

## BIO : IL FAUT REVOIR NOTRE COPIE

**Le secteur agroalimentaire français traverse une crise profonde et les tentatives pour y remédier se sont trop souvent focalisées sur les aides à l'agriculture. Le problème structurel de la filière alimentaire française se situe pourtant en aval : les industries de transformation alimentaire manquent de compétitivité. Avec la montée du bio, entre autres nouveaux modes de consommation, le moment est opportun pour valoriser la qualité des produits français. Malheureusement, les industries bios sont les grandes oubliées des politiques publiques et le déficit commercial en produits transformés bios est abyssal. Il n'est cependant pas trop tard pour rectifier le tir et inclure dans ces politiques un volet de développement industriel, qui comprendrait un suivi chiffré ainsi que des politiques de financement et d'innovation.**

À l'occasion d'un mémoire de fin d'études au Corps des mines, nous avons été amenés à travailler sur les industries agroalimentaires. Après avoir réalisé de nombreux entretiens avec des industriels, des associations professionnelles et des acteurs publics, nous avons choisi d'étudier la filière de l'alimentation biologique pour son grand potentiel et sa croissance fulgurante. Notre étude nous a conduits à mettre en lumière la fragilité des industries bios françaises et l'impasse des politiques publiques en la matière, toutes deux dissimulées par l'euphorie autour de ce mode de consommation.

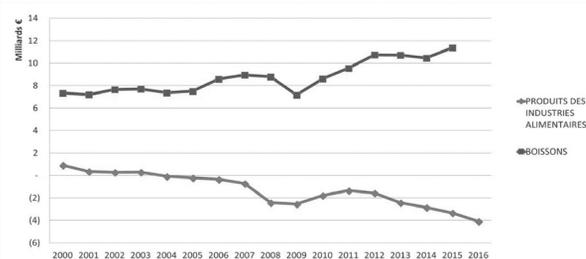
### LA FRANCE, PUISSANCE AGROALIMENTAIRE EN DÉCLIN

#### Les industries alimentaires françaises en péril

Les industries agroalimentaires constituent le premier secteur manufacturier français avec un peu plus de 17 000 entreprises et 550 000 emplois. Il s'agit d'un secteur clé pour la France avec une participation positive à la balance commerciale de 8 milliards d'euros en 2016, et c'est le troisième poste d'exportation derrière les industries chimiques et l'aéronautique. Mais lorsque l'on décompose ce résultat, on constate que deux tendances sont actuellement à l'œuvre : l'excédent des industries de fabrication de boissons a augmenté régulièrement depuis 2000 pour atteindre près de 12 milliards d'euros en 2016, alors que le solde des industries alimentaires hors boisson, encore positif en 2000, n'a fait que se dégrader pour s'établir à 4 milliards d'euros de déficit



en 2016. Pourtant, la fabrication de boissons ne représente que 8 % des emplois et 25 % de la valeur ajoutée des industries agroalimentaires<sup>1</sup>. Les faillites des industriels de l'alimentaire (hors boisson) ont d'ailleurs tendance à être plus fréquentes que pour les autres industries<sup>2</sup>, avec des exemples retentissants cette année comme le volailler Doux ou le charcutier Jean Caby. Néanmoins, les industries alimentaires ne constituent pas un secteur homogène, les situations des différentes branches sont très diverses : par exemple, on observe un excédent solide pour les produits laitiers ainsi que pour les produits du travail des grains et amylacés.



#### Les pouvoirs publics sont tournés vers l'agriculture

Depuis la mise en place de la politique agricole commune (PAC) en 1962, la stratégie française s'est tournée vers la modernisation et le développement agricole. Ces deux objectifs sont aujourd'hui atteints : la France possède la plus grande surface agricole utile

des pays de l'Union européenne et est exportatrice de produits bruts, même si la chute des cours du blé a récemment réduit la balance commerciale agricole française. Malheureusement, ce système est très dépendant des aides de la PAC qui représentent environ 9 milliards d'euros par an.

En aval de la filière, les industries alimentaires pâtissent d'un manque d'attention de la part des pouvoirs publics. Sur les 11,4 milliards d'euros de crédits européens alloués à la politique de développement rural de 2014 à 2020, les industries alimentaires ne se sont vu attribuer que 304 millions d'euros, soit moins de 3%. Le constat est le même pour les aides à l'innovation. Le programme d'investissement d'avenir, qui s'est terminé en 2017, n'a consacré que 120 millions d'euros à l'agroalimentaire alors que l'aéronautique a pu bénéficier d'un montant de 1,3 milliards d'euros.

