

Comment expliquer les contre-performances de l'agriculture française ?

Jean-Christophe Bureau⁽¹⁾, Lionel Fontagné⁽²⁾ et Sébastien Jean⁽³⁾

Au cours de ces dernières années et en dépit d'un soutien public massif, l'agriculture française a obtenu des résultats préoccupants à plusieurs égards. Sur le plan commercial, le secteur agricole et alimentaire a vu sa position s'éroder d'un tiers entre 2000 et 2014. L'emploi dans l'agriculture au sens strict a diminué de 18 000 équivalents temps plein entre 2010 et 2013 et, si les revenus des agriculteurs sont très hétérogènes, on ne peut nier la faible rémunération du travail dans certains secteurs. Enfin les dégradations environnementales ont atteint un point tel que leur impact économique est désormais perceptible. Comment expliquer ces contre-performances ? Ce *Focus* complète la *Note du CAE* n° 27 : « L'agriculture française à l'heure des choix », décembre 2015.

1. Une prédominance des petites structures

L'exploitation familiale reste largement dominante au sein l'agriculture française, même si les formes juridiques ont évolué rapidement ces dernières années. La taille des exploitations agricoles françaises (56 hectares en France métropolitaine si l'on se réfère à l'ensemble des exploitations, 81 hectares pour les 320 000 « moyennes et grandes » exploitations) est comparable à celles que l'on observe chez les principaux partenaires européens. Mais elle est inférieure à celle de la République tchèque, de la Slovaquie ou du Royaume-Uni. En outre, le développement de grandes structures est rapide en Allemagne, en Pologne et dans

(1) AgroParisTech et CEPII.

(2) PSE, Université de Paris 1 et CEPII, membre du CAE.

(3) CEPII et INRA.

les autres nouveaux États membres, où les exploitations de plus de 500 hectares ou de plus de 1 000 vaches laitières ne sont désormais pas rares. Les exploitations d'élevage et de grandes cultures nord-américaines, brésiliennes, argentines, sud-africaines ou australiennes sont nettement plus grandes encore, en moyenne.

La relation entre taille et efficacité est *a priori* ambiguë. La littérature en économie agricole n'a jamais réellement démontré une supériorité intrinsèque des grandes exploitations, la taille n'étant pas en soi un élément déterminant de la performance. Une taille minimale d'exploitation agricole est nécessaire pour rémunérer un actif à plein temps mais, au-delà d'un certain seuil, des exploitations familiales plus autonomes peuvent être plus résilientes que de grandes exploitations spécialisées. Le sujet reste donc controversé, les données comptables montrant en outre que des petites structures peu endettées peuvent avoir des performances économiques comparables à celles des grandes exploitations.

Le lien entre taille des exploitations et performance tend toutefois à devenir plus direct au regard de l'évolution vers de grandes structures dans le nombreux pays et l'adoption de nouvelles pratiques culturelles caractérisées par des effets d'échelle substantiels. L'agriculture connaît en effet une véritable révolution avec le développement de techniques de précision, intensives en capital et très informatisées (*big data*, capteurs généralisés, intrants et performances spatialisés à un niveau fin, systèmes de traite automatisés). Même si elle peut être mutualisée, la capacité de stockage pour vendre au mieux en fonction des cours devient un élément important, de même que la capacité à traiter les effluents. Les évolutions technologiques et managériales s'accompagnent de coûts fixes importants tandis que le progrès technique réduit la quantité de travail nécessaire pour une production donnée : au total, la taille moyenne nécessaire pour rémunérer correctement une unité de travail s'accroît. Ainsi, au regard de l'amortissement des coûts fixes, les grandes structures nord-américaines et est-européennes ont un avantage comparatif plus substantiel que dans le passé. Elles semblent d'ores et déjà avoir pris une longueur d'avance sur le plan de la conduite de l'exploitation « au GPS et au RTK », qui permet des économies d'intrants significatives⁽⁴⁾. Si des alternatives existent à l'agrandissement des exploitations (agriculture à temps partiel, niches à forte valeur ajoutée, transformation sur place, investissements groupés, mutualisations), le phénomène d'agrandissement des exploitations s'observe dans la plupart des pays et ne doit pas être sous-estimé.

Les performances de l'industrie d'aval ne sont par ailleurs pas neutres pour les producteurs agricoles. Or, dans la transformation, les économies d'échelle sont encore plus déterminantes. Ces économies sont de nature technique mais aussi commerciale. Globalement, peu de structures de l'agroalimentaire français atteignent une taille pouvant se comparer à celle des « *global players* » américains, brésiliens et désormais chinois qui dominent de plus en plus les marchés internationalisés. Dans quelques secteurs comme le sucre, les sites industriels français ont une taille au standard mondial, ce qui bénéficie aux planteurs de betterave⁽⁵⁾. Les grandes entreprises du secteur laitier sont techniquement en pointe, mais cela n'a pas empêché la France de produire en dessous de son quota national pendant la campagne 2014-2015. Dans le secteur de la viande, les entreprises françaises les plus importantes (le privé *Bigard* en viande bovine, la coopérative *Cooperl* en viande porcine) ont une taille bien plus faible que celle des leaders mondiaux, chinois, américains et brésiliens. Elles sont aussi bien moins internationales que les groupes hollandais (*Vion*), danois (*Danish Crown*) ou espagnols (*Campofrio*, passé récemment sous contrôle chinois et mexicain). La situation est plus contrastée dans le secteur de la volaille. Les français *Doux* et *LDC* sont leaders sur le marché européen et ont une forte tradition d'exportation (*Doux*) qui assure un débouché aux éleveurs français. Toutefois, cette extraversion était alimentée par les subventions européennes à l'export, aujourd'hui disparues⁽⁶⁾. Enfin, la porosité croissante entre agriculture et industrie (la bio-industrie regroupe plastiques, enzymes, matières industrielles, carburants dérivés des produits agricoles) ouvre des perspectives de développement. C'est probablement sur ces marchés que se forme une partie de l'avenir de l'agriculture. Malgré la diversification de groupes céréaliers et sucriers dans ce secteur, la relative petite taille des groupes industriels français impliqués par rapport aux géants mondiaux risque d'être handicapante.

(4) Le système de positionnement par satellite (GPS) associé à un guidage par cinématique en temps réel (RTK) par radiobalises permet des précisions de l'ordre du centimètre dans la régulation des apports d'intrants. Ces techniques ne sont qu'un exemple de l'innovation informationnelle en cours.

(5) Le groupe coopératif *Tereos* est le cinquième producteur mondial de sucre, avec d'importants sites de production en France et des activités à l'international (*trading* de matières premières et bioindustrie). On trouve aussi des structures de taille européenne dans les céréales (les coopératives *InVivo*, *Vivescia*, *Maisadour*) et dans les produits laitiers (*Danone*, *Lactalis* et la coopérative *Sodiaal*).

(6) Le groupe *Doux*, en redressement judiciaire en 2013, s'est recentré sur le congelé et la transformation, et est récemment redevenu l'un des grands exportateurs mondiaux, avec des succès sur le Moyen-Orient. Les aléas monétaires comme la dépréciation du réal brésilien restent néanmoins délicats à gérer pour ces industries fragiles (le groupe *Doux* n'a pas réussi son internationalisation au Brésil).

1. Comparaison avec l'Allemagne

Sur la période récente, l'Allemagne a accru sa part dans les exportations mondiales de produits agricoles et agroalimentaires. En viande porcine, l'Allemagne avec 4 millions de tonnes équivalent carcasse a vu sa production croître de 30 % depuis 2000, alors que la France, avec 2 millions de tonnes, a vu sa production diminuer de 5 % sur la même période. La France est déficitaire vis-à-vis de l'Allemagne (le solde français avec l'Espagne s'est davantage dégradé encore). En lait, tandis que la France n'a pas atteint son quota national de production pour la campagne 2014-2015 (sous-réalisation de 3,5 %, sur fond d'une baisse de 4 % de la collecte de lait), l'Allemagne dépassait le sien de 3,7 %. Elle exporte aussi plus de fromage que la France. En produits transformés, la France est derrière l'Allemagne sur tous les marchés d'export à quelques exceptions près. Les abattoirs allemands transforment désormais les porcs de plusieurs pays voisins avant d'y réexporter la viande, alors que le bas taux d'utilisation des abattoirs français contribue à leurs faibles marges.

Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer ce décalage entre France et Allemagne. La proximité géographique et logistique avec des marchés de consommation dynamiques en est un. L'élargissement a mis l'Allemagne au centre de l'Europe, « éloignant » d'autant la Bretagne, et c'est sur les marchés d'Europe centrale que l'écart de position commerciale avec la France s'est creusé.

Les exploitations agricoles moyennes sont d'une taille assez similaire en France et en Allemagne. Néanmoins, les grands domaines de l'est de l'Allemagne, récemment modernisés et ayant pris le pli d'une agriculture industrielle, constituent des concurrents de premier ordre. Ces industries ont bénéficié d'investissements massifs dans des nouvelles unités de production après la réunification, et elles sont davantage robotisées qu'en France⁽¹⁾. Elles procurent en particulier aux laiteries et aux abattoirs de la matière première bon marché.

Alors que les productions les plus intensives en main d'œuvre ont souffert en France depuis dix ans, elles se sont au contraire développées en Allemagne (mais aussi en Espagne et dans les pays d'Europe centrale). Les chiffres sur les écarts de coût du travail ne sont pas tous cohérents mais les écarts mesurés semblent très importants, en particulier pour le travail peu qualifié. Dans la production de fruits et légumes et l'horticulture, le coût horaire moyen du travail serait une fois et demie plus élevé en France qu'en Allemagne (12,4 et 7,90 euros de l'heure, respectivement, en 2013)⁽²⁾. Dans l'abattage et la découpe de viande, les comparaisons sont potentiellement faussées par le recours massif en Allemagne aux « travailleurs détachés », qui ne sont pas comptabilisés dans les chiffres d'emploi. Une fois ce facteur pris en compte, le coût du travail moyen apparaît là encore de l'ordre d'une fois et demie plus élevé en France qu'en Allemagne⁽³⁾. L'application d'un salaire minimum en Allemagne est de nature à faire évoluer cet état de fait, mais l'agriculture bénéficie d'un régime de transition et la réalité de la hausse salariale reste à constater. Par ailleurs, le régime TVA forfaitaire en Allemagne serait aussi plus favorable aux agriculteurs que le régime français (Rouault, 2010, *op. cit.*).

L'Allemagne a utilisé les énergies renouvelables pour subventionner ses exploitations agricoles. Ainsi, les agriculteurs allemands recevraient chaque année près de 9 milliards d'euros pour leur production d'énergie renouvelable, biomasse et photovoltaïque⁽⁴⁾. Le fort développement du programme biogaz, grâce à des tarifs de rachat élevés, est tel qu'une partie non négligeable du revenu des agriculteurs provient de cette ressource qui, en outre, réduit considérablement leurs problèmes de trésorerie.

(1) Rouault P. (2010) : *Analyse comparée de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes*, Rapport remis aux ministres de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche par le Délégué interministériel aux industries agroalimentaires et à l'agro-industrie.

(2) Cf. Besson A. et P. Dedinger (2015) : « Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et des non-salariés », *Rapport de l'IGAS*, n° 2015-009R/CGAAER 14143. Darpeix A. et É. Bergeron (2009) : « L'emploi et la compétitivité des filières de fruits et légumes : situation française et comparaison européenne », *Notes et Études Socio-Économiques (NESE)*, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, n° 32, pp. 7-40, trouvent même des écarts de l'ordre du simple au double pour les coûts de la main d'œuvre saisonnière dans la production fruitière.

(3) Cf. Besson et Dedinger (2015), *op. cit.* ou Lécuyer B. (2015) : *Le coût du travail dans l'abattage-découpe de porc en Allemagne et en Espagne*, IFIP (Institut du porc), Mimeo, 7 septembre.

(4) Raoul D., R. Nicoux, G. Le Cam, V. Létard et E. Sittler (2012) : « Rapport d'information sur le déplacement d'une délégation de la Commission des affaires économiques en Allemagne », *Rapport du Sénat*, n° 628, 4 juillet.

2. Réglementations et coût du travail

Nombre d'organisations agricoles considèrent que les contraintes réglementaires françaises handicapent les producteurs par rapport à leurs concurrents étrangers (règles environnementales, législations plus strictes sur les intrants, sur le bien-être animal, etc.). Globalement, néanmoins, il est difficile de conclure à une véritable distorsion de concurrence au détriment des agriculteurs français.

Des produits phytosanitaires interdits en France et utilisés dans d'autres pays européens ou les obstacles administratifs à l'agrandissement des exploitations (seuils restrictifs d'installation classée) sont des éléments bien réels et la lenteur de procédures d'agrément en France est connue. Mais des réformes ont eu lieu⁽⁷⁾ et les agriculteurs français bénéficient, par ailleurs, de certains avantages qu'on ne retrouve pas dans d'autres pays (faible coût de l'éducation, prestations sociales). Au total, le handicap des agriculteurs français s'avère incertain, notamment si l'on prend en compte le coût du foncier, plus faible que dans nombre de pays voisins.

Néanmoins, à l'heure où les marges sont réduites, un petit avantage réglementaire peut induire un écart important de revenu et une différence significative dans la capacité à investir. Hors d'Europe, les règles sont souvent moins contraignantes. Outre la question bien connue des semences génétiquement modifiées, les producteurs américains ont entre autres accès à des hormones de croissance en viande bovine, à la somatotropine (*rBGH* ou *Bst*) en élevage laitier et à davantage de possibilités de cloner des animaux. L'utilisation de beta-agonistes comme la ractopamine (interdite dans l'Union européenne) permet un gain faible en apparence, mais qui correspond à une grande partie du bénéfice d'un producteur de porc aux États-Unis ou au Canada.

En ce qui concerne le coût du travail, il y a là un problème réel. Dans les productions intensives en main d'œuvre (fruits, légumes de plein champ, porc, volaille, lait), les écarts de salaires et de charges sociales font la différence, d'autant que les marges y sont souvent étroites⁽⁸⁾. On trouve certes des pays qui exportent de grandes quantités de légumes vers la France (Belgique, Pays-Bas) alors que le coût du travail y est plus élevé, voire beaucoup plus élevé (Danemark). Mais le coût du travail est significativement plus faible en Allemagne, en Espagne et en Italie, sans même parler de la Pologne. Dans le secteur de l'abattage, dans les fruits et légumes, plusieurs rapports récents soulignent le handicap de la France lié au différentiel de coût salarial en particulier avec l'Allemagne, l'Espagne ou les pays d'Europe centrale (voir l'encadré 1 pour la comparaison avec l'Allemagne).

3. Le progrès technique en berne

À long terme, le déterminant majeur de la compétitivité reste la capacité à faire émerger des gains de productivité. Or, plusieurs travaux montrent un ralentissement de ceux-ci dans l'agriculture et l'agroalimentaire français⁽⁹⁾. Le ralentissement après 1995 en France est visible à travers les productivités partielles (rendements, productivité du capital) et la dégradation du taux de couverture en volume des échanges. Depuis deux décennies, les gains de productivité globale des facteurs de l'agriculture française semblent essentiellement refléter la diminution de la main d'œuvre agricole⁽¹⁰⁾.

(7) Depuis 2011, le Règlement 11/07/2009 uniformise quelque peu les traitements autorisés dans l'Union européenne. Les seuils d'installations classées ont été revus. Et la généralisation des « deux mois sans réponse valant acceptation » (JORF n° 0254, 01/11/2014) réduit les délais administratifs. Le système de pénalité systématique en cas d'anomalie mineure sur les conditions d'éligibilité aux paiements a fait place en 2015 à un système d'alerte précoce.

(8) Besson A. et P. Dedinger (2015) : « Réalité des écarts de compétitivité dans les secteurs agricole et agroalimentaire liés au coût du travail avec certains pays européens et analyse des dispositifs de protection sociale des salariés et des non-salariés », *Rapport de l'IGAS*, n° 2015-009R/CGAAER 14143.

(9) Butaut J.P. et V. Requillart (2012). L'agriculture et l'agroalimentaire français à la recherche d'une compétitivité perdue », *INRA Sciences Sociales*, n° 4-5/11, février.

(10) Notons que la productivité globale des facteurs est difficile à mesurer dans ce secteur du fait de facteurs primaires dont les pondérations nécessitent des hypothèses discutables (terre, plantations, travail familial). Le rendement (productivité partielle) peut en donner une image trompeuse du fait de substitutions factorielles.

Si de nombreux éléments sont avancés pour expliquer l'essoufflement apparent des gains de productivité dans de grands secteurs agricoles (voir encadré 2), on ne peut pas écarter l'hypothèse que l'agriculture française soit simplement moins innovante. Les indicateurs de l'OCDE de dépenses de R&D publique et privée pour le secteur primaire (agriculture, forêt, pêche) situent la France au même niveau que l'Allemagne mais en dessous des Pays-Bas, pays où, malgré la fragilité des exploitations agricoles très endettées, l'agriculture a de meilleures performances, en particulier à l'exportation. Si l'effort public de recherche est conséquent, à travers les budgets de grands organismes, c'est la faiblesse de la dépense de recherche privée qui doit être soulignée dans les entreprises françaises directement à l'amont et à l'aval de l'agriculture. Historiquement, le progrès technique dans l'agriculture française a beaucoup bénéficié des externalités induites par les investissements de R&D étrangers. Mais au niveau mondial, les budgets de la recherche privée sont surtout le fait de six grands groupes semenciers et agrochimiques, qui concentrent leurs efforts vers le marché de l'agriculture industrielle produite dans d'autres régions du monde (maïs, soja). Ainsi, la France a sans doute moins profité de ces externalités que les pays émergents, lesquels ont récemment accru considérablement leurs efforts de recherche (Brésil, Chine)⁽¹¹⁾.

2. Les causes de l'essoufflement apparent du progrès technique

Sans être un bon indicateur de la productivité totale, la faible progression des rendements des grandes cultures en France suggère un ralentissement du rythme du progrès technique. Les rendements d'orge français n'ont plus dépassé ceux de 2004. Dans l'Est de la France, les rendements de blé tendent même à diminuer (cette évolution n'est pas visible dans le secteur de la betterave, ni dans des productions animales comme le porc ou la volaille).

