière de définition et de mise en œuvre des politiques publiques en France. Pour en savoir plus : www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international

Responsable de la publication : Bureau PILOT, Secrétariat général
Synthèse réalisée par : Hannah Fatton et Corentin Ponton (Europe 1)

Annexe 11 : Synthèse des réponses pays au questionnaire ECI

Mise en perspective préalable :

Le rapport du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de COVID-19 de juillet 2021 comporte un chapitre 2.3 « Situation macroéconomique contrastée des pays occidentaux » qui compare la situation macroéconomique de la France à celle de 4 autres pays occidentaux (l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni) ainsi que les États-Unis. Les tableaux ci-après en sont extraits ; ils permettent d'éclairer le contexte économique général.

Tableau 28 – Évolution des principales variables économiques en 2020

	Espagne	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni	États-Unis
PIB (en %)	- 10,8	- 4,8	- 7,9	- 8,9	- 9,8	- 3,5
Solde public (en %)	- 11,0	- 4,2	- 9,2	- 9,5	- 12,3	- 15,8
Investissement (en %)	- 11,4	- 2,7	- 8,6	- 9,1	- 8,8	- 0,8
Consommation (en %)	- 8,2	- 3,3	- 5,9	- 7,8	- 9,9	- 3,2
Contribution du commerce extérieur (en points de PIB)	- 2,1	- 0,9	- 1,1	- 0,7	+0,8	- 0,1
Solde des transactions courantes (en milliards de monnaie nationale et en points de PIB 2019)	- 19,2 (-1,5)	- 26,7 (-0,8)	- 27,7 (-1,1)	+2,5 (+0,1)	-5,3 (-0,2)	- 143,9 (-0,7)
Taux de chômage (en points et en niveau 2020)	+1,4 (15,5 %)	+1 (4,2 %)	- 0,4 (8 %)	- 0,8 (9,1 %)	+0,6 (4,5 %)	+4,4 (8,1 %)
Valeur ajoutée manufacturière (en %)	- 10,7	- 10,3	- 10,9	- 11,4	- 10,3	- 2,8

Sources : FMI, WEO, avril 2021 ; Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, Bureau of Economic Analysis, OCDE ; calculs France Stratégie

Tableau 29 – Évolution des principales variables économiques au premier trimestre 2021 par rapport au quatrième trimestre 2019

	Espagne	Allemagne	France	Italie	Roy.-Uni	États-Unis
PIB (en %)	- 9,3	- 5,0	- 4,7	- 6,4	- 8,7	- 0,9
Investissement (en %)	- 7,9	- 6,8	- 2,3	+2,3	- 4,8	+ 4,3
Consommation (en %)	- 6,3	- 0,1	- 4,5	- 7,7	- 9,5	+0,1
Contribution du commerce extérieur (en points de PIB)	- 2,8	- 0,9	- 0,8	- 1,0	-2,0	- 1,8
Taux de chômage (en points et en niveau)	1,7 (15,5 %)	1,3 (4,5 %)	- 0,3 (7,9 %)	0,6 (10,5 %)	1,0 (4,8 %)	2,6 (6,2 %)

Sources : Insee, Destatis, Istat, INE, ONS, OCDE ; calculs France Stratégie

Remarques méthodologiques :

Pour le Portugal, les réponses ont été formalisées sans la contribution du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation portugais.

La résilience de la chaîne alimentaire

- **Royaume-Uni**

La crise du COVID-19 a rappelé le degré de dépendance alimentaire du Royaume-Uni, alors que le pays n'est autosuffisant qu'à 55% dans ce domaine. S'il est excédentaire sur les productions ovines, les produits laitiers et l'orge, le Royaume-Uni importe 10 à 20% de ses besoins en œufs, volaille, bœuf et blé, 35% de ses besoins en sucre et 40% de ses besoins en viande porcine. Il importe plus de la moitié de ses besoins en légumes et près de 80% pour les fruits.

La chaîne alimentaire a tenu lors de cette crise, grâce à la fois à un appareil productif « national », qui même s'il a pu localement être touché par la pandémie (abattoirs par exemple) est resté globalement opérationnel, et à la continuité dans l'approvisionnement par les importations avec en particulier le maintien du transport transmanche ainsi qu'en mer d'Irlande (malgré quelques alertes).

Pour autant, les supermarchés britanniques ont connu, pendant plusieurs semaines, un phénomène de « rayons vides » qui semble avoir été plus important que ce qui a été observé dans d'autres pays européens (comme la France). En avril 2020, une majorité des consommateurs ont rencontré des difficultés à s'approvisionner selon leur besoin, en particulier pour les aliments secs et en conserve. Au-delà du phénomène d'achat panique, il semble que la persistance de ces phénomènes ait résulté à la fois d'une mauvaise anticipation par les acteurs économiques de l'augmentation « automatique » globale des besoins (30 à 40% des dépenses habituellement réalisés par les Britanniques en restauration hors domicile se reportant sur les achats au détail) et par la difficulté du système « *just in time* » à adapter les algorithmes de commandes pour prendre en compte l'évolution de la demande des consommateurs dans ce contexte inédit.

S'il n'y a pas eu de problème quant à la sécurité alimentaire globale du pays, les plus fragiles ont été durement touchés par la crise : l'utilisation des banques alimentaires a doublé en mars et avril 2020 par rapport à 2019, alors que les donations ont diminué.

- **Allemagne**

A l'image de la France, la résilience de la chaîne alimentaire a été assurée et aucune pénurie ne s'est produite. Certaines ruptures ont pu être constatées mais n'ont été que ponctuelles et temporaires.

- **Espagne**

Le secteur agroalimentaire et pêche est d'une importance économique et sociale majeure en Espagne, il représente 11 % du PIB et génère plus de 2,6 millions d'emplois. La balance commerciale de ce secteur génère un solde positif de plus de 17 Md€ (2021).

Par ailleurs, la structure institutionnelle espagnole octroie de grandes prérogatives aux communautés autonomes, notamment en matière agricole. Jusqu'à la fin 2022, elles sont en effet autorités de gestion du Feader et possèdent pour la plupart leur propre agence de paiement des aides agricoles.

La résilience de la chaîne alimentaire a été assurée (et ce malgré l'augmentation des coûts du transport, estimés à +30 à +50% par rapport à la période pré-COVID-19). Aucune pénurie majeure n'a été constatée.

Toutefois, dans un entretien accordé le 19 avril 2020, le Ministre espagnol de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a affirmé que « la crise de la COVID-19 a démontré s'il en était besoin la nécessité d'une réforme du fonctionnement de la chaîne de valeur dans l'agro-alimentaire en raison de

l'apparition de fragilités pour certaines filières et des problématiques patentes dans la fixation des prix ».

Selon le rapport « Consommation alimentaire en Espagne 2020 », la consommation de produits alimentaires s'est élevée cette année-là sous les effets de la pandémie, à 102Md€ (soit une diminution de -3,3%) par rapport à l'année précédente. Toutefois, le commerce en ligne a enregistré une hausse des ventes sans précédent (+71%).

- **Italie**

La chaîne alimentaire a bien été assurée et l'industrie agricole et agroalimentaire a su faire preuve de dynamisme et s'adapter à l'urgence sanitaire grâce aux politiques de soutien prises par le gouvernement. D'après la publication des comptes de l'agriculture 2020 (CREA1), le système agroalimentaire italien, durement touché par l'épidémie, a fait preuve de résilience. Sa contribution, en termes de valeur ajoutée, au sein de l'économie nationale a dépassé la part de 4%, en faisant un des secteurs parmi les plus dynamiques dans un contexte économique récessif, grâce également à la croissance de l'industrie alimentaire. Les exportations agro-alimentaires se sont élevées à 43,8 milliards d'euros en 2020, dont 74% de « *made in Italy* ». Depuis 2019, il y a eu une amélioration du déficit de la balance agro-alimentaire, qui pour la première fois est tombé en dessous d'un milliard d'euros (-708 millions), contre 5 milliards en 2015 et plus de 9 milliards en 2011.

- **Pays-Bas**

Globalement, les Pays-Bas sont exportateurs nets de produits agricoles et agroalimentaire. La résilience de la chaîne agroalimentaire néerlandaise a été assurée sans pénurie d'ampleur, mise à part certaines ruptures qui ont été constatées mais sont restées ponctuelles et temporaires.

Même si la situation a pu être différente selon les filières, de façon générale, l'impact de la crise sur le secteur agroalimentaire néerlandais a été relativement moindre que ce qui était craint au départ.

Les points principaux d'inquiétudes ont concerné :

(1) La disponibilité de main d'œuvre : dès le début du confinement, le secteur a alerté sur le risque porté sur la disponibilité en main d'œuvre, notamment saisonnière. Les abattoirs, par exemple, ont rapidement connu des contraintes de personnel en raison de l'effet conjoint (i) d'employés malades, (ii) à la nécessité de maintenir une certaine distance sur la chaîne d'abattage et (iii) au personnel étranger moins facilement disponible. Par la suite, le risque de contamination dans les situations professionnelles a été marqué : les zones à haut risque concernaient notamment les machines de tri et les lignes d'emballage ou les stations d'emballage (réfrigérées), les vestiaires, les toilettes et les cantines d'entreprise ainsi que le logement temporaire du personnel étranger. En raison de l'éclatement de nombreux clusters parmi le personnel des abattoirs, un certain nombre d'abattoirs de porcs ont dû temporairement fermer.

(2) L'évolution de la demande sur le marché néerlandais, affectée par la fermeture du secteur de la restauration ayant entraîné une baisse de la demande sur certains produits essentiellement consommé hors domicile, ainsi qu'une augmentation de la demande sur d'autres. Il semble également y avoir eu une augmentation des ventes locales et des ventes à la ferme au cours des premiers mois.

(3) L'évolution des flux d'importations / importations, en particulier à destination / en provenance des pays tiers : baisse des exportations de produits en non-UE (tels que les fleurs, les parties de porcs et de volailles qui ne peuvent être vendues aux Pays-Bas), des importations de semences, de boutures et de cultures de tissus en provenance de pays tiers et (brièvement) des importations de matières

premières pour l'alimentation du bétail. Au sein de l'UE, les "couloirs verts" ont, en revanche, permis la poursuite d'une grande partie des échanges commerciaux.

- **Pologne**

Réponse fournie par le Département des marchés agricoles (MINAGRI) :

Le bon fonctionnement de la chaîne agroalimentaire a été préservé grâce aux mesures prises au niveau national, d'abord en mars 2020, puis ensuite entre les mois d'août et d'octobre 2020 :

- La mise en service de postes-frontières supplémentaires et de voies séparées réservées au transport de marchandises [*La Pologne a tardivement ouvert des passages frontières complémentaires pour délester les files impressionnantes de véhicules*] ;
- des interventions pour réduire les taxes liées au transport maritime de produits agroalimentaires ;
- « Bouclier anti-crise » :
 - Exemption temporaire des cotisations retraite pour les personnes couvertes par la caisse sociale agricole ;
 - Simplification des procédures de séjour et d'emploi des étrangers ;
 - Possibilité d'horaires de travail flexibles dans l'agroalimentaire afin de permettre la continuité de la production et de la distribution.
- L'inspection sanitaire a vérifié et révisé les procédures de fonctionnement élaborées par le secteur de la transformation agroalimentaire dans ce contexte de pandémie ;
- Le ministère de l'Agriculture a créé un onglet spécifique sur son site Internet concernant les possibilités et modalités d'exportation de produits agroalimentaires polonais ;
- Simplification pour les demandes de soutien dans le cadre du FEADER, en particulier les mesures d'investissements dans l'agroalimentaire et en faveur des circuits courts ;
- Adaptation du programme « fruit et produit laitier à l'école » pour le rendre plus flexible malgré la fermeture des écoles.

- **Portugal**

L'approvisionnement alimentaire a globalement été assuré et n'a pas connu de rupture significative durant la phase aigüe de la pandémie en 2020. La rupture de stock de certains produits dans les supermarchés à la suite de la déclaration de l'état d'urgence n'a été que très brève, avec un réassort rapide par les distributeurs.

La pandémie et les mesures sanitaires associées ont surtout fait peser des risques sur la production agricole portugaise, d'une part, et la commercialisation des produits agricoles portugais, d'autre part. La main d'œuvre agricole s'est finalement révélée suffisante (sauf pour la viticulture) pour assurer la production agricole, la majorité des travailleurs saisonniers étrangers (60% de la main d'œuvre totale) étant restée dans le pays et la main d'œuvre d'autres secteurs (tourisme, restauration) s'étant reportée sur l'agriculture. La commercialisation des produits frais à destination du marché national a été la plus perturbée par la perte de débouchés liée à la fermeture des restaurants et hôtels, avec un report partiel vers la grande distribution.

Pour garantir l'approvisionnement alimentaire, le gouvernement a mis en place des mesures de nature réglementaire (transport de denrées alimentaires non concerné par les restrictions ; assouplissement des règles de repos des transporteurs) et soutiens économiques : réduction de l'offre pour maintenir les prix (aide, approuvée par la Commission, au retrait des fruits rouges pour

distribution aux associations, indemnisation à hauteur de 40% de la valeur marchande des 5 dernières années), aide journalière forfaitaire pour compenser les frais de déplacement des agriculteurs.

La gestion des autres crises sanitaires en santé animale et végétale

- **Royaume-Uni**

confronté à la plus grande épidémie de grippe aviaire de son histoire, avec 190 cas confirmés dans le pays depuis la fin octobre 2021. La lutte contre la tuberculose bovine est également une priorité du ministère. Il n'y a pas eu de lien entre la gestion de ces crises sanitaires et la crise COVID-19.

- **Allemagne**

La crise liée au coronavirus a coïncidé avec des difficultés économiques supplémentaires dans le secteur du porc en raison de la PPA, mais la crise liée au coronavirus est restée le principal facteur de difficulté : le prix sur le marché du porc avait déjà baissé du fait du COVID-19 de 37% entre le début de l'année 2020 et l'arrivée de la PPA en Allemagne. Dans les semaines qui ont suivi l'arrivée de la PPA, le prix du porc sur le marché allemand a décroché pendant quelques semaines des autres marchés européens avec une baisse des prix de 14% (seulement).

Des dispositifs spécifiques ont été appliqués dans les régions touchées par la PPA. Les aides liées au coronavirus consistaient pour leur part en la prise en charge des coûts fixes en cas de baisse du chiffre d'affaires, avec des comparaisons mois à mois (novembre 2020 avec novembre 2019 par exemple), les agriculteurs ne pouvant bénéficier de l'aide que pour la période comprise de novembre 2020 à mars 2022.

- **Espagne**

Les crises sanitaires en santé animale et végétale ont été traitées séparément. Aucune crise majeure n'a par ailleurs été constatée pendant le premier semestre 2020. Signaler que, dès le début de la crise, (16 mars) les inspecteurs vétérinaires se sont engagés par voie de leur collègue, aux côtés du gouvernement espagnol « pour maintenir la production en élevage et assurer la sécurité sanitaire des viandes ».

- **Italie**

Les deux crises ont été traitées séparément.

En Italie, la surveillance vise à détecter la présence et la prévalence des virus de l'influenza faiblement pathogènes ainsi que des virus hautement pathogènes chez les volailles domestiques et les oiseaux sauvages. La méthode de surveillance en Italie a été définie sur la base du risque, en tenant compte de divers facteurs (la localisation des exploitations de volailles dans des zones à forte densité d'oiseaux sauvages migrateurs, présence de zones à forte densité d'exploitations avicoles, les caractéristiques structurelles et de gestion du système de production avicole, flux et types d'échanges commerciaux... En fonction du risque d'introduction et/ou de propagation, les élevages du secteur industriel et du secteur rural (éleveurs, commerçants et ruraux) sont testés. Le dernier Plan de surveillance national de la grippe aviaire en date a été publié le 27 janvier 2021.

En santé végétale, la préoccupation concerne principalement la Xylella dont l'apparition, bien antérieure à la pandémie, a donné lieu à de nombreuses mesures dès 2013 lors de la première apparition du virus dans la région des Pouilles, la plus touchée par cette bactérie. Entre 2012 et 2017,

plus de 6,5 millions d'oliviers ont été détruits uniquement dans cette région. Le dernier décret du Mipaaf2 en date (26 mai 2022) présente des dispositions urgentes en matière d'interventions compensatoires en faveur des huileries. Le Service Phytosanitaire effectue des enquêtes trimestrielles sur le territoire et sur les sites de production afin d'identifier la présence possible de la « *Xylella fastidiosa* ». Tous les contrôles sont effectués conformément à l'art. 4 du décret ministériel du 19 juin 2015 portant sur les mesures d'urgence pour la prévention, le contrôle et l'éradication de la *Xylella*.

- **Pays-Bas**

L'épidémie actuelle de grippe aviaire au Pays-Bas est si importante que le fonds d'indemnisation prévu pour une période de 5 ans est déjà épuisé après seulement deux ans et demi d'activité. Pour rappel, 30 M€ avaient été provisionnés pour la lutte contre l'IAHP pour la période 2020-2024 et ce montant est déjà dépassé. Mi-octobre 2022, 4,9 millions de poulets, de canards et de dindes ont été abattus au cours de l'année écoulée.

- **Pologne**

Réponse SER : Oui, la crise de la grippe aviaire a été traitée en dehors du cadre des aides COVID-19.

- **Portugal**

Il n'a pas été identifié de crises sanitaires animales ou végétales au Portugal pendant les deux phases aiguës de la pandémie de COVID-19 (mars-mai 2020 ; janvier-avril 2021). Le premier foyer de grippe aviaire détecté ces trois dernières années date du 30 novembre 2021.

Dispositifs transversaux de soutien en période de crise

- **Royaume-Uni**

➤ Au cours de la pandémie, le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures de soutien aux entreprises et de l'emploi de plus de 330 Md £ comprenant :

- Un programme de maintien de l'emploi (*Coronavirus Job Retention Scheme*) au sein duquel HMRC (*Her Majesty's Revenue and Customs*, administration fiscale britannique) subventionnait 80 % des salaires des travailleurs licenciés : 11,7M d'emploi ont été soutenu pour un coût total de 70 Md £. Ce dispositif a été ouvert du 1er mars 2020 au 30 septembre 2021. Au 30 septembre 2021, le secteur de l'hébergement et de la restauration était le troisième secteur avec le plus haut taux de bénéficiaires du CJRS avec 9 % de ses employés soit 159 400 personnes. Au 16 décembre 2021, 48 400 employés du secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche avaient bénéficié du CJRS et 2 126 000 de l'hôtellerie restauration.

- Un régime d'aide au revenu pour les travailleurs indépendants (*Self-Employment Income Support Scheme*) versant aux travailleurs indépendants jusqu'à 80 % de leurs bénéfices : 1,95M de bénéficiaires ont bénéficié de 5,5 MD £ d'aides. Ce programme a été ouvert du 13 mai 2020 au 13 juillet 2021.

- Un programme de prêts en cas d'interruption d'activité due au coronavirus (*Coronavirus Business Interruption Loan Scheme*) offrant aux entreprises un crédit bon marché garanti par le gouvernement. Le CBILS a été introduit le 23 mars 2020 et les candidatures se sont closes le 31 mars 2021 pour un total de plus de 80,4 Md £ prêtés. Le secteur « hébergement et nourriture » et « agriculture et pêche » ont bénéficié, respectivement, de 8% et 2% de la valeur totale des prêts garantis par le gouvernement.

- Un mécanisme de financement des entreprises (*COVID-19 Corporate Financing Facility*) pour les plus grandes entreprises ayant permis de déployer un soutien de plus de 38 Md £ à 107 entreprises. Ce dispositif a été introduit en octobre 2020 et s'est éteint le 18 mars 2022.

- L'extension du service *Time To Pay* de HMRC, qui permet aux entreprises et aux indépendants de différer le paiement de leurs impôts.

- La prise en charge par le gouvernement des coûts de l'indemnité de maladie obligatoire (*Statutory Sick Pay*) pour les entreprises de moins de 250 employés

- L'allègement de la taxe professionnelle (*Business Rate*) pour toutes les entreprises du secteur du commerce de détail, de l'hôtellerie et des loisirs en Angleterre. Les entreprises de vente au détail, d'hôtellerie et de loisirs en Angleterre ont bénéficié d'une exonération de 100 % du *Business Rates* grâce à l'allègement élargi de la taxe de vente au détail en 2020/21. Cette exonération a été prolongée pour les trois premiers mois de 2021/22. Un allègement de 66 % a suivi du 1er juillet 2021 au 31 mars 2022, mais a été plafonné à un niveau variant selon que le bien ait été fermé ou non le 5 janvier 2021. Ce programme a donné lieu à bénéficier à plus de 906 000 entreprises pour un montant de 11,1 Md £.

- La dispositions visant à interdire la déchéance d'un bail pour non-paiement du loyer.

- Des dispositifs de moins grande ampleur mais plus ciblés ont pu bénéficier plus précisément au secteur agricole / agroalimentaire :

- *Eat out to help out* : dispositif d'incitation à la consommation dans les établissements de restauration pour un coût de 0,8 Md £. Le gouvernement a accordé une réduction de 50 % du coût de la nourriture et/ou des boissons non alcoolisées consommées dans les établissements participants du lundi au mercredi, du 3 au 31 août 2020. Au total, plus de 160 M de repas ont été réclamés ce qui correspond à environ 1,5 repas par habitant. La demande moyenne par couvert était de 5,24 £, soit un peu plus de la moitié du maximum de 10 £.

- Gel de la taxe sur l'alcool : Les taxes sur la bière, les spiritueux, le cidre et le vin étant exprimés en espèces, elles doivent être revalorisées chaque année afin de maintenir leur valeur réelle. Or, il a été décidé lors du Budget 2020, du Budget de Printemps et d'Automne 2021 de ne pas revaloriser ces taxes.

- *Christmas Support Payment* : Plus de 23 000 subventions totalisant plus de 23 M £ ont été versées par ce biais à des débits de boissons en décembre 2020.

- **Allemagne**

Au total, depuis le début de la crise COVID-19 et jusqu'à la fin de l'année 2021, le gouvernement fédéral a soutenu l'économie par des mesures à incidence budgétaire d'un montant d'environ 378 milliards d'euros pour les seuls instruments d'aide économique, les fonds spéciaux et les mesures du plan de relance. S'y ajoutent les dépenses pour l'allocation de chômage partiel. Selon l'Agence fédérale pour l'emploi, 24,7 milliards d'euros ont été dépensés en 2020 et 2021 au titre de l'allocation de chômage partiel et 17,6 milliards d'euros pour le remboursement des cotisations de sécurité sociale aux employeurs pendant la période de chômage partiel (42,3 milliards d'euros au total).

Pour soutenir et stabiliser l'économie, des aides de plus de 66 milliards d'euros ont été versées et des crédits de près de 56 milliards d'euros ont été accordés jusqu'à la fin de l'année 2021. À cela se sont ajoutées des recapitalisations et des garanties. Pour ce faire, un système de mesures d'aide « respirable » a été mis en place, qui peut être rapidement adapté aux besoins du moment. Les aides de transition (*Überbrückungshilfen*), en particulier, constituaient un instrument flexible et adaptable à

tous les secteurs, qui, en plus du remboursement des coûts fixes, a été doté d'une subvention en capital propre afin de garantir la résilience des entreprises concernées. Pour les indépendants, un instrument d'aide a été créé, l'aide au redémarrage (*Neustarthilfe*), qui sert à soutenir les indépendants sans frais fixes élevés.

A noter également : des prêts garantis par la KfW via des programmes spécifiques prévoyant : (i) une hausse de la part garantie à 80% pour les grandes entreprises et à 90% pour les PME et entreprises individuelles sur des prêts d'un montant maximum de 100M€ ; (ii) une limitation des taux d'intérêt entre 1 et 1,46% par an pour les PME et entre 2 et 2,12% par an pour les grandes entreprises.