Le résultat de cette politique n'est pas surprenant : la France exporte des produits bruts et importe des produits transformés. Un des exemples les plus frappants de ce contraste concerne la production de pommes de terre. En 2016, la France exportait environ 2,6 millions de tonnes de pommes de terre brutes pour un solde positif de 770 millions d'euros, mais importait 420 000 tonnes de pommes de terre transformées (surgelées et en conserves) pour un déficit de 360 millions d'euros<sup>3</sup>.

### **La France mauvaise élève de l'Europe pour la transformation alimentaire**

Le problème industriel français est-il un problème européen ?

Après tout, la PAC s'applique de manière identique en Europe et, récemment, la concurrence internationale pour les produits agroalimentaires s'est accrue avec l'arrivée de pays émergents, comme le Brésil, qui exporte ses viandes. Nous avons choisi d'exploiter des données issues de la banque mondiale afin de comparer les balances commerciales des industries alimentaires hors boisson pour la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie<sup>4</sup>. La France n'est pas

le seul pays à être importateur de produits alimentaires transformés, l'Italie affiche également, dans ce domaine, un solde commercial négatif proche du solde français. Cependant, et de manière plus inquiétante, la France est le seul pays pour lequel le solde a chuté continuellement entre 2012 et 2016 (-2,3 milliards de dollars), alors que tous les autres pays ont vu leur balance commerciale s'améliorer. Différents facteurs expliquent ces résultats. L'excédent alimentaire allemand a légèrement augmenté (+400 millions de dollars) et repose sur un nombre important d'ETI exportatrices ainsi que sur la compétitivité coût de ses entreprises. La balance commerciale italienne (+3,4 milliards de dollars) a cru de manière spectaculaire grâce aux spécialités traditionnelles du pays, notamment les viandes, charcuteries, fromages et pâtes alimentaires. Cela fait suite à la politique mise en place pour valoriser l'image de marque des produits italiens depuis l'exposition universelle de Milan en 2015 qui avait pour thème "Nourrir la planète, énergie pour la vie". L'accroissement de l'excédent espagnol (+2,3 milliards de dollars) repose sur les bons résultats de la filière porcine, composée d'entreprises intégrées de l'alimentation animale jusqu'aux abattoirs et qui a bénéficié du soutien de l'État à l'exportation. À la lumière de ces exemples, nous pensons qu'il est à la portée de la France de faire des industries alimentaires un secteur d'excellence. Les actions menées actuellement sur la compétitivité de l'ensemble des industries vont dans le bon sens. Les exemples italiens et espagnols nous démontrent qu'il est également possible de faire levier sur certaines filières pour réussir à l'international.

## **L'OPPORTUNITÉ DU BIO**

### **Un marché en pleine croissance**

Depuis le lancement de labels définissant le bio et assurant la transparence de son cahier des charges – le label français AB en 1985, puis l'Eurofeuille en 2010 – le bio est passé d'un petit mouvement militant à un grand marché de niche et est sur le point de devenir un véritable marché de masse. Le marché bio français a connu des croissances à deux chiffres sur neuf de ces dix dernières années, pour atteindre près de 5 % du marché de l'alimentation en 2017. Cette croissance n'est pas près de s'arrêter et s'est même accélérée récemment, avec près de 20 % de croissance en 2016 et 2017. Les prévisions semblent s'accorder sur une poursuite de ce rythme pendant plusieurs années, avec notamment une contribution de la commande publique (via la restauration collective, voir ci-après) d'1 milliard d'euros envisagée à horizon 2022.

La croissance du marché bio français a été tirée par un système de distribution performant, partagé pour l'essentiel entre les grandes et moyennes surfaces traditionnelles et les enseignes de distribution spécialisées. Ces dernières sont généralement des acteurs historiques du bio revendiquant une approche militante qui met l'accent sur la relation aux fournisseurs et la viabilité de leur approvisionnement, alors que les premières traitent l'approvisionnement bio de manière semblable au conventionnel. Les parts de marché des deux filières dans le bio (respectivement 45 % et 35 % environ) ont cependant peu changé au cours des dix dernières années.

Pour organiser et fédérer le développement du marché bio français, le gouvernement Jospin a créé, en 2001, l'Agence BIO. Organe central du bio français, ses missions principales sont la communication auprès du grand public et des professionnels, l'aide au développement de la filière via un fonds dédié (le fonds Avenir Bio) et la production de statistiques via l'Observatoire national de l'agriculture biologique.