Les causes ne sont pas clairement identifiées. Elles semblent multiples, aux effets individuellement limités mais cumulatifs. Le fait que les aides ne soient pratiquement plus liées aux quantités produites a pu favoriser une certaine extensification de la production, après le « découplage » partiel des aides dans les années 1990, puis total après 2003, mais ensuite, cet effet a été gommé par la hausse des prix. L'extension des techniques culturales sans labour, plus économes en intrants, pourrait aussi jouer sur les rendements. Si c'était le cas, la moindre progression des rendements ne serait pas alarmante car elle s'accompagnerait de moins d'intrants. Néanmoins, l'emploi des engrais et la fréquence de traitement phytosanitaire, qui avaient baissé dans les années 1990, ont de nouveau augmenté depuis 2005, rendant peu convaincantes ces explications. La période de prix élevés des céréales de 2007 à 2013 s'accompagnant de faibles revenus en élevage s'est traduite par une « céréalisation » de régions traditionnellement orientées vers l'élevage, où la fertilité est moindre, d'où un impact sur les rendements moyens. Le colza, moins bon précédent du blé que les légumineuses, a vu sa culture s'étendre du fait des incitations à produire du biodiesel, mais l'impact sur les rendements semble être resté très marginal.

L'INRA souligne le rôle du changement climatique qui affecte les cultures typiques des zones tempérées (certaines cultures européennes nécessitent une vernalisation alors que les périodes de froid se raréfient). La hausse des températures contribue aussi à la progression des ravageurs, à des stress hydriques plus fréquents, et à l'échaudage (perte de volume des grains avant la récolte). Parallèlement, la plus grande spécialisation des productions (la rotation simplifiée colza-blé-blé) favorise les adventices et les maladies. L'aggravation de la pollution de l'air par l'ozone, surtout liée aux transports routiers et favorisée par la chaleur, peut avoir un effet redoutable sur les rendements agricoles et forestiers. La dégradation des sols et le déclin des populations d'insectes protecteurs naturels des cultures (coléoptères et syrphides prédateurs des ravageurs des récoltes) semblent aussi en cause. Les céréales cultivées en France sont « auto-pollinisatrices » (hermaphrodites, anémogames), mais pour d'autres cultures, la baisse des populations d'insectes pollinisateurs devient un problème (colza, fruits, légumes).

(11) Voir Blandford D., T. Josling et J-C. Bureau (2012) : « Keeping the Eye on the Ball: The Need to Prioritize US and EU Research and Development Funding for Agriculture », *International Food and Agricultural Trade Policy Council, IPC Policy Focus*, septembre. Si le sujet est ici l'agriculture, on peut aussi noter qu'en aval, le secteur alimentaire consacre moins de 2 % de sa valeur ajoutée à la recherche et que l'ensemble des industries agricole et alimentaire dépose en fait peu de brevets, voir ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) (2012) : *Recherche et développement et innovation. Panorama*. Le secteur n'est même pas identifié dans les statistiques sur le Crédit impôt recherche, étant agrégé dans un résidu d'industries totalisant moins de 3 % de ces crédits.

Dans les années 1960 à 1980, si l'agriculture française a efficacement rattrapé son retard technologique, c'est beaucoup grâce aux instances de développement agricole (qu'on appelait alors la « vulgarisation »). Les instituts techniques, les coopératives, les Chambres d'agriculture et l'industrie elles-mêmes ont joué un rôle essentiel dans la diffusion des résultats de la recherche et leur adoption par les agriculteurs. L'activité de conseil de ces organismes regroupe des moyens importants (quelque 23 500 conseillers hors banque, assurance et hors opérateurs publics). Un rapport récent en détaille les réussites mais souligne les redondances et concurrences entre opérateurs⁽¹²⁾. Ces instances promeuvent encore insuffisamment les techniques innovantes et privilégient l'usage de consommations intermédiaires, une grande partie du conseil passant, il est vrai par des fournisseurs marchands (fournisseurs d'intrants, coopératives).

Se pose enfin la question de l'acceptabilité sociale du progrès technique. L'impact réel des biotechnologies sur l'agriculture fait l'objet de débats. Les organismes génétiquement modifiés présentent des problèmes de cohabitation entre cultures et l'on doit prendre en considération des risques de dissémination de gènes. Mais les études récentes suggèrent que leur impact positif sur les rendements est réel⁽¹³⁾. Du fait d'un rejet sociétal, la recherche française accuse un retard technologique qui devient important. L'INRA a ainsi dû cesser ses expérimentations sur les cultures génétiquement modifiées, laissant le monopole de la connaissance au privé qui a délocalisé ses recherches à l'étranger. Sans même parler de transgénèse (qui suppose l'introduction de séquences génétiques étrangères à l'organisme), les avancées récentes et très rapides dans les méthodes d'activation et d'édition de gènes (mutagenèse, cisgénèse, hybridation introgressive) ouvrent des perspectives considérables dans la sélection et l'amélioration génétique⁽¹⁴⁾. Aujourd'hui, ces techniques tombent sous le coup de législations relatives aux organismes génétiquement modifiés. Les restrictions à leur usage en Europe et tout particulièrement en France risquent à brève échéance de laisser un monopole de la sélection à quelques multinationales étrangères. Si demain, comme l'annoncent leurs partisans, transgénèse et mutagenèse devaient permettre l'extension des doubles récoltes, une bien meilleure assimilation de l'azote ou des résistances à la sécheresse, les choix français pourraient à terme se révéler coûteux en termes de retard technologique.

4. Un capital humain hétérogène

À l'amont de la productivité, la formation joue un rôle essentiel. L'évolution des métiers est telle que les compétences demandées à un agriculteur nécessitent aujourd'hui une formation très poussée : il doit être compétent techniquement dans de nombreuses disciplines, mais aussi être un gestionnaire de haut niveau, capable de réaliser des arbitrages sur les marchés à terme autant que de maîtriser un processus de dépollution de ses effluents. Par exemple, le haut niveau d'éducation des agriculteurs aux Pays-Bas est un élément crucial des performances techniques, financières et environnementales de l'agriculture de ce pays et la formation y est au cœur de la politique agricole. L'université agricole de Wageningen est ainsi devenue une référence mondiale⁽¹⁵⁾.

La proportion de chefs d'exploitation français ayant une formation de niveau baccalauréat (21 %) et supérieure au baccalauréat (17 %) se situe au-dessus de la moyenne européenne. Néanmoins, le niveau de

(12) Conseil général, de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) (2014) : *Évaluation de la politique de développement agricole*, Rapport du CGAAER coordonné par B. Hervieu, 15 mai.

(13) Klümper W. et M. Qaim (2014) : « A Meta-Analysis of the Impacts of Genetically Modified Crops », *PLoS ONE*, 3 novembre. Disponible sur <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0111629>

(14) Voir les perspectives ouvertes par ces nouvelles techniques de sélection dans et les restrictions européennes dans Lusser M., C. Parisi, D. Plan et E. Rodríguez-Cerezo (2011) : « New Plant Breeding Techniques », *Joint Research Centre (JRC) Scientific Technical Report*, n° 63971, EU Commission. Motoko Araki et Tetsuya Ishii (2015) : *Towards Social Acceptance of Plant Breeding by Genome Editing* », *Trends in Plant Science*, vol. 20, n° 3, mars et Palmgren G. et al. (2015) : « Are We Ready for Back-to-Nature Crop Breeding? », *Trends in Plant Science*, vol. 20, n° 3, mars.

(15) Voir le classement des universités agricoles de la National Taiwan University, où Wageningen apparaît à la première place <http://nturanking.lis.ntu.edu.tw/DataPage/TOP300.aspx?query=Agriculture&y=2015>

formation des agriculteurs français est très hétérogène, avec de grandes disparités régionales et sectorielles. Dans les secteurs de la viticulture, du maraîchage ou des grandes cultures du bassin parisien, les chefs d'exploitation ont beaucoup plus souvent fait des études de niveau baccalauréat ou au-delà que dans l'élevage bovin et ovin dans le sud de la France. Dans les secteurs à faible marge (fruits, légumes, bovins) comme dans ceux où l'endettement est important (porc, volailles), la moindre erreur technique ou de gestion peut avoir des conséquences considérables.

Les lycées agricoles apportent une formation professionnalisante et, historiquement, ont souvent mis en place des approches novatrices. La réforme récente introduit une vision davantage systémique de l'agriculture, ouvre à d'autres métiers (environnement) et valorise les acquis professionnels. Mais aujourd'hui, l'exigence va plus loin pour former les chefs d'entreprise. L'enseignement supérieur (agronomique) voit émerger de grandes « communautés d'universités et d'établissements (COMUE) » à la structuration disciplinaire, dans lesquelles il risque de se dissoudre. Malgré la création tardive d'un Institut agronomique vétérinaire et forestier de France, l'occasion de mettre en place un « Wageningen à la française » a été manquée.

5. Des filières moins bien coordonnées qu'en Europe du Nord

Les relations amont-aval sont souvent décrites comme un problème général de l'industrie française : de grands groupes (automobiles, télécoms, défense) pressurent les PME, quitte à affaiblir leurs fournisseurs ou à leur ôter la capacité d'innover et d'investir. Ce fonctionnement est souvent opposé au capitalisme industriel rhénan où des partenariats de long terme entre ces PME et les grands groupes permettraient des politiques coordonnées, des flexibilités négociées et, au total, des relations contractuelles gages de qualité⁽¹⁶⁾. Ce constat semble aussi s'appliquer à de nombreuses filières agroalimentaires. Paradoxalement, même le *hard discount* allemand semble davantage organiser des partenariats suivis avec ses fournisseurs que l'industrie et la distribution françaises. L'évolution des taux de marge par filière accreditte cette analyse. Celles où les relations sont les moins intégrées, les plus déséquilibrées et souvent conflictuelles sont aussi celles qui ont les performances les plus médiocres du point de vue des positions commerciales, et qui, globalement, se portent le plus mal.

La structure du marché agroalimentaire et la concentration de l'aval ont amené une situation paradoxale au regard de la théorie économique puisque les secteurs ayant bénéficié, souvent au terme d'un *lobbying* efficace, d'une rente procurée par la PAC (comme le secteur du sucre) ou par des défiscalisations publiques (biocarburants) apparaissent aujourd'hui les mieux structurés. Des coopératives puissantes y ont réussi à investir à l'étranger et des acteurs issus de l'agriculture y ont organisé une filière pourtant mal en point il y a vingt ans (oléo-protéagineux). À l'opposé, dans l'élevage ou les fruits et légumes, les producteurs agricoles restent en position de faiblesse, très exposés aux variations de cours et peu à même de capter la valeur ajoutée. Le cas de la viande porcine en est une illustration tant les producteurs ont peu de marge de négociation face à des transformateurs et des distributeurs de très grande taille (encadré 3).

3. Valeur ajoutée et coordination dans les filières animales

Les coopératives, autrefois puissantes en France, ont connu un succès très inégal selon les secteurs. Globalement, dans les filières animales, les producteurs ont abandonné les secteurs à valeur ajoutée aux entreprises privées. C'est particulièrement le cas dans la viande bovine où la majorité des grands leaders coopératifs du secteur ont été démantelés entre 1985 et 2005.

Le cas du porc illustre peut-être plus encore à la fois la difficulté des producteurs à conserver une part de la valeur créée et la difficulté à établir des relations de long terme. Dans ce secteur, les coopératives,

(16) Bidet-Mayer T. et L. Toubal (2013) : *À quoi servent les filières ?*, La Fabrique de l'Industrie, Presses des Mines.

longtemps centrées sur l'abattage, ont pour la plupart échoué à intégrer la troisième transformation comme à constituer des entités de taille suffisamment importante pour négocier en position de force avec l'aval⁽¹⁾. Au fil du temps, une grande partie des PME « visibles » de la charcuterie-salaison a d'ailleurs été acquise par des groupes étrangers ou des holdings financiers qui possèdent désormais la plupart des marques connues du grand public⁽²⁾. Ces marques leur assurent un pouvoir de négociation avec la grande distribution. Les producteurs agricoles et les abatteurs, qui n'ont pas su s'imposer dans ce segment différencié, sont en position de faiblesse face à ces industriels et à la grande distribution, qui a ses propres marques.

Or, les entreprises de la transformation bénéficiant d'une notoriété commerciale semblent souhaiter avant tout se garder le droit d'arbitrer leurs sources d'approvisionnement selon les prix⁽³⁾. Elles n'hésitent pas à s'approvisionner à l'étranger (la principale a investi dans la production de porc en Roumanie). Et n'ont guère d'intérêt à construire des partenariats les liant « excessivement » avec des producteurs français. La grande distribution, elle, a parfois intégré l'abattage (*Intermarché/SVA, Leclerc/Kerméné*) et contracte davantage avec les producteurs.

Dans de telles filières, non seulement les producteurs et abatteurs restent soumis à la rémunération résiduelle que leur laisse l'aval, mais cette structuration ne favorise pas une coordination de long terme autour d'une régulation du marché. L'élevage porcin continue à être caractérisé par des cycles de prix qui provoquent des crises récurrentes.

(1) Une coopérative s'est imposée comme un des leaders de l'abattage de porc (*Cooperl*). Récemment elle a intégré (quoiqu'assez marginalement) la transformation. Mais dans l'ensemble, les abatteurs traitent avec des clients industriels qui les mettent directement en concurrence avec des importations.

(2) Citons comme illustration des groupes internationaux comme *Smithfield Group* passé récemment sous le contrôle d'un groupe hongkongais (marques *Aoste, Cochonou, Justin Bridou, Bâton de berger, Calixte*, etc.), ou *Financière Turenne* (marques *William Saurin, Paul Prédault, Madrange, Jean Caby*, etc.).

(3) Trégaro Y. (2012) : *L'industrie de la viande : la restructuration du paysage français*, Le Demeter 2012, Club Demeter.

6. Des stratégies de compétitivité hors prix contestables

En matière d'échanges extérieurs, la France est globalement confrontée à un problème de compétitivité hors-prix⁽¹⁷⁾. Qu'en est-il de l'agriculture ?

En France, deux politiques de différenciation sont traditionnellement menées. Une première politique vise à associer le signal de qualité à l'origine des produits en faisant le pari que des barrières géographiques à l'entrée permettront de maintenir une rente de différenciation. Une seconde politique s'appuie sur des labels de qualité, en particulier le « Label Rouge », propriété du ministère de l'Agriculture. La certification « bio » est aussi vue comme une différenciation prometteuse. Cette stratégie peut en effet s'avérer payante, comme en atteste le succès de l'AOC Beaufort ou d'un certain nombre de marchés « bio » : elle peut être la solution pour des exploitations aux coûts de production élevés (montagne) et elle peut avoir des effets d'entraînement importants sur l'économie locale, comme le montre la stratégie dynamique des promoteurs de l'appellation Comté. Mais cette orientation est trop souvent brandie comme une solution générale.

Associer qualité et origine géographique est un pari risqué, surtout à l'international. En premier lieu, les biens alimentaires (destinés à la consommation finale) sont en grande partie des « biens d'expérience » : le consommateur a tendance à retourner à des achats dont il est satisfait après une première

(17) Voir Bas M., L. Fontagné, P. Martin et T. Mayer (2015) : « À la recherche des parts de marché perdues », *Note du CAE*, n° 23, mai.

consommation. Or, les concurrents étrangers ont réussi à différencier leurs produits de manière crédible y compris dans le haut de gamme (cas du vin). Il en est de même de la grande distribution avec ses produits gourmets. En second lieu, la multiplicité des labels réduit leur lisibilité et la stratégie consistant à associer qualité et géographie n'est pas toujours crédible, surtout lorsque le label est partagé par des producteurs hétérogènes offrant des qualités variables. Les fromages français sous appellation d'origine n'ont pas progressé en volume au cours des dix dernières années (155 000 tonnes par an environ), contrairement à ceux d'autres pays (Italie). Surtout, l'association entre qualité et label d'origine s'avère mal adaptée à l'exportation. En matière de différenciation, la marque déposée reste souvent *in fine* un indicateur plus lisible pour le consommateur.

Par ailleurs, il ne faut pas confondre qualité et valeur ajoutée. La valeur ajoutée s'est déplacée, non pas vers des matières premières différenciées, mais sur des produits transformés. En 1975, le steak haché représentait 5 % des volumes de viande bovine commercialisés en France par les industriels contre près de 45 % aujourd'hui. Produire de la viande de qualité différenciée n'a pas d'intérêt si elle doit se retrouver *in fine* dans un produit générique. Il ne faut pas non plus confondre débouché et consommateur final. Les industries agroalimentaires (IAA) représentent un débouché toujours plus important et valorisent souvent mal les stratégies de différenciation de leurs matières premières. Ainsi, la labellisation a permis de préserver des parts de marché en poulet frais (plus de 80 % des poulets vendus en supermarché sont produits en France). Mais ce n'est pas le cas sur le secteur le plus dynamique, le poulet « produit intermédiaire » utilisé dans les sandwichs ou la restauration rapide (charcuterie de poulet, *nuggets*). Sur ce segment, les importations représenteraient 70 % du marché français⁽¹⁸⁾.

Enfin et surtout, le positionnement haut de gamme laisse d'emblée les basse et moyenne gammes aux concurrents. Or, les positions commerciales sont difficiles à tenir sur ce segment de marché sans un appui sur des volumes de gammes plus basses⁽¹⁹⁾. Face à la baisse de la part de marché mondial du vin français, on peut se demander si, à l'image de celle pratiquée par les concurrents du nouveau monde, une stratégie de positionnement visant plus clairement la classe moyenne des pays émergents ne serait pas plus payante. À l'international, la qualité est avant tout perçue comme résultant de la qualité sanitaire et du respect des standards techniques de manière constante et fiable⁽²⁰⁾.

Finalement, les handicaps de l'agriculture française ne sauraient se réduire à un coût du travail trop élevé ou une réglementation trop contraignante. La taille limitée des exploitations et la mauvaise coordination des filières nuisent à l'adoption des nouvelles pratiques culturales et aux relations avec l'industrie de seconde transformation et la distribution. La formation hétérogène des agriculteurs, le manque d'ambition de la recherche française en agronomie et une stratégie de compétitivité hors-prix contestable participent aussi aux mauvaises performances du secteur.

(18) Cf. Delavallée J. (2015) : « La volaille française déploie son plan de bataille pour lutter contre les importations », *LSA (Libre Service Actualités)*, 10 mars.

(19) Zarka M. et A. Laroche (2015) : *De nouveaux modèles de croissance pour les industries agroalimentaires françaises ?*, La Fabrique de l'Industrie et SAF ag'Idées. Disponible sur <http://www.la-fabrique.fr/Ressource/De%20nouveaux%20mod%C3%A8les>

(20) Notons que la constance de la qualité des produits français n'est pas toujours irréprochable. Du fait des variétés choisies, le blé français peine à satisfaire des cahiers des charges techniques certaines années au climat particulier, et il faut recourir à des importations pour renforcer ses qualités panifiables, ce qui donne lieu à de difficiles négociations commerciales avec les clients des producteurs français.