



Conseil de
l'Union européenne

**Bruxelles, le 12 novembre 2021
(OR. en)**

**13761/21
ADD 3**

**AGRI 536
AGRIFIN 134
AGRIORG 127**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	12 novembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2021) 318 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES - RAPPORT DE SYNTHÈSE accompagnant le document: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en période de crise

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2021) 318 final.

p.j.: SWD(2021) 318 final



Bruxelles, le 12.11.2021
SWD(2021) 318 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES - RAPPORT DE SYNTHÈSE

accompagnant le document:

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social 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} - {SWD(2021) 317 final}

RÉSULTATS DE LA CONSULTATION CIBLÉE DES PARTIES CONCERNÉES, Y COMPRIS LES RÉPONSES AUX QUESTIONS OUVERTES

La consultation des parties concernées¹ est un élément essentiel de la stratégie de consultation mise en place en vue de l'établissement d'un plan d'urgence pour l'approvisionnement et la sécurité alimentaires dans l'UE. Un questionnaire ciblé a été mis à disposition entre le 1^{er} mars et le 3 mai 2021 dans toutes les langues officielles de l'UE. Le présent rapport synthétise les réponses reçues.

1. Vue d'ensemble des participants

La consultation ciblée a recueilli 253 réponses. Les particuliers ont fourni le plus grand nombre de contributions (45 % de l'ensemble des répondants), suivis par les entreprises et les associations professionnelles/commerciales (38 % des répondants) et les autres utilisateurs (17 % des répondants). La moitié des contributions de la catégorie des entreprises et associations professionnelles/commerciales provenaient de producteurs primaires (agriculture et pêche/aquaculture) et de fournisseurs d'intrants pris ensemble, les autres contributions provenant d'autres stades de la chaîne d'approvisionnement alimentaire.

2. Questions liées à la résilience des systèmes alimentaires de l'UE, ainsi qu'aux risques, menaces et vulnérabilités

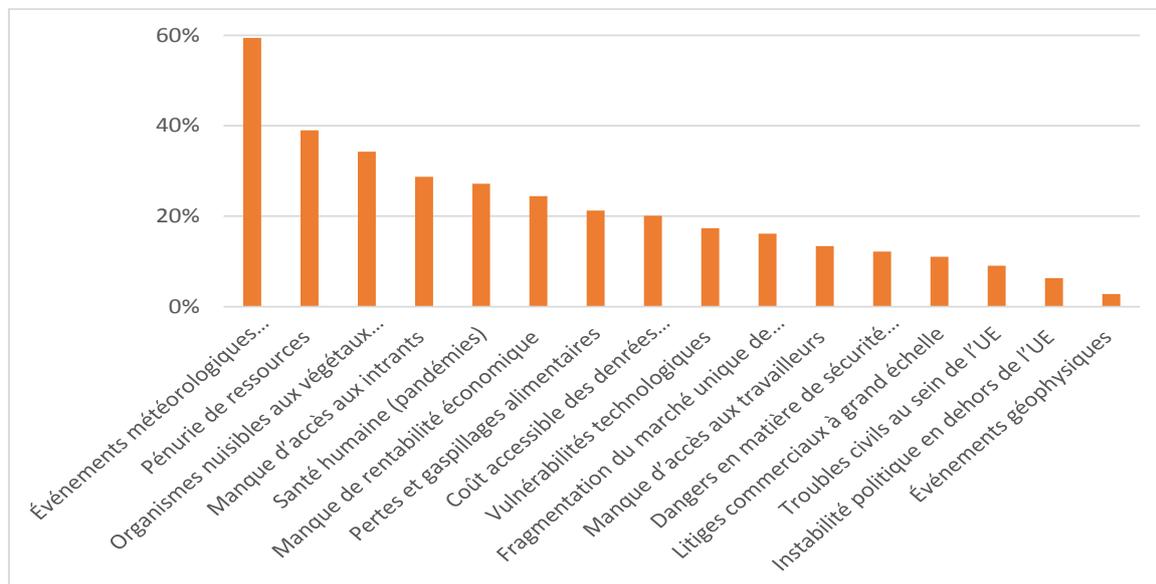
Interrogés sur la résilience globale du système alimentaire de l'UE, de nombreux répondants (34 %) ont classé le niveau de résilience entre 4 et 5 sur une échelle allant de 1 à 5 (5 représentant une forte résilience). Ce pourcentage était encore plus élevé (59 %) parmi les répondants d'entreprises et d'associations professionnelles, ce qui montre un degré de confiance relativement élevé dans la capacité des systèmes alimentaires de l'UE à faire face aux crises. Seuls 28 % des répondants estiment que le système alimentaire de l'Union n'est pas résilient et ils sont encore moins nombreux à estimer qu'il ne l'est pas du tout (5 % des entreprises et des associations professionnelles).