***La France exporte des produits bruts et importe des produits transformés. Par exemple, en 2016, la France exportait 2,6 millions de tonnes de pommes de terre brutes, mais importait 420 000 tonnes de pommes de terre transformées (surgelées et en conserves).***

### **La France déjà en retard dans le bio**

La croissance spectaculaire du marché bio français, sur laquelle les pouvoirs publics et l'Agence BIO communiquent abondamment, cache en réalité un retard. En effet, si la demande et la distribution se portent très bien, il en va différemment de l'offre : les surfaces agricoles certifiées bio sont insuffisantes, et les industries de transformation bio sont peu nombreuses et délaissent des pans entiers du marché. Le résultat est sans appel : la France accuse un déficit commercial abyssal dans le bio, annoncé à 1 milliard d'euros par Emmanuel Macron, mais que notre étude estime plus proche du double, à 1,8 milliard d'euros (soit plus de 20 % du marché bio total de 8,4 milliards d'euros).

Qu'est-ce qui fonctionne donc si mal en France ? Dans un premier temps, on peut regarder, comme le font les pouvoirs publics, dans la direction de l'agriculture. Si l'on compare l'agriculture bio française à celle de ses principaux voisins européens, on note un taux de conversion assez faible en France : 1,8 millions d'hectares, soit 6,3 % de la SAU (surface agricole utile) française est certifiée bio ou en conversion, contre 1,3 millions d'hectares (8 %) en Allemagne, 2 millions (8,5 %) en Espagne et 1 800 000 (14,6 %) en Italie<sup>5</sup>. L'écart apparaît d'autant plus important que les tailles des marchés bios italien et espagnol sont largement inférieures à celles des marchés français et allemand.

Le retard de l'agriculture française dans le bio ne suffit cependant pas à tout expliquer. Ce retard est, par ailleurs, tout relatif : si l'on considère que le bio représente 4,5 % du marché alimentaire, le fait que "seulement" 6,3 % de la SAU française soit certifiée bio ou en conversion – dont 4,5 % d'ores et déjà certifiée bio – ne semble pas, au premier ordre, révéler un retard français dans l'agriculture ni expliquer un tel déficit commercial. Les raisons de la déroute commerciale française dans le bio sont, selon nous, à rechercher davantage dans le maillon intermédiaire de la chaîne de valeur : les industries de transformation de produits bio.

### Un marché de produits transformés

Contrairement à ce que beaucoup pensent, le marché du bio est constitué à 80 % de produits transformés. Ce sont en général des produits laitiers, des biscuits, des légumes cuisinés, qui proviennent d'usines avant de se retrouver dans les rayons. Selon les données publiées par l'Agence BIO dans son rapport annuel, les produits d'épicerie, de crèmerie, de boulangerie, de traiteur ou surgelés représentent 65 % du marché. Le secteur de l'épicerie représente à lui seul un marché de 2 milliards d'euros, alors que les fruits et légumes frais représentent 1,5 milliard d'euros<sup>6</sup>.

Dans ce même rapport, on trouve le détail des importations françaises dans le bio. Le décalage est frappant entre ces données et le discours officiel, selon lequel les principaux produits bios importés sont les fruits et légumes. Ces derniers sont certes fortement importés (692 millions d'euros dont 241 millions d'euros en provenance de pays hors de l'Union européenne), mais la catégorie la plus importée est de loin l'épicerie (1,15 milliard d'euros, dont 603 millions d'euros en provenance de pays hors de l'Union européenne). La France exportant par ailleurs très peu (290 millions d'euros, toutes catégories confondues, hors vin), on constate que les seuls produits d'épicerie bios sont responsables d'environ 1 milliard d'euros de déficit commercial.

L'industrie est donc, davantage que l'agriculture, le maillon faible du bio français. Le terme recouvre des entreprises extrêmement variées. Il est difficile de dégager des besoins ou handicaps communs, d'autant plus que certains sous-secteurs, comme celui des produits laitiers, se portent très bien. On peut cependant relever deux grandes catégories d'entreprises faisant face à des défis assez homogènes : les acteurs historiques du bio et les industriels conventionnels qui se lancent dans le bio. L'enjeu principal des premiers est de croître au rythme du marché ; ils ont des besoins en financement importants pour investir dans des sites de production et créer des produits innovants, mais ils ont souvent une approche militante et peuvent avoir des réticences à ouvrir leurs fonds propres aux investisseurs. Les seconds doivent rendre plus flexibles des lignes de production souvent surdimensionnées pour le bio,

intégrer dans leurs processus l'interdiction de certains additifs par le cahier des charges bio, et adapter leur logistique pour des petites séries. Remédier au retard français sur les produits bios transformés devra donc passer par des propositions de financement et d'accompagnement variées, adaptées à la diversité du paysage industriel agroalimentaire.

