

Compétitivité externe décroissante et vulnérabilités : un besoin d'actions publiques résolues pour l'agroalimentaire

Par Marion GUILLOU

Administratrice indépendante et membre du Haut Conseil pour le climat

Hugues de FRANCLIEU

Directeur de projets, en charge de l'industrie agroalimentaire, à la direction générale des Entreprises (DGE) – Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance

Et Claire SAINT-FÉLIX

Statisticienne et économiste

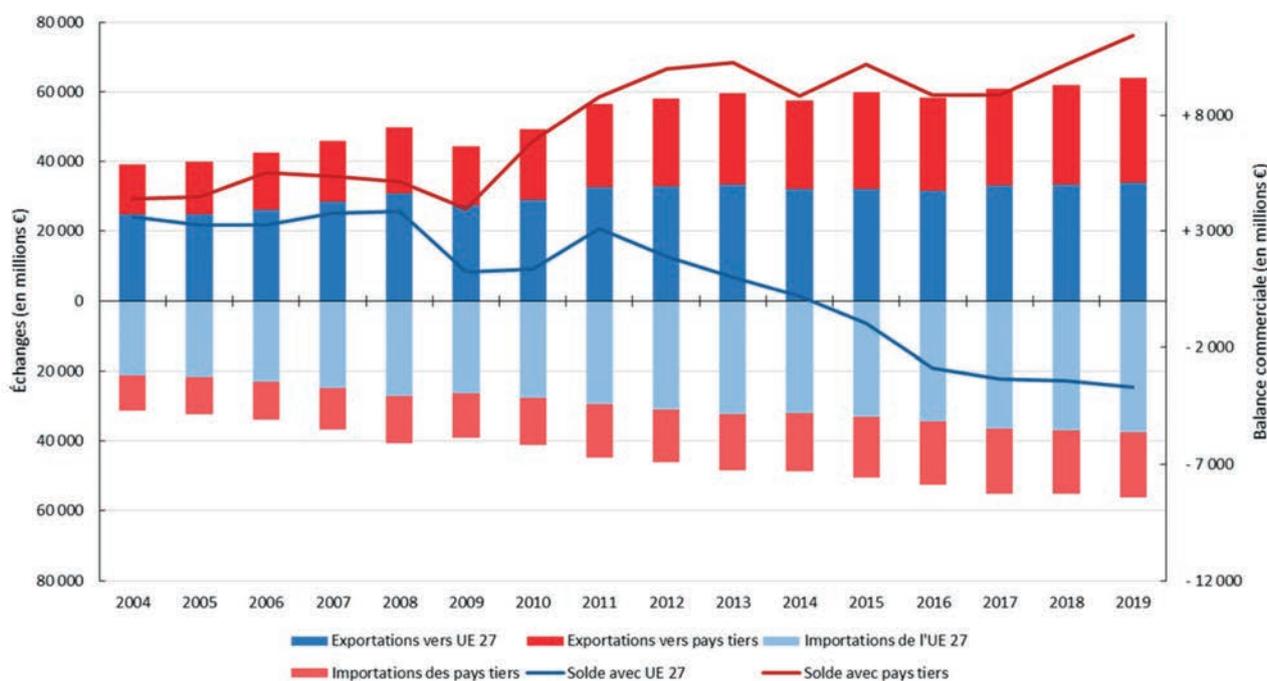
Que s'est-il passé depuis mai 2020 en matière de compétitivité du secteur agroalimentaire français [1] ? Les fondamentaux agronomiques ou économiques n'ont guère changé. La balance commerciale de la France dans ce secteur est toujours globalement excédentaire. Mais sa lente dégradation se poursuit. Le décrochage des parts de marché de la France par rapport à ses principaux concurrents européens est manifeste. Les différents auteurs de cet article attribuent ce décrochage à un manque de « compétitivité » – qu'il s'agisse du coût du travail dans ce secteur, de la faiblesse de ses gains de productivité, de la compétitivité hors-prix ou de causes plus structurelles. Tous les acteurs ne s'accordent pas pour autant sur l'urgence à agir et les remèdes à employer. L'élément nouveau, depuis 2020, est que la « souveraineté alimentaire » est revenue dans les débats. « Déléguer notre alimentation est une folie », disait le Président de la République [2] au début de la crise liée à la Covid-19, alors que les supermarchés peinaient à fournir au rythme souhaité farine, lait ou œufs à des Français redécouvrant le plaisir de pratiquer la pâtisserie à domicile. Dès lors, la résilience de ce secteur devient une préoccupation, un fondement de l'action publique, et certains de ses intrants rejoignent la liste des « biens sensibles » [3].

Le secteur agroalimentaire français reste très important : en Europe, il se classait en 2018 au deuxième rang après celui de l'Allemagne, avec 198 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Mais la part de marché de la France à l'international s'est réduite au fil des années et notre pays se situait en 2019 derrière les États-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas pour les exportations de produits transformés. Comme le constatait la Cour des comptes en 2019, dans son référentiel relatif aux soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et alimentaires [4], « la France n'a pas cessé de perdre des parts de marché dans le commerce mondial des produits agricoles et alimentaires depuis le début des années 2000 » et « la détérioration du solde commercial est particulièrement marquée sur les marchés de l'Union européenne ». C'est en analysant les données du commerce extérieur que tous partagent

le même constat, celui de la dégradation de la compétitivité du secteur, mais sans pour autant en tirer les mêmes conclusions.

Dans cet article, nous allons brièvement rappeler comment cette dégradation a pu être interprétée, en nous limitant à l'industrie alimentaire et en prenant volontairement plusieurs angles de vue successifs. Ainsi, nous passerons en revue les causes classiquement identifiées de cette dégradation. Profitant d'un travail conduit récemment par FranceAgriMer à la demande du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, nous rappellerons ensuite le diagnostic posé à cette occasion par les groupes de professionnels, avant d'interroger certains de ses éléments. Nous concluons en mettant en avant certaines fragilités du secteur identifiées au moment où beaucoup reparlent d'une nécessaire souveraineté alimentaire, laquelle est au fon-

Evolution des échanges de la France en produits agricoles et agroalimentaires



Source : FranceAgriMer d'après TDM

dement de nouvelles mesures de politique publique prises dans le cadre de la relance de notre économie.

« C'est quoi le problème ? » [1]

L'industrie alimentaire ou agroalimentaire (IAA) regroupe les entreprises de la transformation de produits agricoles primaires issus de l'agriculture et destinés principalement à l'alimentation humaine.

Avec 15 479 entreprises et 433 579 salariés en 2018, elle constituait le premier secteur manufacturier (17 % du PIB industriel). Si les microentreprises (moins de 10 salariés et un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 2 millions d'euros par an) représentent 80 % des IAA, le taux d'investissement de ce secteur est cependant supérieur à la moyenne de l'industrie française (20 %, contre 15 %). En 2018, les filières de transformation de la viande et de fabrication des produits laitiers employaient 42 % des salariés du secteur et concentraient 39 % de son chiffre d'affaires. À l'international, l'agroalimentaire était en 2019 le troisième poste d'excédent commercial (7,8 milliards d'euros). Cette performance globale masque toutefois une situation contrastée, l'excédent commercial reposant essentiellement sur les filières Vins et spiritueux et Lait et produits laitiers [5].

Le secteur agroalimentaire n'échappe pas aux effets de la mondialisation. En effet, la libéralisation des échanges a fait apparaître de nouveaux concurrents et provoqué une spécialisation des économies conduisant à une déstabilisation de certains secteurs. Une analyse plus fine serait nécessaire pour distinguer ses effets sur chacune des productions, mais les exemples antinomiques du vin et des fruits et légumes, suffisent à mettre en évidence les effets

de cette spécialisation, qui sont particulièrement marqués à l'intérieur de l'Union européenne (UE) où les barrières tarifaires n'existent plus. Le recul des parts de marché des exportateurs français, particulièrement marqué vis-à-vis des pays de l'UE, n'est pas spécifique au secteur agroalimentaire. Les économistes l'expliquent d'abord par un manque de compétitivité coût. L'explication n'est pourtant pas suffisante pour justifier la situation relative de la France vis-à-vis des Pays-Bas, ou même de l'Allemagne. D'autres éléments interviennent – qualité des produits, faible taille des entreprises et manque d'intégration des filières, coûts environnementaux, etc. –, dont l'impact négatif sur les exportations est difficile à évaluer.

Les causes de ce recul sont donc loin d'être toutes identifiées et chiffrées. Les *Annales des Mines* publiaient en mai 2020 un article [1] sur la compétitivité internationale du secteur agroalimentaire français. Carl Gagné, Karine Latouche et Stéphane Turolla y discutaient les hypothèses classiquement privilégiées : le coût élevé du travail en France, la chute de la productivité globale des facteurs ou des taux de marge en baisse pénalisant l'investissement et l'innovation. Ils soulignaient cependant le fait que les coûts, qu'il s'agisse du coût du travail ou de celui des intrants agricoles, n'ont qu'une influence limitée sur les exportations agroalimentaires. Ils insistaient en revanche sur l'importance de la compétitivité hors-prix, qu'il s'agisse de la qualité réelle ou perçue des produits ou des diverses formes d'adaptation de ceux-ci à la demande diverse des consommateurs, y compris en Europe. Enfin, Carl Gagné *et al.* mettaient l'accent sur l'importance des coûts de distribution, qui expliqueraient mieux que le coût du travail l'écart de performance entre la France et certains de ses concurrents, notamment l'Allemagne. Un tel constat les a

	Solde pays tiers (moyenne 2015-2019)	Solde pays UE (moyenne 2015-2019)	Solde tous pays (moyenne 2015-2019)
Vins et spiritueux	9 241	2 163	11 403
Laits et produits laitiers	3 137	388	3 525
Céréales	2 765	2 883	5 648
Viande et produits carnés	548	1 851	1 303
Animaux vivants et génétique	308	1 583	1 891
Sucre	237	458	695
Produits d'épicerie	- 329	- 3 626	- 3 955
Oléagineux	- 1 540	188	- 1 352
Fruits et légumes	- 2 576	- 3 075	- 5 651
Pêche et aquaculture	- 3 487	- 740	- 4 226
Autres	1 610	- 1 222	388

Amélioration du solde de 25% au moins	Amélioration comprise entre 15 et 25%	Amélioration comprise entre 5% et 15%	Evolution entre -5% et 5%	Dégradation du solde entre -5% et -15%	Dégradation du solde entre -15% et -25%	Dégradation du solde entre -25% et -50%	Dégradation du solde au-delà de -50%
---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------	--	---	---	--------------------------------------

Évolution entre les périodes 2010-2014 et 2015-2019

Source : FranceAgriMer d'après TDM

conduits à proposer différentes réponses. Ainsi, d'après ces auteurs, les certifications comme l'IFS (International Featured Standard) permettraient d'améliorer significativement l'accès des entreprises agroalimentaires aux marchés étrangers. En outre, la force que représente la grande distribution française au travers de ses implantations dans le monde pourrait être mise à profit pour contribuer au développement des ventes des produits français à l'étranger.

En complément de cette analyse des faiblesses relatives de l'industrie agroalimentaire française, vient s'ajouter la remarque faite par la Cour des comptes dans son référentiel du 5 mars 2019, rappelant que les industriels français délocalisent plus facilement leur production à l'étranger que les industriels allemands : ainsi les industriels laitiers français transforment-ils 20 milliards de litres de lait à l'étranger contre près de 24 en France, alors que leurs concurrents allemands ne transforment que 5 milliards de litres à l'étranger, contre 30 sur le territoire de l'Allemagne. Là encore, la situation de l'agroalimentaire n'est pas spécifique. La position géographique de l'Allemagne, à savoir à proximité des nouveaux États membres, lui a en effet permis de développer un modèle original, qui repose sur des échanges de proximité et la pratique du travail détaché, ce que la France n'a pu faire. Il resterait cependant à évaluer plus précisément l'avantage qu'en retirent les industriels allemands, comme il faudrait le faire pour les gains que retirent les industriels français de leurs investissements à l'étranger.

Le diagnostic récent posé par la mission conduite par FranceAgriMer

Le diagnostic est donc difficile. À la demande du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, FranceAgriMer (FAM) procède depuis septembre 2019 à une analyse des causes

de la dégradation de l'excédent commercial agricole et alimentaire qui a été observée ces dernières années. FAM vient de publier ses premiers résultats [6] qui s'appuient à la fois sur des travaux bibliographiques et sur l'expertise des professionnels de dix filières, réunis à cette fin. La synthèse qui en ressort fait une large place aux faiblesses mises en avant par les professionnels et, en creux, à celles qui sont peu ou jamais citées.

Prenons l'exemple des premières pistes de réflexion dégagées par le groupe de travail de la filière Fruits et légumes frais. Son taux d'approvisionnement national et sa balance commerciale ont évolué négativement depuis les années 2000. La balance commerciale correspondante est ainsi passée d'un déficit de 197 millions d'euros en 2005 à un déficit de 932 millions d'euros en 2019.

En matière de compétitivité prix, sont souvent cités pour leur impact négatif : le coût des facteurs de production (travail et intrants), la complexité de la réglementation spécifique au secteur et les hauts standards de la réglementation environnementale, ainsi que l'insuffisance des investissements dans les outils productifs, la digitalisation ou l'innovation. En matière de compétitivité hors-prix, les difficultés de recrutement liées notamment à la faible attractivité du secteur, le manque de capitaux disponibles, la faiblesse de la logistique, l'inadéquation de l'offre à la demande ou les barrières à l'exportation sont mis en avant. Les aléas liés au changement climatique sont aussi cités par certains secteurs professionnels comme une des conditions de la compétitivité. La mise en débat, par secteur, des priorités et des actions à proposer aux pouvoirs publics ou à conduire au sein des interprofessions est l'étape suivante de ce diagnostic indispensable. Cette démarche, qui mobilise les secteurs les plus concernés, devrait permettre d'identifier de possibles remèdes à une

Evolution du taux d'auto-provisionnement

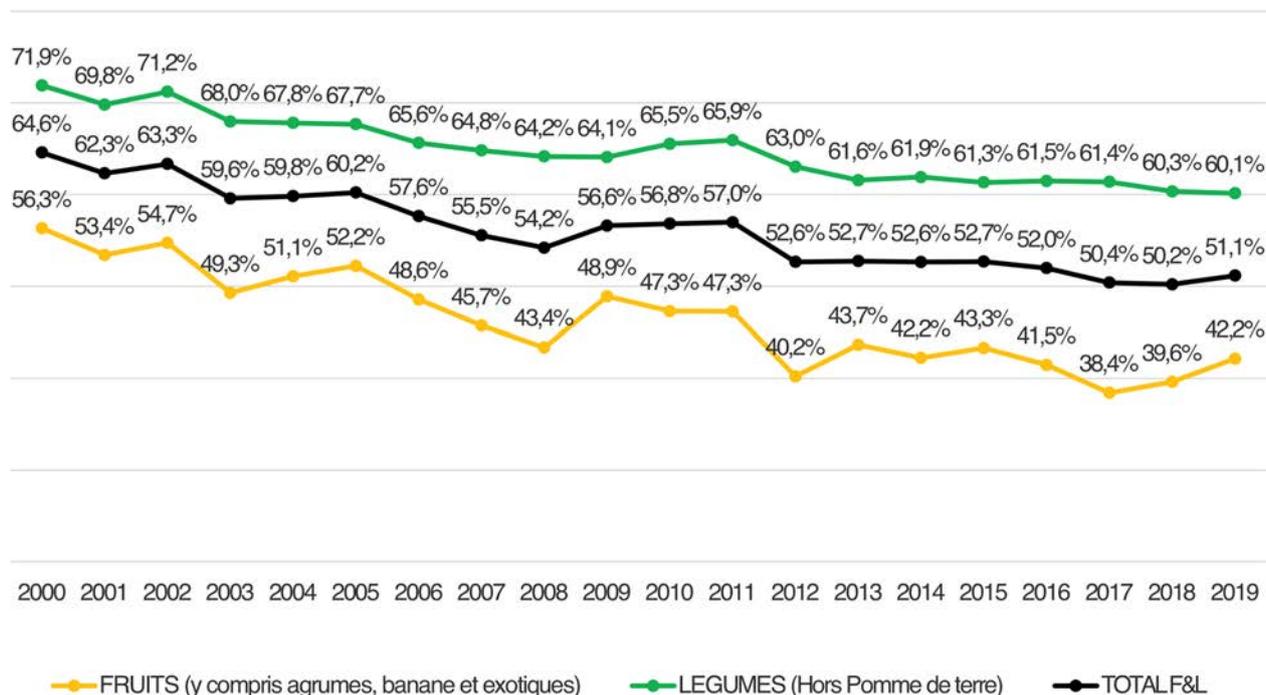


Figure 3 : Évolution du taux d'auto-provisionnement de la filière Fruits et légumes entre 2000 et 2019.

partie des handicaps collectifs mis en évidence. Ainsi, la loi de finances pour 2021 a engagé un processus visant à une importante baisse des impôts de production, et ce au travers de trois mesures : une réduction de 50 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, une réduction de moitié de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi qu'un abaissement de 3 à 2 % du taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale déterminée en fonction de la valeur ajoutée.

Les politiques de filières qui sont menées depuis plusieurs années s'attachent en outre à répondre à certaines des questions posées, notamment en matière de compétitivité hors-prix. Mais elles ne semblent pas avoir produit tous les résultats attendus sur leur période initiale d'application, c'est pourquoi elles ont été relancées depuis l'automne 2020. Certains handicaps évoqués par les industriels renvoient par ailleurs à d'autres politiques sectorielles, comme celle des transports (logistique dans les ports, manque de conteneurs, etc.) ou à des sujets plus généraux comme la stratégie développée en matière de formation ou la politique de soutien à l'innovation. Enfin, la structure même du tissu industriel français semble constituer un handicap. On observe que dans tous les secteurs, les grandes firmes sont bien mieux en mesure d'exporter que les petites. Un tel constat avait conduit l'Inspection générale des finances et le CGAER à proposer d'encourager les rapprochements entre entreprises, voire des fusions [7].

Les pistes d'action pour enrayer le déclin de l'excédent agroalimentaire sont donc nombreuses. Elles relèvent à la fois d'actions macroéconomiques, par exemple pour

réduire les impôts de production, d'actions sectorielles dans l'agroalimentaire, mais aussi dans les transports et la distribution, ou encore des stratégies d'adaptation au changement climatique ou des politiques fines de filière centrées sur les produits les plus sensibles.

Pour l'avenir, quelle souveraineté alimentaire souhaitons-nous ?

L'histoire ne s'arrête pas là. La stratégie agroalimentaire ne peut pas se limiter au redressement de la balance commerciale. Reconquérir le marché intérieur est également important. En effet, il ne suffit pas que les professionnels répondent aux exigences sanitaires ou environnementales élevées émanant des pouvoirs publics nationaux, lesquelles répondent à une demande accrue des consommateurs en matière de qualité et de sécurité, et qui vont bien au-delà des normes de l'UE. Il devient essentiel de rendre ce « surcroît de qualité » visible et lisible par le consommateur. Comme les règles de l'UE relatives à l'étiquetage national limitent strictement les mentions « Fabriqué en France » ou « Produits français », les démarches volontaires, comme les « IG » (indications géographiques), trouvent toute leur place pour parfaire l'information du consommateur, et gagneraient à être développées sous réserve d'en améliorer les procédures d'approbation [8].

Au cours de la crise sanitaire liée à la Covid-19, l'approvisionnement alimentaire des Français n'a pas connu de véritable rupture. À l'avenir, le changement climatique augmentera les aléas de production [9] et nécessitera inévitablement des mesures importantes d'adaptation des systèmes de production agricoles et alimentaires. De sur-

croît, les tensions et les difficultés d'approvisionnement pesant sur certains composants électroniques ou matières premières ont remis à l'ordre du jour de l'agenda politique l'identification des approvisionnements vulnérables en cas de fermeture de certaines frontières et conduit à s'interroger sur les produits ou acteurs sensibles du secteur agroalimentaire. L'internationalisation des chaînes de valeur, justifiée par la recherche d'une optimisation des coûts, a conduit à une exposition aux importations, voire à une forme de dépendance lorsque ces dernières sont fortement concentrées et que les produits sont peu substituables. Cette dépendance se traduit par une vulnérabilité si elle concerne des produits critiques pour l'industrie agroalimentaire, comme certains ingrédients entrant dans la production d'aliments de grande consommation. Xavier Jaravel et Isabelle Méjean ont proposé une grille d'analyse des vulnérabilités (pays d'origine des produits, faible nombre des fournisseurs, flux tendus) et préconisé le déploiement de stratégies de résilience intéressant les acteurs ou produits critiques. Dans le même esprit, PwC et le Conseil national des achats [10] insistent sur l'intérêt de créer à l'échelle nationale ou européenne des capacités nouvelles de production des vitamines ou acides aminés essentiels pour l'alimentation animale, d'emballages plastiques recyclables, de protéines végétales ou de substituts pour répondre à la demande accrue de nouveaux aliments (*novel food*). Ils citent le chiffre de 42 %, lequel correspond aux entreprises qui rencontrent des problèmes d'approvisionnement (emballages, matières premières). Ces constats ont conduit le gouvernement à mettre en place, à l'été 2020, un dispositif de soutien aux investissements contribuant à renforcer les capacités de production en France dans des « secteurs stratégiques pour la résilience de notre économie », parmi lesquels figure l'industrie agroalimentaire [11].

La reconquête par le secteur agroalimentaire français de sa compétitivité passera en effet par une diversité de mesures, dépendant d'abord des entreprises concernées, mais également de l'État en tant que partie prenante, des mesures devant être déployées de manière résolue.

Bibliographie

- [1] GAIGNÉ Carl *et al.* (2020), « Compétitivité internationale du secteur agroalimentaire français : c'est quoi le problème ? », *Réalités industrielles, Annales des Mines*, mai.
- [2] Discours du Président de la République du 12 mars 2020.
- [3] JARAVEL Xavier & MÉJEAN Isabelle (2021), *Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation*, Note n°64 du CAE, avril.
- [4] Rapport de la Cour des comptes de 2019 sur les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et alimentaires, voir le référé correspondant (<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/20190520-refere-S2019-0467-soutiens-publics-exportations-agricoles.pdf>).
- [5] Panorama des industries agroalimentaires – Édition 2020 (<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/124456?token=6e9ef-c906641a59e1d7e11ccbb98c677ad9822c1822fec5c0f-124c2ac17a44c9>) et Panorama des IAA – Chiffres et indicateurs clés de l'édition 2021 (<https://agriculture.gouv.fr/telecharger/89040?token=0335b825dec7ec6e5f07dfacce-1d91c890c9c805741e53f9d59df84ab1a6699d>).
- [6] FranceAgriMer (2021), « Compétitivité des filières agroalimentaires françaises », juin (https://www.franceagrimer.fr/content/download/66953/document/20210625_Rapport%2520comp%25C3%25A9titivite%25C3%25A9%25202020_extrait.pdf).
- [7] « Une stratégie publique pour les industries alimentaires », rapport de l'IGF et du CGAER, décembre 2012.
- [8] FranceAgriMer et Interfel (2017), « Étude transversale sur les signes d'identification de la qualité et de l'origine dans la filière Fruits et légumes », juin.
- [9] Rapport annuel 2021 du Haut Conseil pour le climat, juin 2021.
- [10] « Relocalisation des achats », rapport de PwC et du Conseil national des achats.
- [11] Appel à projets France Relance – Secteurs stratégiques de l'industrie (<https://www.entreprises.gouv.fr/fr/aap/france-relance/appe-1-projet-france-relance-secteurs-strategiques-de-l-industrie>).