Près de 60 % des personnes interrogées ont estimé que le changement climatique et ses conséquences (événements extrêmes) constituaient l'une des cinq principales menaces pesant sur le système alimentaire de l'UE. Outre les risques environnementaux et climatiques, les risques liés à la santé (humaine, végétale et animale) et la dépendance à l'égard des importations d'intrants et de produits de base agricoles sont classés parmi les risques les plus importants. Viennent ensuite les risques liés à l'accès aux denrées alimentaires et aux vulnérabilités technologiques. Les perturbations de la libre circulation des marchandises et des personnes, les aspects politiques et géopolitiques, ainsi que les catastrophes géophysiques, sont moins perçus comme des menaces. En outre, des menaces non prévues dans le questionnaire ont été mentionnées dans la catégorie «Autres», à savoir: la réduction des surfaces consacrées à l'agriculture, l'augmentation

¹ Déjà commencée par la publication d'une feuille de route exposant les questions examinées (disponible de décembre 2020 à janvier 2021): <https://europa.eu/!kX77kj>.

des normes environnementales entravant la capacité de production, et le vieillissement accru entraînant une diminution du nombre d'agriculteurs, en particulier des agriculteurs familiaux.

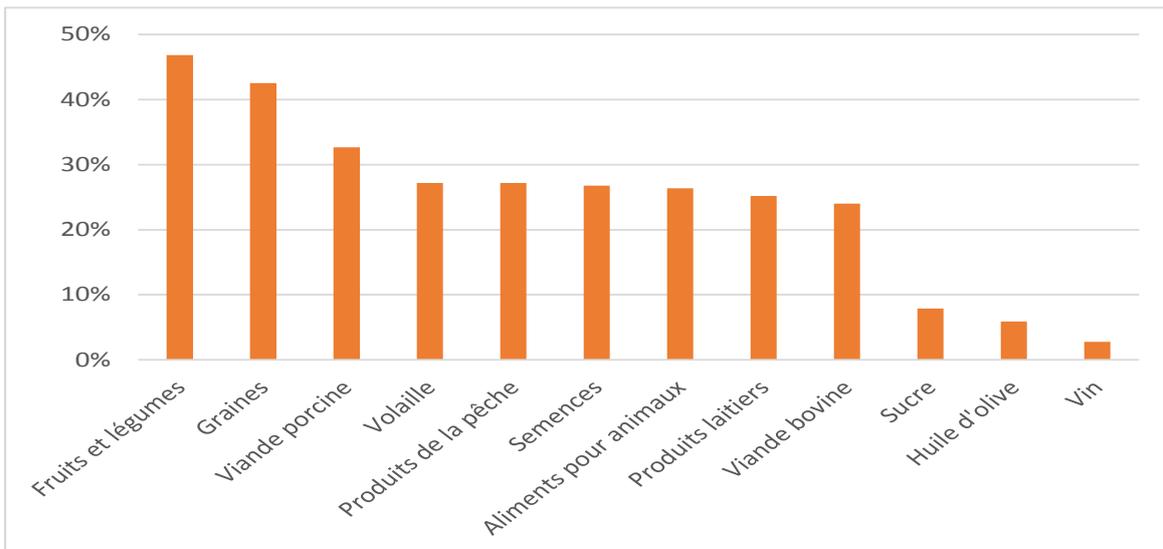
Graphique 1: Principales menaces pesant sur le système alimentaire de l'UE sélectionnées par les répondants (réponses multiples)



Interrogés sur la vulnérabilité des étapes de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, plus de 60 % des répondants ont indiqué que la production primaire était une phase vulnérable. Si la moitié des répondants considèrent également que les activités de fourniture d'intrants sont vulnérables, cela semble être le cas dans une moindre mesure (25 à 40 % des répondants) pour le commerce, les transports, la logistique et la transformation. Les maillons finaux (commerce de détail et services alimentaires) de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ne sont pas perçus comme vulnérables (moins de 10 % des répondants).

Les secteurs perçus comme les plus exposés aux risques sont les fruits et légumes et les céréales, plus de 40 % des répondants les indiquant parmi les plus vulnérables. La viande, les produits de la pêche et les intrants (aliments pour animaux et semences) suivent avec 25 à 30 % des répondants, tandis que le sucre, l'huile d'olive et le vin ne sont pas perçus par beaucoup parmi les secteurs les plus vulnérables (moins de 10 % des répondants).