### Un programme Ambition Bio 2022 insuffisant

Prenant acte du retard français dans le bio, le gouvernement semble avoir décidé d'agir et a élaboré au premier semestre 2018 un vaste programme, Ambition Bio 2022. Celui-ci se fixe deux objectifs principaux : porter d'ici 2022 les surfaces certifiées bio ou en conversion à 15 % de la SAU française et atteindre 20 % de produits bio dans la restauration collective publique. Pour ce faire, trois leviers financiers sont mobilisés : 630 millions d'euros de fonds FEADER (aides européennes du second pilier de la PAC) et 200 millions d'euros de crédits d'État fléchés sur les aides à la conversion bio ; un doublement du fonds Avenir Bio porté progressivement de 4 millions d'euros à 8 millions d'euros par an ; et une prolongation du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, revalorisé de 2 500 euros à 3 500 euros<sup>7</sup>.

Ce programme s'inscrit dans la continuité du programme Ambition Bio 2017 du précédent quinquennat, dont il reprend de nombreux objectifs et leviers d'action. Il mobilise 1,1 milliard d'euros sur la période 2018-2022, soit une augmentation de 62 % par rapport aux 700 millions d'euros mobilisés sur la période 2013-2017 alors que le marché du bio a progressé de 84 % sur cette même période. Parmi ces fonds, seuls le programme Ambition Bio 2022 conserve les "angles morts" des programmes précédents : ses objectifs ciblent la production agricole et la croissance de la consommation, mais aucun objectif ambitieux n'est avancé pour les industries de transformation bio, qui sont pourtant le "trou dans la raquette" de la filière. C'est donc en appliquant des recettes similaires à celles mises en place pour la filière alimentaire conventionnelle - dont on connaît les effets sur l'industrie - que l'on espère régler un déficit commercial de filière essentiellement creusé par la faiblesse des industries. Face à ce constat, la réponse apportée par les acteurs interrogés s'appuie toujours sur le raisonnement suivant : si les industries françaises du bio n'arrivent pas à produire, c'est parce qu'elles manquent de matières premières, et c'est donc en développant la production agricole bio que nous résoudrons notre faiblesse industrielle. Malheureusement, ce raisonnement est peu appuyé par les faits, la taille importante de la SAU bio de la France (deuxième en Europe derrière l'Espagne), au regard de ses importants imports de produits transformés depuis l'Europe, ne semblant pas être le facteur limitant. Nous craignons donc qu'il relève davantage de l'incantation et du *wishful thinking* que de l'analyse rigoureuse...



## FAVORISER L'ÉMERGENCE D'UN ÉCOSYSTÈME INDUSTRIEL PERFORMANT DANS LE BIO

### Mettre en place un outil statistique adapté à ce nouveau marché et des objectifs chiffrés

Les données disponibles pour étudier le secteur agroalimentaire ne manquent pas, et proviennent majoritairement des bases de l'INSEE et des Douanes. Malheureusement, il n'existe pas de classification spécifique aux produits bios. Les statistiques de l'Agence BIO, basées sur un recoupement de différents sondages, ont été jusqu'ici un guide indispensable pour l'évaluation des politiques publiques, mais il nous semble important de changer d'échelle en adaptant les nomenclatures de l'INSEE et des Douanes à l'état actuel du marché agroalimentaire et de la filière bio. Au niveau européen, il n'existe pas non plus de statistiques détaillées sur les échanges de produits bios entre les États membres<sup>8</sup>.

De telles statistiques permettraient de connaître plus précisément l'état actuel des industries du bio et d'évaluer les politiques publiques. Aucun objectif n'est présent pour les industriels dans le plan Ambition Bio 2022 alors même que des critères chiffrés pourraient être annoncés. Par exemple, les montants des investissements privés dans les outils de transformation bio, et notamment ceux qui ont été financés en partie par l'Agence BIO, pourraient être suivis. D'autres statistiques constituent de bons indicateurs comme le chiffre d'affaires, l'emploi ou l'innovation dans les industries du bio.

### Accompagner la croissance ou la transformation des entreprises

L'Agence BIO est très impliquée dans la structuration des filières bios, mais les moyens dont elle dispose sont faibles au regard des enjeux et du poids économique que représentent les industries du bio. Avec bientôt 8 millions d'euros, le fonds Avenir Bio est en mesure d'accompagner des projets d'organisation et d'investissement dans des petites infrastructures de stockage ou de première transformation. Cette mission est bien assurée et nous semble indispensable à conserver pour structurer les filières autour des producteurs. Deux autres types d'action peuvent également être envisagées.