Les exploitations agricoles ont bénéficié de ces mesures fédérales transversales, notamment :

- Accès des secteurs agriculture et pêche au programme fédéral d'aide d'urgence pour les petites entreprises : subvention pouvant aller jusqu'à 9 k€ pour 1 à 5 ETP, éventuellement complété par des programmes complémentaires mis en place dans de nombreux Länder, combinant selon les cas : avance de trésorerie, subvention d'urgence forfaitaire (3 à 30 k€) et garantie.
- Report de charges fiscales et sociales (sans intérêt) sur demande aux administrations / caisses concernées.

- **Espagne**

Pour faire face au COVID-19, l'Espagne a déployé 250 Md€, mobilisés sur 2020 et 2021, qui se décomposent principalement en 84 Md€ d'aides budgétaires (7,4% du PIB 2020), avant tout pour le chômage partiel et les dépenses sanitaires, et 165 Md€ de garanties publiques de prêts (14,7% du PIB 2020 - sans impact direct sur le déficit tant que les garanties ne sont pas appelées). Un nouveau plan d'aides de 11 Md€ a été adopté en mars 2021 avec 7 Md€ d'aides directes aux entreprises/indépendants, 3 Md€ pour restructurer les prêts garantis et 1 Md€ pour soutenir les ETI, avec une mise en œuvre toujours en cours.

- **Italie**

- « Cura Italia » : En mai 2020 a été approuvé un Fond de 100 millions d'euros prévu par le décret « Cura Italia » pour faire face à la pandémie et destiné au secteur agricole et de la pêche, pour un budget total prévu par le décret de 25 milliards d'euros. Dans l'enveloppe de 100 millions d'Euros, 20 millions d'Euros étaient destinés à la couverture des interventions résultant de l'arrêt temporaire de l'activité de pêche et de l'aquaculture en raison des dispositions adoptées en rapport avec la crise de la COVID-19.

- Les décrets-lois « Ristori » : D'octobre à fin novembre 2020 se sont succédés quatre décrets-lois « Ristori » dont l'objectif est de soutenir les secteurs économiques touchés par la deuxième vague de COVID-19 en privilégiant des modes d'utilisation et de distribution simples, immédiats et le plus possible automatiques des aides, essentiellement sous la forme de subventions directes non remboursables.

Le premier décret-loi « Ristori » du 28 octobre 2020, n° 137 prévoyait des mesures urgentes en soutien de la santé, des travailleurs et des entreprises, de la justice et de la sécurité, liées à l'urgence épidémiologique de COVID-19, pour un coût budgétaire total de 5,4 milliards d'euros. La nature des aides varie selon le secteur et l'objectif : des aides à fonds perdus aux opérateurs affectés par la quarantaine (2,4 Md€) qui seront versées par l'administration fiscale à quelque 350 000 entreprises d'ici mi-novembre ; des crédits d'impôt pour les loyers commerciaux ; la suppression du versement de la 2ème tranche de la taxe foncière (IMU) ; les amortisseurs sociaux (2,6 Md€), avec la prorogation du

chômage partiel ; l'exonération de cotisations sociales pour la filière alimentaire et agroalimentaire touchée par la fermeture des restaurants.

Le conseil des ministres a adopté le 7 novembre 2020 un nouveau décret-loi (« *Ristori* (« Rétablissement bis ») entré en vigueur le 10 novembre. Il introduit 2,5 Md€ de dépenses supplémentaires financées par redéploiement jusqu'à la fin de l'année pour les activités affectées par les restrictions liées à la résurgence de l'épidémie COVID-19 qui s'ajoutent au budget déjà prévu par le précédent décret *Ristori*. Les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture, de production du vin et de la bière sont concernés par ces aides, à hauteur de 340 M€ de subventions. L'objectif est de soutenir les entreprises des filières agricoles, de la pêche et de l'aquaculture concernées par les mesures de restriction pour faire face à l'épidémie. Le soutien s'effectue par l'octroi de contributions à fonds perdus par l'intermédiaire de l'Agence des Recettes (*Agenzia delle Entrate*) selon des modalités prévues par un décret du ministre des Politiques Agricoles. Pour les entreprises de ces filières, auxquelles s'ajoutent les entreprises productrices de vin et de bière, est reconnue l'exonération du versement des cotisations de sécurité sociale et d'assistance, à l'exclusion des primes et cotisations Inail3, pour les cotisations patronales pour les mois de novembre et décembre 2020. Une aide de 20 millions d'euros de subventions supplémentaires est également prévue pour faire face aux difficultés du marché des fruits et légumes de quatrième gamme.

Par la suite, un troisième décret-loi du 23/11/2020 (« *Ristori-ter* ») a été publié pour financer des mesures complémentaires de soutien aux activités économiques, aux travailleurs, aux entreprises et à la santé, en ajoutant 1,45 Mds d'euros au Fond d'origine versés directement sur les comptes courants.

Le décret-loi « *Ristori-quater* » du 30/11/2020 ajoute une enveloppe d'environ 9 Md€ en 2020 (et 6,3 Md€ en 2021), par recours au déficit, en soutien des activités économiques (dont la liste est élargie), travailleurs et ménages touchés par la 2ème vague COVID-19. Ce paquet est de deux-tiers (6,2 Md€) composé de mesures fiscales (reports d'échéance et suspensions) et le solde de diverses mesures de soutien du pouvoir d'achat (indemnités) et d'aides sectorielles (foires-congrès, spectacles-culture, sécurité, export). Concernant le secteur agricole, le fond prévoit l'octroi d'une aide non remboursable d'un minimum de 1000 euros et d'un maximum de 10 000 euros pour les achats effectués après le 14 août 2020 de produits de filières agricoles et alimentaires, y compris les produits vitivinicoles. Avec l'élargissement de la liste des bénéficiaires, il est précisé que les agritourismes peuvent accéder aux contributions même s'ils exercent l'activité de restauration seulement en voie secondaire et accessoire par rapport à l'activité agricole prédominante.

- « *Sostegni* »

Le gouvernement a adopté de nouvelles mesures de soutien à l'économie grâce au décret-loi « *Sostegni* » du 22 mars 2021 qui prévoyait 32 Mds€ d'interventions. L'agriculture était concernée à hauteur de 2 Mds€ de subventions allouées sous forme de versements directs. Les mesures les plus importantes pour le secteur concernent les primes pour les travailleurs saisonniers, les crédits pour soutenir les instruments de gestion des risques, les indemnités pour gel, ainsi que les soutiens directs au secteur de la pêche.

- Fonds d'aides supplémentaires

Depuis le 29 octobre 2021 ont été créées des aides à fonds perdus (total 10,5 Md€ dont 1,6 Md€ à partir du 10 novembre et 0,5 Md€ à partir du 30 novembre) aux entreprises concernées par les restrictions nouvelles en fonction de la perte du chiffre d'affaires ; et à la filière agricole et

agroalimentaire (total 380 M€ dont 280 M€ à partir du 10 novembre). A ceci s'est ajoutée la création de fonds sectoriels (dont 100 M€ pour les filières agricoles et agro-alimentaires).

Les décrets-lois « *Cura Italia* » (17 mars 2020), « Liquidités » (8 avril 2020) et « Relance » (19 mai 2020) ont été pris dans un objectif de soutien général de l'économie mais contiennent certaines mesures particulièrement favorables aux secteurs agricole et agroalimentaire (voir mesures spécifiques)

- **Pays-Bas**

Pour faire face à la crise sanitaire, plusieurs dispositifs, principalement des subventions, moratoires sur les obligations administratives et fiscales ainsi que des garanties publiques, ont été déployés en faveur des entreprises :

1. Subventions :

a. Subvention aux coûts salariaux « NOW », coût estimé à 23,9 Md€, dont 174 M€ pour le secteur agricole/sylviculture/pêche. La subvention aux coûts salariaux « NOW » – dispositif budgétairement conséquent privilégié par rapport à des mécanismes de chômage partiel – a été introduite pendant la première phase de la pandémie, au printemps 2020, afin de compenser partiellement les charges salariales des entreprises en fonction de la perte du chiffre d'affaires. Le montant de la subvention était calculé sur base de la formule suivante : $\text{perte de CA en \%} * \text{masse salariale} * \text{supplément de 1,4} * \text{taux de subvention NOW}$. Le taux de subvention était de 85%. Le dispositif a été valide jusqu'à la fin du T1 2022.

b. Subvention aux coûts fixes des entreprises « TOGS », puis « TVL », coût estimé à 10,1 Md€, dont 837 M€ pour le secteur agricole/sylviculture/pêche. Dès mars 2020, le gouvernement a mis en place une compensation forfaitaire « TOGS » de 4 000€ pour les entreprises des secteurs touchés par les fermetures obligatoires. A partir de juin 2020, elle a été substituée par une subvention aux coûts fixes des entreprises « TVL », dont le montant n'est plus forfaitaire mais lié à la perte de chiffre d'affaires. Cette subvention, exemptée d'impôt, avait pour but de préserver la liquidité des entreprises. La subvention TVL était calculée sur base de la formule suivante : $\text{CA de référence} * \text{perte de CA en \%} * \text{proportion des coûts fixes par rapport au CA en \%} * \text{taux de subvention TVL}$. La mesure TVL a été prorogée à plusieurs reprises en s'adaptant à chaque fois au contexte économique et sanitaire. Ainsi, le taux de subvention a graduellement été rehaussé de 50% au T3 2020 à 100% depuis le T2 2021. Les dernières subventions ont été accordées au T1 2022.

Les entreprises agricoles ont pu bénéficier d'un dispositif de soutien aux coûts fixes « OVK », complémentaire au dispositif « TVL » sur la période T1 2021 - T1 2022. Les entreprises agricoles dont la subvention TVL reçue a atteint le plafond (qui était limité pour le secteur agricole par rapport aux autres secteurs compte tenu du respect nécessaire des règles européennes relatives aux aides d'État agricoles) ont pu bénéficier de ce soutien supplémentaire limitée à 550 000€/trimestre pour une entreprise PME ou de 600 000€/trimestre pour une entreprise avec plus de 250 employés. La subvention était de 70% des coûts fixes « non-couvertes » par des recettes propres de l'entreprise. Les coûts fixes comprenaient les amortissements, les loyers, les intérêts, l'énergie, l'eau et les coûts liés au soin des plantes et des animaux.

c. Aide au revenu des indépendants « TOZO », coût budgétaire estimé à 3,5 Md€. Octroyée à partir de mars 2020 aux indépendants subissant une baisse de leurs revenus en dessous du minimum social (= environ 1 500 € nets/mois pour un couple ou 1 050 € pour une personne seule) le dispositif a fourni un complément de revenu jusqu'au minimum social jusqu'à la fin du T3 2021. Par la suite, le gouvernement a référé au Revenu social d'activité pour les indépendants « BBZ », un dispositif

préexistant à la crise COVID-19, mais dont les critères d'accès ont été assouplis pour assurer un suivi fluide de l'ancien dispositif TOZO.

2. Moratoire sur les paiements fiscaux des entreprises

Le report de paiement des impôts et taxes a été mis en place en mars 2020 et resté en vigueur jusqu'à la fin du 1er trimestre de 2022. Le champ des taxes et impôts concernés était large et comprenait la TVA, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les charges sociales, la taxe sur les assurances, la taxe sur les jeux de hasard, les taxes environnementales et les droits d'accise. Le remboursement de la « dette fiscale COVID-19 » a dû débiter au plus tard le 1er octobre 2022 et pourra s'étaler sur une période de 7 ans maximum. La dette fiscale était d'environ 47,5 Mds€, mais grâce aux remboursements intermédiaires, la dette actuelle s'élève à environ 20,8 Mds€.

3. Garanties publiques (garanties accordées par l'État sur des financements bancaires d'entreprises)

a. BMKB – C (dispositif de PGE aux PME de moins de 250 salariés). Le dispositif BMKB est l'un des plus anciens dispositifs de soutien gouvernemental aux entreprises existant aux Pays-Bas. Il a été élargi en mars 2020 pour faire face aux conséquences économiques de la crise du coronavirus (BMKB-C). Ainsi, le montant maximal a été porté à 1,5 M€ / entreprise, contre 1 M€ en dispositif normal et la durée d'amortissement à maximum 4 ans, contre 2 ans en dispositif normal. La quotité couverte par la garantie publique a été portée à 67,5% contre 45% hors crise et l'enveloppe totale des prêts est passée de 765M€ à 1,5Md€ en dispositif COVID-19. Le dispositif était valide jusqu'au 30 juin 2022. Les entreprises du secteur agricole (et de la pêche) sont exclues de ce dispositif, car elles disposent d'un dispositif dédié « BL-C » (voir en infra).

b. BL – C (dispositif de prêt-relai garanti par l'État pour les activités agricoles). Tout comme le dispositif BMKB, le dispositif préexistant « BL » a été élargi en mars 2020 pour faire face à la crise COVID-19. Le montant maximal a été porté à 1,5 M€ / entreprise, contre 1,2 M€ en dispositif normal. Le report d'amortissement était de maximum 2 ans et la durée d'amortissement de maximum 4 ans. Onéreuse, le taux de commission se situe entre 0,5% et 2,25 selon la durée et le type d'entreprise (start-up ou entreprise établie). La garantie peut couvrir jusqu'à 70%. Dernière souscription : 30/06/2022.

c. GO – C (dispositif de PGE pour les moyennes (ETI) et grandes entreprises (GE)). Dispositif préexistant, élargi en mars 2020. Le montant maximal a été porté à 150M€ / entreprise, contre 50M€ en dispositif normal. Durée d'amortissement : maximum 8 ans, contre 6 ans en dispositif normal. La quotité couverte est maintenue à 80% (GE) voire 90% (PME), contre 50% en dispositif normal. Dernière souscription : 30/06/2022.

d. KKC (crédits COVID-19 destinés aux TPE et PME pour des faibles montants). Montant maximal : 50 000€ / entreprise (dispositif créé en mai 2020 dans le contexte de la crise COVID-19). La durée d'amortissement est de maximum 5 ans. Le taux de commission de 2% et le taux de couverture est 95%, 5% du risque étant porté par la banque commerciale attribuant le prêt. Dernière souscription : 30/06/2022.

e. Prêts Relais Corona (COL) pour les start-ups, scale-ups et PME innovantes. Ce dispositif, créé en mai 2020 dans le contexte de la crise COVID-19 a été clôturé en juin 2021. Les prêts accordés dans le cadre de ce dispositif étaient compris entre 50 000 et 2 M€. L'amortissement de ces prêts peut s'échelonner jusqu'à 3 ans. Les prêts sont accordés par les Agences de Développement Régional (ROM), à des taux annuels limités à 3 %. Au-delà de 500 000€, une prime de 2 % s'applique.

- **Pologne**

Pas de réponse

- **Portugal**

Des mécanismes transversaux ont été mis en place rapidement à partir de mars et renforcé en avril 2020 : dispositif de chômage partiel simplifié, lignes de crédit aux entreprises 13 Mds€ garanties par l'Etat à hauteur de 90% du crédit, ligne de crédit garantie export (2 Mds€), reports de charges (impôts sur les sociétés, charges et cotisations sociales, loyers) et moratoire sur les crédits en cours. Ces dispositifs transversaux ont bénéficié aux secteurs agricole, agroalimentaire et de la pêche.

Dispositifs spécifiques

- **Royaume uni**

Plusieurs aides spécifiques ont été mises en place pour le secteur agricole. En Angleterre, cela concerne notamment :

- La mise en place de paiements de transition, équivalents à une avance au titre de programmes conçus indépendamment de la crise (et hérités de la PAC). Ainsi, dans le cadre des programmes « *Countryside Stewardship* » et « *Environmental Stewardship 2019* », les demandeurs admissibles ont reçu en mai 2020 un paiement correspondant à 75% de l'aide estimée afin de contribuer aux flux de trésorerie des entreprises agricoles.
- En 2020, le Royaume-Uni bénéficiait encore des régimes d'aide européen (année de transition) et les agriculteurs britanniques ont donc bénéficié des mesures d'aides au stockage privé déclenchées au niveau européen.
- L'Angleterre a par ailleurs mis en place une aide spécifique pour sa filière vache laitière, qui a été au printemps 2020 touchée par les impacts de la crise. L'aide était déclenchée par une perte de revenu de plus de 25% sur les mois d'avril et mai 2020, et couvrait jusqu'à 70% de la perte constatée avec un plafond maximum de 10 000£ par exploitation.
- Un assouplissement des mesures de règles de concurrence a été également mis en œuvre.
- Des campagnes de promotion de produits ont été lancées sur plusieurs produits spécifiques (lait et produits laitiers, viandes, etc.) tout au long de la crise (et en fonction des produits en difficultés).
- Des mesures de gestion de la main d'œuvre ont été déployées avec l'ouverture de la possibilité pour les employés placés en chômage partiel de postuler pour des emplois ainsi que le lancement d'une campagne « *Pick for Britain* » pour attirer les Britanniques dans les exploitations agricoles.

Le DEFRA n'a pas communiqué autour de **diagnostics par filières**, mais les échanges avec les parties prenantes au fil des mois montrent que les filières ont été touchées différemment par la crise en fonction du temps, et compte tenu notamment de l'évolution de la consommation des ménages soumis au confinement. Dans un premier temps (printemps) ce sont les filières fleur et plantes ornementales, viande ovine (avec une forte dépendance aux exportations) et lait (avec une crainte sur la capacité de résilience de l'ensemble de la filière, notamment la collecte/transformation) qui ont été les plus touchées, ainsi que la viande bovine dans une proportion moindre (variable selon les morceaux). A l'inverse, les producteurs de fruits et légumes et de certaines viandes (porc, volaille notamment) ainsi que les meuniers ont bénéficié d'une demande plus soutenue grâce à un report favorable des dépenses en restauration vers l'achat au détail. Au fil du temps, la capacité d'adaptation de chaque filière dans son ensemble (production, transformation et distribution) pour réorienter les

ventes depuis la restauration vers le détail a été déterminante et ceci est d'autant plus vrai au Royaume-Uni où la part dédiée à la restauration hors domicile et traiteurs (qui a dû être réorientée vers le détail) est en temps normal encore plus élevée qu'en France.

Le manque de main d'œuvre pour la récolte (emplois saisonniers) et la transformation (meunerie, abattoirs, industries IAA) a également été un point très sensible tout au long de la crise (et encore maintenant). Cela a fortement aggravé par exemple la crise traversée par le secteur porcin en 2021.

- **Allemagne**

- Facilitation du recrutement de la main d'œuvre locale et internationale :

- des mesures d'accompagnement sur les revenus complémentaires au chômage technique, à la retraite agricole et aux bourses d'étudiants ont facilité le recrutement de main d'œuvre locale.

- Les exploitations allemandes ont aussi obtenu la possibilité de faire venir des étrangers pour les travaux saisonniers sous conditions (contingent de 80 000 entre le 1er avril et le 15 juin 2020 ; arrivée par la voie aérienne, prise en charge aéroport, visite médicale, quatorzaine travaillée ; transport, travail et hébergement en petits groupes). Une extension à 115 jours contre 70 jours auparavant des contrats courts exonérés de sécurité sociale pour les travailleurs saisonniers a été accordée en 2020 ainsi qu'en 2021.

- Certains Länder ont ouvert des programmes d'aide ad hoc comme la Basse-Saxe qui a prévue 4 M€ pour prendre en charge une partie des surcoûts liés aux règles renforcées en matière d'hygiène et d'hébergement pour les exploitations agricoles employant des saisonniers.

- Prêts *bonifiés* en trésorerie de la *Landwirtschaftliche Rentenbank* : dès le 16 mars 2020, la *Rentenbank*, banque allemande de refinancement agricole, a mis en place des prêts bonifiés en trésorerie. Sur une durée de 4, 6 ou 10 ans, ils bénéficient d'une année blanche et d'une subvention unique de 1,50 %, d'où un taux d'intérêt effectif de 1,00 %. A partir du 16 avril, la *Rentenbank* offre en outre une garantie pour ces prêts en trésorerie. Les montants des prêts sont plafonnés à 3 M€, garantis jusqu'à 90 % pour les PME et jusqu'à 80 % pour les autres entreprises.

Remarque générale : L'Allemagne n'a pas individualisé de dispositifs spécifiques pour l'agriculture, à l'exception d'un dispositif de la *Landwirtschaftliche Rentenbank* qui leur était spécifiquement réservé (voir ci-dessous). Globalement, les exploitants agricoles ont eu accès au même type d'aide que les autres secteurs, et le ministère en charge de l'agriculture (BMEL) ne portait pas de dispositifs propres. La secrétaire d'État parlementaire du BMEL Dr Manuella Rottmann a répondu à une question parlementaire le 1er juillet 2022 concernant les éventuelles modifications des aides à l'investissement agricole dans le contexte du renchérissement des coûts liés au COVID-19 et à la guerre en Ukraine. Elle indique dans sa réponse que le programme d'investissement agricole soutient les entreprises agricoles et horticoles qui investissent dans des méthodes d'exploitation particulièrement respectueuses de l'environnement et du climat. La *Landwirtschaftliche Rentenbank*, mandatée par le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL), propose des subventions en pourcentage pour ces investissements. Le programme n'octroie donc pas de sommes d'aide absolues, mais des subventions proportionnelles, qui prennent donc mécaniquement en compte l'inflation. Les augmentations de prix dues à la pandémie de Corona ou à la guerre en Ukraine sont donc compensées proportionnellement par les taux de subvention en pourcentage. Le BMEL est conscient que les perturbations actuelles dans les chaînes d'approvisionnement continuent d'entraîner des retards de livraison massifs pour les objets de subvention demandés. En collaboration avec la *Landwirtschaftliche Rentenbank*, les demandeurs ont la possibilité de déposer une demande de prolongation de la période d'octroi en cas de difficultés de livraison avérées des produits à subventionner.

- **Espagne**

L'Espagne a mis en place des dispositifs sectoriels « dits COVID-19 conjoncturels » à deux niveaux, national d'une part, régional d'autre part, sur la base de diagnostics et/ou de demandes de filières.

Au niveau national, en termes de soutiens sectoriels, une aide d'état spécifique aux élevages ovins/caprins de 10 M€ a été mise en place en mai 2020 pour un montant de 12€ par tête et de 100 animaux maximum par bénéficiaire.

Par ailleurs, le programme vitivinicole national espagnol financé par le FEAGA dans le cadre de l'OCM (règlement 1308/2013) a été adapté durant l'année 2020 afin de favoriser des mesures d'urgence qui n'étaient initialement pas ou peu financées : récolte en vert (3.9 M€), distillation de crise (65 M€), stockage privé (16 M€). Le total des fonds dépensés annuellement n'a pas été abondé mais l'équilibre de ces mesures a été totalement revu pour mettre en place ces mesures de crise.

Au niveau régional (communautés autonomes), c'est le Feader qui a été utilisé via la nouvelle « mesure 21 » insérée dans le règlement 1305/2013 (via le règlement 2020/872 du Parlement et du Conseil). Chaque communauté autonome a donc pu déterminer le ou les secteurs pour lesquels un soutien était nécessaire.

Exemples de dispositifs régionaux

Andalousie

<u>Mesure</u>	<u>Montant</u>
Aides aux agriculteurs, éleveurs, PME du secteur agroalimentaire impactés par la COVID-19 (FEADER), juin 2020	Aides allant de 700 à 10 300€
Aides aux agriculteurs, éleveurs, PME du secteur agroalimentaire impactés par la COVID-19 (FEADER), octobre 2020	Aides allant de 700 à 7000€

Castille Leon

Mesures	Montant
Aides aux fermes d'élevage de moutons et de chèvres	2,46M€
Aides aux éleveurs de cochons de lait	7 000€ par éleveur
Aides au secteur viticole	20 000€ par viticulteur
Éleveurs de taureaux	7 000€ par éleveur
Éleveurs de cochons	7 000€ par éleveur
Aides au stockage privé de produits frais ou réfrigérés (aide est destinée aux opérateurs du secteur de la viande bovine qui est destiné aux opérateurs du secteur de la viande	1,008€/t pour un stockage de 90 jours. 1,033€/tonne pour un stockage de 120 jours.

bovine qui disposer d'une chambre froide pour stocker les produits).	ou 1,058€/t pour un stockage de 150 jours.
Campagnes de promotion des produits agroalimentaires les plus impactés par la COVID-19 (ex : agneau de lait, chevreau, cochon de lait, fromages et produits laitiers, produits ibériques et produits viticoles).	829 000€

- **Italie**

Les décrets pris dès le début de la pandémie à visée conjoncturelle ont autorisé la poursuite de l'activité agricole et de toute la filière jusqu'à la distribution et la commercialisation, en garantissant par exemple les déplacements des travailleurs des entreprises autorisées à travailler.

Les premières interventions nationales et régionales visaient à garantir la liquidité financière des entreprises. C'était l'objectif du décret « Cura Italia » qui prévoyait ,entre autres, l'augmentation de 50 à 70%, pour la seule année 2020 et sous certaines conditions, de la part des contributions prévues par la PAC dont l'avance peut être demandée par les exploitations agricoles et la création d'un Fonds de 100 millions d'euros, pour 2020, pour la couverture des intérêts sur les financements bancaires et les prêts contractés par les entreprises agricoles, de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que pour les entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture qui ont dû suspendre temporairement leur activité de pêche. Le décret prévoyait également la mise en place d'un dispositif de chômage partiel jusqu'au 31 décembre 2021 pour les travailleurs agricoles.

Le décret « Liquidité » (DL 23/2020) prévoyait 100 millions d'euros afin de garantir à hauteur de 100 %, sans procédure d'évaluation, des 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 €.

Le Décret "Relance" (DL 34/2020) a permis la prise de mesures visant, d'une part, à encourager les bénéficiaires d'amortisseurs sociaux à conclure des contrats de travail agricole à durée déterminée (art. 94 – Promotion du travail agricole), d'autre part, à corriger les irrégularités dans les contrats de travail.

- **Pays-Bas**

Le ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité des aliments (LNV) a mis en place des dispositifs spécifiques pour certaines filières particulièrement touchées par les conséquences de la crise COVID-19.

Dans un premier temps (de mars à août 2020), le déploiement d'aides sectorielles s'est appuyé sur des analyses mensuelles menées filière par filière par l'université de Wageningen sur 17 sous-secteurs agroalimentaires préalablement identifiés.

(1) Les deux principales mesures mises en œuvre ont alors concerné la pomme de terre de transformation et l'horticulture ornementale, annoncées dès mai 2020 avec une enveloppe totale de 650 M€ :

- Pour l'horticulture (600 M€), l'aide a pris la forme d'une subvention couvrant un maximum de 70% de la perte de chiffre d'affaires au-delà de 30% (par rapport au CA moyen observé sur la période du 12 mars au 11 juin sur les trois années précédentes) ;
- Pour les producteurs de pommes de terre, il s'agissait d'une indemnité calculée à la tonne de pommes de terre n'ayant pu être écoulee dans la transformation du 16 mars au 31 août 2020 (maximum 6cts/kg et plafonnement à 150 000€ par exploitation).

Les modalités de mise en œuvre des aides sont précisées [ici](#).

(2) De façon globale, les filières agricoles ont par ailleurs bénéficié en 2020 d'une avance de paiement des aides de la PAC, versées dès juillet/août, et qui a été reconduite les années suivantes.

(3) Même s'il ne s'agit pas d'un dispositif spécifique à la filière en tant que tel, il convient de noter par ailleurs qu'en 2021 et début 2022, le secteur porcin (affecté comme partout en Europe par une crise importante) a pu bénéficier des aides transversales TVL/OVK (cf. ci-dessus). Ces aides, actionnables par trimestre, étaient déclenchées lors d'une baisse de 30% du chiffre d'affaires par rapport aux trimestres de référence en 2019 ou 2020).

- **Pologne**

Voir mesures secteurs porcin et bovin allaitant, déjà connues

Réponse fournie par le Département des marchés agricoles (MINAGRI) :

Les producteurs du houblon qui ont mené leur activité en 2020 ou 2021 et qui étaient menacés par une baisse de leurs revenus ont bénéficié d'une aide « de minimis ».

Le montant de l'aide a été variable, en fonction de la superficie

- 1 675 EUR (8027 PLN) pour le premier hectare de houblon ;
- 1 340 EUR (6421 PLN) pour le deuxième et le troisième hectare de houblon ;
- 837 EUR (4013 PLN) pour le quatrième et le cinquième hectare de houblon.

C'était une aide ponctuelle qui pouvait être demandée entre le 29 juillet et le 12 août 2022.

Réponse fournie par le Département de la stratégie et du développement (MINAGRI)

Le plan national de résilience et de relance (PNRR) polonais prévoit, entre autres, des investissements (Mesure A1.4.1.) visant à diversifier et à raccourcir la chaîne d'approvisionnement en produits agricoles et alimentaires, ainsi qu'à renforcer la résilience des acteurs de la chaîne.

[Après une adoption tardive de leur PNRR (juin 2022), les Polonais n'en ont toujours pas sollicité le 1er décaissement. Le cas échéant, celui-ci sera bloqué tant que la Commission n'aura pas donné une évaluation positive de la réforme du système judiciaire polonais. L'absence de décaissement par Bruxelles n'empêche cependant pas de réaliser les investissements associés, à condition que l'Etat polonais fasse l'avance du financement sur son propre budget.]

Les objectifs de cet investissement sont les suivants :

Améliorer la compétitivité et la résilience des acteurs de la chaîne d'approvisionnement agroalimentaire, notamment en accélérant les investissements privés des PME, face aux crises, et en renforçant les chaînes d'approvisionnement alimentaire courtes et le système de redistribution alimentaire ;

Accroître la compétitivité des exploitations agricoles par la mise en œuvre et la diffusion de solutions innovantes en matière d'agriculture 4.0.

Les mesures prévues sont les suivantes :

- soutien aux micro, petites et moyennes entreprises de transformation agroalimentaire ;
- création de centres de stockage et de distribution des produits agricoles, de la pêche et de l'aquaculture ;
- soutien aux agriculteurs et aux pêcheurs pour la transformation et la commercialisation de leurs produits;
- soutien aux organisations de distribution de dons alimentaires ;
- remplacement des toitures contenant des produits nocifs pour la santé ou l'environnement dans les exploitations agricoles ;
- soutien aux investissements des agriculteurs dans l'agriculture 4.0 ;
- remplacement des poteaux imprégnés de créosote dans les houblonnières.

Conformément aux dispositions de règlement n° 2021/241 et à la décision d'exécution du Conseil de l'UE du 17 juin 2022, les dépenses admissibles au titre des investissements ci-dessus peuvent être engagées entre le 1er février 2020 et le 31 décembre 2025.

Les 4 premiers appels à propositions dans le cadre de ladite mesure ont déjà été lancés. [Ces appels à projets ont effectivement été lancés]

Réponse fournie par le Département du Budget (MINAGRI)

Les régimes d'aide suivants ont été mis en œuvre

1) Une aide financière aux vendeurs de fleurs de chrysanthèmes qui ont subi des pertes dues aux restrictions du marché causées par l'épidémie de COVID-19. Ces vendeurs devaient être une micro, petite ou moyenne entreprise au sens de l'annexe I du règlement n° 2014/702 et détenir au moins 50 chrysanthèmes en pot et/ou 200 fleurs de chrysanthèmes coupées.

Le montant d'aide était de : 4,17 EUR (20 PLN) pour un chrysanthème en pot, 0,60 EUR (3 PLN) pour un chrysanthème coupé.

[Cette aide avait été mise en place pour la Toussaint 2020, étant donné la fermeture des cimetières en raison de la pandémie. Elle n'a pas été renouvelée par la suite, puisque les cimetières sont restés ouverts. La Toussaint est une fête majeure en Pologne, et cela représente un marché important pour les fleuristes, d'où la mise en place de cette aide].

2) Une aide financière supplémentaire pour les producteurs agricoles ayant déjà subi des pertes en raison d'intempéries climatiques en 2019 et fragilisés par les fermetures de marché lié au COVID-19.

3) Une aide aux producteurs de porcs, à condition d'être une micro, petite ou moyenne entreprise au sens de l'annexe I du règlement n° 702/2014, et :

- de ne pas avoir déjà reçu d'aide visant à compenser les pertes liées à la détention de porcs dans une zone soumise à des restrictions liée à la peste porcine africaine, entre le quatrième trimestre 2019 et le troisième trimestre 2020,
- de ne pas avoir bénéficié de la mesure suivante du FEADER : « Soutien temporaire exceptionnel aux agriculteurs, aux micro-entreprises et aux petites et moyennes entreprises particulièrement touchés par la crise du COVID-19 », type d'opération « Aide aux agriculteurs particulièrement touchés par la crise du COVID-19 dans le cadre du plan de développement rural 2014-2020 ».

Les montants d'aide accordés dépendent du nombre de porcs détenus déclarés entre le 1er mars et le 15 juillet 2020 : 939 EUR (4 500 PLN) – entre 21 et 50 porcs ; 3 109 EUR (14 900 PLN) - entre 50 et 200 porcs ; 4 967 EUR (23 800 PLN) - pour plus de 200 porcs.

4) Aide aux producteurs de truies

En 2022, une aide a été accordée aux producteurs de truies qui : disposent d'un numéro d'identification ; mènent leurs activités comme micro, petite ou moyenne entreprise au sens de l'annexe I du règlement n° 702/2014 ; ont fait face à des pertes en raison de l'épidémie de COVID-19 ; étaient en activité au 15 novembre 2021 ; avaient notifié avant le 15 avril 2022, les éléments d'identification des porcs nés dans son exploitation du 15 novembre 2021 au 31 mars 2022.

5) Une aide financière aux « associations des ménagères rurales » pour des initiatives ayant pour objectif de soutenir la communauté locale et de faciliter l'accès aux vaccins contre le COVID-19. [En réalité, le parti au pouvoir (PiS) a créé et favorisé ce statut d'association des ménagères rurales, qui lui permet de financer généreusement des cercles ruraux le plus souvent acquis à ses idées. Dans les faits, ces associations n'ont pas réellement contribué à la prévention ou la lutte contre le COVID-19].

Cette aide a été mise en place jusqu'au 30 septembre 2021 et était versée pour soutenir l'organisation d'événements gratuits pour le public, d'une durée maximale de 3 jours. Une prime était octroyée si, pendant l'événement, au moins 100 personnes se vaccinaient contre le COVID-19 (première dose).

Réponse fournie par le Département de la PAC

Dans le cadre du soutien aux PME, une mesure exceptionnelle "Soutien temporaire exceptionnel aux agriculteurs et aux PME particulièrement touchés par la crise du COVID-19" a été mise en œuvre dans le cadre du programme du FEADER 2014-2020. La mesure est dotée de 2% des fonds provenant du budget du FEADER 2014-2020, soit environ 273,4 M EUR. L'aide est limitée à 7 000 EUR par bénéficiaire.

- **Portugal**

Le secteur agricole a bénéficié de dispositifs dédiés relativement limités à partir d'avril 2020 : (i) main d'œuvre agricole : cumul des indemnités de chômage partiel et des salaires agricoles pour les travailleurs non-agricoles et renouvellement automatique des permis de travail des travailleurs immigrés ; (ii) réduction de l'offre pour maintenir les prix (aides au retrait des produits, particulièrement fruits rouges) ; (iii) ligne de crédit de 30 M€ à taux réduit pour le secteur des fleurs.

Le secteur agricole portugais a également bénéficié en 2020 des mesures temporaires et exceptionnelles de soutien dans le cadre du FEADER (12,2 M€) approuvées par la Commission, destinée à répondre aux problèmes de liquidité et de trésorerie dans les secteurs de la volaille et des œufs (7,1 M€), de la viande porcine (2,9 M€) et des bovins allaitant (2,2 M€). La Commission avait également approuvé le transfert exceptionnel de 85 M€ du pilier 2 au pilier 1 de la PAC pour la campagne 2020.

Le secteur de la pêche a bénéficié de dispositifs dédiés relativement limités à partir d'avril 2020 : ligne de crédit de 20 M€ à taux réduit ; soutien financier en cas de la cessation de l'activité (3,5 M€) ; suspension de la taxe d'accostage pendant 90 jours ; (iv) arrêts de pêche temporaires pour réduire l'offre accompagnés d'une compensation (7 M€).

Par ailleurs, en 2021, le coût budgétaire pour l'État des mesures COVID-19 destinées à soutenir la production agricole s'élevait au global à 18,3 M€, selon la direction générale du budget.

Gouvernance :

- **Royaume-Uni**

D'après nos informations, les décisions se sont essentiellement prises au niveau politique, avec des contacts directs (et au début quasi-quotidiens) entre les ministres et les représentants des filières agricoles et agroalimentaires.

L'agriculture étant une compétence dévolue, chaque nation est compétente pour mettre en place sa propre politique agricole. Ainsi, au-delà des aides qui ont été déployées par le DEFRA pour les agriculteurs anglais, les autres nations ont pu également mettre en place des dispositifs d'aide spécifiques. C'est le cas notamment de l'Irlande du Nord qui a mis en place un plan global de 25 M€ pour soutenir les filières viande bovine, lait, viande ovine, pomme de terre et horticulture. Des aides pour les filières lait et porc ont également été mises en place en Ecosse et au Pays de Galles.

- **Allemagne**

Au niveau de l'État fédéral, le plan de relance a été copiloté par les ministères fédéraux des Finances et de l'Économie. Les différentes mesures ont été mises en œuvre par les départements ministériels compétents, avec possible transmission aux administrations locales (Länder, communes) en fonction des dispositifs.

Les Länder ont également mis en place des dispositifs d'aide et/ou de relance, mais dans une bien moindre mesure que les programmes fédéraux. Certaines mesures du plan de relance national sont par ailleurs cofinancées par Bund et Länder (par exemple compensation des pertes de recettes fiscales des communes, à 50 % respectivement).

A noter : un changement de gouvernement fédéral est intervenu en décembre 2021.

- **Espagne**

L'État central a conduit les travaux pour aboutir à l'adoption des principaux dispositifs d'aide, en collaboration avec les régions et les représentants des filières

- **Italie**

Toutes les décisions en matières agricole et agroalimentaire en Italie ont été prises lors de conférences État-Régions, ces secteurs faisant l'objet de compétences partagées.

- **Pays-Bas**

Les décisions sur les dispositifs de soutien ont été prises au niveau politique, en concertation étroite avec les agences publiques chargées de leur déploiement (l'agence de l'entreprise RVO, l'agence d'emploi UWV et l'administration fiscale). Des concertations fréquentes ont eu lieu avec les partenaires sociaux, le secteur bancaire et les organisations de branche comme LTO (secteur agricole). Les syndicats agricoles représentant les filières les plus touchées ont également multiplié les contacts aux niveaux politique et des services des administrations.

Les dispositifs de soutien ont tous été conçus et mis en œuvre au niveau national. Les municipalités ont toutefois joué un rôle important dans le versement de l'aide au revenu des indépendants « TOZO ».

- **Pologne**

Pas de réponse

- **Portugal**

Les mesures de soutien spécifiques au secteur agricole et agroalimentaire ont été décidées au niveau politique par la ministre de l'Agriculture, en coordination avec le ministère de l'Économie, et pilotées au niveau administratif par le Bureau de la planification, des politiques et de l'administration générale (GPP) rattaché au ministère de l'Agriculture.

Un groupe de suivi, réunissant le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Économie, avait été mis en place pour suivre et évaluer les conditions d'approvisionnement agricole et agroalimentaire. Un groupe interne au ministère de l'Agriculture, intégrant la participation de représentants de filières, avait également été constitué pour d'assurer un suivi efficace de la situation et de mise en œuvre des plans d'urgence, ainsi que le contrôle des entreprises du secteur. Enfin, le ministère de l'Agriculture était représenté dans la sous-commission de suivi de la situation épidémiologique COVID-19. Lors de la phase aigüe de la pandémie en 2020, le GPP était en contact fréquent avec une quinzaine d'entités représentatives des secteurs agricoles pour réaliser un point de situation des principales difficultés.

Les deux régions autonomes des Açores et de Madère, qui disposent d'une large autonomie en matière de politique agricole et de gestion des fonds européens (FEAGA et FEADER), ont mis en place des mesures spécifiques de soutien au secteur laitier.

Modifications législatives

- **Royaume-Uni**

Le calendrier budgétaire n'a pas été affecté par la pandémie. Le Royaume-Uni ne dispose pas d'un cadre des finances publiques telle que la Loi Organique des Lois de Finances le contraignant dans ces décisions ou lui imposant de voter une loi de finance rectificative lors de l'annonce de mesures dont le coût excède un certain montant.

- **Allemagne**

Au total, quatre lois de finance rectificative ont été prises durant cette période :

- Le 25 mars 2020, le Bundestag a adopté en procédure rapide un projet de loi de finance rectificative visant à activer la clause permettant de déroger temporairement à la règle constitutionnelle de frein à la dette pour raisons exceptionnelles. 156 Md€ de nouvel endettement net sont prévus pour faire passer les dépenses fédérales de 362 Md€ à 484,5 Md€. Dans ces dépenses supplémentaires, 55 Md€ devaient être alloués à la lutte contre la pandémie et 50 Md€ au fonds d'aide pour petites entreprises et indépendants.

- Le 17 juin 2020, le conseil des ministres s'est mis d'accord sur un deuxième projet de loi de finances rectificative. L'endettement net nouveau est passé de 156 Md€ (première modification du budget fin mars) à 218,5 Md€, avec un calendrier de remboursement. Les dépenses fédérales totalisaient à ce stade 509,3 Md€, contre 362,0 Md€ prévus pré-crise.

- En mars 2021, le conseil des ministres a remis au Bundestag une loi de finances rectificative : +60,4 Md€ d'endettement, dont 25,5 Md€ pour des aides aux entreprises et 9 Md€ pour la lutte contre la pandémie.

- Une quatrième loi de finance rectificative a été adoptée en décembre 2021 suite au changement de gouvernement.

A noter : tous les crédits alloués aux aides de crise et au plan de relance n'ayant pas été mobilisés durant la période, ils ont été reversés à un fond pour la transition écologique après le changement de gouvernement à l'hiver 2021-22 et potentiellement mobilisés pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine.

Concernant les modifications du droit du travail, voir les q. 3 et 4.

Le dispositif de chômage partiel de crise adopté le 13 mars 2020 par le Bundestag et qui est entré en vigueur rétroactivement au 1er mars introduit des aides plus généreuses à l'employeur ainsi qu'un

recours facilité. Le reste à charge est nul pour les entreprises, en raison de la prise en charge totale des charges salariales en sus de l'allocation sur les heures chômées par l'agence fédérale du travail. Le reste à charge pour les salariés (40%, sans enfant à charge) est cependant élevé et continue de faire débat suite à la réponse apportée par le gouvernement qui a choisi d'assouplir les conditions d'octroi du revenu minimum social (Hartz IV) pour les salariés en difficulté financière.

La crise perdurant, des modifications ont été décidées, notamment pour baisser le reste à charge des salariés.

- **Espagne**

Plusieurs modifications ont été apportées en matière réglementaire relevant de la traçabilité des produits en transit, du renouvellement des permis de transports de marchandises, du nombre de passagers autorisés à bord des camions, des délais de souscription et de modification des assurances et de la réglementation visant à répondre à la pénurie de la main d'œuvre dans le secteur agricole.

Traçabilité des produits en transit : L'Andalousie a adopté le 13 avril 2020 un report de l'exigibilité du document d'accompagnement des marchandises agricoles et forestières (du 15 avril au 15 octobre) afin de donner davantage de temps aux producteurs dans le contexte d'urgence sanitaire pour s'adapter à la réglementation européenne en matière de traçabilité des produits en transit.

Transport / renouvellement des permis : Un accord a été conclu entre l'Espagne et le Portugal (mi-avril 2022) établissant une doctrine commune d'extension temporaire de validité des documents indispensable au transport (permis de conduite visa, contrôle technique du véhicule) afin d'éviter l'expiration de l'un d'entre eux ne vienne entraver la bonne circulation des marchandises dans un contexte où il était difficile de le rénover.

Transport / nombre de passagers à bord : Le 19 mars, le Ministère des transports a annoncé un assouplissement (20 avril 2020) des règles de capacité maximale d'occupation des camionnettes afin de fluidifier au maximum les flux de marchandises (ordonnance TM/259/2020 du 19 mars) autorisant les conducteurs de camions d'être à deux dans une cabine pour permettre des rotations avec toutefois la nécessité de respecter scrupuleusement les différentes préconisations (distanciations maximale, lavage des mains et de poste de travail réguliers, aérations d'habitacle, etc.). Le périmètre de cette ordonnance a ensuite été étendu aux camionnettes qui pour accueillir deux personnes lorsqu'il n'y a qu'une seule rangée de sièges à l'avant (instruction 20/TV-112 du 16 avril de la Direction générale des transports terrestres).

Assurances agricoles : Extension de 20 jours du délai pour la souscription et modification des assurances agricoles.

Gestion de la main d'œuvre : Adoption le 8 avril d'un décret (13/2020) visant à répondre de manière urgente à la pénurie de main d'œuvre agricole en collaboration avec les régions autonomes. Pour l'adoption de ce dernier, des consultations ont été effectuées au niveau des régions et des organisations professionnelles agricoles.

- **Italie**

À l'automne 2020, le Gouvernement a adopté le document de cadrage économique et financier (NADEF) en Conseil des ministres du 5 octobre 2020. Il entendait ainsi relancer la croissance (sur 2021-2023), tout en assurant le retour progressif des comptes publics (déficit et dette) vers la trajectoire budgétaire dans la décennie, en finançant son budget pour 2021 d'une part par recours au déficit pour

environ 22 Md€ (1,3 points de pourcentages du PIB) et d'autre part par mobilisation des ressources européennes : 21 Md€ au titre du 'Fonds de relance et de résilience' (10 Md€ de subventions et 11 Md€ de prêts) et 4 Md€ au titre du *React EU*. La COVID-19 a mis en évidence la véritable dépendance de l'agriculture italienne à l'égard de la main-d'œuvre étrangère. En 2019, on relevait une moyenne annuelle de 166 000 étrangers principalement employés dans l'agriculture, soit 18,3% du total de la main d'œuvre employée dans ce secteur. Les règles de lutte contre la propagation du virus et la limitation de la mobilité territoriale ont empêché le flux normal de travailleurs, principalement saisonniers, tant communautaires (notamment de Roumanie) qui non seulement viennent en Italie mais se déplacent entre les régions suivant la saison et les besoins en main d'œuvre des exploitations agricoles. Ce secteur est toutefois marqué de zones d'ombre, avec le recrutement illégal de main d'œuvre, mais on enregistre sur ce front un engagement croissant à les combattre, tant de la part des institutions que du monde agroalimentaire. Pour faire face à ce défaut de main d'œuvre, le gouvernement a offert la possibilité pour les ressortissants étrangers présents en Italie au moins depuis le 8 mars 2020 et dont le permis de séjour est expiré depuis le 19 octobre 2019 de demander un permis de séjour temporaire d'une durée de 6 mois et valide seulement sur le territoire national, à condition d'avoir exercé une activité avant le 31 octobre 2019 dans l'un des secteurs suivants : agriculture, élevage, pêche, aquaculture et activités liées, assistance à la personne, travail domestique d'aide familiale. À l'issue de la période de validité du permis de séjour temporaire, les personnes ayant un contrat de travail ou en mesure de prouver leur activité pourront obtenir un permis de séjour pour motif professionnel.

- **Pays-Bas**

Pour chaque dispositif de soutien créé ou modifié, le gouvernement a soumis au Parlement des « lois budgétaires supplétoire ». Ces lois permettent de modifier les budgets des ministères pendant l'année budgétaire courante.

À notre connaissance, il n'y a pas eu de modifications significatives apportées au droit du travail en réponse à la crise COVID-19.