Graphique 2: Secteurs considérés comme les plus exposés aux menaces



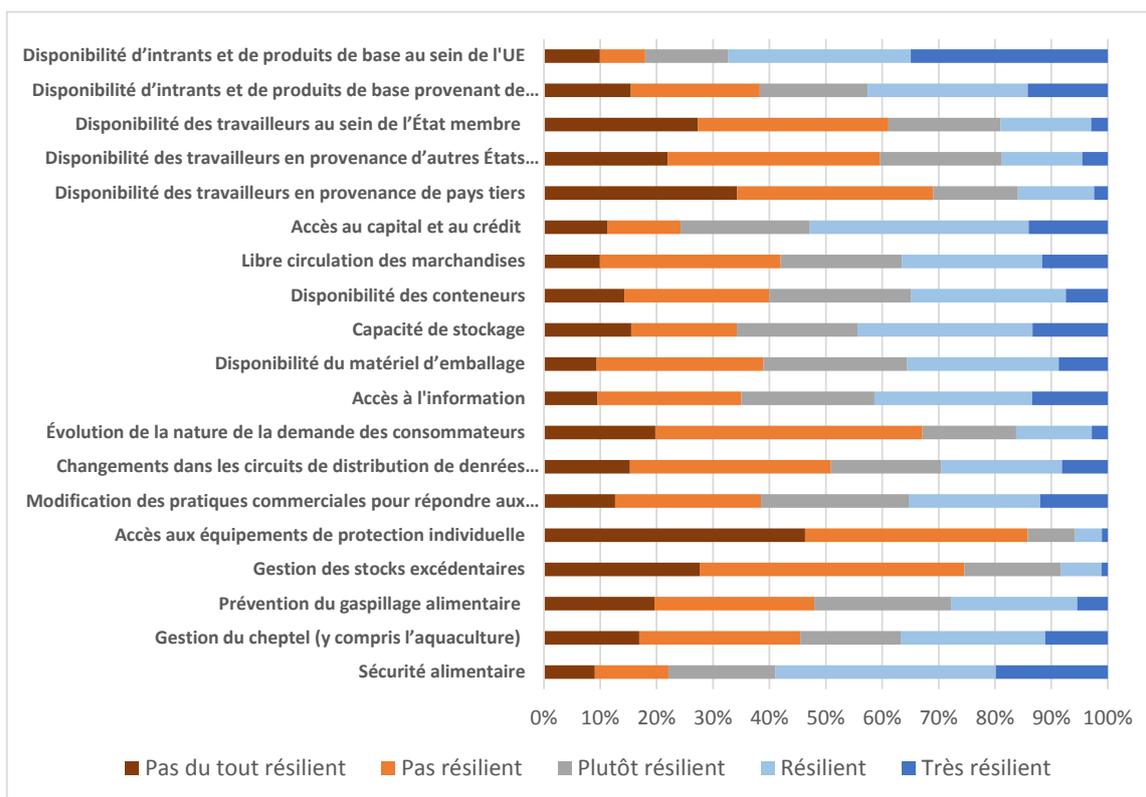
3. Questions liées aux enseignements tirés de la crise de la COVID-19

La perception de la résilience des systèmes alimentaires de l'UE dans les premières phases de la pandémie de COVID-19 n'est pas sensiblement différente de la perception globale rapportée ci-dessus, 35 % des répondants la classant entre 4 (résilient) et 5 (très résilient) sur une échelle de 1 à 5, et 25 % estimant qu'ils ne sont pas résilients ou pas du tout résilients.

En examinant de plus près les différents aspects des systèmes alimentaires de l'UE, on constate que l'accès aux équipements de protection individuelle (85 % des répondants), la gestion des stocks excédentaires (75 % des répondants) et la disponibilité de travailleurs en provenance de pays tiers (69 % des répondants) ont été perçus comme les domaines les moins résilients du secteur alimentaire (pas ou pas du tout résilient).

La disponibilité des intrants (semences, aliments pour animaux, engrais, etc.), des produits de base et des produits agroalimentaires en provenance de l'UE, la sécurité alimentaire globale au sein de l'UE et l'accès au capital et au crédit ont été perçus essentiellement comme résilients-très résilients (avec respectivement 67 %, 59 % et 53 % des répondants).

Graphique 3: Évaluation de la résilience des systèmes alimentaires de l'UE pendant la pandémie de COVID-19 dans différents domaines

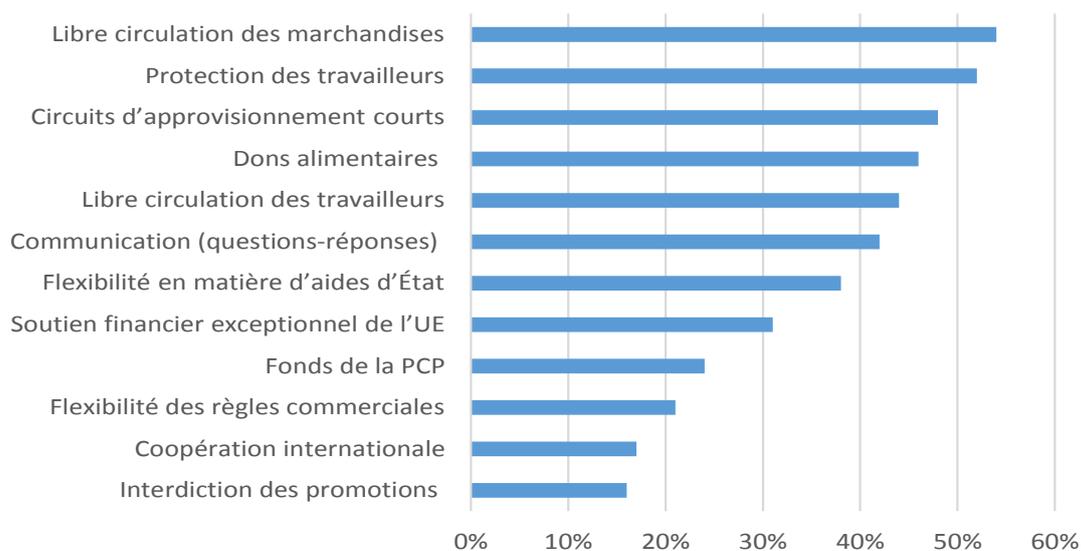


Les trois mesures suivantes des pouvoirs publics ont été classées en premier en ce qui concerne leur utilité (utile ou très utile) aux premiers stades de la pandémie de COVID-19:

- (i) mesures de protection du marché unique: permettre la libre circulation des marchandises (communication de la Commission sur les voies réservées), avec 54 % de l'ensemble des répondants;
- (ii) mesures visant à protéger les travailleurs dans la chaîne d'approvisionnement (disponibilité d'équipements de protection, par exemple), avec 52 % des répondants;
- (iii) mesures visant à promouvoir les circuits d'approvisionnement courts et/ou l'alimentation locale ou régionale, avec 48 % des répondants.

D'autres mesures ont été jugées utiles, telles que l'acheminement des excédents alimentaires vers les structures de dons afin d'éviter le gaspillage alimentaire, le fait d'assurer la libre circulation des travailleurs ou une communication claire, comme c'était le cas en matière de sécurité alimentaire avec la publication de questions-réponses². Le soutien financier des États membres et de l'UE, favorisé par des règles temporaires plus souples en matière d'aides d'État, a également été jugé très utile par 38 % (États membres) et 31 % (UE) des répondants. Une petite minorité de répondants estime que l'interdiction des promotions au niveau du commerce de détail est utile.

Graphique 4: Évaluation de l'utilité des mesures prises par les pouvoirs publics au cours de la COVID-19 (% des répondants estimant qu'elles ont été très utiles)



Les mesures mises en œuvre par le secteur privé ont également été jugées utiles (par au moins 40 % de répondants), telles que la communication et le partage d'informations par l'intermédiaire d'associations professionnelles, le dialogue avec les pouvoirs publics sur les questions essentielles liées à la chaîne d'approvisionnement, la coopération entre les parties concernées aux différents stades de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et au même stade, l'utilisation des technologies de l'information pour le commerce (les ventes directes en ligne ou les plateformes permettant de mettre en relation des fournisseurs ayant des excédents alimentaires avec les banques alimentaires ou d'autres organisations, par exemple).

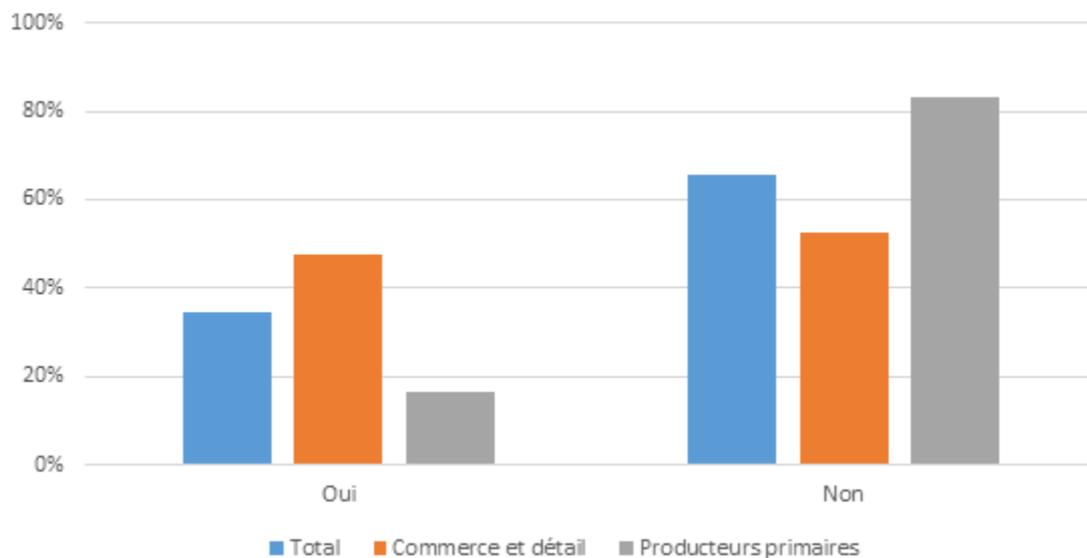
² https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-04/biosafety_crisis_covid19_qandas_fr.pdf.

Les répondants correspondant aux catégories des entreprises et des associations professionnelles ont également été invités à évaluer les difficultés qu'ils ont rencontrées au cours de la pandémie de COVID-19. Les entreprises et les associations professionnelles ont constaté que les flux commerciaux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE étaient fortement perturbés, plus d'un quart des répondants ayant estimé que le transport transfrontière, intra-UE ou extra-UE de marchandises était beaucoup plus difficile qu'habituellement. Une proportion plus importante des personnes interrogées ont toutefois constaté que les mouvements de biens en dehors de l'UE (exportations et importations) étaient moins affectés que les flux commerciaux au sein de l'UE. Elles ont pointé comme autres difficultés majeures la circulation transfrontalière des travailleurs (notamment en ce qui concerne les travailleurs de pays tiers, tels que les travailleurs saisonniers dans le secteur agricole), les coûts imprévus engendrés par la crise sanitaire, en particulier l'accès au matériel de protection et les perturbations causées par la fermeture des activités des cafés, hôtels et restaurants et des marchés connexes. Les répondants ont également indiqué que les difficultés logistiques (transport) et la nécessité d'obtenir des informations de la part des autorités publiques avaient représenté une difficulté significative, mais dans une moindre mesure. L'accès aux intrants et aux services (y compris l'information) ainsi que la recherche de nouveaux débouchés tels que le commerce électronique, la valorisation en tant que non alimentaire ou les dons aux banques alimentaires ont été moins considérés comme des difficultés. Le manque d'harmonisation entre les États membres n'est pas considéré comme un problème majeur.