La croissance des PME du bio doit passer par plus de financements en fonds propres. Le passage à une autre échelle industrielle est un changement de mentalité important pour les entrepreneurs, qui peuvent ainsi hésiter à faire croître la taille de leur entreprise. D'après le peu de données disponibles, les industries du bio seraient d'ailleurs sous-capitalisées, comparativement aux autres industries alimentaires<sup>9</sup>. Il nous semble important de modifier les objectifs de l'Agence BIO pour y ajouter la croissance des PME à plus fort potentiel et d'encourager l'accompagnement, par Bpifrance, des investissements en fonds propres. Un budget spécifique pourrait être accordé à cet opérateur pour les prises de participations dans les industries bios.

Il est par ailleurs indispensable de soutenir les investissements industriels dans le bio, qu'il s'agisse de leaders actuels du marché ou d'industriels conventionnels qui souhaiteraient se convertir.

Pour favoriser ces investissements dans le bio, la mise en place d'un dispositif exceptionnel de suramortissement nous semble un bon outil. Le suramortissement global sur les investissements productifs, mis en place de 2015 à 2017, s'est révélé un outil efficace pour favoriser les investissements industriels. Comparé aux subventions distribuées aux industries alimentaires par les conseils régionaux, un tel crédit d'impôt est non discriminant et réduit l'imprévisibilité des aides pour les industriels. Il devra obligatoirement être examiné comme aide d'État par la Commission européenne, mais nous pensons que, comme la transition énergétique, la transition alimentaire est un des enjeux fondamentaux de ce siècle et doit être financée.

## Reconnaître le bio comme un secteur innovant de l'économie française

L'innovation est au cœur des industries alimentaires, et plus encore des industries du bio. En tant que produits haut de gamme, les produits bios doivent sans cesse se réinventer pour répondre au mieux aux attentes des consommateurs. De nouveaux moyens de traçabilité sur l'origine des produits et la fabrication seront essentiels pour garder la confiance des consommateurs dans le bio. Les séries de production bios sont plus petites et requièrent de réinventer les systèmes logistiques pour rapprocher le producteur et le consommateur. Tous ces défis constituent le futur du système alimentaire français et l'innovation, notamment par les outils numériques et le génie agroalimentaire, sont des mines de compétitivité pour les industriels. La croissance potentielle des industries du bio est impressionnante, comme le démontre le rachat par Danone du leader américain Whitewave pour 12,5 milliards de dollars.

Nous proposons donc la mise en place d'un nouveau volet des programmes d'investissements d'avenir liés aux problématiques des industries du bio. À la *French Tech*, *French Fab*, *French Touch*, nous proposons d'associer symboliquement la *French Food*, car il nous semble que cette logique d'invention de nouveaux procédés et de nouveaux produits est au cœur du patrimoine gastronomique et culturel de la France.

*Adrien Manchon et Ambroise Marigot, ingénieurs des mines*

## NOTE

<sup>1</sup> Source : INSEE

<sup>2</sup> Études périodiques Coface sur les défaillances en France.

<sup>3</sup> Source : Douanes

<sup>4</sup> <https://wits.worldbank.org/>

<sup>5</sup> Dossier « La Bio dans l'Union Européenne » de l'Agence BIO, édition 2017.

<sup>6</sup> Dossier de presse « L'agriculture biologique, un accélérateur économique, à la résonance sociale et sociétale », de l'Agence BIO.

<sup>7</sup> <http://agriculture.gouv.fr/le-programme-ambition-bio-2022-presente-l-issu-du-grand-conseil-d-orientation-de-l-agence-bio>

<sup>8</sup> Source : IFOAM

<sup>9</sup> Étude Natexbio et Asterès, « La transformation bio face au défi de la croissance », 2016

### La Gazette de la société et des techniques

*La Gazette de la société et des techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :  
<http://www.annales.org/gazette.html>

### RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal septembre 2018

#### La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,  
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris  
<http://www.annales.org/gazette.html>

Tél. : 01 42 79 40 84

Fax : 01 43 21 56 84 - mél : [michel.berry@ecole.org](mailto:michel.berry@ecole.org)

N° ISSN 1621-2231.

**Directeur de la publication :** François Valérian

**Rédacteur en chef :** Michel Berry

**Illustrations :** Véronique Deiss

**Réalisation :** PAO - SG - SEP 2 C

**Impression :** France repro



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES