



HAL
open science

Mutations et adaptations de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en France

Vincent Chatellier, Valérie Jacquerie

► To cite this version:

Vincent Chatellier, Valérie Jacquerie. Mutations et adaptations de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en France. DGAPanalyse Frankreich, 2011, 7, pp.1-15. <hal-02641889>

HAL Id: hal-02641889

<https://hal.inrae.fr/hal-02641889v1>

Submitted on 28 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Oktober 2011 N° 7

Mutations et adaptations de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en France

par Vincent Chatellier et Valérie Jacquerie



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Sommaire / Summary

Vincent Chatellier et Valérie Jacquerie

Mutations et adaptations de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en France

- En dépit d'une diminution importante du nombre d'exploitations agricoles et d'une concentration croissante des entreprises, le secteur agro-alimentaire joue un rôle essentiel en France en termes d'occupation du territoire, d'environnement et de vitalité économique des zones rurales.
- Les exploitations agricoles françaises deviennent de moins en moins familiales. Le développement de sociétés à plusieurs associés permet aux agriculteurs de bénéficier de meilleures conditions de travail, de faciliter l'installation des jeunes et de partager les risques financiers liés à cette activité.
- Les entreprises agro-alimentaires françaises, nombreuses et diversifiées, se restructurent pour diminuer leurs coûts de production et pour atteindre une taille critique compatible avec une présence sur les marchés internationaux, où la concurrence allemande est de plus en plus intense.
- La France et l'Allemagne défendent, au-delà de quelques points sensibles, une ambition commune pour l'avenir de la PAC. Tout en restant vigilants sur l'évolution des dépenses budgétaires, ces deux pays sont favorables à ce que la PAC conserve des instruments de régulation, lutte contre l'instabilité des marchés et intègre de façon croissante les défis environnementaux.

Changes and adaptations for French agriculture and food industry

- Despite a significant decrease in the number of farms and a growing concentration of enterprises, the agro-industrial sector still plays a key role in France in terms of land use, environmental and economic vitality of rural areas.
- The French farms are less and less organized like traditional family farms. The development of agricultural societies, with several associates, allows farmers to enjoy better working conditions, facilitate the establishment of the young and share the financial risks associated with this activity.
- The restructuring of the French food companies permits to diminish their production costs and to reach a critical size compatible with a presence in international markets, where the German competition becomes more intense.
- France and Germany defend, beyond a few hot spots, a common vision for the future of the CAP. While remaining vigilant about the evolution of budgetary expenditures, both countries are in favor of preserving some market regulation mechanisms and of integrating more and more the environmental challenges in the CAP.

Table des matières

Le poids de l'agriculture et de l'agro-alimentaire dans l'économie française.....	5
Un rôle territorial déterminant, mais un recul du foncier agricole	5
Une contribution décroissante aux emplois dans les zones rurales	6
Une faible contribution au PIB, mais un rôle commercial important	6
Un secteur agricole et agro-alimentaire en mutation.....	7
Des exploitations agricoles plus grandes et de moins en moins familiales	7
Des politiques publiques plus soucieuses du lien entre l'agriculture et l'environnement	8
Des industries agro-alimentaires qui se concentrent face à la concurrence internationale	9
Vers une PAC préventive, équitable et durable ?	11
Une évolution de la PAC sous contraintes	11
Le débat franco-allemand sur l'avenir de la PAC	12
La nécessaire adaptation de l'agriculture française et européenne.....	13
Notes.....	15

Mutations et adaptations de l'agriculture et de l'agro-alimentaire en France

par Vincent Chatellier et Valérie Jacquerie

L'agriculture européenne est aujourd'hui placée au cœur de nombreux débats.¹ Ceux-ci portent, d'une part, sur le rôle que ce secteur doit jouer dans la société en termes d'occupation du territoire, d'emplois dans les zones rurales et d'environnement et, d'autre part, sur les politiques agricoles à privilégier pour permettre aux agriculteurs de relever les défis pressentis. Dans la continuité des réformes successives de la Politique agricole commune (PAC),² la Commission européenne a présenté en novembre 2010 de nouvelles orientations³ qui sont actuellement discutées au sein d'instances communautaires⁴ et nationales.⁵ Selon les termes du Commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, la future PAC doit pouvoir satisfaire simultanément les trois objectifs suivants : promouvoir, pour les consommateurs européens, une production alimentaire saine et suffisante dans un contexte de crise économique et de forte volatilité des prix ; contribuer à une gestion durable des ressources naturelles, tout en intégrant les problématiques liées au changement climatique ; favoriser un maintien des équilibres territoriaux en acceptant l'idée que l'agriculture est un élément déterminant du dynamisme en milieu rural.

L'agriculture dans l'Union européenne (UE) est diversifiée, et l'arrivée des douze nouveaux Etats membres depuis 2004 n'a fait qu'accentuer ce phénomène. Cette hétérogénéité se manifeste par l'impact de l'agriculture sur le territoire et sur l'environnement, par la contribution de ce secteur à l'économie nationale et par la diversité des productions agricoles développées. Avec 19 % de la production agricole finale de l'UE et 16 % de la superficie agricole utile (SAU), la France occupe le premier rang des pays européens pour les productions végétale, bovine et avicole ; elle occupe le second rang en production laitière, le troisième rang en production ovine et le quatrième rang en production porcine. Au cours de la dernière décennie, la dynamique française de croissance des activités agricoles et du commerce agro-alimentaire

a cependant été moins soutenue que celle observée dans d'autres pays partenaires (mais aussi concurrents), tels que l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Le poids de l'agriculture et de l'agro-alimentaire dans l'économie française

En France, l'agriculture joue un rôle majeur dans l'occupation et l'entretien du territoire, y compris dans des communes rurales désavantagées par leur relief, leur climat et leur potentiel agronomique. L'agro-alimentaire (dans sa définition large, c'est-à-dire en cumulant les activités des exploitations agricoles et des entreprises de la transformation) est une activité essentielle, tant pour la vitalité sociale et économique de nombreuses zones rurales que pour la balance commerciale nationale,⁶ même si son poids décroît au fil des années.