4. Questions liées à la préparation et au plan d'urgence pour l'approvisionnement et la sécurité alimentaires dans l'UE

Les entreprises et les associations professionnelles (dont les «exploitants», 38 % du nombre total de répondants) ont été interrogées sur la question de savoir si elles disposaient de plans de gestion des risques ou de plans d'urgence avant la pandémie. Seul un tiers des exploitants avaient mis en place des plans d'urgence avant la pandémie. Cette part était encore plus faible pour les producteurs primaires (agriculture et pêche): 17 %. Près de la moitié (45 %) de ceux qui disposaient de tels plans les ont jugés très utiles, tandis que moins de 10 % seulement d'entre eux les ont jugés inutiles.

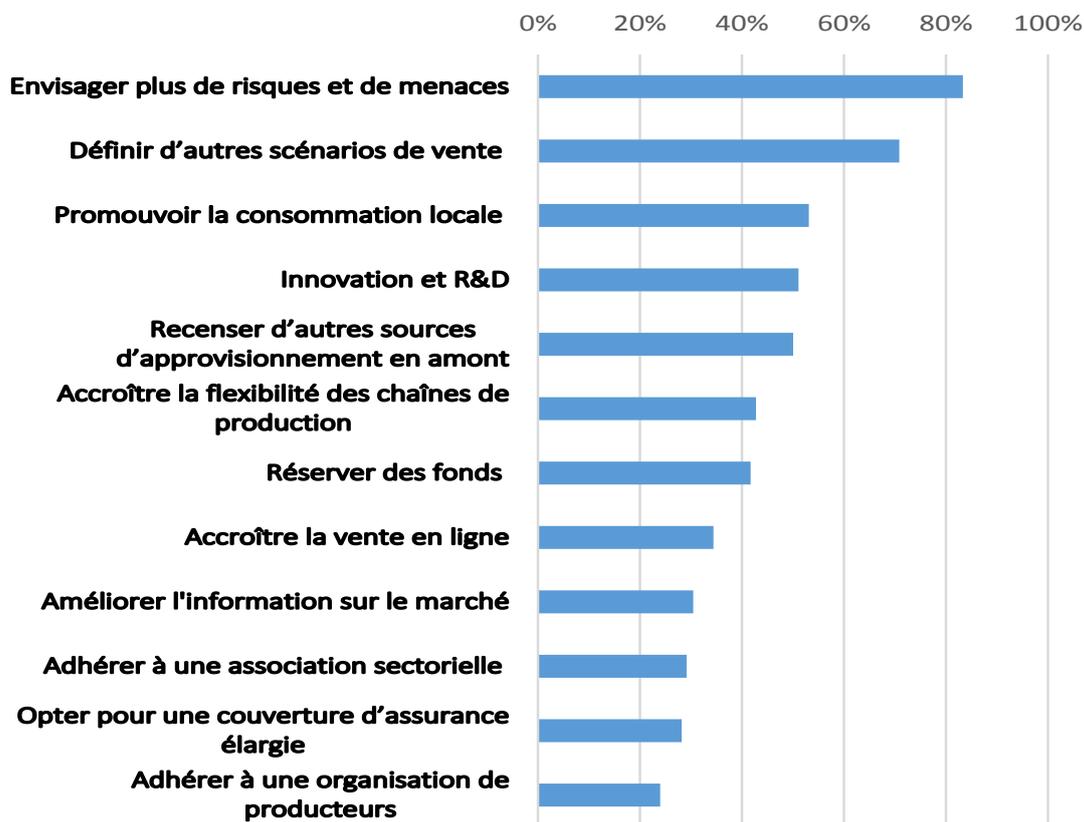
Graphique 5: Part des exploitants ayant des plans de gestion des risques/d'urgence avant la pandémie de COVID-19



Une petite majorité d'entreprises et d'organisations professionnelles (53 %) qui ont répondu au questionnaire estiment qu'elles sont bien à très bien préparées à d'éventuelles perturbations en cas de crise. Toutefois, il existe une différence entre les exploitants du commerce et du commerce de détail (confondus), qui se sentent confiants quant à leur degré de préparation pour 57 % d'entre eux, et les exploitants de la production primaire (agriculture et pêche), dont seule une petite partie se sentent préparés (26 %).

Les exploitants sont susceptibles de changer leurs approches en matière de gestion des risques et de planification des mesures d'urgence après la pandémie, notamment en tenant compte d'un éventail plus large de risques et de menaces (83 % des exploitants ayant répondu) et en définissant d'autres scénarios de vente en cas de fermeture ou de perturbation du marché (71 % des exploitants ayant répondu). La promotion des ventes locales et des ventes en ligne est également mentionnée parmi les autres circuits de vente à développer. Les scénarios de rechange pour l'achat d'intrants ou les investissements dans la recherche et le développement attirent également une majorité des répondants. Les autres approches moins plébiscitées, avec moins de 30 % des exploitants ayant répondu, concernent l'élargissement de la couverture d'assurance ou l'adhésion à des structures collectives. L'accès à de plus amples informations n'est pas non plus évoqué par de nombreux répondants, mais l'accès aux informations sur le marché est déjà considéré comme bon.

Graphique 6: Modification des approches de gestion des risques des exploitants après la pandémie de COVID-19

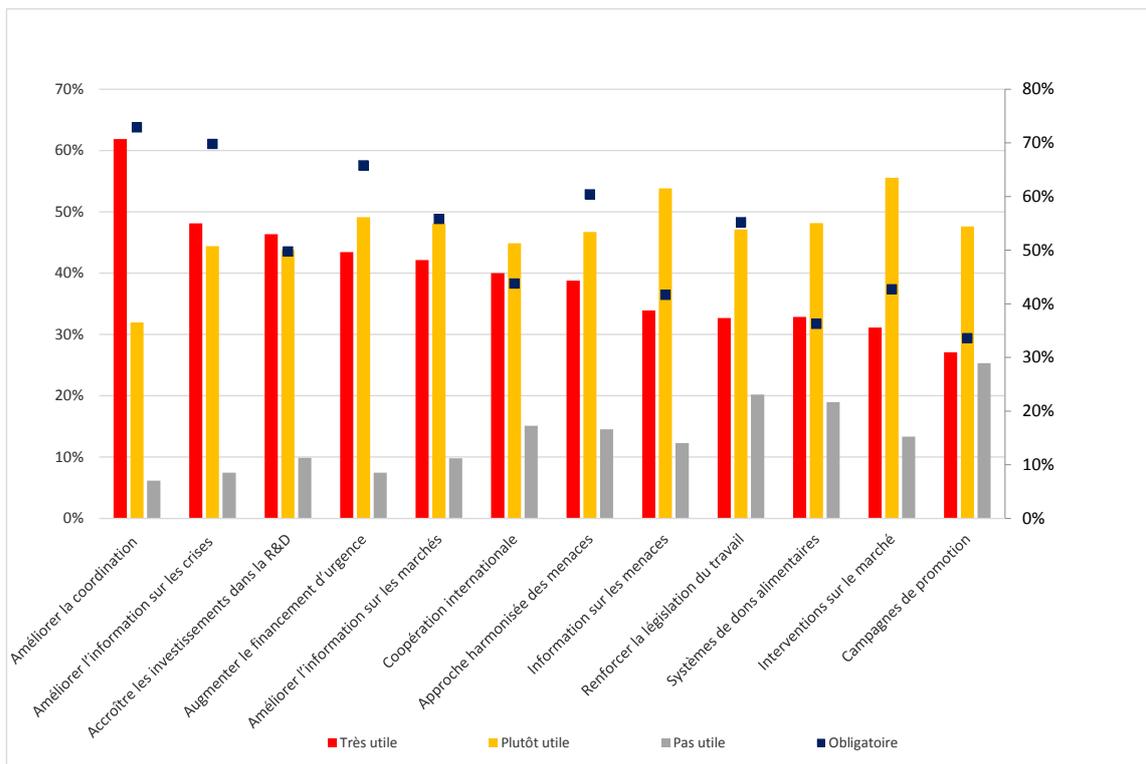


Lorsqu'on leur demande où ils pensent qu'une action supplémentaire de l'UE serait la plus utile pour être mieux préparés, la majorité des répondants (plus de 60 %) jugent très utile d'«améliorer la coordination et la communication». Les autres propositions jugées très utiles par les exploitants comprennent des informations, sur l'évolution de la crise (48 %), sur l'évolution du marché (42 %) et sur les menaces (34 %). Cet appel à davantage d'informations est encore plus prégnant chez les producteurs primaires. La coopération et la coordination renforcées ainsi que l'amélioration de l'information sur l'évolution des crises sont les domaines dans lesquels les répondants estiment qu'il est le plus nécessaire de prendre des mesures obligatoires au niveau de l'UE (plus de 70 % des répondants). Le financement et les investissements sont également jugés assez utiles, pour les cas d'urgence ou la recherche et le développement.

Le renforcement de la coopération avec la communauté internationale et l'harmonisation des approches en matière de menaces au sein de l'UE sont également soutenus. Cette dernière harmonisation est particulièrement saluée par 60 % des exploitants du secteur du commerce alimentaire et du commerce de détail (60 % ont estimé qu'elle était très utile).

L'intervention sur le marché, les campagnes de promotion, le renforcement de la législation du travail et le maintien des dons alimentaires ont été jugés relativement moins utiles par les répondants.

Graphique 7: Utilité de nouvelles actions pour l’approvisionnement alimentaire et la sécurité alimentaire et d’une action obligatoire de l’UE



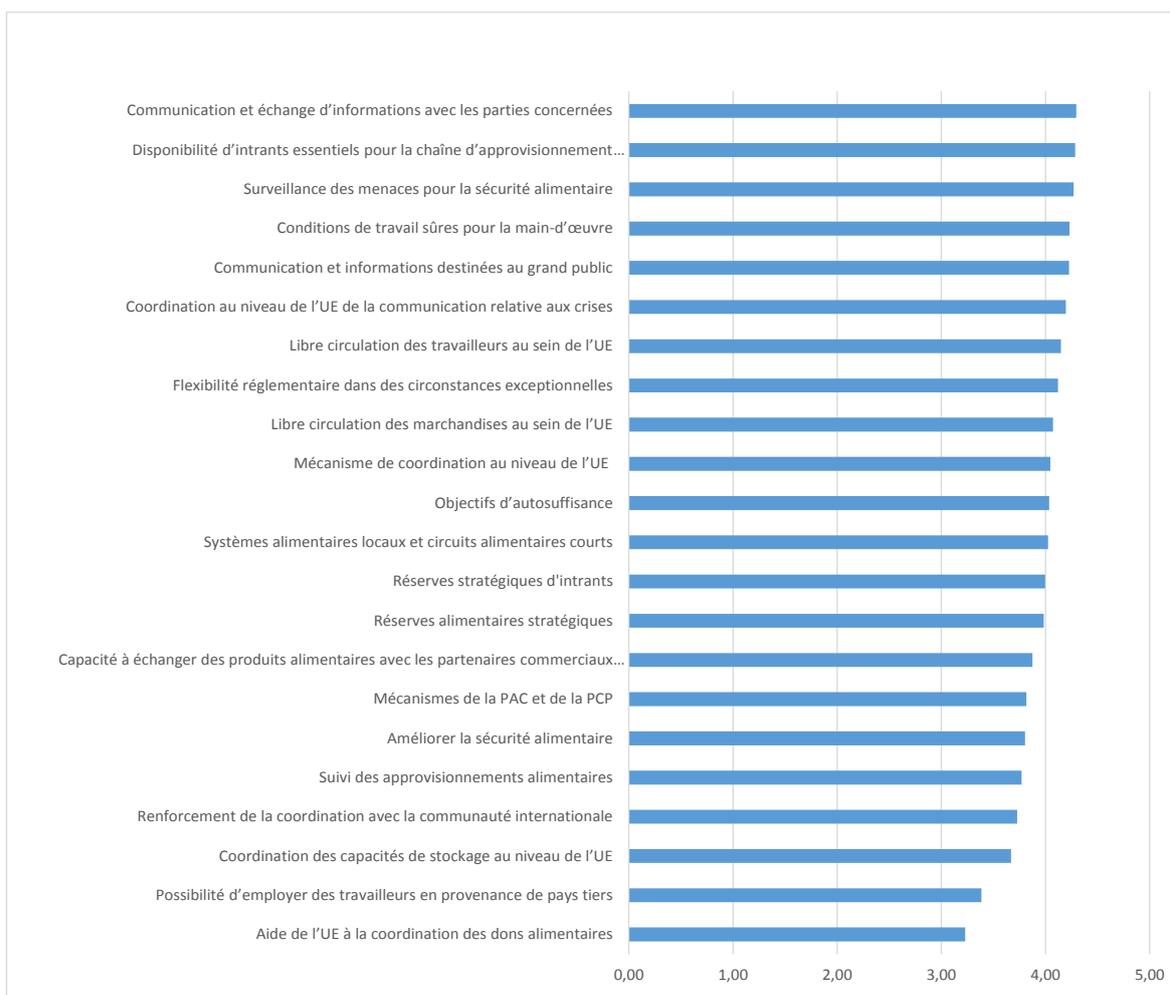
Enfin, les participants au questionnaire ciblé ont répondu à une question sur les éléments susceptibles d’être intégrés dans un plan d’urgence de l’UE visant à garantir l’approvisionnement alimentaire et la sécurité alimentaire dans l’UE. Les répondants ont classé par degré d'utilité une liste de propositions sur une échelle allant de 1 (pas utile) à 5 (très utile). La figure 8 ci-dessous montre la note moyenne pour chaque proposition entre 3,2 et 4,3.

Trois thèmes occupent une place importante dans les réponses. Ils concernent:

- la nécessité d’une communication et d’une information coordonnées pour les acteurs de la chaîne d’approvisionnement et pour le grand public;
- le recensement des vulnérabilités et, en particulier, de la disponibilité des principaux intrants;
- la disponibilité et la protection des travailleurs.

D’autres propositions, telles qu’un mécanisme général de coordination, la nécessité de maintenir la liberté de circulation des marchandises et celle de faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre des règles et des politiques en période de crise obtiennent des résultats élevés. Le maintien de réserves stratégiques ou le contrôle des niveaux d’autosuffisance ne viennent qu’après les éléments susmentionnés. Les propositions les moins soutenues (bien qu’elles aient encore une note moyenne de 3 ou plus, c’est-à-dire plutôt utile) concernent la coopération internationale, la coordination des capacités de stockage ou les dons alimentaires.

Graphique 8: Note moyenne pour les éléments à inclure dans un plan d'urgence (de 1 pas utile à 5 très utile)



5. Synthèse des contributions écrites des répondants

Vingt-trois personnes interrogées (ONG, groupes de la société civile, institutions publiques et représentants de l'industrie des pays de l'UE et d'ailleurs (CH)) ont accompagné leurs réponses au questionnaire par des documents.

La plupart des contributeurs soutiennent l'initiative de la Commission et estiment que tous les acteurs actifs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire ont un rôle important à jouer en temps de crise.

En ce qui concerne le **processus**, plusieurs réponses soulignent l'importance d'une bonne **coordination** entre les États membres et les institutions de l'UE:

- créer un forum permanent de gestion des crises qui pourrait servir de plateforme aux délégués représentant la Commission, les États membres et tous les acteurs du secteur alimentaire;
- mettre en place un point de contact central pour assurer l'information en cas de crise alimentaire, y compris sur les marchés mondiaux;
- élaborer des protocoles spécifiques, par exemple pour distinguer un incident alimentaire d'une crise alimentaire, sur quand/comment fournir l'information dans le cadre d'une alerte précoce, etc.;

- mettre en place une plateforme numérique ouverte permettant de partager les bonnes pratiques en matière de gestion des risques existant au niveau national et à celui de l'UE;
- associer toutes les parties concernées de la chaîne alimentaire animale et humaine;
- veiller à ce que la capacité de détection précoce et de gestion des crises alimentaires soit suffisamment développée;
- recenser et mettre en place un réseau d'expertise en matière de gestion des crises au niveau sectoriel, y compris au niveau international et au sein des organisations alimentaires.

Certaines parties concernées ont mis l'accent sur le rôle crucial de la **communication** dans la gestion des crises:

- nécessité d'améliorer la communication scientifique des États membres et de l'UE;
- besoin d'un service d'assistance en matière de communication.

Les contributions des parties concernées mentionnent de nombreux points qui pourraient être pris en considération, les principaux étant les suivants:

- **Fonctionnement du marché unique de l'Union**
 - Les contrôles aux frontières au sein du marché unique et dans les ports sont considérés comme une menace pour la sécurité alimentaire.
 - Les voies réservées au transport des denrées alimentaires et des aliments pour animaux sont considérées comme essentielles pour éviter une crise alimentaire.
 - L'industrie des denrées alimentaires et des aliments pour animaux doit relever de la catégorie des activités «critiques ou essentielles» et faire l'objet d'exemptions en matière de restrictions à la libre circulation.
 - Il convient de mettre l'accent sur les étapes du transport et de la logistique: le transport de denrées alimentaires et de marchandises ont entraîné des retards et une augmentation des coûts de transport.
 - Une utilisation accrue des outils numériques pourrait contribuer à faciliter les procédures aux frontières, par exemple en permettant l'utilisation de copies électroniques des certificats.
- **Questions liées à l'approvisionnement alimentaire et aux intrants**
 - Aider les fabricants à accroître les approvisionnements essentiels en additifs indispensables pour l'alimentation animale.
 - Garantir la sécurité des semences et l'approvisionnement en semences en période de crise.
 - Augmenter considérablement la production aquacole dans l'Union européenne.
 - Soutenir la transition vers une production plus végétale destinée à la consommation humaine et le développement des nouvelles sources de protéines.
 - Renforcer certaines dispositions relatives au bien-être des animaux (assurer la continuité des soins vétérinaires en cas de crise, etc.).
- **PAC et autres instruments législatifs**

- Des instruments de la PAC bien conçus et ciblés, un budget suffisant préservé du budget, un mécanisme de déclenchement clair fondé sur des critères objectifs à définir et la flexibilité sont les éléments clés mis en évidence par plusieurs contributions.
- L'encadrement des aides d'État et les dérogations aux règles de concurrence devraient rester temporaires.

- **Questions liées aux travailleurs**
 - Les travailleurs saisonniers et transfrontaliers doivent être qualifiés de «travailleurs critiques» (en veillant à ce que ces travailleurs puissent atteindre leur lieu de travail)³.
 - Des possibilités doivent être créées pour faciliter l'accès des agriculteurs à une autre main-d'œuvre, notamment en attirant les travailleurs licenciés dans d'autres secteurs.
 - Fournir des équipements de protection aux travailleurs de la chaîne d'approvisionnement.
- **Transparence**
 - Garantir la transparence du marché en fournissant en temps utile des informations sur le marché afin d'empêcher les achats provoqués par la panique et de renforcer la confiance dans les marchés.
 - Des informations fiables en matière de santé publique devraient être fournies en temps utile par des autorités publiques telles que l'EFSA, l'OMS et l'ECDC.
 - Poursuivre le développement d'outils d'analyse capables de détecter les pénuries potentielles de produits de base critiques et de réaliser une évaluation de la vulnérabilité.
- Le rôle du **commerce international** a été principalement considéré comme faisant partie de la solution à la sécurité alimentaire plutôt que comme une partie du problème, et en ce qui concerne non seulement les denrées alimentaires mais aussi les intrants nécessaires.
 - Nécessité de mettre en œuvre l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et des stocks de sécurité alimentaire compatibles avec les règles de l'OMC.
 - Importance des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux afin de limiter les restrictions commerciales (les restrictions à l'exportation, par exemple) sur les denrées alimentaires.

Plusieurs entités actives dans l'**emballage alimentaire** ont répondu et souligné le rôle essentiel de celui-ci.

Les parties concernées sont enclines à penser que le plan d'urgence doit être **mis à jour en permanence** et qu'il devrait **pouvoir s'adapter à l'évolution des crises**, et que l'**évaluation post-crise** sera cruciale.

³Ce qui est déjà prévu dans la [communication de la Commission intitulée «Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19»](#).