- **Pologne**

Réponse fournie par le Département des marchés agricoles (MINAGRI) :

Le 2 mars 2020, le Parlement polonais a adopté une loi sur les solutions spéciales liées à la prévention et la lutte contre le COVID-19 et les autres maladies infectieuses et les situations de crise (J.O. 2020, point 374). Selon les dispositions de ladite loi, en cas d'état d'urgence sanitaire ou d'épidémie, pendant une période déterminée, les employeurs du secteur agroalimentaire ont été autorisés à : modifier les horaires de travail des employés pour assurer la continuité des entreprises ; demander aux employés d'effectuer des heures supplémentaires autant que de besoin pour assurer le fonctionnement de l'entreprise ; engager les employés à rester disponibles en dehors des heures normales de travail sur le lieu de travail ou en tout autre lieu désigné par l'employeur ; prévoir un lieu de repos pour les employés dans ce contexte

Réponse fournie par le Département de la PAC (MINAGRI)

Les dépôts et traitement des demandes d'aides au titre de la PAC ont été possibles en l'absence des demandeurs. En outre, il a été possible de corriger ou d'amender les dossiers incomplets même à l'expiration des délais prévus, afin de prendre en compte les problèmes d'organisation liés à la

pandémie. La mise en œuvre du « bouclier anti-crise » [*ensemble de mesures fiscales prises pour faire face au COVID-19*] est évaluée et évolue de façon continue.

- **Portugal**

Le gouvernement a présenté un projet de budget rectificatif pour 2020 le 9 juin 2020, intégrant les mesures annoncées en mars-avril 2020 ainsi que des nouvelles mesures relativement modestes. Le budget rectificatif constatait une hausse des dépenses (+4,3 Mds€) par rapport au budget initial de début d'année. Le soutien direct visait prioritairement le maintien de l'emploi et des revenus (chômage partiel simplifié), représentant plus de la moitié du montant des mesures de soutiens.

Les modifications relatives au droit du travail identifiées pour le secteur agricole concernent l'assouplissement des règles de temps de repos des conducteurs routiers et le prolongement automatique des visas des travailleurs saisonniers immigrés.

Plans de relance

- **Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni ne s'est pas doté d'un plan explicite, équivalent à France Relance, articulant l'ensemble des mesures successivement déployées.

Innovations : Il n'y a pas eu de lien entre les appuis à l'innovation et la relance post-COVID-19.

En revanche, dans le cadre du déploiement de sa nouvelle politique agricole post-Brexit, le gouvernement britannique a annoncé à l'automne 2021 le lancement du *Farming Investment Fund* composé à la fois du *Farming Equipment and Technology Fund* et du *Farming Transformation Fund*. L'enveloppe qui a été annoncée est de 27 M£. Les objectifs affichés sont d'accompagner les exploitations agricoles pour être plus compétitives et durables.

Sollicitation du régime d'aide européen En 2020, année de transition lors de laquelle le Royaume-Uni suivait les règles européennes, le pays s'est appuyé sur le dispositif de stockage privé mis en place au niveau de l'UE.

Gestion du versement des aides : En Angleterre, c'est la Rural Payments Agency (RPA) qui gère l'ensemble des aides aux agriculteurs. Pour chaque dispositif, le processus est adapté. Pour certains dispositifs, la dématérialisation de la demande est d'ores et déjà possible. De façon générale, la simplification des dispositifs d'aide est un sujet prioritaire pour le gouvernement britannique alors même que, pendant la campagne du Brexit, le camp « *Leave* » avait mis en avant la capacité du Royaume-Uni de simplifier sa politique agricole une fois sortie de l'Union européenne.

Base de versement des aides : Pour ce qui concerne l'aide spécifique à la filière vache laitière mise en place en 2020 par le gouvernement britannique, les agriculteurs ont reçu des avances pour permettre un paiement anticipé dès l'été.

Contrôles : Pas de détails obtenus sur le sujet des contrôles.

- **Allemagne**

La démarcation entre les mesures d'urgence et de relance vouées aux entreprises n'est pas particulièrement claire et les différents dispositifs se chevauchent.

Le plan de relance allemand, publié en juin 2020, comprend deux volets : un paquet « gestion de crise et conjoncture », dont certaines mesures pourraient s'assimiler à des mesures d'urgence, et un paquet dit « d'avenir », qui comprend les investissements à plus long terme dont certains planifiés à horizon 2030 comme pour l'hydrogène et le quantique. Pour contourner les difficultés à distinguer mesures d'urgence et de relance, il peut être utile d'ajouter l'ensemble des mesures discrétionnaires annoncées, avec un effet direct sur le solde public : le total s'élève à près de 7,9 % du PIB 2019 en Allemagne, contre 10 % en France.

Innovations : pas de réponse

Sollicitation du régime d'aide européen : Le plan allemand de reconstruction et de résilience (DARP) a été évalué positivement par la Commission européenne le 22 juin 2021 et approuvé par le Conseil le 13 juillet 2021. Avec l'approbation du Conseil et la conclusion d'un accord financier entre le Ministère fédéral des finances (BMF) et la Commission européenne, le DARP est ensuite entré dans sa phase de mise en œuvre.

Il contient 40 mesures réparties en six thèmes principaux : Politique climatique et transition énergétique (11,3 milliards d'euros), numérisation de l'économie et des infrastructures (5,9 milliards d'euros), numérisation de l'éducation (1,4 milliard d'euros), renforcement de la participation sociale (1,3 milliard d'euros), renforcement d'un système de santé résistant aux pandémies (4,6 milliards d'euros) et modernisation de l'administration et suppression des obstacles aux investissements (3,5 milliards d'euros).

Selon la clé de répartition initialement en vigueur, l'Allemagne bénéficiait de 25,6 milliards d'euros de fonds européens au titre de ce mécanisme. Les mesures ainsi (re)financées s'étendent sur la période 2020-2026 et soutiennent à 42 % des mesures de protection du climat et à 52 % la transition numérique. Sur la base de la clé de répartition finale publiée par la Commission en juin 2022 et tenant compte des chiffres de croissance 2020 et 2021, l'Allemagne devrait en réalité recevoir un peu plus de 28 milliards d'euros de subventions non remboursables d'ici fin 2026. En outre, le DARP met en œuvre par des mesures concrètes certaines recommandations spécifiques de la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen, concernant notamment la suppression des obstacles à l'investissement.

Gestion du versement des aides : Au-delà des prêts de la *Landwirtschaftliche Rentenbank*, le versement des aides a été confié aux Länder. Il a eu lieu via divers organismes selon le Land, souvent mais pas toujours via les banques d'investissement des Länder : par exemple, via la banque de reconstruction et d'investissement de Saxe [*Sächsische Aufbaubank - Förderbank SAB*] ou via le ministère de l'Économie, du travail, Énergie et Transports de Sarre.

Base de versement des aides : sur la base des pertes constatées à comptes clos

Contrôles : pas de réponse

- **Espagne**

En avril 2021, fut adopté le Plan de relance espagnol, ou « Plan National de Récupération, de transformation et de résilience », doté de 70 Md€ de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR) prévus pour l'Espagne entre 2021 et 2023. Celui-ci s'articule sur quatre piliers : 1) la transition écologique, 2) la transformation numérique, 3) la cohésion sociale et territoriale et 4) l'égalité femme homme et comprend 5 axes réformes et 11 grandes mesures d'investissement (cf. Annexe 1).

Au regard du secteur agricole, ce plan comprend principalement des mesures d'investissement ce qui n'était pas le cas des mesures COVID-19 qui ont été mises en place pour répondre à l'urgence. En ce sens, il n'y a pas de réelle articulation entre les deux.

Innovation : pas de réponse

Sollicitation du régime d'aide européen : En 2020 l'Espagne a été cosignataire avec la France et l'Irlande (rejoins ensuite par l'Italie et l'Autriche) du premier courrier au commissaire à l'agriculture demandant l'utilisation de toutes les marges permises par le règlement OCM et l'activation des mesures de crise. Puis, l'Espagne a utilisé toutes les potentialités des fonds de la PAC : réorganisation des aides du programme vitivinicole sur le FEAGA, utilisation de la nouvelle mesure de crise du Feader par les régions. L'Espagne n'a utilisé l'encadrement temporaire des aides d'État que pour une seule aide nationale, l'aide ovine caprine d'un montant de 10M€

Gestion du versement des aides : Les aides de crise sont versées par les organismes payeurs des régions. Les systèmes de dématérialisation des demandes et le système de gestion des aides est globalement très élevé et très efficace en Espagne.

Base et contrôles de versement des aides : Pas de réponse

- **Italie**

En tenant compte des effets de la crise sanitaire et des enjeux qu'elle a soulevé, a été adopté en juillet 2021 le PNRR5 pour un total de 222,1 milliards d'euros. Il s'agit ici d'un plan structurel qui s'étend jusqu'en 2026 et qui prévoit des innovations ambitieuses en matière de logistique, de soutenabilité agricole, de circuits courts et d'autonomie énergétique, en réponse à la crise de la COVID-19 qui a mis en évidence la dépendance des économies mondiales entre elles, mais également la nécessité de renforcer l'organisation de filières.

Innovations : Parmi les mesures utilisées préalablement qui ont été reprises durant la période de pandémie, on retrouve les crédits d'impôts et les garanties de prêts. Pour les innovations majeures de relance structurelle, voir ci-dessus sur le PNRR.

Sollicitation du régime d'aide européen : Fin 2020, le gouvernement italien a mobilisé des fonds européens pour son PNRR à hauteur de 222,1 Md€ au titre du 'Fonds de relance et de résilience' (181,5 Md€) et de fonds nationaux (30,6 Md€) (voir Q3/).

Concernant les mesures ciblant le secteur agricole et gérées par le Mipaaf, ce sont 4.88 milliards d'euros d'aides qui sont prévus, dont 4.31 milliards ont déjà fait l'objet d'appels d'offre.

Gestion du versement des aides : Le versement des aides est administré par l'AGEA6 et les autres organismes payeurs régionaux accrédités conformément à l'article 7 du règlement (UE) no 1307/20134. Par ailleurs, suite au décret « Liquidités » et suite à l'autorisation de la Commission européenne, l'ISMEA7 a été choisie comme institution publique habilitée à fournir des garanties à titre gracieux. Il est prévu l'octroi de prêts d'un montant maximal de 30 000 euros, le remboursement commençant 36 mois après la date de versement et pouvant s'étendre jusqu'à 10 ans. La valeur nominale du financement ne peut dépasser 50 % du montant des recettes du bénéficiaire tel qu'il résulte de la dernière déclaration fiscale présentée à la date de demande du prêt, et ne peut en aucun cas dépasser 30 000 euros. Le taux d'intérêt est nul pendant toute la durée du prêt. La durée du prêt est de cinq ans, avec un différé de remboursement de deux ans et une option d'extension à dix ans au total. La loi de finance n.234 du 30 décembre 2021 est venue compléter et modifier les conditions prévues par la loi « Liquidités » : prolongation jusqu'au 30 juin 2022 du délai pour la délivrance de la

garantie par l'ISMEA ; réduction de 90% à 80% le pourcentage de garantie d'ISMEA sur les opérations jusqu'à 30 000 euros ; la garantie est gratuite pour les garanties accordées jusqu'au 31/03/2022. À partir du 1er avril 2022, les garanties seront accordées contre paiement d'une commission à l'ISMEA.

Base de versement : Les aides sont en générale soit basées sur une perte de chiffre d'affaires sous la forme de subventions directes, soit de garanties de prêts.

Contrôles : Le ministère de l'économie et des finances a signé un décret définissant les modalités de vérification du respect des limites et des conditions prévues pour bénéficier des aides d'État dites « COVID-19 ». Les bénéficiaires devront soumettre une auto-déclaration des montants des aides perçues à l'Agence des recettes⁸ et attester que les aides ne dépassent pas les plafonds prévus. Pour celles reçues du 19 mars 2020 au 27 janvier 2021, les limites sont de 800 000 euros pour les entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture et de 100 000 euros pour les entreprises du secteur de la production primaire de produits agricoles. Pour celles reçues du 28 janvier 2021 au 31 décembre 2021, les limites sont en revanche de 270 000 euros pour les entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture et 225 000 euros pour les entreprises du secteur de la production primaire de produits agricoles.

- **Pays-Bas**

Les dispositifs de soutien conjoncturels (voir sous Q3) ont été arrêtés dès la fin du T1 2022.

En matière de mesures structurelles, les Pays-Bas n'ont pas lancé de véritable plan de relance. Dans son accord de coalition de décembre 2021 qui présente le plan du gouvernement pour les 4 ans à venir, le gouvernement a toutefois dévoilé ses ambitions pour renforcer les investissements publics dans les transitions climatique et numérique et dans l'innovation. Ces investissements, via un fonds de croissance et des fonds extra budgétaires, ont pour objectif d'améliorer structurellement la compétitivité de l'économie néerlandaise. Ces outils ont été complétés, à la suite de l'adoption formelle du PNRR NL (en Conseil ECOFIN du 4 octobre 2022), par une enveloppe de 4,7 Mds€ (fonds accordés dans le cadre la RFF).

En résumé, plusieurs initiatives permettent de donner une impulsion structurelle à l'économie néerlandaise :

1. Le Plan national de relance et de résilience (PNRR) [4,7 Md€] ;

Entériné par le Conseil ECOFIN, le PNRR néerlandais présente 21 réformes et 28 investissements. 4,7 Md€ de subventions sont disponibles dans le cadre du FRR dont 50,9% seront consacrés au soutien des objectifs climatiques, tandis que 23,1% viseront à accélérer la transition numérique. Comme précisé par le gouvernement dès décembre dernier, le PNRR reprend les grands axes de l'accord de coalition (feuille de route pour les 5 ans à venir) et porte notamment sur le climat, la numérisation de l'économie, le logement, l'enseignement, le secteur de la santé et le marché du travail. Des réformes sont également prévues pour renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent et la planification fiscale agressive. Le FRR viendra ainsi compléter les fonds nationaux mobilisés par le gouvernement pour la transformation de son économie. Quant au secteur agricole, le PNRR cofinancera notamment le rachat des élevages porcins, dans un objectif de réduction des émissions d'azote (voir également en infra).

2. Le fonds de croissance [20 Md€] ;

Le fonds national de croissance néerlandais lancé en 2020 met à disposition une enveloppe de 20 Md€ jusqu'en 2026 pour financer des projets qui contribuent à la croissance et la prospérité future des Pays-

Bas. Financé par des émissions obligataires de l'État à un rythme de 4 Md€/an, le « *Groefonds* » fait l'objet d'une gouvernance ad hoc et est contrôlé par une commission indépendante, présidée par l'ancien ministre des finances M. Jeroen Dijsselbloem. Son équipe filtre les dossiers de financement et soumet une présélection au gouvernement qui décide in fine. Le premier tour de financement en 2021 prévoit des subventions à hauteur de 0,6 Md€ (plus une réserve de 3,4 Md€), tandis que le 2e tour en 2022 prévoit des subventions à hauteur de 5 Md€ (plus une réserve de 1,3 Ms€). Certains projets d'innovation dans le secteur agricole ont déjà pu compter sur des subventions du fonds de croissance (par ex. viande cultivée et résistance climatique des cultures agricoles).

3. Le fonds pour le climat [35 Md€] ;

L'accord de coalition de décembre 2021 prévoit la mise en place d'un fonds climat pour la décarbonisation de l'économie doté de 35 Md€ sur 10 ans. Les travaux législatifs sont en cours et les premiers décaissements sont prévus pour 2024. Le fonds climat devrait entre autres apporter des financements pour le développement des EnR, le lancement d'un nouveau programme nucléaire civil, la mise en place des nouvelles infrastructures énergétiques, des subventions à la décarbonation des entreprises et la rénovation énergétique des bâtiments.

4. Le fonds pour l'azote [25 Md€].

L'accord de coalition de décembre 2021 a annoncé la mise en place d'un fonds azote pour réduire notamment les émissions d'origine agricole (25 Md€ sur 15 ans). Les travaux législatifs sont en cours et les premiers décaissements sont attendus en 2024. Les subventions de ce fonds devraient notamment permettre de réduire les émissions d'azote et de gaz à effet de serre ainsi que de rétablir les zones naturelles endommagées en procédant par exemple au rachat par l'État des élevages bovins et porcins.

Par ailleurs, pour le secteur agricole, les Pays-Bas ont bénéficié (comme tous les États-membres) d'une enveloppe complémentaire au titre du fonds européen de relance pour une agriculture résiliente, durable et économique après la crise COVID-19 (dans le cadre de *Next Generation EU*). Cette enveloppe s'est élevée à 52 M€ pour les Pays-Bas (15 M€ au titre de 2021 et 37 M€ au titre de 2022) et s'ajoute à l'enveloppe FEADER. Suite à un accord trouvé avec les provinces, la ministre en charge de l'agriculture a décidé d'affecter ces fonds (sans cofinancement supplémentaire) au programme de développement rural néerlandais par le biais de deux programmes nationaux : (i) le programme d'investissement pour la relance économique verte et (ii) le programme de coopération pour la relance économique verte. L'objectif affiché est de subventionner des investissements et des projets de coopération qui contribuent à la relance économique, à la durabilité du secteur et aux enjeux actuels dans le domaine de l'environnement et du climat.

Le programme d'investissement pour la relance économique verte couvre notamment des investissements visant a) l'agriculture de précision et l'agriculture intelligente, b) la numérisation, c) l'eau, la sécheresse, la salinisation, d) les opérations commerciales durables et e) l'agriculture respectueuse de la nature et l'agriculture circulaire. Une liste provisoire des investissements a été établie pour chaque catégorie et le taux d'aide à l'investissement est porté à 75 %.

Le programme de coopération pour la relance économique verte vise une agriculture résiliente et pérenne contribuant aux objectifs environnementaux et climatiques. Le programme accordera des subventions à des projets de partenariats qui contribuent au développement de nouveaux modèles de revenus durables pour le secteur agricole. La mesure est destinée à des partenariats constitués de divers acteurs du secteur agricole tels que les entreprises agricoles, les partenaires de filière, les

groupements de producteurs, les coopératives, les PME ou associations professionnelles. Au moins une exploitation agricole doit être impliquée dans chaque partenariat. Le programme comprend cinq catégories de projets : a) soutenir des chaînes de valeur durables dans lesquelles un agriculteur, avec un acteur du marché, développe ou développe davantage une (partie d'une) chaîne, de l'idée au concept ou produit prêt à être commercialisé ; b) soutenir une numérisation innovante visant à mesurer les résultats de l'agriculture circulaire et le développement de nouveaux modèles de revenus pour de nouveaux systèmes de culture et une agriculture respectueuse de la nature ; c) soutenir des projets pilotes axés sur la séquestration du carbone dans le sol comme modèle de revenus dans l'agriculture du carbone ; d) soutenir les initiatives sectorielles au sein de l'agriculture pour rendre le système alimentaire plus durable et e) soutenir les partenariats visant des mesures de gestion pour réduire les émissions d'ammoniac.

Innovations : La création des fonds d'investissement majeurs (le montant cumulé représente environ 10% du PIB néerlandais) signifie en soi une innovation significative dans le contexte néerlandais, où l'État a longtemps hésité à jouer un rôle plus direct dans l'économie. Le contexte des taux bas et la solidité des finances publiques (dette autour de 50% du PIB) ont permis de dégager des marges pour une intervention financière plus importante de l'État.

Les travaux législatifs pour le fonds climat et le fonds azote sont en cours de préparation : il n'est donc pas possible d'en connaître déjà les modalités détaillées.

Pour le fonds de croissance, activé en 2021, un cadre de gouvernance spécifique a été mis en place, qui a pour but de dépolitiser l'analyse des dossiers soumis au financement. Ainsi, une commission indépendante de 10 experts a été chargée d'examiner les projets soumis par les entreprises, les autorités locales et régionales ainsi que par des organismes comme des centres de recherche. L'avis de cette commission est consultatif mais ne peut toutefois pas être outrepassé ; il revient in fine au gouvernement de valider la procédure de financement (les émissions obligatoires pour alimenter le Fonds de croissance se font au fur et à mesure des validations de projet). Afin de garantir que les projets sélectionnés contribuent au verdissement de l'économie, les propositions doivent inclure une évaluation socio-économique (ESE) qui prend en compte les émissions de CO₂ générées ou évitées par le projet. Ces ESE font l'objet d'une analyse par le bureau de recherche économique SEO et/ou le centre d'études économiques CPB. Une équipe dédiée du ministère de l'Économie et du Climat assure le suivi des projets et fait le lien avec la commission indépendante.

Les programmes nationaux pour une relance économiques vertes, dédiés à l'agriculture (cf. ci-dessus), pourront également prévoir l'attribution de subventions pour des projets d'innovation (cf. question précédente).

Sollicitation du régime d'aide européen : Les Pays-Bas n'ont pas fait appel aux dispositifs de soutien européens comme SURE ou des lignes de crédit préventives du Mécanisme européen de stabilité.

En même temps, le gouvernement a pris soin de s'assurer que les dispositifs de soutien et d'investissement nationaux soient conformes au cadre européen des aides d'État.

Pour ce qui est des dispositifs spécifiques à l'agriculture, le gouvernement néerlandais s'est également appuyé sur le régime de stockage privé mis en place au niveau européen en 2020. Les aides d'urgence ont été pour leur part conçues en conformité avec le cadre temporaire sur les aides d'État déployés – et plusieurs fois prorogés et amendés – en réponse à la crise sanitaire.

Gestion du versement des aides : Le versement de l'ensemble des aides aux entreprises est confié à l'agence néerlandaises des entreprises RVO. Cette dernière a notamment mis en place des formulaires

spécifiques dématérialisés pour les aides agricoles pour l'horticulture ornementale et la pomme de terre. Il est notamment possible de revenir sur la demande formulée et de la modifier une fois déposée.

Base de versement : Les aides horticultures et pomme de terre ont fait l'objet d'avances représentant respectivement 50% et 30% de la subvention estimée au moment du dépôt du dossier. Le règlement prévoit une procédure pour récupérer tout ou partie de la subvention le cas échéant après instruction complète des pièces comptables.

Contrôles : pas de réponse

- **Pologne**

Réponse fournie par le Département du Budget (MINAGRI) : Tous les régimes d'aide liés aux conséquences du COVID-19 ont été notifiés individuellement à la Commission européenne, conformément à la Communication de la Commission sur l'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).

Innovations : Sollicitation du régime d'aide européen : Gestion du versement des aides : Base de versement : Contrôles : *[Absence de réponse de la partie polonaise. Réponse SER : pas de différence par rapport à un régime d'aide classique, les agences habituellement en charge du versement des aides ont traité ces dossiers. Les demandes pouvaient être faites en ligne (à certains moments, au plus fort de la pandémie, il n'était même pas possible de déposer physiquement les dossiers). Les aides sont versées sur la base des pertes déclarées, étant donné que la comptabilité des exploitations n'est pas très rigoureuse et les contrôles, d'après les retours faits par les agriculteurs, sont rares au vu du manque de personnel dans les services du ministère.]*

- **Portugal**

Les mesures conjoncturelles de soutien à l'économie (présentées ci-dessus) ont été intégrées dans le budget rectificatif 2020 et le budget 2021.

António Costa Silva (devenu par la suite ministre de l'Économie) avait remis début juillet 2020 au gouvernement portugais un projet de plan de relance à horizon 10 ans, intégrant les réformes et investissements structurels pour l'économie portugais. Il a fait l'objet d'une consultation publique et parlementaire pendant l'été 2020 et la version finale a été présentée mi-septembre 2020. Sur la base de ces orientations, le Portugal a remis mi-octobre à la Commission une première version de son Plan de Relance et de Résilience (PRR), dont la version finale a été déposée le 22 avril 2021.

Le PRR portugais ne comporte qu'une très faible dimension agricole et agroalimentaire, présente uniquement dans la partie résilience avec la composante 5 « Accroître la compétitivité et la résilience de l'économie portugaise en s'appuyant sur la R&D, l'innovation, la diversification et la spécialisation de la structure productive ». Elle prévoit ainsi :

- Une réforme : élaboration d'un agenda de recherche et d'innovation pour la durabilité de l'agriculture, de l'alimentation et de l'agro-industrie.

- Deux investissements : mise en œuvre de l'agenda de recherche et d'innovation pour la durabilité de l'agriculture, de l'alimentation et de l'agro-industrie (93 M€) et revitalisation économique de l'agriculture aux Açores (30 M€).