Un rôle territorial déterminant, mais un recul du foncier agricole

En France, la surface agricole utile est passée de 34,4 millions d'hectares en 1950 à 29,2 millions d'hectares en 2010, soit un recul substantiel de 5,2 millions d'hectares en soixante ans (-15 %). Cette diminution du foncier agricole, qui s'opère à un rythme moyen de 240 hectares par jour depuis 1950, a été contrebalancée par un développement des surfaces artificialisées, mais également des surfaces de forêts. Avec 16,9 millions d'hectares, les sols boisés représentent 31 % de la surface totale du pays et environ 10 % des surfaces européennes de forêts. Particulièrement développées dans le Sud-Ouest et dans les massifs montagneux, elles jouent un rôle majeur dans la protection de l'environnement, notamment au travers du stockage de carbone. Quant à la SAU, elle représente 54 % de la surface totale de la France, contre 41 % pour la moyenne communautaire. Au-delà de ces données statistiques, les relations qu'entretient ce

secteur économique avec son territoire ont aussi été profondément transformées au fil des dernières décennies : le remembrement des terres agricoles au début des années soixante, l'essor de la mécanisation, le développement du drainage et de l'irrigation, les progrès dans le domaine de la génétique végétale, la modification des itinéraires techniques sont autant de facteurs clés qui ont interagi sur la situation présente.

La SAU française est composée de 62 % de terres arables, 34 % de surfaces toujours en herbe et 4 % de cultures permanentes. Les surfaces consacrées aux prairies permanentes ont fortement diminué au cours des dernières décennies, particulièrement dans les régions où le développement des céréales était techniquement envisageable comme en Basse-Normandie, Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne ou Bourgogne. Cette évolution a été favorisée par une intensification des surfaces fourragères résiduelles et par le développement concomitant (surtout entre 1960 et 1980) des surfaces de prairies temporaires (2,8 millions d'hectares en 2010) et de maïs fourrage (1,4 millions d'hectares). Les surfaces dédiées aux cultures permanentes (vignes et vergers), localisées essentiellement sur le pourtour méditerranéen, dans le Sud-Ouest et la vallée de la Loire, ont pratiquement été divisées par deux entre 1950 (2,1 millions d'hectares) et 2010 (1,1 million d'hectares, dont 843 000 hectares de vignes). Cet ajustement résulte de la forte baisse de la consommation individuelle des vins de « consommation courante » et des incitations au développement de la viticulture d'appellation. Les surfaces cultivées en céréales et en oléoprotéagineux ont quant à elles augmenté, passant de 9,1 à 11,9 millions d'hectares au cours de cette même période. Cette hausse est liée à la croissance de la demande en produits végétaux et, plus récemment, à l'essor de la production domestique d'éthanol et de biodiesel.

Le prix des terres agricoles s'élève aujourd'hui à 5230 euros par hectare en 2010 (moyenne nationale) et varie assez fortement d'une zone agricole à l'autre en fonction de la pression sociétale, du potentiel agronomique des sols et du niveau de concentration des productions animales. Bien qu'en augmentation, le prix du foncier reste néanmoins nettement inférieur à celui d'autres Etats membres

de l'UE. Trois facteurs expliquent cette situation, favorable à la compétitivité relative des agriculteurs français : la densité de population est modérée (117 habitants par km²) ; certaines productions agricoles, telles que les bovins-viande ou les ovins, sont particulièrement extensives et ne permettent pas de dégager une valeur ajoutée suffisante par hectare pour induire une hausse du prix du foncier ; les modalités de transfert de foncier entre agriculteurs sont encadrées par un arsenal juridique historiquement contraignant. Les transactions de foncier agricole représentent toujours une faible part des terres exploitées et le recours au fermage s'accroît (de 58 % de la SAU en 1988 à 77 % en 2010).

Une contribution décroissante aux emplois dans les zones rurales

D'après les statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les zones rurales françaises regroupent environ 14 millions d'habitants, soit un quart de la population totale, et couvrent 82 % du territoire. Cet effectif est en légère progression depuis 1970 (+2 millions d'habitants), mais le poids relatif des zones rurales dans la population totale est décroissant.

Aujourd'hui, l'agriculture, la sylviculture, la pêche et les industries agro-alimentaires emploient 1,4 million de personnes, soit 6 % de la population active (contre 12 % en 1980). L'emploi dans les exploitations agricoles françaises a été divisé pratiquement par deux en une vingtaine d'années : de 1,44 millions d'emplois (en équivalent temps plein) en 1988 à 787 000 en 2007 (3 % de la population active). L'agriculture a donc perdu 94 emplois par jour durant cette période. Les emplois issus des industries agro-alimentaires s'élèvent à 550 000 salariés en 2010, en incluant les entreprises artisanales de charcuterie, de boulangerie et de pâtisserie. Malgré une concentration croissante des sites, le nombre d'emplois dans ce secteur n'a que très légèrement baissé depuis vingt ans.

Une faible contribution au PIB, mais un rôle commercial important

En trente ans, le poids du secteur agro-alimentaire dans le produit intérieur brut (PIB) a été divisé par

deux, passant de 7 % en 1980 à 3,5 % aujourd'hui. Ce recul s'explique plus par la dynamique observée dans le secteur agricole stricto sensu (dont le poids est passé de 5,2 % à 1,8 % au cours de cette même période) que par celle relative aux industries agro-alimentaires. Ce déclin est imputable principalement à la baisse substantielle des prix agricoles (exprimés en monnaie constante) ; baisse qui a été favorable aux consommateurs, dont le budget consacré à l'alimentation n'a cessé de décroître (14 % du budget des ménages en 2010). En volume, la production agricole française a progressé au rythme moyen annuel de 1,1 % au cours de cette période, avec cependant un ralentissement depuis 2000.

La contribution du complexe agro-alimentaire aux échanges commerciaux est nettement supérieure à celle mesurée par rapport au PIB. Ainsi, les échanges agro-alimentaires représentent, en 2010, 13 % des exportations françaises et 9 % des importations. La balance commerciale positive de l'agro-alimentaire (+7,8 milliards d'euros en 2010) demeure néanmoins largement insuffisante pour venir au secours d'une balance commerciale globale négative (-51 milliards d'euros). Bien qu'en amélioration par rapport à l'année économiquement difficile de 2009 (+5,2 milliards d'euros), la balance commerciale agro-alimentaire reste inférieure aux niveaux records atteints entre 1997 et 2000 (environ +10 milliards d'euros). Les exportations agro-alimentaires françaises sont destinées pour environ les trois quarts aux Etats membres de l'UE. Après avoir été longtemps le premier pays européen exportateur de produits agricoles transformés, la France est désormais troisième. Elle est dépassée par l'Allemagne depuis 2005 et par les Pays-Bas depuis 2008.

Un secteur agricole et agro-alimentaire en mutation

Au cours des dernières décennies, l'agriculture française a connu une profonde transformation : recul drastique du nombre d'exploitations agricoles ; augmentation substantielle de la productivité des facteurs de production ; baisse intense des prix agricoles en monnaie constante et ruptures sociologiques entre générations. Quant aux entreprises agro-alimentaires, elles se sont fortement restruc-

turées dans l'objectif d'améliorer leur compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux, grâce à une augmentation de leur productivité, à l'adoption d'innovations et au déploiement de stratégies commerciales adaptées à un contexte sociétal changeant.

Des exploitations agricoles plus grandes et de moins en moins familiales

En considérant seulement les exploitations agricoles « professionnelles » (qui représentent plus de 95 % de la production agricole nationale), le nombre d'exploitations est passé de 609 000 en 1988 à 326 000 en 2007. Cela signifie que la France a perdu 46 % de ses effectifs au cours de la période considérée.

Le statut juridique des exploitations a beaucoup évolué au fil des années : les différentes formes de sociétés agricoles représentaient, en 2007, 41 % de l'ensemble des exploitations agricoles françaises contre seulement 10 % en 1988. Les sociétés agricoles, qui associent plusieurs personnes (ou associés) sur une même exploitation, regroupent ainsi 57 % des emplois agricoles et de la SAU. Le nombre d'exploitations agricoles individuelles a diminué très rapidement (de 544 000 en 1988 à 191 800 en 2007), notamment dans le secteur laitier où les conditions de travail sont astreignantes. L'engouement pour les formes sociétaires tient à plusieurs facteurs : la nouvelle génération d'agriculteurs est plus sensible aux conditions sociales d'exercice de leur métier, d'autant que leurs conjoint(e)s travaillent de plus en plus à l'extérieur de l'exploitation ; le recul de l'âge de la retraite, le montant élevé des investissements et les risques financiers liés à une activité dont les prix sont de plus en plus volatils incitent les agriculteurs à s'associer pour partager les risques et pour opérer des transitions (en douceur) du capital entre générations ; les sociétés (principalement les EARL – Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée) offrent également la possibilité aux conjointes d'agriculteurs ayant un emploi dans l'exploitation, de bénéficier d'une meilleure reconnaissance juridique de leur activité.

Même si le travail comptabilisé dans les exploitations agricoles professionnelles résulte encore prin-

cipalement des actifs familiaux, la part de la main d'œuvre salariée non familiale progresse : elle est passée de 18 % en 1988 à 29 % en 2007. Les salariés non familiaux (208 000 emplois à temps plein en 2007) sont essentiellement employés en maraîchage, en horticulture et en viticulture. Le recul du nombre d'exploitations familiales s'accompagne d'une baisse de la présence des femmes dans les exploitations : elles représentaient 37 % de la main d'œuvre totale en 1988 contre 31 % en 2007.

La croissance de la taille des exploitations est favorisée par le progrès technique, le développement de la mécanisation, l'évolution des pratiques culturales (comme par exemple les techniques de travail du sol sans labour) et l'amélioration de la qualité des infrastructures et des équipements. Entre 1988 et 2007, la SAU des exploitations agricoles professionnelles françaises est passée de 38 à 57 hectares pour les unités individuelles et de 81 à 107 hectares pour les sociétés. En France, environ 5000 exploitations agricoles ont une SAU supérieure à 300 hectares. La croissance de la taille des exploitations agricoles est parfois limitée par les facteurs suivants : les transferts de foncier et de quotas laitiers entre exploitations sont encadrés par des règles administratives strictes fixées à l'échelle de chaque département (les quotas laitiers ne sont pas marchands) ; les normes environnementales constituent, du moins dans certaines régions (comme dans l'Ouest de la France où la concentration des productions animales est forte), un frein à l'extension des élevages ; les citoyens s'opposent parfois au développement de grandes structures à connotations industrielles.

Des politiques publiques plus soucieuses du lien entre l'agriculture et l'environnement

Parallèlement aux engagements environnementaux pris à l'échelle internationale, le gouvernement français a fait connaître en 2009 sa stratégie en matière de développement durable dans le domaine de l'agriculture. L'objectif des mesures envisagées dans le cadre de cette stratégie (dite « objectif Terres 2020 »)⁷ est de parvenir à concilier, de façon pragmatique, les exigences de respect de l'environnement et l'impératif de compétitivité et de rentabilité de l'activité agricole. Cette stratégie repose sur l'idée que l'agriculture et la forêt doivent

relever cinq défis majeurs pour la valorisation des ressources naturelles : mieux utiliser une eau qui se raréfie ; contribuer à la restauration du bon état écologique des eaux ; contribuer au maintien de la biodiversité et à la richesse des paysages ; protéger les sols agricoles ; mieux maîtriser l'énergie et lutter contre le réchauffement climatique. Pour y parvenir, une soixantaine d'actions, regroupées autour des cinq grandes orientations suivantes, sont concrètement envisagées :

- Réduire l'usage des produits phytosanitaires et leurs impacts environnementaux. Cela implique de généraliser les systèmes agricoles économes en intrants, d'innover dans la conception d'itinéraires techniques plus adaptés, de former les agriculteurs au bon usage des pesticides, de renforcer les réseaux de surveillance des bio-agresseurs et de retirer du marché les molécules considérées comme les plus préoccupantes. Un plan national dit « Ecophyto 2018 »,⁸ acté dans le cadre du Grenelle de l'environnement de 2007, souhaite une réduction de moitié de l'usage des pesticides sur une période de dix ans. Son objectif est de réduire la dépendance des exploitations aux produits de protection des cultures, tout en maintenant un niveau élevé de production agricole (en quantité et en qualité).
- Développer les potentialités de l'agriculture biologique. Si son poids progresse, il demeure toujours modeste, notamment par rapport à d'autres pays européens tels que l'Allemagne ou l'Autriche. Les 16 500 exploitations agricoles (fin 2009) qui respectent le cahier des charges de l'agriculture biologique couvrent 2,4 % de la SAU nationale et les produits qui en sont issus représentent environ 2 % du marché alimentaire global. Ils sont plus représentés dans les productions végétales que dans les productions animales. Pour encourager le développement de l'agriculture biologique, il convient de renforcer les soutiens budgétaires aux exploitations concernées (comme cela a été le cas suite à la réorientation des aides directes prévue dans le cadre du bilan de santé de la PAC), de mieux structurer les filières, de développer l'innovation, de créer un environnement juridique et fiscal favorable et d'inciter financièrement les

- agriculteurs potentiellement intéressés à franchir le pas.
- Engager progressivement chaque exploitation dans la démarche du développement durable. La consommation d'énergie directe par l'agriculture représente 2 % de la consommation française, mais 6 % des charges d'exploitations (sans tenir compte des consommations indirectes au travers des engrais et de l'alimentation animale). Pour permettre aux exploitations agricoles françaises de réduire leur consommation d'énergie fossile et pour promouvoir les énergies renouvelables, le ministère de l'Agriculture a adopté en 2009, en concertation avec les organisations professionnelles agricoles et les partenaires du secteur énergétique, un plan pluriannuel dit « Performance Énergétique » (2009 à 2013), qui répond à la fois à un enjeu environnemental et à un enjeu économique.
 - Replacer l'agronomie au centre de l'agriculture. Plusieurs actions sont envisagées dans cette direction : promouvoir la prise en compte des critères de développement durable dans la sélection des semences ; inciter à la mise en place de légumineuses dans les rotations ; inviter la recherche, l'enseignement et le développement à s'orienter davantage dans le sens d'une certaine « intensification écologique de l'agriculture ». Un plan dit « Protéines végétales » a également été adopté en 2009 de manière à relancer la culture des protéagineux en France (luzerne et pois féverole). Ce plan prévoit de soutenir davantage ces cultures (redéploiement des aides directes dans le cadre du bilan de santé de la PAC), de communiquer sur leurs bénéfices escomptés et d'agir sur la structuration de la filière.

Cette stratégie qui consiste à vouloir rendre l'agriculture progressivement plus respectueuse de l'environnement doit, pour être efficace, s'inscrire dans la durée. En outre, pour devenir concrète, elle doit être envisagée en concertation étroite avec les agriculteurs, les organismes de développement et les entreprises agro-alimentaires. La réussite de cette démarche tient également aux deux considérations suivantes : le consentement des consommateurs à payer davantage pour des produits alimentaires différenciés quant à leurs effets induits sur le plan

environnemental ; l'intégration plus directe de la question environnementale dans le premier pilier de la PAC et non de manière périphérique au travers des mesures du développement rural.

Des industries agro-alimentaires qui se concentrent face à la concurrence internationale

Dans le secteur agro-alimentaire, les espoirs de croissance des volumes se réduisent dans les pays industrialisés alors qu'ils augmentent dans les pays en développement. Dans ce contexte, les mutations qui interviennent dans ce secteur se caractérisent, au niveau international, par un mouvement intense de concentration des acteurs, par un processus de fusions et d'acquisitions qui s'opère surtout au bénéfice des grands groupes ; une internationalisation des firmes, dans un cadre commercial structuré par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; une montée en puissance de plusieurs pays dans les échanges internationaux, dont les Etats-Unis, le Brésil, l'Argentine, la Chine et la Nouvelle-Zélande ; une influence croissante des normes publiques et privées dans les flux commerciaux de marchandises ; une augmentation de la productivité du travail par l'automatisation des tâches et les innovations industrielles ou logistiques ; un développement de nouvelles technologies placées au centre de débats sociétaux plus ou moins complexes selon les pays (comme ceux relatifs aux organismes génétiquement modifiés).

Sans mésestimer la restructuration engagée dans l'Hexagone, ni occulter les bonnes performances de certains secteurs (dont ceux des boissons, des céréales et des produits laitiers), force est de constater que la dynamique économique récente a été moins favorable en France que dans des pays concurrents dont l'Allemagne.⁹ La France occupe désormais le quatrième rang mondial dans le secteur de l'agro-alimentaire derrière les Etats-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas. Le tissu industriel français résulte de très nombreuses petites structures présentes sur l'ensemble du territoire, pour lesquelles le marché pertinent est souvent régional et national, mais rarement international. Avec au total près de 10 300 entreprises en France (en incluant les petites unités) et un chiffre d'affaires de près

de 150 milliards d'euros, l'agro-alimentaire occupe le premier rang des secteurs industriels. Les principales filières sont les viandes (24 % du chiffre d'affaires total), les produits laitiers (17 %), les boissons (15 %), les aliments pour animaux (8 %), les fruits et légumes (5 %) et les grains (4 %). La France compte plusieurs entreprises de renommée internationale comme Danone, Lactalis, Pernod-Ricard, Bongrain, Terrena, Tereos et In Vivo. Bien qu'étant déjà de grande taille, ces entreprises sont plus modestes que les trois premiers leaders mondiaux, Nestlé, Unilever et PepsiCo. Les 3100 entreprises de plus de 20 salariés (ou ayant un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions d'euros) concentrent 95 % de l'activité économique. Les coopératives, qui représentent 12 % des effectifs, sont plus fréquentes dans le secteur de la vinification, de l'alimentation animale et des produits laitiers.

Dans un contexte où la demande française et européenne de produits agro-alimentaires stagne, où le pouvoir d'achat des consommateurs est sous pression et où la valeur ajoutée dégagée ne représente en moyenne que le cinquième du chiffre d'affaires, les entreprises agro-alimentaires hexagonales devront, pour subsister et se développer, tabler sur l'une de ces stratégies, le cas échéant en les combinant.

- Innover pour fournir aux consommateurs, essentiellement français ou européens, des produits nouveaux et si possible à haute valeur ajoutée. Cela implique de disposer d'une taille et d'une rentabilité suffisantes pour engager des fonds dans le domaine de la recherche, du développement et du marketing. Cela suppose aussi que les consommateurs accepteront de consacrer une part toujours aussi conséquente de leurs revenus aux produits concernés, alors même que la concurrence avec d'autres sources de dépenses s'amplifie. Pour de nombreuses petites et moyennes entreprises agro-alimentaires, fortement ancrées régionalement et dotées d'un savoir-faire reconnu pour tels ou tels produits, cette stratégie relève plus de la différenciation (tradition locale, typicité, goût du produit, etc.) que de l'innovation.
- Conquérir les marchés extérieurs, notamment ceux où la croissance démographique

et/ou économique influe positivement sur la demande, à partir de la transformation d'une matière première d'origine agricole (mais pas nécessairement produite localement). Pour cela, il faut réduire les coûts de production par un phénomène d'économie d'échelle, pour disposer d'un avantage « prix », indispensable en cas de spécialisation sur des biens de masse. Cette stratégie est réservée généralement à des grands groupes, car elle suggère de disposer d'un réseau commercial et logistique adapté à un positionnement sur le marché international. Ainsi, parmi les 3100 entreprises agro-alimentaires françaises ayant plus de 20 salariés, 45 % déclarent n'avoir aucune exportation ; à l'inverse, 44 % des exportations agro-alimentaires françaises résultent de seulement 190 entreprises (soit 6 % des effectifs).

- Privilégier une croissance reposant sur la concentration des sites industriels et les fusions et acquisitions aux niveaux national, communautaire et international. Dans le secteur agro-alimentaire de la première transformation, où les retours sur investissement sont souvent faibles et où les nouveaux investisseurs sont plutôt rares, cette orientation est engagée et permet de peser davantage sur les centrales d'achat devenues très concentrées. En France, cette restructuration entre opérateurs industriels ne se fait pas toujours au profit des entreprises nationales, car la concurrence avec des firmes étrangères, plus grandes et parfois plus robustes sur le plan capitalistique, est intense. Ainsi, en 2011, le groupe américain General Mills (sixième groupe alimentaire mondial), partenaire de longue date du premier groupe coopératif laitier français (Sodiaal), est parvenu à acquérir la moitié du capital de la société française Yoplait (numéro deux mondial en produits laitiers frais). Inversement, après être monté au capital du groupe laitier italien Parmalat, le groupe Lactalis a lancé, en avril 2011, une offre publique d'achat pour le reste du capital (ce dossier est encore en cours de négociation à ce jour).

Les entreprises agro-alimentaires françaises doivent donc s'adapter à un environnement économique qui connaît de profonds et rapides bouleverse-

ments. Les facteurs qui ont prévalu à la réussite de bon nombre d'entre elles, au cours des dernières décennies, ne sont plus nécessairement réunis aujourd'hui.¹⁰ Elles ont, en effet, été économiquement favorisées par une augmentation de la production agricole nationale, une demande croissante des consommateurs européens pour des biens diversifiés, un soutien volontariste des pouvoirs publics (subventions aux investissements, prix d'intervention pour les produits agricoles, etc.) et un appui de politiques commerciales protectrices (du moins avant l'adoption de l'Accord agricole du Cycle de l'Uruguay à l'OMC qui a conduit à une baisse des droits de douane et des restitutions aux exportations). Elles ont également bénéficié pendant longtemps d'une concurrence intra-communautaire moins prégnante notamment avec l'Allemagne. Dans les analyses conduites par des experts français pour identifier les facteurs de compétitivité de l'Allemagne, une vigilance particulière est portée sur trois points : les conditions salariales de la main d'œuvre employée dans les industries allemandes (salaire horaire, montage juridique pour le recrutement d'une main d'œuvre issue des nouveaux Etats membres, etc.) ; les politiques nationales conduites relativement à la fiscalité des entreprises ; les soutiens nationaux accordés pour accompagner la dynamique des investissements industriels et agricoles (énergie renouvelable). Ces experts s'interrogent sur les exigences futures que les autorités communautaires auront quant au degré souhaitable d'harmonisation des normes sociales, fiscales, environnementales entre les Etats membres de l'UE.

Vers une PAC préventive, équitable et durable ?

Dans la continuité des propositions faites par la Commission européenne en novembre 2010, une nouvelle réforme de la PAC devrait entrer en vigueur à compter de 2014. D'ici à l'adoption des futurs textes réglementaires, un large débat est engagé au sein des instances européennes et des pays. Après avoir présenté les principaux éléments qui orientent ce débat, quelques précisions sont apportées quant à la manière dont la France se positionne sur ce dossier, parfois en concertation étroite avec l'Allemagne.

Une évolution de la PAC sous contraintes

D'une manière générale, la réflexion sur la PAC de l'après 2013 est d'autant plus délicate à conduire qu'elle doit être envisagée en considérant simultanément plusieurs aspects, parfois eux-mêmes imbriqués :

- Les négociations multilatérales de l'OMC engagées en 2001 dans le cadre du cycle de Doha ne sont pas encore achevées. Si cette situation de statu quo ne constitue pas, du moins pour le moment, un handicap majeur pour l'agriculture européenne, le doute subsiste quant aux modalités qui pourraient finalement être arrêtées dans les trois volets sur l'agriculture. Pour le volet relatif au soutien interne, l'instauration du découplage des aides directes lors de la précédente réforme de la PAC a permis de rendre les soutiens à l'agriculture européenne plus compatibles avec les règles de l'OMC. Concernant la concurrence aux exportations, la baisse drastique (division par dix en quinze ans) des fonds communautaires alloués aux restitutions aux exportations permet, là aussi, d'entrer plus facilement dans les négociations (qui prévoient la suppression de toutes les formes de subventions aux exportations). Enfin, sur le volet de l'accès aux marchés, la baisse envisagée des droits de douane est problématique pour plusieurs productions agricoles (dont la viande bovine) où les écarts de compétitivité de l'UE avec les pays tiers sont importants. L'UE souhaite aussi que certaines considérations (environnement, occupation du territoire, qualité et origine des produits, etc.) soient progressivement mieux intégrées aux réflexions stratégiques de l'OMC.
- Le président de la Commission européenne a affiché, dans sa communication intitulée « Europe 2020 »,¹¹ les trois priorités qui doivent guider l'action publique au cours de la décennie qui s'engage : développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ; promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ; encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale. Dans ses propositions de réforme de la

PAC, le Commissaire à l'agriculture cherche à promouvoir l'idée que le secteur agricole peut contribuer utilement, et de manière significative, à la satisfaction de ces ambitions.

- Les Etats membres de l'UE doivent prochainement se mettre d'accord sur le budget communautaire pour 2014–2020. Cette décision est sensible pour plusieurs raisons : la PAC représente une part encore importante du budget communautaire (de 65 % en 1985 à 42 % en 2010) ; la crise économique et financière invite à une rigueur accrue sur les dépenses publiques ; plusieurs pays contributeurs nets au budget communautaire, dont l'Allemagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, suggèrent que les engagements de dépenses pour le prochain cadre financier ne soient pas supérieurs à la situation de 2013, avec dans tous les cas, une augmentation inférieure à l'inflation.
- Les perspectives attendues pour les marchés agricoles européens (en termes de production, de consommation, d'exportation et d'importation) sont plus ou moins favorables selon les produits. D'après les estimations de la Commission européenne à l'horizon 2020,¹² le déficit de l'UE en viande bovine et en volailles se creusera légèrement, justifiant ainsi des importations croissantes en provenance des pays du Mercosur ; la balance commerciale de l'UE en viande ovine demeura largement négative, avec un taux d'auto-provisionnement stable aux alentours de 80 % ; pour les céréales, les produits laitiers et la viande porcine, la balance commerciale restera positive avec un poids toujours déterminant de la consommation intérieure et des exportations qui pourraient progresser en fonction cependant de l'évolution des parités monétaires et des stratégies déployées par les pays concurrents.

Le débat franco-allemand sur l'avenir de la PAC

Si la France et l'Allemagne partagent des ambitions communes sur l'avenir de la PAC,¹³ ces deux pays empruntent parfois des voies distinctes pour l'application nationale des mesures subsidiaires arrêtées dans le cadre des règlements communau-

taires. Trois exemples récents permettent d'illustrer ce propos et de mieux comprendre la nature de certains débats agricoles bilatéraux :

- Lors de la mise en œuvre du découplage des aides directes en 2006, la France n'a pas, contrairement à l'Allemagne, profité des opportunités offertes par le nouveau règlement pour réorienter les soutiens budgétaires alloués entre catégories d'agriculteurs ou entre régions. Les autorités françaises ont privilégié, du moins dans un premier temps, une voie conservatrice en décidant que le montant des aides directes découplées par exploitation serait déterminé sur une base historique (montant des aides que chaque agriculteur percevait en 2000–2002). En Allemagne, une redistribution des soutiens a été immédiatement organisée, avec une phase de transition jusqu'en 2013, de sorte que le montant des aides directes par hectare devienne plus uniforme entre les agriculteurs localisés dans un même Land. Suite aux décisions prises en 2008 dans le cadre du bilan de santé de la PAC, le ministre français de l'Agriculture a décidé de réorienter les aides directes (environ 15 % des sommes totales allouées), mais selon une méthode distincte. La réorientation envisagée a permis de conforter sur le plan budgétaire les superficies de prairies, les productions agricoles les plus fragiles (ovins-viande, exploitations laitières de montagne, blé dur, etc.) et la gestion des risques.
- La France a, en 2006, utilisé au maximum les possibilités offertes par le règlement communautaire pour procéder à la mise en œuvre d'un découplage partiel et non total (ou quasiment) des aides directes comme c'est le cas en Allemagne. A compter de 2012, et suite aux décisions prises dans le cadre du bilan de santé de la PAC, les Etats membres seront obligés de recourir à un découplage total de toutes les aides directes, à l'exception, pour les pays qui le souhaitent, des primes allouées au cheptel de vaches allaitantes. La France, qui regroupe 35 % du cheptel allaitant communautaire (contre 6 % pour l'Allemagne), saisira cette opportunité car l'adoption d'un découplage total laisse peser le risque d'une baisse des effectifs de vaches allaitantes, y compris dans

les zones de montagne où elles jouent un rôle territorial important.

- La gestion des quotas laitiers a, elle aussi, été menée de manière assez différente entre les deux pays. En France, les quotas laitiers ne sont pas marchands et les transferts de droits à produire entre agriculteurs sont encadrés par des règles administratives rigoureuses et déclinées (du moins jusqu'à récemment) à l'échelle des départements. Contrairement à ce qui est observé en Allemagne, où les quotas sont marchands, les régions françaises les plus compétitives n'ont pas été en mesure d'obtenir une augmentation de leur production laitière. De ce fait, les deux pays n'ont aujourd'hui pas toujours les mêmes préoccupations face à la préparation de la sortie du régime des quotas laitiers en 2015.

Outre ces quelques différences, mais par anticipation aux débats qui se tiennent actuellement sur l'avenir de la PAC, les ministres français et allemand de l'Agriculture ont fait connaître, dès septembre 2010, leur position commune. Tout en reconnaissant l'existence d'une concurrence commerciale entre leurs pays et en acceptant l'idée que la conjoncture économique globale doit conduire à des choix qui soient budgétairement raisonnables, ils se sont accordés sur quelques grandes priorités communes.

Ainsi, pour conforter la compétitivité des agriculteurs européens, dans une période traversée par de fortes oscillations des prix (des intrants et des produits agricoles), ils considèrent que la future PAC devra conserver, quitte à les améliorer, les instruments résiduels de soutien des marchés (déclenchement de l'intervention publique ou privée lorsque le prix de marché d'un produit agricole tombe en deçà d'un seuil minimal).¹⁴ Ils suggèrent également une plus grande transparence dans le partage de la valeur ajoutée au sein des filières agro-alimentaires et un renforcement du pouvoir des organisations de producteurs. Dans cet esprit, et suite à la loi de modernisation de l'agriculture arrêtée en 2010, le gouvernement français favorise le développement de nouvelles formes de relations contractuelles entre les agriculteurs et les industriels. Cette démarche se justifie pleinement dans le secteur laitier où la régulation de l'offre par les indus-

triels deviendra nécessaire quand les quotas laitiers auront disparu.

Concernant les aides directes du premier pilier de la PAC, les deux ministres ont réaffirmé que les soutiens découplés seraient amenés à jouer un rôle central dans les années à venir. Ils se sont clairement opposés à l'instauration d'un système qui conduirait à la mise en œuvre d'une uniformisation, entre tous les Etats membres, du montant des aides directes par hectare. Cette orientation, qui avait parfois été mise en avant entre 2006 et 2010, n'a finalement pas été retenue dans les propositions de la Commission européenne de novembre 2010. Elle aurait été préjudiciable aux deux pays et, à l'inverse, très positive pour les agriculteurs des nouveaux pays entrants. Dans cette réflexion commune, ils n'ont pas évoqué la question du plafonnement des aides directes par exploitation car les autorités allemandes sont plus sensibles à ce sujet que les autorités françaises en raison de la grande dimension de nombreuses exploitations des Länder de l'Est.

Pour les mesures du deuxième pilier de la PAC (le développement rural), les ministres français et allemand invitent à plus de souplesse dans l'application de la subsidiarité pour mieux adapter les mesures aux réalités locales et à un ciblage renforcé des fonds sur les ambitions d'une agriculture durable (changement climatique, biodiversité, gestion de l'eau, compétitivité des exploitations et des industries).

La nécessaire adaptation de l'agriculture française et européenne

L'avenir de l'agriculture et des industries agro-alimentaires françaises n'est pas tracé, mais il est à construire en coordination étroite entre les acteurs du secteur et les pouvoirs publics. Dans cette perspective, l'irréversible internationalisation des marchés agricoles devrait être à long terme une chance pour l'agriculture française. Comme en témoignent les travaux prospectifs d'organisations internationales telles que la FAO (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture) ou l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique),¹⁵ la demande mon-

diale de produits agricoles et alimentaires va fortement progresser dans les décennies à venir, y compris dans des pays où le potentiel agricole est limité. Face à une concurrence internationale et intracommunautaire sérieuse, les acteurs français ont des atouts importants à faire valoir : un climat tempéré, une tradition gastronomique et agricole, une superficie importante combinée à une faible densité de population, une forte productivité des facteurs de production, une diversité territoriale et productive, quelques grandes industries agro-alimentaires innovantes, etc. Ils ont aussi quelques faiblesses : un plafonnement de la consommation intérieure, un certain essoufflement des gains de productivité en agriculture, un faible taux de valeur ajoutée dans certaines entreprises de taille moyenne (surtout celles de la première transformation), un coût élevé de la main d'œuvre, des politiques fiscale et sociale moins avantageuses que dans d'autres pays.

De plus, l'avenir de la sphère agro-alimentaire française dépendra des orientations futures de la PAC. Au-delà des jeux concurrentiels internes et des rapports de forces sur le budget communautaire, les vingt-sept Etats membres de l'UE doivent définir, pour l'après 2013, une stratégie collective d'accompagnement des activités agricoles, tout en se préoccupant des relations que l'agriculture noue avec le territoire et l'environnement. Dans cette optique, la future PAC devra rendre les soutiens à l'agriculture plus justifiables auprès des contribuables, en les ciblant davantage sur les services non marchands

rendus par celle-ci (environnement et territoire) ; face à l'instabilité des marchés agricoles, qui provient en partie des caractéristiques intrinsèques de ce secteur (sensibilité de l'offre au climat, faible élasticité de la demande par rapport aux prix, rigidité de l'offre à court terme en raison de la durée du cycle de production, etc.), elle devra prévoir de nouveaux instruments de gestion des risques.

Enfin, il est nécessaire d'appréhender l'avenir de l'agriculture française et européenne dans un cadre plus global.¹⁶ La sous-alimentation d'environ 15 % de la population mondiale, le réchauffement climatique, la spéculation financière croissante sur les biens alimentaires, le recul des disponibilités en foncier agricole dans de nombreux pays, l'acquisition de terres par des fonds étrangers dans les pays pauvres, le développement de nouvelles formes de valorisation des produits issus de l'agriculture sont autant de thèmes qui justifient une coordination internationale des politiques agricoles.

Vincent Chatellier est ingénieur de recherche à l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique). Il dirige le Laboratoire d'Etudes et de Recherches Economiques (LERECO – UR 1134) localisé à Nantes (France).

Valérie Jacquerie est enseignante et chercheuse à l'ISA (Institut Supérieur d'Agriculture) de Lille. Elle est membre du GRECAT (Groupe de Recherches et d'Etudes Concertées sur l'Agriculture et les territoires du Nord-Pas-de-Calais).

Notes

- 1 Commission européenne (2010). La PAC après 2013 : synthèse des contributions au débat, 40 p.
- 2 Commission européenne (2011). The CAP in perspectives: from market intervention to policy innovation. Agricultural Policy Perspectives, briefs n°1, 12 p.
- 3 Commission européenne (2010). La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir. Communication, 16 p.
- 4 Dess A. (2011). Projet de rapport du Parlement européen sur la PAC à l'horizon 2020, 14 p.
- 5 Bizet J., Emorine J.P., Bourzai B., Herviaux O. (2010). Rapport d'information du Sénat sur la réforme de la PAC, Novembre, 125 p.
- 6 INSEE (2007). L'agriculture : nouveaux défis. Editions INSEE Références, 307 p.
- 7 Ministère de l'agriculture et de la pêche (2009). Objectif terres 2020 : pour un nouveau modèle agricole français. Rapport, 45 p.
- 8 INRA (2010). Écophyto 2018 : quelles voies pour réduire l'usage des pesticides ? Rapport, 90 p.
- 9 Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (2010). Enjeux des industries agro-alimentaires. Rapport, 40 p.
- 10 Rouault P. (2010). Analyse comparée de la compétitivité des industries agro-alimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes. Rapport, 147 p.
- 11 Commission européenne (2010). Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Communication, 35 p.
- 12 Commission européenne (2010). Prospects for agricultural markets and income in the EU 2010–2020. Report, 76 p.
- 13 Ministère de l'agriculture de la France et de l'Allemagne (2010). Position franco-allemande pour une PAC forte au-delà de 2013 : de nouveaux défis et de nouvelles attentes en matière d'alimentation, de biomasse et d'environnement. Note du 14 septembre, 5 p.
- 14 Chatellier V. (2011). Politique des marchés et instruments de gestion des risques et des crises dans la PAC de l'après 2013. Briefing note pour le Parlement Européen (Direction Générale des politiques internes de l'Union – Département thématique B), 58 p.
- 15 OCDE-FAO (2010). Perspectives agricoles OCDE-FAO 2010–2019. Rapport, 98 p.
- 16 Pisani E., Chatellier V. (2010). La faim dans le monde, le commerce et les politiques agricoles. Revue Française d'Economie, vol 25 (1), pp. 3–77.