Innovations : L'agenda de recherche et d'innovation pour la durabilité de l'agriculture du PRR, et l'investissement associé, visent à promouvoir la croissance du secteur agroalimentaire, de manière durable et résiliente. Il est ainsi prévu le soutien à 100 programmes de recherche et d'innovation et à

cinq projets structurants, complété par une modernisation des infrastructures et des équipements des centres de recherche constitués en un « réseau d'innovation ».

Sollicitation du régime d'aide européen : Le secteur agricole portugais a bénéficié en 2020 du régime d'aide européen dans le cadre des mesures temporaires et exceptionnelles de soutien financées par le FEADER (12,2 M€), pour les secteurs de la volaille et des œufs (7,1 M€), de la viande porcine (2,9 M€) et des bovins allaitant (2,2 M€).

Dans le cadre des mesures européennes, le Portugal a également modifié le calendrier 2020 de dépôts de demande d'aides PAC et de versement, mis en place d'exemption de certains critères d'éligibilité pour les aides PAC pour cause de cas de force majeure, autorisé la possibilité de pâturage sur les surfaces d'intérêt écologiques, instauré des assouplissements des Programmes opérationnels des organisations de producteurs de fruits et légumes, autorisé le stockage privé de certains produits, mis en place certaines mesures spécifiques au secteur viticole (distillation de crise, stockage privé, prolongation de la période de validité des nouvelles plantations)

Gestion du versement des aides : L'ensemble des aides au secteur agricole (hors dispositifs transversaux – chômage partiel, prêts garantis par l'État, etc.) et leur versement a été géré par l'Institut pour le financement de l'agriculture et de la pêche (IFAP).

Créé en 2007, il dispose en effet des attributions suivantes : (i) assurer le fonctionnement des systèmes de soutien et des aides directes nationales et communautaires et l'application, au niveau national, des règles communes aux régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune ; (ii) assurer l'exécution de la fonction d'organisme payeur pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ; (iii) soutenir le développement de l'agriculture et de la pêche, ainsi que du secteur agroalimentaire, par des systèmes de financement directs et indirects.

Base de versement : La quasi-totalité des aides reçues par le secteur agricole portugais provenait des fonds européens et plus spécifiquement de la PAC. Le secteur n'a ainsi presque pas bénéficié d'aides nationales dans le cadre de la crise COVID-19 (cf. coût budgétaire pour l'État de 18,3 M€ en 2021).

Contrôles : pas de réponse

Retour d'expérience et Indicateurs de productivité du secteur

• Royaume-Uni

Il n'y a pas eu de retour d'expérience sur les dispositifs agricoles mis en place dans les différentes nations en réponse au contexte COVID-19.

Pour ce qui est de l'aide anglaise au **secteur laitier** mise en place en 2020, le rapport d'activité 2020-2021 de la RPA indique que 132 demandes éligibles ont pu être traitées pour un montant total de 1 M€ de subventions.

Sur les dispositifs transversaux, cf. question 3.

Préservation des acteurs du secteur : L'aide au secteur laitier semble avoir finalement concerné peu d'exploitations, donc l'impact sur la préservation de la filière a sans doute été limité. Il n'y avait pas d'incitation à d'autres objectifs.

Intégration des objectifs à moyen terme : Non.

Impact en termes de compétitivité : a dû être faible. Il s'agissait principalement d'une aide d'urgence.

Suivi d'indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole

Le gouvernement britannique publie chaque année un rapport très complet sur l'agriculture au Royaume-Uni qui présente les évolutions par rapport aux années précédentes en présentant des éléments chiffrés sur la structure de l'agriculture (type de productions, type d'exploitations, etc.), les revenus et la productivité, les prix, le commerce international, l'ensemble de la chaîne de production.

Tous ces éléments sont disponibles ici (dernière année 2021).

Indicateurs à retenir pour de futurs exercices de Retex : Nous n'avons pas trouvé d'éléments de la part des autorités britanniques sur ce sujet.

Enseignements déjà intégrés : Comme lors de la gestion du COVID-19, peu de mesures ont été prises à ce stade par le gouvernement (hormis mesures transversales) pour appuyer spécifiquement l'agriculture anglaise dans le contexte de la guerre en Ukraine.

Au Royaume-Uni, c'est plutôt le déploiement des nouvelles politiques agricoles post-Brexit qui a focalisé les discussions. En Angleterre, la nouvelle politique agricole doit s'articuler autour du principe de « *public money for public goods* » (aide pour service rendu). Contrairement à la demande de la *National Farmers' Union*, qui, forte de l'exemple du COVID-19, souhaitait une mise en avant de l'importance de la sécurité alimentaire dans la nouvelle politique anglaise, le gouvernement n'a pas retenu l'idée que « produire » pouvait être considéré comme étant un « *public good* » et donc faire l'objet de soutien en tant que tel. À ce stade, la loi adoptée fin 2020 et qui est en cours de déploiement par le DEFRA prévoit une suppression progressive des paiements directs sur 7 ans et l'introduction de nouveaux dispositifs *Environmental Land Management Schemes*.

- **Allemagne**

Aucun retex n'a été effectué au sein du BMEL et d'après le pôle Finances-macroéconomie de l'ambassade, il n'y a pas non plus eu de retex au BMWK et au BMF.

Préservation des acteurs du secteur : pas de réponse

Intégration des objectifs à moyen terme : a priori Non.

Impact en termes de compétitivité : pas de réponse

Suivi d'indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole : pas de réponse

Indicateurs à retenir pour de futurs exercices de Retex : Pas de retex

Enseignements déjà intégrés : pas de réponse

- **Espagne**

En termes de suivi quantitatif, on peut accéder aux données de paiement du Feader, dont les crédits utilisés par les régions dans le cadre de la mesure 21, dans le rapport public que compile le FEAGA (organisme coordinateur des agences de paiements des aides), sur son site internet.

Préservation des acteurs : Le secteur agricole et agro-alimentaire espagnol n'a au final pas été fortement affecté par la crise, notamment grâce à la réactivité des dispositifs mis en place et la flexibilisation des cadres réglementaires.

Intégration des objectifs à moyen terme : Oui, les réformes en matière agricole du Plan National de Récupération (réforme du cadre législatif sur la fertilisation durable des sols agricoles et la promotion de la gouvernance et de la gestion durable des systèmes d'irrigation) ont été adoptées en visant à atteindre des objectifs ambitieux en matière de changement climatique, en respect des exigences du règlement européen instituant le fonds de relance et de résilience.

Impact en termes de compétitivité : Le seul chiffre dont nous disposons concerne la productivité du secteur agricole (voir Tableau dans la Q17) qui connaît un recul de -2,32 % sur la période 2020/2021 après avoir augmenté de 17% entre 2019/20. Toutefois la productivité du secteur agricole par hectare connaît une augmentation de 6,2% entre 2019/20 et de 3,8% entre 2020/21.

Suivi d'indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole :

Année	PIB	Solde de la balance commerciale agroalimentaire	Emplois du secteur agroalimentaire (% sur le total des emplois)	Production de la branche agricole	Productivité du secteur agricole (VAB/UTA)	Productivité du secteur agricole par ha (VAB/ha en €/ha)
2019	1,24Md€	18 002M€	708 900	26 556M€	31 071€/UTA	1 143
2020	1,11Md€	21 233M€	665 192	28 986M€	36 393€/UTA	1 215
2021	1,2Md€	17 421M€	691 800	29 654M€	35 541€/UTA	1 262

Indicateurs à retenir pour de futurs exercices de Retex : Pas de réponse

Enseignements déjà intégrés : Au dire du ministère de l'agriculture espagnol, les mesures de crise sectorielles comme celle pour les ovins caprins négociée avec la Commission dans le cadre des aides d'État ont été sources d'inspiration pour mettre en œuvre deux ans plus tard certaines aides sectorielles en réponse à la crise ukrainienne. Le plan adopté en 2022 appelé «Plan de réponse aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine » adopté le 29/03, doté de 16 Md€, 6Md€ en dépenses publiques et 10 Md€ en prêts garantis), qui comprend entre autres des aides d'État pour un montant de 361,66M€ comme par exemple :

Aides d'État :

- 169 M€ d'aides directes dédiées aux filières laitières, parmi les plus touchées par l'envolée des coûts de production (alimentation animale, carburant, électricité) aggravée par l'invasion russe en Ukraine (cf. annexe 1) :

Vaches laitières (124 M€) : 210 € par vache jusqu'à 40 vaches par bénéficiaire, 145 € entre 41 et 180 têtes, 100 € au-delà de 180 têtes.

Brebis (32,3 M€) : 15 € par tête.

Chèvres (12,7 M€) : 10 € par tête.

Réformes et investissements prévues par le Plan de relance espagnol en matière agricole.

Réformes

1. Modification de la réglementation régissant les relations commerciales dans la chaîne alimentaire.

2. Développement et révision du cadre réglementaire pour la durabilité environnementale de l'élevage.

3. Cadre législatif sur la durabilité des sols agricoles

4. Promouvoir la gouvernance et la gestion durable des systèmes d'irrigation espagnols.

5. Mise en œuvre du 2ème plan d'action de la stratégie de numérisation pour le secteur agroalimentaire et le milieu rural.

Investissements

1- Plan pour l'amélioration de l'efficacité et de la durabilité de l'irrigation. 563 millions d'euros

2- Plan pour renforcer la durabilité et la compétitivité de l'agriculture et de l'élevage dont

a) 10 millions d'euros pour la modernisation des laboratoires de santé animale et végétale.

b) 38 millions d'euros pour renforcer la formation et les systèmes de biosécurité dans les pépinières et les exploitations d'élevage.

c) 307 millions d'euros pour des investissements dans l'agriculture de précision, l'efficacité énergétique et l'économie circulaire, dont :

83 millions d'euros seront consacrés à la gestion environnementale des sous-produits et des déjections du bétail ;

120 millions d'euros pour la modernisation complète des serres ;

25 millions d'euros pour des investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables dans les exploitations agricoles ;

79 millions d'euros seront alloués à l'agriculture de précision et aux technologies 4.0.

3- Stratégie de numérisation du secteur agroalimentaire et forestier et de l'environnement rural. 38 millions d'euros

Bibliographie :

Rapports du MAPA 2019, 2020 et 2021 intitulés « Indicateurs : environnement, agriculture, pêche, alimentation et développement rural », « *Indicadores de medio ambiente, agricultura, pesca, alimentación y desarrollo rural* » (mapa.gob.es)

https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/indicadores_semestre.asp

• **Italie**

Sur les mesures de reprise de court terme post-crise, nous ne disposons pas de retour d'expérience chiffré. En revanche, sur les mesures de relance structurelles liées au PNRR, depuis son lancement en 2019, certaines mesures ont déjà été appliquées et ont fait l'objet d'appels d'offre. Par exemple, sur la mesure M2C4.4.3 « Investissements dans la résilience de l'agrosystème d'irrigation pour une meilleure gestion des ressources hydriques », le 30 septembre 2021 a été adopté le décret ministériel n. 490962/2021 portant approbation des listes de projets éligibles et non éligibles à un financement par les fonds relevant de cette mesure selon la grille des critères prévue par le décret n. 299915 du 30 juin 2021. Parmi les 249 projets figurant dans la base de données de la plateforme dédiée (DANIA) au 25 septembre 2021 ont été retenus ceux qui ont satisfait à l'ensemble des 23 critères d'éligibilité, soit 149. Il sera possible de solliciter un financement supplémentaire sur fonds nationaux à compter de 2022 pour 440 millions d'euros.

Préservation des acteurs : Il n'y a pas d'études à notre connaissance montrant une relation de causalité entre les aides et les performances du secteur agroalimentaire et agricole. Des données brutes sont en revanche disponibles sur l'évolution du secteur sur la période de la COVID-19.

Le CREA a analysé l'impact du COVID-19 en 2020-2021 : l'impact a été hétérogène, avec peu de fluctuations de la valeur ajoutée du secteur agricole. Concernant l'industrie alimentaire, des boissons et du tabac a connu une baisse de sa valeur ajoutée (VA) en 2020, perdant plus de 3 points par rapport à 2019. Par rapport à la même période en 2019, l'indice de production de l'industrie alimentaire s'est contracté de -2% au troisième trimestre 2020 (-4% en septembre). L'industrie alimentaire a ainsi tenu pendant toute la période 2020-21, à l'exception des mois de confinement, bien plus que le reste de l'industrie. En 2021, la reprise est forte : la VA des industries du secteur gagne plus de 6 points par rapport à 2020, soit 3 de plus qu'en 2019 avant la COVID-19, tandis que le niveau de l'industrie manufacturière prise dans sa globalité est bien plus bas : perte de 20 points en 2020 par rapport à 2019, alors qu'en 2021 la VA dépasse à peine le niveau de 2019. Pareillement, le taux d'emplois occupés dans le secteur alimentaire est resté constant de 2019 à 2021, alors qu'il a baissé progressivement sur les trois années dans le reste du secteur manufacturier. Concernant les échanges avec l'étranger, on a pu observer la réduction drastique de certains secteurs tandis que d'autres, comme les pâtes et conserves de tomates, connaissent une nette croissance des ventes.

Intégration des objectifs à moyen terme : C'est en ce sens qu'a été adopté le PNRR, l'agriculture étant mentionnée dans la mission 2 associant agriculture et transition écologique, tout en veillant à améliorer la logistique nationale autour du secteur agroalimentaire et d'encourager l'économie circulaire

Impact en termes de compétitivité : La compétitivité de l'Italie se traduit par ses performances commerciales à l'export par rapport à ses concurrents européens. Globalement, d'après le CREA, le secteur de l'industrie alimentaire, des boissons et du tabac a réussi à garder de bons niveaux d'exportations pendant les deux premiers semestres de 2020 considérés comme les plus difficiles pour l'économie, tandis que l'industrie manufacturière a souffert lors de cette période, les données étant constamment inférieures aux niveaux de 2015 (prise comme année de référence).

Dès le premier trimestre 2020, les exportations agroalimentaires (AA) de l'Italie ont atteint environ 11,25 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 8% par rapport à la même période de 2019. La performance économique reste bonne au quatrième trimestre 2021, avec une augmentation du PIB par rapport au trimestre précédent (+0,6%). C'est ce qui ressort de la photographie prise au quatrième trimestre 2021 par *CREAgritrend*, Par rapport à la même période en 2020, entre octobre et décembre 2021, il y a eu une augmentation de l'indice de production et de celui du chiffre d'affaires : pour l'industrie alimentaire +18% sur les marchés étrangers et +15 % pour l'industrie des boissons. Les exportations agroalimentaires ont dépassé 13,75 milliards au quatrième trimestre 2021 et, par rapport à la même période de 2020, elles augmentent de +11,2%. Les produits les plus exportés ont été les vins, les dérivés des céréales et les produits laitiers.

Suivi d'indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole : trois instituts publics (Crea, Istat9, Ismea) se chargent de suivre certaines tendances concernant le secteur agricole (import/export, production, indice des prix...) selon les branches (agriculture céréalière, maraîchère, viticole...).

Indicateurs à retenir pour de futurs exercices de Retex : Dans le PNRR, l'agriculture et l'agroalimentaire sont spécifiquement concernés par des projets portés par la mission n°2 « Révolution verte et transition écologique ». Au sein de cette mission, les 5 projets qui leur sont dédiés sont traités dans les actions M2C1 « Économie circulaire et agriculture durable », M2C2 « Energie renouvelable,

hydrogène, réseaux et mobilité durable » et M2C4 « Protection du territoire et de la ressource hydrique ». Selon les projets, différents indicateurs sont utilisés pour constater l'avancement du projet. Par exemple, pour la mesure « Projet M2C2.1.1 Développement de l'agrivoltaïque », il sera pertinent de regarder les Gwh produits par les exploitations bénéficiant de la mesure pour comprendre leur niveau d'autonomie, tandis que pour la mesure « Projet M2C2.1.4 : Développement du bio méthane » on regardera la production totale de biométhane en m3. Les indicateurs dépendent donc de la mesure analysée et des objectifs attendus.

Enseignements déjà intégrés : Le sujet de souveraineté alimentaire est désormais plus prégnant, comme nous avons pu le constater lors des dernières élections de fin septembre dans les divers programmes électoraux. Ainsi, dans le programme commun de la coalition de droite arrivée au pouvoir, dans la partie concernant l'agriculture intitulée « L'Agriculture : notre histoire, notre futur », le premier point était consacré à la « Promotion d'une Politique Agricole Commune et d'un Plan stratégique national capables de répondre aux exigences d'aujourd'hui, pour un développement qui conjugue indépendance, souveraineté et soutenabilité environnementale et économique ». C'est particulièrement l'idée d'indépendance, de promotion d'un secteur agro-alimentaire fort et de sa sauvegarde qui est souligné dans ce programme. Le nouveau ministère de l'agriculture a pris le même nom que son homologue français (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire).

- **Pays-Bas**

De manière générale, un rapport de suivi de l'utilisation des principaux dispositifs de soutien à l'économie a été récemment publié, à la demande des députés, mais sans proposer d'approche sectorielle (notamment sur l'agriculture) : [Kamerbrief met voortgangsrapportage steunpakket coronacrisis \(NOW, TVL en fiscale steun\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

Pour l'agriculture, en septembre 2020, l'Université de Wageningen a produit un rapport sur l'impact du COVID-19 sur les secteurs agroalimentaires néerlandais, qui évoque déjà les dispositifs mis en œuvre à cette date, sans pour autant conduire d'analyse précise sur leur effet.

Nous n'avons pas connaissance de bilan quantitatif de suivi des dispositifs d'urgence mis en place, hormis quelques données incomplètes sur les aides reçues par la filière porcine au titre du dispositif TVL/OVK. Avant comptabilisation de la tranche du 1er trimestre 2022, le LNV avait publié un document précisant que sur les 4 première tranches, 4300 demandes d'indemnisation avaient été prises en compte pour un montant total de près de 200 000 € de subventions.

Préservation des acteurs : Pour les secteurs les plus touchés, notamment les pommes de terre destinées à la transformation, l'horticulture environnementale et, plus tard, le secteur porcin éligible au dispositif transversal TVL, on peut penser que les aides ont permis de préserver certains acteurs.

Intégration des objectifs à moyen terme : Les dispositifs d'urgence n'ont pas intégré d'objectifs à moyen terme. En revanche, dans le fléchage de l'enveloppe supplémentaire obtenue au niveau européen pour le développement rural, le LNV a priorisé les objectifs de durabilité (cf plan de relance)

Impact en termes de compétitivité : pas d'étude

Suivi d'indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole : L'organisme gouvernemental de statistiques (CBS) publie des données régulières sur l'agriculture néerlandaise. Compte tenu des enjeux et défis que l'agriculture néerlandaise doit relever par ailleurs (cf. dernière question) qui interrogent le caractère intensif du modèle agricole néerlandais lui-même (et donc ses niveaux de production) il n'est pas évident que des indicateurs basés sur l'évolution du nombre d'exploitations, la balance commerciale ou les niveaux de production soient pertinents.

Indicateurs à retenir pour de futurs exercices de Retex : Pas d'éléments

Enseignements déjà intégrés : Pour ce qui concerne la crise en Ukraine, comme cela a été fait pour le COVID-19, le gouvernement s'appuie notamment sur les travaux de l'Université de Wageningen qui a publié différents rapports depuis mars 2022 pour estimer les conséquences de la guerre selon les filières. Jusqu'à récemment le gouvernement n'avait pas souhaité mettre en place des dispositifs de soutien à ces entreprises. Récemment, le gouvernement a annoncé le déploiement prochain (surtout à compter de janvier 2023) de divers dispositifs de soutien pour atténuer l'impact du renchérissement du coût de l'énergie (bouclier tarifaire, dispositif pour les PME énergivores) qui devraient bénéficier aux exploitants agricoles sous serre qui alertent depuis plusieurs mois sur leurs difficultés économiques.

Au-delà de l'Ukraine, c'est la question des émissions d'azote, et plus largement de la transition des systèmes agricoles néerlandais, qui focalise les discussions aux Pays-Bas. La coalition au pouvoir a prévu dans son programme une baisse des émissions d'azote de 50% à horizon 2030, avec une enveloppe de 24 Md€ pour accompagner la transition. Les discussions en vue de décliner ces objectifs sont très difficiles entre le gouvernement (qui prévoit parmi d'autres mesures des cessations d'activités pour de nombreuses exploitation d'élevage) et les agriculteurs, donnant lieu à des manifestations d'ampleur cet été.

- **Pologne**

Préservation des acteurs : Intégration des objectifs à moyen terme : Impact en termes de compétitivité : Suivi d'indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole

Réponse fournie par le Département de la stratégie et du développement (MINAGRI) : Des indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole sont suivis par l'Office national des statistiques, qui publie des données concernant la production agricole : valeur de la production agricole, structure de la production de produits agricoles, balance commerciale agricole, structure de l'emploi agricole. Les dernières données actuellement disponibles datent de 2020. Ces données font l'objet d'une publication/actualisation systématique. L'Office analyse également les données sur la production de l'industrie alimentaire ainsi que les niveaux d'emploi dans cette industrie. Dans le cas échéant, les dernières données disponibles datent de 2021. Les informations concernant le niveau d'emploi sont publiées chaque mois avec un décalage mensuel. La balance commerciale est analysée sur une base mensuelle continue avec un délai d'environ 2 à 3 mois pour la compilation des données.

Indicateurs à retenir pour de futurs exercices de Retex : pas de réponse

Enseignements déjà intégrés : Réponse fournie par le Département de la stratégie et du développement : Les enseignement/conclusions ont déjà été intégrées dans PNRR et les changements de la situation géopolitique pourront également être pris en compte lors d'une éventuelle actualisation du PNRR polonais.

[Commentaires du SER : La Pologne n'a pas encore commencé à recevoir les décaissements du PNRR (cf. commentaires en début de texte) et n'a pas conduit de bilan des aides COVID-19 fournies. A noter que le secteur porcin a fait l'objet de soutien, alors que c'est avant tout le secteur de la volaille qui a été impacté (fermeture de la RHF – restauration hors foyer, qui représente 50% des ventes du secteur). Il semble que les autorités ont utilisé les aides COVID-19 comme béquille pour un secteur porcin en difficulté (surtout les petits élevages), en raison de la PPA. Le secteur agricole polonais n'a globalement pas été affecté fortement par le COVID-19, 2020 a été une bonne année pour la production comme

pour l'export de produits agricoles (30 Mds EUR en 2019, 33 Mds EUR en 2020 et près de 37 Mds EUR exportés en 2021).]

- **Portugal**

Pas d'information

Préservation des acteurs : Pas d'information

Intégration des objectifs à moyen terme : Les objectifs de moyen terme ont été intégrés dans le Plan Stratégique National de la PAC.

Impact en termes de compétitivité : Pas d'information

Suivi d'indicateurs de productivité spécifiques du secteur agricole : L'Institut national de la statistique portugais (INE) élabore chaque année un rapport détaillé de l'agriculture portugaise, présentant un ensemble de données statistiques (production végétale, production animale, production forestières, industries agroalimentaire, balance commerciale, balance des approvisionnements, indices des prix et coûts, comptabilité économique du secteur). Le rapport 2021 et les tableaux Excel associés intègre les données 2019 et 2020 à titre comparatif

Indicateurs à retenir pour de futurs exercices de Retex : Pas de réponse

Enseignements déjà intégrés : pas d'information.

Annexe 12 : Régimes d'aides approuvés sur la base de l'encadrement temporaire COVID-19 au profit des éleveurs bovins allaitants

(*source* : benchmarking DGPE *in itinere*)

	LETTONIE	LITUANIE	ROUMANIE	ESTONIE	IRLANDE
Numéro du régime	SA.56932	SA.57514 (modifié par les décisions SA.58344 et SA.62484)	SA.58453	SA.60666	SA.62293
Base juridique	Section 3.1 AML (plafond de 100 000 €)	Section 3.1 AML (plafond de 100 000 €)	Section 3.1 AML (plafond de 100 000 €)	Section 3.1 AML (plafond de 225 000 €)	Section 3.1 AML (plafond de 225 000 €)
Date d'approbation UE	16 avril 2020	5 juin 2020	9 septembre 2020	15 mars 2021	19 mars 2021
Budget dédié aux éleveurs bovins allaitants	3 000 000 €	12 000 000 €	Environ 7 400 000 €	2 200 000 €	45 000 000 €
Objectif	Stabiliser le revenu des agriculteurs visés	Remédier aux problèmes de liquidité des entreprises visées, et ainsi contribuer à préserver la viabilité, l'infrastructure de production et la stabilité sociale dans les zones rurales	Compensation des pertes subies par le secteur (coûts de production plus importants en raison de la pandémie) But est de nourrir la population, de fournir la matière première pour l'IAA et de maintenir l'emploi.	Compenser la baisse de revenu liée à la baisse des prix d'achat (elle-même liée à la baisse de la demande), alors que le revenu actuel des éleveurs ne permet pas de couvrir les coûts de production	Maintenir la viabilité de la filière bovine (soutien du revenu) dans un contexte de baisse des prix et alors que les coûts de production ne peuvent être diminués
Bénéficiaires	Éleveurs bovins allaitants	Éleveurs bovins qui ont commercialisé* des animaux entre le 1 ^{er} avril et le 30 novembre 2020 (3 périodes distinguées : avril-juin 2020, juillet-septembre 2020, octobre-novembre 2020) <i>*Commercialisation s'entend ici de la première vente de l'éleveur à l'entreprise de transformation ou bien à un revendeur.</i>	Éleveurs bovins, dont le cheptel compte au moins 91 bovins femelles au 1 ^{er} juillet 2020	Éleveurs de bovins viande qui détiennent au moins 5 bovins au 31 décembre 2020 Éleveurs de bovins qui détiennent au moins 3 vaches allaitantes au 31 décembre 2020	Éleveurs bovins

Conditions de revenus	Revenu durant la période avril-juin 2020 doit être d'au moins 20 % inférieur par rapport à l'indicateur moyen de revenu du secteur dans les 3 années précédentes.	Revenu moyen total doit être d'au moins 5 % inférieur : - En avril-juin 2020 et juillet-septembre 2020 par rapport à la période janvier-mars 2020 ; - En octobre-novembre 2020 par rapport à janvier-février 2020. Le bétail doit avoir été conservé pendant au moins 6 mois sur l'exploitation.			
Modalités de calcul de l'aide	Montant forfaitaire compensatoire Budget de la mesure / nombre d'animaux Dans le respect des plafonds suivants : - 86 € par vache laitière ; - 137 € par bœuf ; - 96 € par taureaux de races laitières.	Nombre d'animaux commercialisés X montant forfaitaire par animal Montant forfaitaire par animal : - 130 € pour les races à viande si au moment de la vente le bovin est âgé d'au moins 12 mois ; - 100 € pour les races laitières ou combinées (lait-viande) si au moment de la vente le bovin est âgé d'au moins 6 mois ; - 100 € pour les veaux sevrés de races à viande si au moment de la vente le veau a entre 6 et 12 mois.	Nombre de bovins X montant forfaitaire Montant forfaitaire = 100 € par bovin femelle	Aide payée par animal Tarif unitaire déterminé par Agence de paiement estonienne Budget de la mesure / nombre d'animaux éligibles	Aide calculée à partir des pairs de vache/veau né entre le 1 ^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2021 Montant d'aide est déterminé en fonction du nombre d'animaux éligibles

Annexe 13 : Parangonnage filière porc

Pays	Porc domestique	Porcs reproducteurs	Truies reproductrices	Enveloppe reproductrice	Date	Enveloppe	Nb exploitations	Enveloppe	Assiette	Montant unitaire	Précision sur le régime	Calcul
Italie	580	112	46	SA-57823	juin-20	5,5	9,5	36,667	The aid shall be paid to Italian pig producers if their total average income from the marketing of pigs is at least 5% lower in April-November 2020 than in January-March 2020 in relation to the total average income in the pig marketing sector. (b) The total State aid granted cannot exceed EUR 300 000 per undertaking; (c) The aid amount is fixed at EUR 30 per pig.	30€/porc	section 3.1	
Chypre	339	129	33	SA-38840	août-20	0,5	1,4	30	The estimated number of beneficiaries will be between 10 and 50 The aim of the measure is to provide financial assistance of up to EUR 500 000 to pig farmers who choose to send piglets for slaughter in order to reduce pork surpluses on the market. The aid per slaughtered piglet is estimated at EUR 36. It is clarified that piglets whose live weight immediately before slaughter ranges from 7,5 - 25,0 kg are defined as eligible. The total aid shall not exceed EUR 100 000 per underlying eligible in the primary production of agricultural products. The slaughtered piglets concerned by the measure will be destroyed and not put on the market.	36€/porcelet équivalent	section 3.1	
Pologne	11 727	2 377	830	SA-60060	6 déc-20	3,2	3,3	80	Aid will be granted in the form of lump sum, in the following amounts: (a) PLN 600 (approximately EUR 100) for farm that in the reference period kept between 20 and 50 pigs on a daily average; (b) PLN 1 300 (approximately EUR 200) for farm that in the reference period kept between 50 and 200 pigs on a daily average; (c) PLN 2 300 (approximately EUR 350) for farm that in the reference period kept more than 200 pigs on a daily average.	3 orphans (1000, 3840) et 15396	section 3.1 + dispositif de taux d'intérêt bonifiés pour l'ensemble des agriculteurs (pas seulement le secteur porcin)	
Croatie	1 038	273	113	SA-62005	mars-21	0,4	0,4	500	The number of beneficiaries is estimated at more than 300 undertakings. The animals eligible for support are fattening pigs of the eligible producers. The maximum number of eligible animals for aid per beneficiary is 750. The maximum amount of aid will be of EUR 20 000 per beneficiary and per trimester. The final beneficiaries of the measure are 50184 in Luxembourg active in the pig meat sector. The estimated number of beneficiaries will be 30.	7/porc charcutier	section 3.1	
Luxembourg	82	17	4	SA-62239	mars-21	1	12,2	30	The aim of the measure is to grant financial assistance to pig farmers in Wallonia due to loss of income due to the COVID-19 epidemic. The aid granted is in the form of a direct subsidy, up to a flat-rate aid of 530€ per sow present on the farm between the 13th and 31st week of 2020 on the basis of the official identification register.	Aide à la perte de trésorerie	section 3.1	
Belgique	6 218	1 650	399	SA-62393	avr-21	6,5	1,0	220	The estimated number of beneficiaries will be around 600 (500 for the first sub-measure and 100 for the second one) a) Aid scheme for revenues not claimed and b) Aid scheme for uncovered fixed costs The aid is applicable in relation to a given period. If the total revenue in the pig farming sector in that period was reduced by 5% or more compared to the respective figure during the reference period, the individual aid will be based on the numbers of their respective eligible animals. For each period, the eligible animals are pigs sold for slaughter (including exported or slaughtered) and weaned piglets marketed (including exported piglets) during the period in question. The reduction of pig farming revenue will be calculated for each undertaking by multiplying (a) the number of the eligible animals sold/marketed by that undertaking during the period in question, by (b) the average sales prices of respective animals in the reference period, and subsequently by (c) the percentage of revenue reduction calculated on the sectoral level (D%) referred to in section 1(9). The grants under this sub-measure will compensate 70% of the reduction in pig-farming revenue for the undertaking in the period concerned. b) "Cost support" sub-measure (23) Aid is granted to support the uncovered fixed costs borne by beneficiaries in the period November 2020 to 31 October 2021. The 12-month period is divided into 2 sub-periods, each of consecutive months, i.e., November 2020 – April 2021 and May – October 2021. Furthermore, in relation to each sub-period, beneficiaries may choose to apply for the aid for a whole sub-period or for one or several months. (24) The aid is available for undertakings that have suffered a decline in turnover during the eligible period of at least 30% compared to the same period in 2019/21. Only turnover from primary agriculture production in the pig farming sector is taken into account.	500€/tulle	section 3.1	Over the reference period from the 15th to 31st week of 2020, the decrease in the price per piglet of 25kg, was more than 74%, from EUR 48 to EUR 15 while the cost price is around EUR 30, i.e. a cumulative loss per piglet, over this 39-week period, was EUR 1,05 or EUR 28,33 per week. With a total sow herd of almost 133 590 units, this sector's total losses were over EUR 7,2 million. (18) The calculation per sow is determined taken an average of 2,3 annual cycles of 10 weaned piglets, i.e. 25 piglets per year. Consequently the production over the reference period (39 weeks) will be: 25 x (39/52) = 28,75 piglets for this period. (19) The estimated loss is therefore: 18,75 x EUR 28,33 = EUR 531 per sow
Lettonie	307	56	35	SA-63831	mars-21	13	42,4	600	The total current - R total reference x 100 R total reference Where: -D% - amount of revenue reduction in a given period, in percentage (rounded down to full percentage point where necessary). -R total current - total revenue of producers in pig farming sector in the given period. -R total reference - total revenue of producers in pig farming sector in the reference period. Based on the Market Information System (MIS) data on average purchase prices of pigmeat and the calculated costs of pigmeat production, it was found that the income of pig farmers in the period November 2020 – January 2021 decreased by more than 30% compared to the same period in the past three years (2017-2019) in December 2020 and January 2021; the income was even negative and showed a net loss, not just a decrease in income. Pigs that could not be sold due to the decrease in demand were kept by pig breeders for a longer time in order to have a chance to be sold on the market for a better price, generally at a lower price. This required extra feed and care, thus imposing additional costs on pig breeders in addition to their loss of revenues. According to the data reported by the Grass Classification Commission, between 29 March and 31 May 2020, the price of pigmeat decreased from 7,53 €/kg to 5,41 €/kg, amounting to a price decrease of 28,1% (21). At the same time, the number of slaughtered pigs from 22 March to 26 April 2020 decreased from 63,865 head/week to 46,892 head/week, representing a decrease of 24,2%. Finally, taking into account the marginal increase in average production costs, the industry suffered a loss of EUR 28 million. It is proposed an aid of EUR 253 560 for mother animal for approximately 61,130 mother animals, which amounts to a total of EUR 15,500,122,80	Forfait perte de revenu/porc ou porcelet + aide aux coûts fixes non couverts (comptable)	section 3.1 + section 3.1.1	
Slovenie	229	50	16	SA-63886	mars-21	3,6	15,7	600	The number of beneficiaries is estimated at over 1 000 undertakings The aid shall be granted based on the production capacity of the beneficiary, according to the categories of swine, and to whether it is for fattening or for breeding animals. The aid amount is EUR 100/livestock unit, equivalent in RON, conversion rates being 0,37 livestock unit for fatty pigs and 0,5 livestock unit for breeding animals (sows and gilts).	566€/GBP Porc charcutier et 312€/GBP porc de reproduction	section 3.1	
Roumanie	3 750	707	316	SA-58850	sept-20	24,7	6,6	1 000	for pig breeders, beneficiaries are those who have submitted data on the number of sows and boars for the year 2020 in the Integrated Information System	36€/porc charcutier et 50€/porc de reproduction	section 3.1	
Grecs	748	203	97	SA-63870	juin-21	19,9	26,8	Nb élevateurs de porc	Source IMARDIC Förderkreis Corona (Corona-Distributionspolitik) - 3 a permis la prise en compte des changes d'alimentation animale et des frais vétérinaires comme charges fixes pour permettre le soutien au secteur du porc. De source de terrain, une aide équivalente à 20€ par porc produit a été attribuée en 2020, soit un investissement de 68 000 € pour un élevage de 275 truies. Cela sera complété par une seconde enveloppe de 45 000 euros pour les 6 premiers mois 2021.	25€/tulle et 35€/porc/foir	section 3.1	
Allemagne	26 070	7 709	1 714	SA-59839								

Annexe 14 : Articles du TFUE mis en jeu dans le traitement de la crise COVID-19

Extrait du Traité du fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, ex-Traité de Rome)

SECTION 2

LES AIDES ACCORDÉES PAR LES ÉTATS

Article 107 (ex-article 87 TCE)

1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché intérieur:

a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

Annexe 15 : Extraits de l'étude du Parlement européen de 2021 sur les impacts du COVID-19 sur l'agriculture européenne

L'étude commandée par le Parlement européen de mai 2021, intitulée « **Premiers impacts de la pandémie de COVID-19 sur l'agriculture européenne : une analyse sectorielle des systèmes alimentaires et de la résilience des marchés** » constitue une des premières – et restée quasiment la seule – tentative de comparaison de la situation des États-membre réalisée encore en cours d'épidémie. L'analyse repose sur des fiches par pays ; celles qui concernent les États pris en compte dans le présent parangonnage sont reproduites à titre documentaire « historique ». Comme souvent, dans ce type d'exercice, les données peuvent être discutées : c'est le cas notamment de la fiche de la France, dans laquelle la DGPE ne reconnaît pas ses informations.

Annexe 4 « NATIONAL RESPONSES TO COVID-19 – MEMBER STATES' FICHES »

Extrait des fiches pour les pays faisant l'objet du parangonnage



Source

UE – Parlement européen. « *Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience* ». Directorate General for Internal Policies - Policy Department for Structural and Cohesion Policies. PE 690.864 - May 2021.

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



FRANCE

Country area: 63.3M ha
Population: 67M hab.

GDP per hab.: €35,960
Trade balance: - €82B

A

Key MS facts

	National data	Rank in EU
Agricultural area:	27.8M ha (43.9% of country area)	1 st
Employment of the agricultural sector	859,750 employees (1.8% of total of total workforce)	6 th
Share of GDP from agricultural sector	1.8%	18 th
Trade balance from agricultural sector	+ €15,340M	1 st
Top five productions (in value)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wine (€10,298M) 2. Milk (€9,632M) 3. Cattle (€7,39xM) 4. Potatoes (€3,729M) 5. Pigs (€3,530M) 	<ol style="list-style-type: none"> 1st 2st 1nd 1st 3rd

B

Snapshot of COVID-19 measures for the agri-food sector



Primary production Special measures simplifying recruiting and travel of seasonal workers



Retail and wholesale Simplification of public procurements to sell off food stocks



Processing Simplified administrative requirements allowing the processing industry to sell B2C



Food service State aids for food service sector – up to 100% of income for part-time compensation



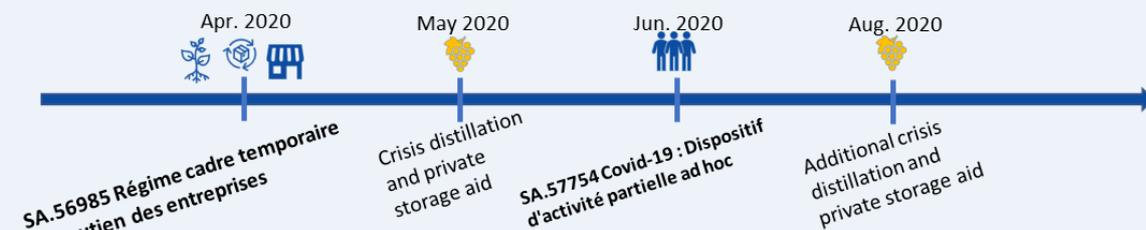
€1.2B for the agricultural sector as part of the economic recovery plan



€195M to the wine sector with national financial measures

C

Main measures timeline



Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture and Food (2020 ; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



FRANCE

Country area: 63.3M ha
Population: 67M hab.

GDP per hab.: €35,960
Trade balance: - €82B

D Debriefing state-aid schemes

French authorities have implemented state-aid schemes directly supporting the agricultural sector, such as the following measures :

-  • **SA.56985 Régime cadre temporaire au soutien des entreprises (“umbrella scheme”):** direct grant, guarantee, interest subsidy, other forms of equity intervention, repayable advances, soft loan for all sectors, including primary agricultural production, processing and marketing of agricultural products (total amount €7B). (April 2020)
-  • **SA.57754 Covid-19 : Dispositif d'activité partielle ad hoc:** direct grants (in form of wage subsidies) for food and beverage service activities (catering restaurants) and other sectors (total budget €207 M). (June 2020)
-  • **SA.58978 Amendment to the scheme SA.57754 – Ajout d'un taux dérogatoire pour l'APLD et des secteurs bénéficiaires:** amendement introduces preferential wage subsidy relevant to 'long-term' working scheme for restauration, production and trade of agricultural and fish products, manufacture of drinks and beverages, wholesale and retail trade. (October 2020)

E National financial support measures (overview)

National financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:



- Direct subsidy - €112 per day to support farmer's replacement (up to 5 months).
- Direct subsidy - €150 to seasonal workers in the form of housing aids (up to €600 per worker).

Sectoral measures:



- Direct subsidy - €25M for the ornamental products sector.
- Tax exemption for wine producers for the year 2020-2021 (TODE).
- Crisis distillation system (2M hectolitres) (€155M) and private storage aid (€15M)
- Additional crisis distillation system support (600,000 hectolitres can be distilled), and €25M in private storage aid

F National non-financial support measures (overview)

National non-financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:



- Online platform, operated by the Ministry of Employment, to advertise seasonal positions for the agricultural sector.

Sectoral measures:



- Meat can be directly sold from slaughterhouse to end customers (transport at maximum +4°C).

Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture and Food (2020 ; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



GERMANY

Country area: 35.7M ha
Population: 83M hab.

GDP per hab.: €41,510
Trade balance: €187B

A Key MS facts

	National data	Rank in EU
Agricultural area:	16.7M ha (46.8% of country area)	3 rd
Employment of the agricultural sector	653,760 employees (1% of total of total workforce)	8 th
Share of GDP from agricultural sector	0.8%	24 th
Trade balance from agricultural sector	+ €3.6B	4 th
Top five productions (in value)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Milk (€11,159 M) 2. Pigs (€8,003 M) 3. Vegetables (€3,488 M) 4. Cattle (€3,289 M) 5. Potatoes (€3,025 M) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1st 2. 2nd 3. 3rd 4. 2nd 5. 2nd

B Snapshot of COVID-19 measures for the agri-food sector



Primary production Special measures simplifying recruiting and travel of seasonal workers



Retail and wholesale No specific measure identified



Processing Temporarily easing the maximum daily/weekly work hours in German labour law



Food service State aids for food service sector covering organisations and single employees

The overall estimation of financial support provided to the German agriculture sector is not publicly available, since several umbrella schemes were implemented.

C Main measures timeline



Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture and Food (2020 ; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



GERMANY

Country area: 35.7M ha
Population: 83M hab.

GDP per hab.: €41,510
Trade balance: €187B

D Debriefing state-aid schemes

Spanish Authorities have implemented state-aid schemes supporting companies in general, namely:

- **SA.57100 Germany – COVID-19 – Federal Framework “Aid for Covid-19 related R&D, investments in testing infrastructures and production facilities”** (“Bundesregelung Forschungs-, Entwicklungs- und Investitionsbeihilfen”): direct grants, equity injections, selective tax advantages advance payments available for companies in primary agriculture and other sectors (total amount of aid €5B) (April 2020)
- **SA.58504 COVID-19: Bundesregelung für Rekapitalisierungsmaßnahmen und nachrangiges Fremdkapital 2020**: German “umbrella” scheme enabling the German federal and regional authorities to provide the support in form of subordinated loans, recapitalisation instruments, and hybrid capital instruments (convertible bonds and silent participations) for companies in primary agriculture and other sectors (€3.5 B) (August 2020)

E National financial support measures (overview)

National financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:



- Liquidity loan; Liquidity Assistance Program from 4 to 10 years ; up to €10M per company
- Credit Guarantee; amounts up to 80% of a loan, or 90% in case of SMEs
- Corona aid package: € 330 million for food service (inc. hotel, catering): one time aid of € 3,000 per restaurant and one-time aid of € 2,000 per full time employee.

Sectoral measures:

- No specific measures identified.

F National non-financial support measures (overview)

National non-financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:



- Seasonal workers can remain working in Germany without having to contribute to the German social security system
- Allowing certain groups of immigrants and refugees to take up work in agriculture



Sectoral measures:

- No specific measures identified.

Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture and Food (2020 ; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



ITALY

Country area: 30M ha
Population: 60.36 M hab

GDP per hab.: €29,660
Trade balance: €59.6 B

D

Debriefing state-aid schemes

Italian authorities have implemented several state-aid schemes in support of the agricultural sector:

- **SA.57068 Loan guarantees and grants under the ISMEA Guarantee Fund** - allocated €100M in the form of state guarantees on investment and working capital loans, as well as direct grants to SMEs in the agriculture, forestry, fishery and aquaculture sectors. (April 2020)
- **SA.57005 Granting of State aid under the COVID-19 anti-crisis program provided for by article 12 of the regional law n. 5/2020 in compliance with the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak** - allocated €50M in the form of loans with favourable interest rates channelled through financial institutions and through direct grants, to support the agricultural, forestry and fishery sectors in the Friuli Venezia Giulia region. (April 2020)
- **SA.57185 Loans provided by ISMEA in favour of undertakings of the agricultural and fishery sector** - €30M to SMEs in agriculture in the form of zero-interest rates loans by state-owned ISMEA (Service Institute for the Agricultural and Food Market), not exceeding €30 000 per company. (May 2020)
- **SA.57349 Plan for the socio-economic emergency in the Campania region** - direct grants of €70M to companies of all sizes in the sector of agriculture, fishery and aquaculture in the Campania region. (May 2020)
- **SA.57439 Interests on the anticipation of the amounts payable to farmers in the framework of the CAP support schemes** - direct grants of €12M to companies of all sizes in the agricultural sector. Purpose to address the liquidity needs of farmers and to help them continue activities by compensating them for the interests to be paid on the anticipation of the CAP payment. (May 2020)
- **SA.57947 Support measures for undertakings carrying out activities in the agricultural, forestry, fishery and aquaculture sectors and the activities related thereto** - €1.2B scheme accessible to all companies in a variety of sectors including agriculture, agro-tourism, food production and marketing, catering etc. The support takes the form of direct grants, repayable advances, tax and payment advantages, reduction or cancellation of the payment of social security and welfare contributions, debt write-off and other payment facilities. This scheme was subsequently increased to €1.5B and prolonged until the end of June 2021. (July 2020)
- **SA.58418 Tax treatment of revaluation of assets by agricultural cooperatives** - €8.5M in the form of a favourable tax regime for revaluation of assets by agricultural cooperatives. (October 2020)

E

National financial support measures (overview)

National financial support measures were also implemented, as follows:

Horizontal measures:

- Extension of bonus for seasonal workers in agriculture of €500 (for a total value of €330 M).
- Increase from 50-70% of the possible advance CAP payment.
- *Fondo per la promozione integrata* "Made in Italy": additional resources to the promotion of domestic agricultural goods, adding €150M in funding to the campaign.
- Exemption from payment of social security and welfare contributions by employers in the agricultural sectors during the period 1 January – 30 June 2020.

Sectoral measures:

- A total investment of €500M were allocated to the following priority sectors: floriculture, dairy, animal husbandry, wine, oil, fruit, vegetables, fisheries and aquaculture.
- Wine: €50M invested in crisis distillation (ca 1.65M hl), €18M in green harvesting and subsidies of €100M allocated to compensate production losses of grapes for high-quality wines. €10M allocated to private storage (100-4000 hl per application).
- Financial support at regional level through EAFRD to help agro-tourism recover from the crisis.

F

National non-financial support measures (overview)

National non-financial support measures were also implemented, as follows:

Horizontal measures:

- Possibility of regularising irregular work agreements with Italian and foreign workers present in Italy, in the agricultural sector. Also, possibility for foreigners present in Italy with expired residence permits, to extend their permits for a period of 6 months, to meet labour needs.
- Citizens receiving "citizen income" (*reddito cittadinanza*) could be temporarily employed in the agricultural sector without losing their right to the "citizen income", for a maximum period of 30 days extendable for another 30 days.

Sectoral measures:

- No specific non-financial sectoral measures identified.

Source: EUROSTAT 2019, Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



NETHERLANDS

Country area: 4.2M ha
Population: 17.3M hab.

GDP per hab.: €46,710
Trade balance: €67.9B

A Key MS facts

	National data	Rank in EU
Agricultural area:	1.8M ha (43.2% of country area)	20 th
Employment of the agricultural sector	172,660 employees (1.2% of total of total workforce)	16 th
Share of GDP from agricultural sector	1.8%	18 th
Trade balance from agricultural sector	+ €1.62M	8 th
Top five productions (in value)	1. Ornamentals (€6,881M) 🌸 2. Milk (€4,949M) 🥛 3. Pigs (€2,943M) 🐷 4. Vegetables (€2,913M) 🥕 5. Potatoes (€1,757M) 🥔	1. 1 st 2. 4 th 3. 7 th 4. 5 th 5. 3 rd

B Snapshot of COVID-19 measures for the agri-food sector



Primary production

Special measures for all farmers and specific measures for potato and Ornamentals producers



Retail and wholesale

Supported under national measures not only limited to the agri-food value chain



Processing

Supported with state aid schemes and national measures



Food service

Supported under national measures not only limited to the agri-food value chain



€650M for potatoes and Ornamentals sectors. Additional sectors and part of the value chain were supported under wider schemes, it is thus not possible to provide an overall estimation at this stage.

C Main measures timeline



Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture and Food (2020 ; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



NETHERLANDS

Country area: 4.2M ha
Population: 17.3M hab.

GDP per hab.: €46,710
Trade balance: €67.9B

D

Debriefing state-aid schemes

Dutch authorities have implemented state-aid schemes directly supporting the agricultural sector, such as the following measures :

-  • **SA.56914 – The Netherlands COVID-19: GO-C Guarantee Scheme:** state guarantees on individual bank loans for small, medium and large enterprises, including agriculture (total budget €10B). (April 2020)
-  • **SA.57217 Compensation scheme agricultural and horticultural undertakings COVID-19:** direct grant for farmers and traders in floricultural sector (live trees and other plants, bulbs, roots and the like, cut flowers and ornamental foliage sector), horticultural sector for the food-service market (deliveries to hotels, restaurant, cafes, canteens and the catering sector), and farmers in ware potatoes sector (€650M). (May 2020)
 - **SA.57552 Compensation scheme agricultural and horticultural undertakings COVID-19 - Amendment SA.57217:** amendment concerns a modification of the calculation of the loss of turnover for floricultural sector and horticultural sector for the food-service market (June 2020)
 - **SA.59535 – The Netherlands Amendment of the scheme SA.57712 - COVID-19: direct grant scheme to support the fixed costs for small and medium-sized enterprises affected by the COVID-19 outbreak:** the extension of previous grant scheme including direct grants for agriculture, processing and marketing of agriculture products due to the loss of turnover (June 2020)

E

National financial support measures (overview)

National financial support measures were also implemented, under a single-package of measures designed to save jobs and the economy:

Horizontal measures:

-  • National direct subsidy: one-off allowance of € 4,000 for companies working in most affected sectors (agriculture included).
-  • Relaxed rules with respect to the payment of taxes and reduced fines. The interest on overdue tax is temporarily lowered from 4% to nearly 0% (agriculture included).

Sectoral measures:

- No specific measures identified.

F

National non-financial support measures (overview)

National non-financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:

-  • Temporary Emergency Measure Bridging Employment for the agriculture sector.

Sectoral measures:

- No specific measures identified.

Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture and Food (2020 ; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



POLAND

Country area: 31.3M ha
Population: 37.97M hab.

GDP per hab.: €13,870
Trade balance: €10.4B

A Key MS facts

	National data	Rank in EU
Agricultural area:	14.4M ha (46% of country area)	4 th
Employment of the agricultural sector	3M employees (11% of total of total workforce)	2 nd
Share of GDP from agricultural sector	2.7%	11 th
Trade balance from agricultural sector	+ €4.1B	3 rd
Top five productions (in value)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Milk (€4,173 M) 2. Pigs (€3,254 M) 3. Poultry (€3,185 M) 4. Vegetables (€2,866 M) 5. Cattle (€1,962 M) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 5th 2. 5th 3. 2nd 4. 6th 5. 6th

B Snapshot of COVID-19 measures for the agri-food sector



Primary production Direct subsidies to SMEs from the agricultural sector



Retail and wholesale

No specific measure identified



Processing No specific measure identified



Food service

Grants and exemptions of payment of contributions for the food service sector



€135M for SMEs from the primary production, and 1.9B for food services (and related services)

C Main measures timeline



Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture and Food (2020 ; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



POLAND

Country area: 31.3M ha
Population: 37.97M hab.

GDP per hab.: €13,870
Trade balance: €10.4B

D

Debriefing state-aid schemes

Polish authorities have implemented state-aid schemes directly supporting the agricultural sector, such as the following measures :

-  • **SA.58105 COVID-19: Aid scheme for agricultural producers who are at risk of liquidity loss as a result of agricultural market restrictions due to Covid-19:** direct grants (€95M) for crop and animal production, hunting and related service activities. (July 2020)
-  • **SA.59382 Aid for producers of ornamental plants (chrysanthemums) threatened by a loss of liquidity due to restrictions on the agricultural market caused by the COVID-19 epidemic:** direct grant (€N/A). (November 2020)
-  • **SA.60060 Aid for pig producers who are threatened with a financial liquidity loss due to restrictions on the agricultural market caused by the COVID-19 outbreak:** direct grants (€39.2M). (December 2020)
-  • **SA.60376 – Poland Support to undertakings affected by restrictions applied to industries whose activities may contribute to the spread of the COVID-19 pandemic:** direct grants and exemptions from payment of contributions for the closure of businesses in gastronomy, fitness, fairs, stage, film, entertainment and recreation, photography and physiotherapy (€1.9B). (December 2020)

E

National financial support measures (overview)

National financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:

-  • Direct subsidy; Maximum aid for a farmer of €7,000 if losses have been experienced because of COVID-19.
-  • Direct subsidy; a "Sectoral Shield" to support restaurants in case of sales dropping by at least 40%.

Sectoral measures:

No specific non-financial sectoral measures identified.

F

National non-financial support measures (overview)

National non-financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:

- No specific non-financial sectoral measures identified

Sectoral measures:

- No specific non-financial sectoral measures identified

Source: EUROSTAT 2019. National Ministry of Agriculture and Food (2020 : 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



PORTUGAL

Country area: 9M ha
Population: 10.2M hab

GDP per hab.: €20,740
Trade balance: -€14.81B

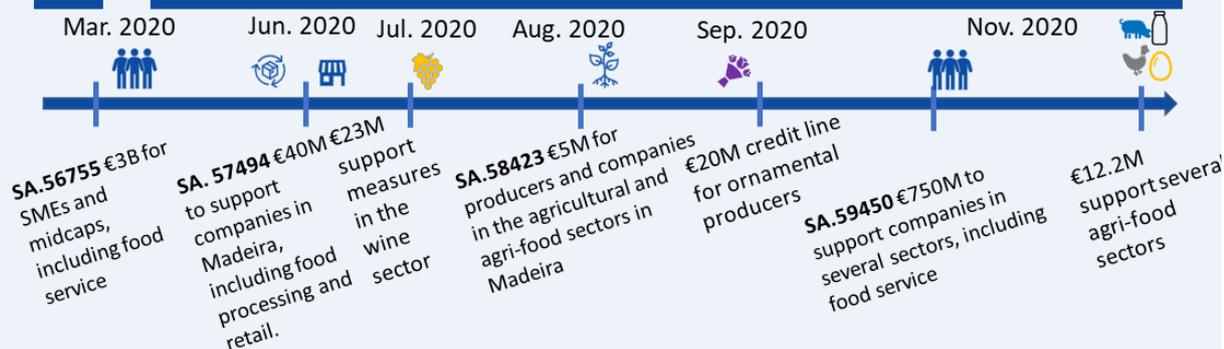
A Key MS facts

	National data	Rank in EU
Agricultural area:	3,642 ha (39.5% of country area)	11 th
Employment of the agricultural sector	603,720 employees (7.7% of total of total workforce)	9 th
Share of GDP from agricultural sector	2.4%	13 th
Trade balance from agricultural sector	- €125M	24 th
Top five productions (in value)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fruits (€1,547M) 🍇 2. Wine (€822M) 🍷 3. Milk (€676M) 🥛 4. Vegetables (€640M) 🥕 5. Pigs (€647M) 🐷 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 5th 2. 5th 3. 16th 4. 10th 5. 12th

B Snapshot of COVID-19 measures for the agri-food sector

- Primary production** State-aid measure for producers and companies in the agricultural and agri-food sectors in Madeira
- Processing** State-aid measure applying also to processing companies in Madeira
- Retail and wholesale** State-aid measure applying also to retail and wholesale companies in Madeira
- Food service** State-aid measures applying also to food service operators
- €5M state-aid measure** dedicated to agricultural and agri-food sectors in Madeira
- Several state-aid measures to support a variety of sectors, including restaurants and hotels were introduced by the Portuguese Authorities.

C Main measures timeline



Source: EUROSTAT 2019. Ministrv of Agriculture 2020: 2021

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



PORTUGAL

Country area: 9M ha
Population: 10.2M hab

GDP per hab.: €20,740
Trade balance: -€14.81B

D

Debriefing state-aid schemes

Portuguese authorities have implemented one state-aid scheme directly supporting the agricultural sector:

- **SA.58423 Credit line for anticipating the support provided for in the POSEI Program to producers and companies in the agricultural and agri-food sectors in the Autonomous Region of Madeira** – €5M Portuguese credit line scheme to support SMEs in the agricultural and agri-food sectors in the Autonomous Region of Madeira. It is applicable for primary production, processing of agricultural products and wholesale sectors. The total value of the loan granted by each company should not exceed 25% of its total turnover in 2019 or double the annual wage bill in 2019. (August 2020)

The authorities have also implemented state-aid schemes directly supporting companies in specific sectors:

- **SA.56755 Guarantee scheme related to COVID-19** – total budget of €3B for SMEs and midcaps. The scheme apply to four different sectors, including food service. (March 2020)
- **SA.59450T Direct Grants Micro and Small Companies COVID-19** and amendments **SA.60148** and **SA.61209** – €750M to support companies in several sectors, including food service. The total budget of the scheme increased from €750M to €1.2B. (November 2020 and January 2021)
- **SA. 57494 Direct grant and loan guarantee scheme in Autonomous Region of Madeira** – €40M to support companies in several sectors in the Autonomous Region of Madeira, including food processing and retail. (June 2020)

In addition, another state-aid measure (**SA.56873**) with a total of €13B in the form of loan guarantee scheme and €1.6M in the form of direct grant have had the aim to support companies and SMEs in all sectors. (April 2020)

E

National financial support measures (overview)

National financial support measures were also implemented, as follows:

Horizontal measures:

- Reinforcement of direct payments of €85M for 2020 campaign, benefiting all farmers, but mainly small-scale farmers
- Short-term export credit insurance of €300M with State guarantees

Sectoral measures:

- Credit line to support the ornamental sector, in the amount of €20M with subsidised interest rates at 80%
- €23M were allocated to the introduction of support measures in the wine sector (€12M for distillation aid (no maximum number of hl fixed), €6M storage aid (maximum limit of EUR 15 000 for single beneficiary) and €5M for the storage of Port wine).
- Temporary financial support was established for the withdrawal of some red fruits
- €12.2M of flat-rate payment were allocated to support several agri-food sectors under rural development programme: €7.1M (poultry meat and eggs); €2.9M (pig meat); €2.2M (milk of small ruminants)

F

National non-financial support measures (overview)

National non-financial support measures were also implemented, as follows:

Horizontal measures:

- Public campaign to encourage the consumption of local products and the use of local markets. In this context, the Portuguese authorities set up a digital platform listing all primary producers selling directly to consumers on farm and online.

Sectoral measures:

No specific non-financial sectoral measures identified.

Source: EUROSTAT 2019, Ministry of Agriculture 2020; 2021

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



SPAIN

Country area: 50.6M ha
Population: 46.9M hab

GDP per hab.: €26,430
Trade balance: -€18.185B

A Key MS facts

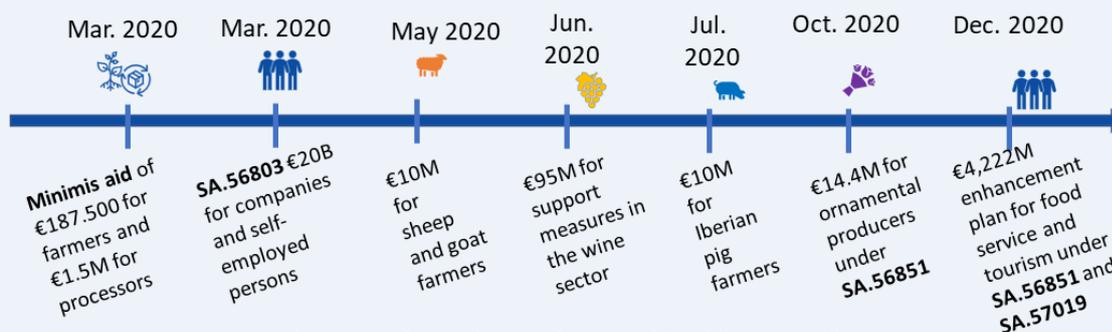
	National data	Rank in EU
Agricultural area:	23,223 ha (45.9% of country area)	2 th
Employment of the agricultural sector	1 866 210 employees (5.8% of total workforce)	4 th
Share of GDP from agricultural sector	2.9%	8 th
Trade balance from agricultural sector	+ €1.966B	7 th
Top five productions (in value)	1. Fruits (€8,826M) 2. Pigs (€8,378M) 3. Vegetables (€7,025M) 4. Cattle (€3,227M) 5. Milk (€3,156M)	1 st 1 st 1 st 3 rd 6 th

B Snapshot of COVID-19 measures for the agri-food sector

Primary production	National support measures were implemented.	Retail and wholesale	No specific measure identified
Processing	No specific measure identified	Food service	€4,222M enhancement plan for food service and tourism under 'umbrella' state-aid measure

The overall estimation of financial support provided to the Spanish agricultural sector is not available.

C Main measures timeline



Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (2020; 2021)

Relevant state aid schemes and other support measures adopted at national level in relation to COVID-19



Spain

Country area: 50.6M ha
Population: 46.9M hab

GDP per hab.: €26,430
Trade balance: -€18.185B

D

Debriefing state-aid schemes

Spanish Authorities have implemented state-aid schemes supporting companies in general, namely:

- **SA.56803 Guarantee scheme to companies and self-employed to support the economy and amendment SA.58096** - €20B for companies and self-employed persons, covering all sectors. The total budget of the scheme was subsequently increased to €40B. (March and August 2020)
- **SA.56851 Umbrella Scheme and amendment SA.59196** - Aid in the form of direct grants, repayable advances, tax advantages, payments advantages, guarantees on loans and subsidised interest rates for loans): €3.65B to support companies and self-employed persons of all sectors. €14.4M of this scheme were allocated to ornamental producers who have had to destroy their production during the state of alarm. €4,222M of this scheme and SA.57019 were allocated to an enhancement plan for food service and tourism. (April and December 2020)
- **SA.57019 Temporary Framework support measures** (under 'second umbrella scheme' - Aid in the form of direct grants, repayable advances, tax advantages) €3.500 million to support companies and self-employed persons of all sectors. (April 2020)
- **Minimis aid (Loan)** of €187.500 for primary production and €1.5M for processing and commercialisation of agricultural products.

E

National financial support measures (overview)

National financial support measures were implemented, as follows:

Horizontal measures:

No horizontal measures identified.

Sectoral measures:

- €10M of state subsidies for sheep and goat farmers who faced market disruptions of lambs and kids during the months of March and April 2020.
- €91.6M were allocated to the introduction of support measures in the wine sector: crisis distillation (€65.4M for 2M hl), private storage (€16.2M for 2.25M hl) and green harvesting (€10M for 4 300 hectares).
- Flexibility of CAP aid requirements in the fruit and vegetables and wine sectors
- €10M of state subsidies for Iberian pig farmers for the purpose of slaughtering Iberian pigs before reaching age and thus balancing supply and demand.

F

National non-financial support measures (overview)

National non-financial support measures were also implemented, as follow:

Horizontal measures:

- Measures were taken to promote employment within the agricultural sector, to support the hiring of temporary agricultural workers through flexibility measures, namely of migrant workers.

Sectoral measures:

- Campaign carried out by the Competent Authority to promote the flower sector, calling on consumers to purchase these products

Source: EUROSTAT 2019, National Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (2020 ; 2021)

Annexe 16 : Illustration par l'exemple : l'évaluation volet « Protéines végétales » du plan France Relance



Le dernier rapport du Comité d'évaluation du plan de relance, paru en décembre 2022, se livre à une évaluation de 12 mesures (5 l'avaient été dans le premier rapport d'octobre 2021), dont pour la première fois une relative au secteur agricole : le développement des protéines végétales.

Le comité formule une propositions d'indicateurs d'évaluation et d'impacts de suivi potentiels pour les évaluations ultérieures. Elles sont reproduites dans cette annexe à titre d'illustration des démarches qui commencent à s'engager.

Chapitre 8 – Le développement des protéines végétales	311
Synthèse	311
1. Présentation du dispositif	317
1.1. Présentation des différentes mesures du dispositif d'investissements dans le secteur des protéines végétales	317
1.2. Gouvernance et mise en œuvre	328
1.3. Objectifs et impacts attendus	329
2. Évaluation du dispositif	331
2.1. Enjeux pour l'évaluation	331
2.2. Les projets retenus	334

Source : France Stratégie/Inspection générale des finances. Comité d'évaluation du plan de relance. Deuxième rapport d'évaluation. Décembre 2022, 509 p.

**Encadré 14 – Indicateurs d'impact et de suivi potentiels
pour les évaluations de la mesure, suggérés
par la Direction générale du Trésor et de la DGPE**

Impact économique sur la branche agricole et le commerce de produits agricoles

- volumes produits de protéagineux et légumineuses à destination de l'alimentation humaine et animale en France et en Europe
- valeur ajoutée des filières protéagineux et légumineuses ;
- consommations intermédiaires : aliments pour animaux intraconsommés, aliments pour animaux achetés, engrais et amendements ;
- volumes importés depuis les pays tiers de protéagineux et légumineuses à destination de l'alimentation humaine et animale.

Impact sur les exploitations agricoles

- surface agricole utile cultivée en protéagineux et légumineuses ;
- diversification des cultures (nombre de cultures et part de légumineuses et protéagineux dans l'assolement) ;
- durée de rotations culturales ;
- autonomie alimentaire des exploitations d'élevage, notamment par l'autonomie en protéines fourragères ;
- nombre et montants des investissements réalisés par des agriculteurs et des coopératives en matériels de récolte, tri, séchage des fourrages et graines ;
- rendements des cultures de protéagineux et légumineuses.

Impact sur les entreprises de collecte, stockage et transformation des légumineuses et protéagineux

- nombre d'entreprises accompagnées ;
- nombre et montants d'investissements réalisés par des entreprises d'aval de la filière (silos, unités de trituration, trieurs optiques) ;
- nombre d'emplois créés en lien avec les protéines végétales ;
- volumes collectés ;
- volumes transformés ;
- nouveaux procédés de transformation des protéines végétales ;
- entreprises de l'alimentation animale : incorporation de protéagineux et légumineuses dans les formulations.

Annexe 17 : Pour aller plus loin dans l'analyse comparée des indicateurs de compétitivité

Quelques sites et travaux utiles

<p>Reprise post-COVID-19 : le tableau de bord de l'OCDE https://www.oecd.org/coronavirus/fr/tableau-de-bord-de-la-reprise?pays=FRA</p>	<p>20 indicateurs par pays de « suivi de la qualité de la reprise (forte, inclusive, verte et résiliente) »</p>
<p>Souveraineté alimentaire, un éclairage par des indicateurs de bilan https://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/70677/document/ETU-2023-SOUVERAINETE_ALIMENTAIRE.pdf?version=3</p>	<p>Analyse FranceAgriMer</p>
<p>Tableau de bord du groupe d'experts européens EFSCM⁷² https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/food-monitoring.html</p>	<p>Indicateurs de vulnérabilité (à venir dernier semestre 2023)</p>
<p>Le suivi des échanges internationaux par la FAO https://www.fao.org/markets-and-trade/commodities/dairy/en/</p>	<p>Statistiques du commerce international</p>

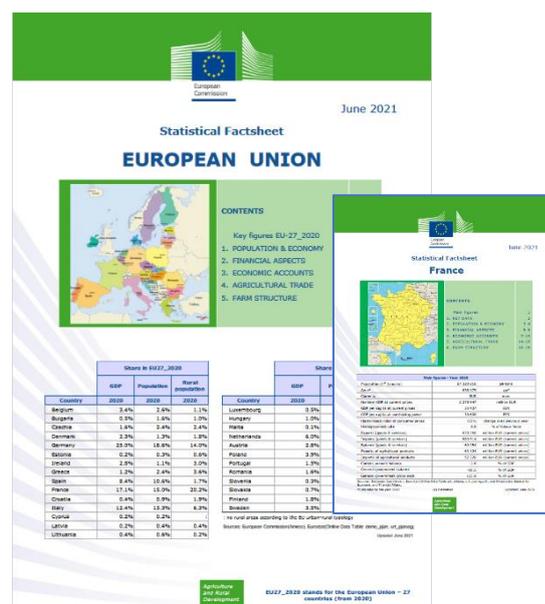
Les « factsheets » (fiches statistiques) de la DG Agri de la Commission européenne

Nota bene : dernière publication en juin 2021 (donc données 2020)

Les fiches statistiques présentent les données économiques et agricoles annuelles pour chaque pays de l'UE et pour l'Union européenne dans son ensemble. Les fiches d'information contiennent des données clés concernant :

- la population et l'économie ;
- les dépenses au titre de la PAC et la distribution des aides directes ;
- les intrants agricoles, la production agricole et les revenus ;
- les prix agricoles ;
- le commerce de produits agricoles ;
- la structure des exploitations agricoles.

https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_fr#overview

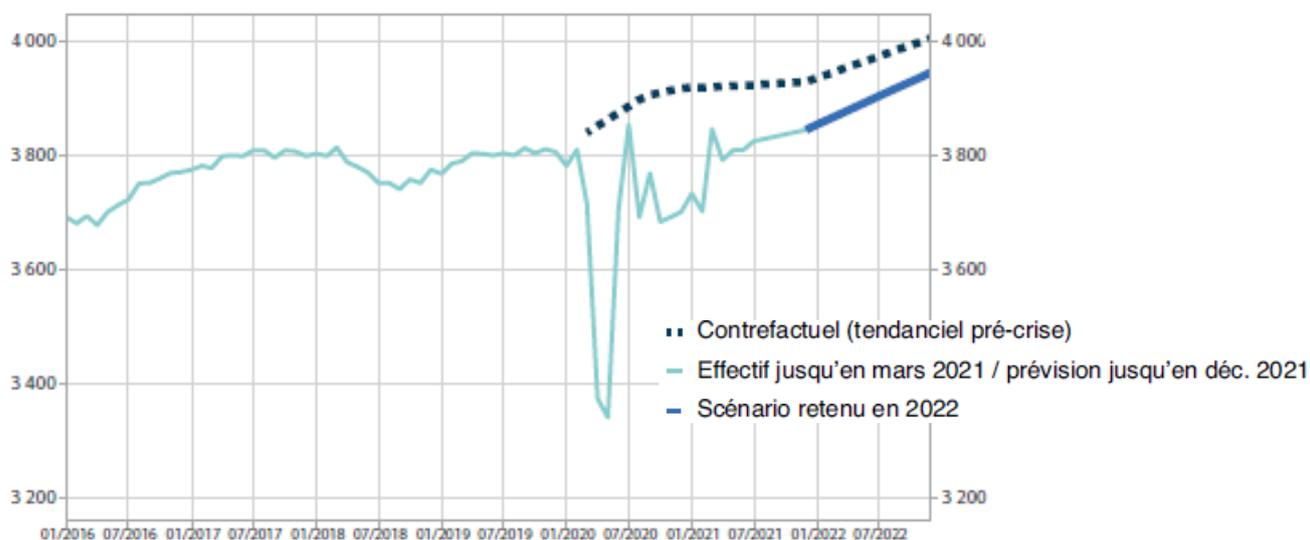


⁷² EFSCM : European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism

Annexe 18 : Illustration par l'exemple : deux cas d'analyse contrefactuelle tirés de la littérature

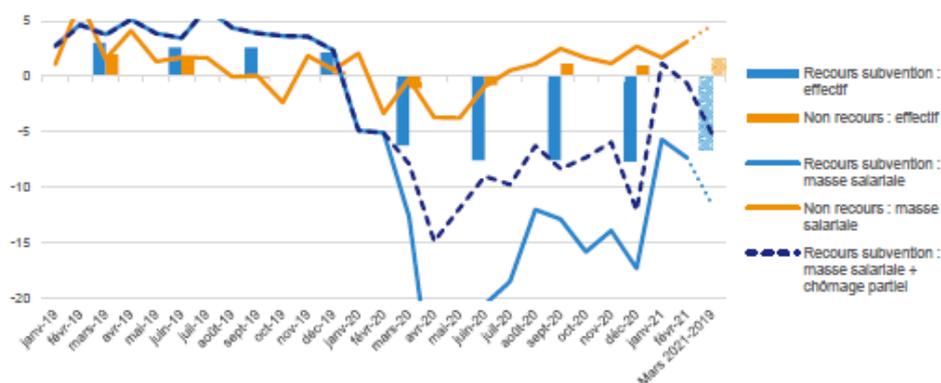
Valeurs ajoutées sectorielles en mensuel

Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac (code A17 : C1) ; Volumes à prix constants en M€ entre 2016 et 2021



Source : Alexis Loublier. *Les effets sectoriels de la crise du COVID-19 à l'horizon de la fin 2022 : Un chiffrage du « terrain perdu » par rapport aux tendances d'avant-crise*. INSEE - Note de conjoncture, juillet 2021.

Evolution en glissement annuel de la masse salariale et des effectifs Transport et entreposage – subvention



Champ : entreprises du secteur marchand, y compris agricole (toutes tailles). Le groupement comporte 24 487 entreprises recourantes et 3 435 non recourantes.

Lecture : en avril 2020, la masse salariale hors AP des entreprises du transport et entreposage ayant eu recours à un dispositif de subvention est inférieure d'environ 38 % à la masse salariale de cette même population en avril 2019.

Sources : France Stratégie/IGF d'après données Acoos (DSN), DGFIP (FS), Dares (AP), Acoos (RCS, Sequoia), Bpifrance et DG Trésor (PGE), Insee (FARE 2018, Stock entreprises 2019, Base non-salariés 2017, Sirene2020)

Source : France Stratégie/Inspection générale des finances. Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de COVID-19 présidé par Benoît COEURE. *Rapport final d'évaluation*. Juillet 2021, 541 p. (Extrait p. 420, graphique 140).

Annexe 19 : La compétitivité de l'agriculture française en débat

Fin 2019, à la veille de l'épidémie de COVID-19, s'est cristallisé un débat sur l'évolution du solde de la balance du commerce extérieur pour les produits agricoles et agroalimentaires.

À l'issue d'un travail qu'elle a conduit, la Cour des comptes a adressé au Premier ministre, le 5 mars 2019, un référé⁷³ recommandant, entre autres, la réalisation d'un diagnostic partagé entre les ministères compétents sur les causes de la dégradation de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire observée ces dernières années. En réponse et à la demande du Premier ministre, le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation a mandaté FranceAgriMer le 10 septembre 2019 pour coordonner cette analyse partagée, en lien avec les opérateurs économiques. Ce travail a été publié en 2021⁷⁴ ; le graphique ci-après en est issu.



Figure 2 : solde commercial français des produits agricoles et agroalimentaires (en Mds€ de 2004, corrigés de l'inflation)



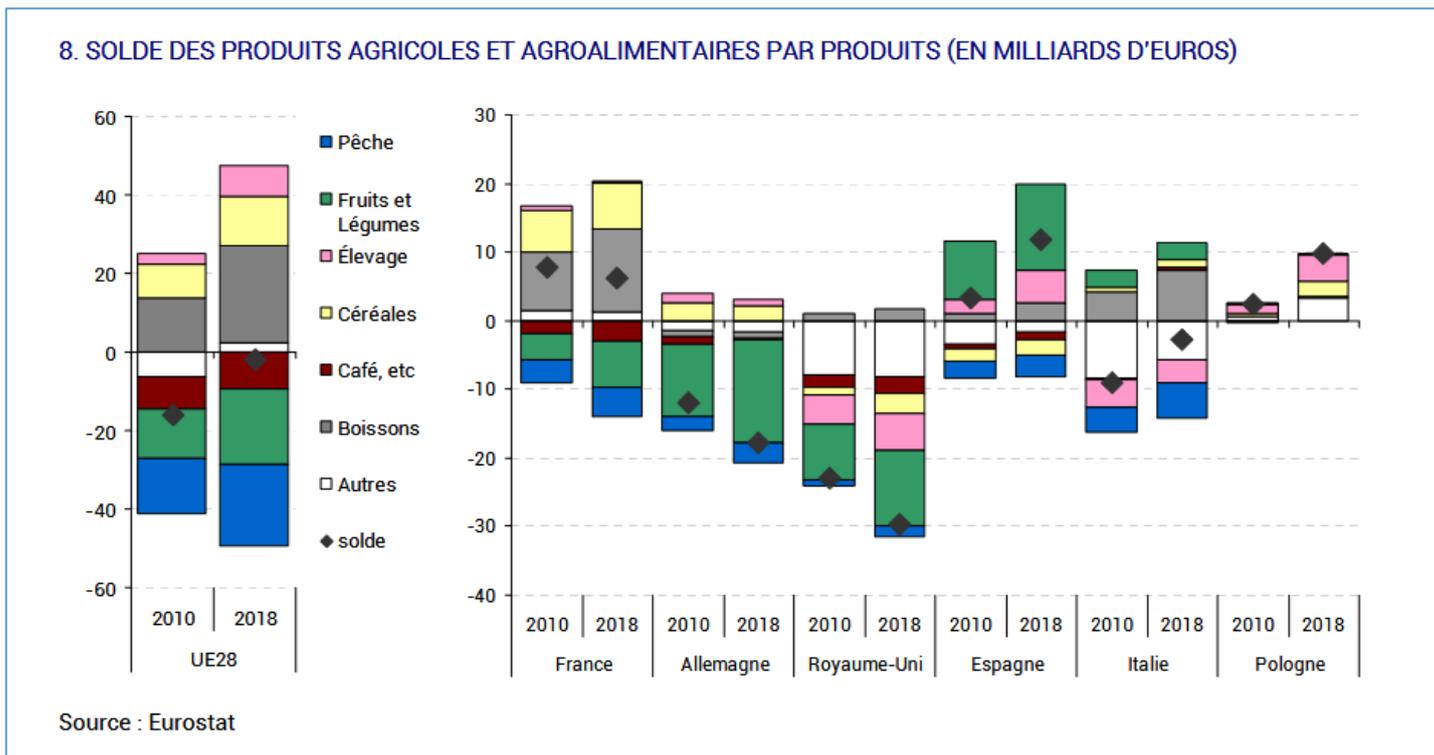
Source : FranceAgriMer d'après TDM

⁷³ Cour des Comptes. Courrier de saisine du Premier ministre sur « les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires ». Réf. S2019-0467, 5 mars 2019.

⁷⁴ FranceAgriMer (FAM). Compétitivité des filières agroalimentaires françaises. Caractériser et comprendre la dégradation du solde commercial et l'érosion de la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires françaises ces dix dernières années. Juin 2021, 410 p.

Parallèlement, plusieurs travaux de synthèse ont été publiés, parmi lesquels :

- une note de la Direction générale des douanes⁷⁵ de décembre 2019, qui propose une comparaison européenne reproduite ci-dessous :



- un rapport des Chambres d'agriculture⁷⁶ de janvier 2021, qui nuance le constat et rappelle que le « secteur agroalimentaire est [...] un des rares de l'appareil exportateur à dégager sur une aussi longue période – quarante ans – un excédent commercial » ;
- un rapport d'information du Sénat paru en septembre 2022⁷⁷, qui questionne plus particulièrement le choix de « montée en gamme » dans une fiche de synthèse intitulée « Compétitivité : une urgence pour redresser la Ferme France ».

Compte tenu du décalage de parution des statistiques douanières, ces diverses publications n'ont intégré que partiellement et souvent qualitativement l'impact de la crise sanitaire et pour les plus récentes de la guerre en Ukraine. Elle commence à apparaître dans les dernières parutions statistiques :

⁷⁵ Direction générale des Douanes et Droits indirects. « Érosion du solde des produits agricoles et agroalimentaires depuis 2010 », Études et éclairages, n° 85, 6 décembre 2019, 13 p.

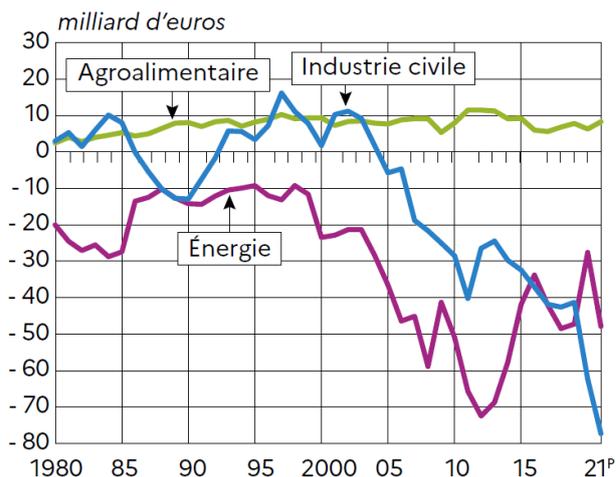
⁷⁶ Chambres d'agriculture/Commission Entreprises et Economie. La compétitivité du secteur agricole et alimentaire. Ruptures et continuités d'un secteur-clé de l'économie française (1970-2020). Janvier 2021, 12 p.

⁷⁷ Sénat. Compétitivité, une urgence pour redresser la Ferme France. Rapport d'information n° 905 fait au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la compétitivité de la ferme France. Par MM. Laurent DUPLOMB, Pierre LOUAULT et Serge MÉRILLOU, Septembre 2022, 223 p.

Le dernier GRAPH'AGRI 2022⁷⁸ confirme la résilience relative du secteur en termes de solde commercial par rapport à l'industrie civile et à l'énergie, comme l'illustre le graphique ci-contre qui en est extrait. Le solde commercial s'établit à 8,5 milliards d'excédent pour l'agroalimentaire en 2021.

nota : solde commercial : CAF (coût, assurance, fret) - FAB (franco à bord)

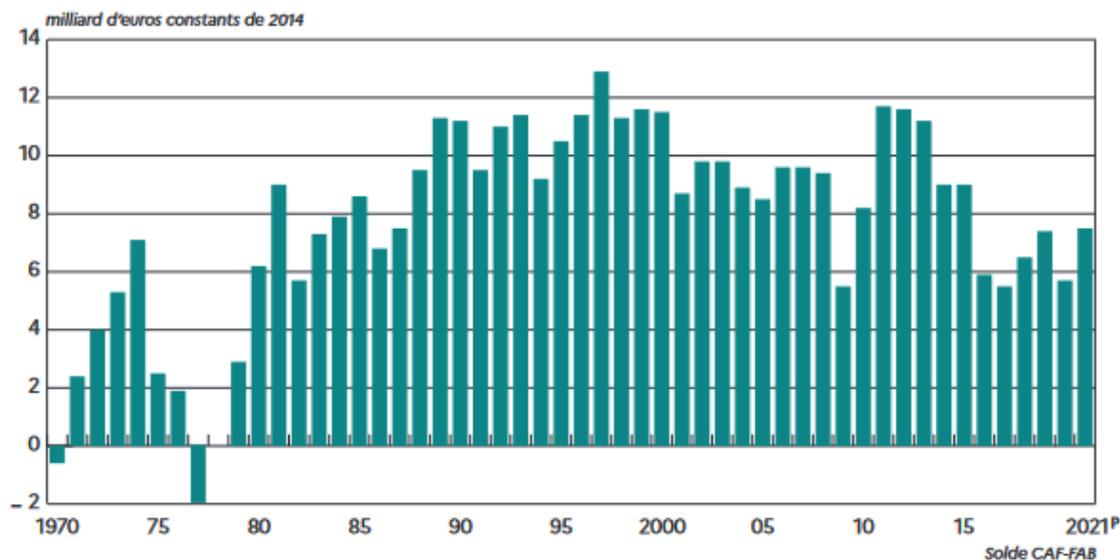
Soldes commerciaux par grands secteurs



Solde CAF-FAB - Nomenclature agrégée NA 2008, niveau A38.
Champ : France y compris DOM à partir de 1997.
Source : Douanes

Dans l'absolu, la balance agroalimentaire a connu des fluctuations marquées depuis des décennies, comme l'illustre cette chronologie tirée du Memento 2022 d'Agreste France⁷⁹

Excédent commercial agroalimentaire : des fluctuations marquées au fil des décennies



Champ : France y compris DOM à partir de 1997.
Source : Douanes - Nomenclature agrégée NA 2008, niveau A38 (2021 provisoire)

⁷⁸ Agreste / GRAPH'AGRI 2022, Chapitre 11 « Commerce extérieur agricole et agroalimentaire », pp. 125-131 (44^e édition, 4^e trimestre 2022).

⁷⁹ Agreste France. Memento 2022, mai 2023.

Annexe 20 : De la volatilité du solde du commerce extérieur agroalimentaire

Le site Agreste Conjoncture du MASA publie régulièrement des Infos rapides » sur le « Commerce extérieur agroalimentaire ». Les tirages des mois de février 2021, 2022 2023, ainsi que celui de juillet 2023 illustrent la volatilité de la balance commerciale, dont l'évolution du solde a été surtout marqué par la reprise des exportations de vins et spiritueux puis par l'envolée des cours des matières premières (notamment céréales) après la guerre en Ukraine.



Solde commercial global

Conjoncture – Infos Rapides n° 2023-14 | Publications nationales | Mis à jour le 13/02/2023
Commerce extérieur agroalimentaire. En 2022, malgré un repli depuis novembre, l'excédent agroalimentaire atteint son plus haut niveau annuel depuis 2013

--- moyenne 2017-2021 - 2021 — 2022

Hausse de l'excédent annuel malgré les résultats des deux derniers mois de l'année

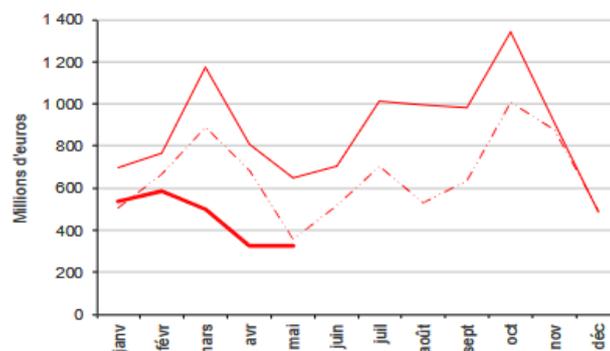


Source : Douanes - CPF rév. 2.1, 2015

Conjoncture – Infos Rapides n° 2023-82 | Publications nationales | Mis à jour le 13/07/2023
Commerce extérieur agroalimentaire. En mai 2023, le recul des exportations tire de nouveau l'excédent agroalimentaire français vers le bas

--- moyenne 2018-2022 - 2022 — 2023

En mai 2023, recul de l'excédent sur un an

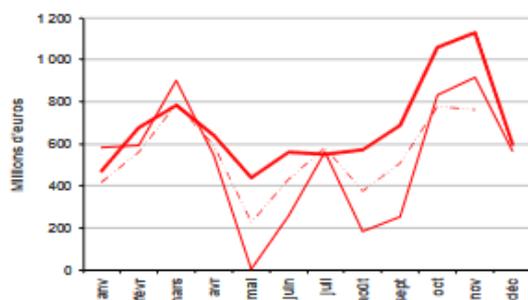


Source : Douanes - CPF rév. 2.1, 2015

Conjoncture – Infos Rapides n° 2022-16 | Publications nationales | Mis à jour le 14/02/2022
Commerce extérieur agroalimentaire. En 2021, la reprise des exportations de vins et spiritueux contribue à la hausse de l'excédent agroalimentaire français

--- moyenne 2016-2020 - 2020 — 2021

Hausse de l'excédent sur un an malgré des résultats mitigés sur le premier trimestre de l'année



Source : Douanes - CPF rév. 2.1, 2015

Conjoncture – Infos Rapides n° 2021-18 | Publications nationales | Mis à jour le 12/02/2021
Commerce extérieur agroalimentaire. En 2020, malgré la baisse des importations, l'excédent agroalimentaire se dégrade, sous l'effet principalement de la chute des exportations de vins et spiritueux

--- moyenne 2015-2019 - 2019 — 2020

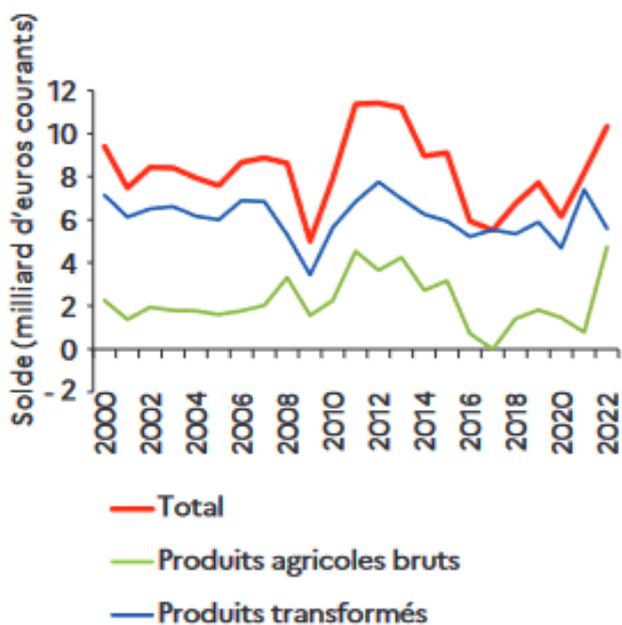
Baisse de l'excédent sur un an malgré une amélioration lors des deux derniers mois de l'année



Source : Douanes - CPF rév. 2.1, 2015

Agrete propose une mise en perspective historique dans une « Synthèse conjoncturelle » publiée en avril 2023⁸⁰, avec le graphique récapitulatif suivant :

En 2022, l'excédent agroalimentaire atteint son plus haut niveau depuis 2013 grâce à l'excédent record des échanges de produits bruts



Source : DGDDI

⁸⁰ MASA/Agrete. Commerce extérieur agroalimentaire. Synthèse conjoncturelle n°402, avril 2023. 13 p. (graphique 1 en p.1).

Annexe 21 : Plan d'urgence européen visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise

Issu d'une recommandation de la stratégie *Farm to fork* de mai 2021, le chantier a été ouvert par la Commission européenne fin 2022 sur la base d'une communication de décembre 2021⁸¹. Le programme de travail (qui constitue l'annexe de la communication) est reproduit ci-après. Il repose sur la création d'un groupe d'expert⁸² dit *Expert Group on the European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (EFSCM)*.

	Actions	Acteurs proposés	Echéance/Fréquence
1	Mettre en place un mécanisme européen permanent de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire (EFSCM) comprenant un groupe spécifique d'experts composé d'autorités publiques des États membres (EM) et de pays tiers ainsi que de parties prenantes, et élaborer son règlement intérieur.	COM	T2/2022
2	Créer un réseau de correspondants issus des organisations du secteur privé concernées.	COM/ parties prenantes	T4/2022
3	Fournir des rapports périodiques sur l'état de préparation et les activités du groupe d'experts aux autres institutions de l'UE et au grand public.	COM	Une fois par an, à partir de la fin 2022
4	Convoquer le groupe d'experts régulièrement et ponctuellement en cas de crise menaçant l'approvisionnement et la sécurité alimentaires dans l'UE.	COM	Au moins une fois par an à partir du T2/2022
5	Mettre en place la plateforme numérique appropriée pour soutenir l'EFSCM en ce qui concerne les échanges d'informations.	COM	T4/2022
6	Recenser les risques et les vulnérabilités, y compris les problèmes structurels, de la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'UE et de ses infrastructures critiques, notamment au moyen d'une étude spécifique.	COM	T4/2023
7	Élaborer des tableaux de bord spécifiques pour la surveillance de l'approvisionnement et de la sécurité alimentaires.	COM	T4/2022
8	Réaliser une étude sur le rôle des technologies de l'information pour améliorer la transparence du marché, en particulier en période de crise.	COM	T4/2024
9	Élaborer des recommandations:	Groupe d'experts (COM, EM, parties prenantes)	
	- sur les moyens de renforcer la diversité des sources d'approvisionnement entre les chaînes d'approvisionnement alimentaire plus courtes et plus longues;		T2/2023
	- sur des lignes directrices concernant la communication de crise sur l'approvisionnement et la sécurité alimentaires;		T2/2023
	- sur les moyens de faire face aux risques et aux vulnérabilités ou de les atténuer, y compris les problèmes structurels mettant en péril les chaînes d'approvisionnement alimentaire.		T2/2024

⁸¹ UE – Commission européenne. Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. COM(2021) 689 final du 12.11.2021. {SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}.

⁸² Groupe d'expert UE n° E03829.

La dernière réunion EFSCM, le 28 mars 2023⁸³, a été l'occasion de présenter un état d'avancement des travaux, depuis l'installation du groupe d'experts en novembre 2021 :

EFSCM expert group meetings so far

Since its inception in November 2021, the expert group met

- once in regular mode as a kick-off meeting (*also serving the crisis purpose*) (23 March 2022)
- three times in crisis mode to discuss impact of the increase in energy and input prices on food security in the EU, situation in Ukraine, fertilisers, direct use of energy in the food supply chain (9 March, 4 May, 23 September 2022)
- once in an extraordinary setting dedicated exclusively to the “drivers of food security” exercise (14 November 2022)

18 

S'y sont ajoutées 10 réunions de sous-groupes consacrées à la diversité des sources d'approvisionnement (4), la communication de crise (3) et le tableau de bord de suivi de l'approvisionnement et de la sécurité alimentaire (3).

Outre des ordres du jour largement marqués par l'actualité, l'EFSCM a engagé des travaux de fond, dont notamment **une enquête sur la vulnérabilité des États membres en matière de sécurité de l'approvisionnement alimentaire**. Le point d'étape, présenté toujours à cette dernière réunion du 28 mars 2023 est reproduit-après. La publication des résultats est attendue fin 2023.

Ad-hoc Questionnaire on preparedness to ensure food supply and food security

- Aims to understand the country specific current approaches and possible future plans regarding EU Member States preparedness to ensure food supply and food security
- Replies received from 18 EU MS and 7 non-EU
- The questionnaire consisted of 13 questions centered around 3 main areas of interest:
 - **Monitoring and analysis-** *tools and indicators, data collection and foresight scenarios*
 - **National preparedness schemes-** *instruments and actions available, types of products most sensitive to shortage in the supply chain*
 - **Governance-** *National institution(s) responsible, rules of procedure, legal basis, regional competences, impact of the COVID-19 and the Ukrainian crisis on the preparedness plans*
- For those among you who did not yet have the chance to send the questionnaire please send it until 31st May to AGRI-CONTINGENCY-PLAN-FOOD-SECURITY@ec.europa.eu

5 

⁸³ Voir notamment la présentation de la 2e réunion du groupe d'experts EFSCM du 28 mars 2023. <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=47038>

Un second volet semble prometteur : l'établissement d'un tableau de bord de suivi. Une première version est en ligne depuis décembre 2022 <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/food-supply-security.html>

Elle propose un suivi quantitatif d'indicateurs et de signaux d'alerte issus de sources externes. La plateforme sera progressivement enrichie, notamment par accès automatique à des sources externes additionnelles.