



Le 5 mars 2019

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier Ministre

Réf. : S2019-0467

Objet : les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a mené une enquête sur les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires, pour les exercices 2013 à 2017.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1 LA DÉGRADATION DE LA POSITION DE LA FRANCE SUR LE MARCHÉ MONDIAL DES PRODUITS AGRICOLES ET AGROALIMENTAIRES EST ALARMANTE

La France n'a pas cessé de perdre des parts de marché dans le commerce mondial des produits agricoles et agroalimentaires depuis le début des années 2000 : deuxième exportateur dans les années quatre-vingt-dix ; elle n'était plus que le quatrième en 2010, avant de passer au sixième rang depuis 2015. Le recul des positions de la France est général, il concerne les produits de l'agriculture comme ceux des industries agroalimentaires. En 2017, le secteur des produits agricoles et agroalimentaires a dégagé un excédent de 5,7 Md€, en baisse de 36 % par rapport à 2007, alors que ce commerce est en forte croissance au niveau mondial. Les exportations françaises ont certes progressé entre 2007 et 2017 mais moins rapidement que les importations (respectivement 31 % et 47 %).

La détérioration du solde commercial de la France est particulièrement marquée sur les marchés de l'Union européenne (UE) sur lesquels la France dégageait un excédent de 7,6 Md€ en 2007 et de 400 M€ seulement en 2017. Elle est également tangible avec le reste du monde, en particulier pour les produits agricoles.

L'excédent des échanges agricoles et agroalimentaires de la France repose sur un nombre très réduit de produits, principalement les boissons (12,3 Md€ d'excédent en dépit d'une perte de parts dans le marché mondial du vin), les céréales (4,4 Md€) et les produits laitiers (2,7 Md€), tandis que la France est importatrice nette de nombreux produits. Le déficit des échanges de fruits, légumes et produits associés, par exemple, atteignait 8,6 Md€ en 2017. Sans les boissons, nos échanges agroalimentaires seraient déficitaires.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante qu'elle contraste avec celle de ses grands concurrents européens. En effet, dans le même temps, les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne ou le Royaume-Uni gagnaient des parts de marché sur les pays tiers et maintenaient ou amélioraient leurs positions vis-à-vis du reste de l'Union européenne.

2 UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ DOIT ÊTRE ÉTABLI PAR LES ADMINISTRATIONS CONCERNÉES

Les administrations concernées ont analysé l'évolution de la situation à partir de rapports d'inspections, mais ce travail n'a pas permis d'établir un diagnostic satisfaisant et partagé à l'appui d'une stratégie de redressement.

Le ministère de l'économie et des finances (MEF) a évalué l'évolution de la compétitivité du secteur. Il considère que le coût du travail dans les industries agroalimentaires explique 70 % de l'évolution négative de la position de la France sur le marché mondial des produits agricoles et agroalimentaires. Il n'écarte pas l'influence possible d'autres facteurs, comme une réglementation environnementale qui serait plus exigeante, le poids de la fiscalité ou un effort de recherche-développement insuffisant, mais n'en précise pas leur poids respectif.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) met l'accent sur la taille insuffisante des entreprises du secteur et le coût du travail.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), responsable de l'appui aux exportations, n'a pas conduit de travail d'analyse propre.

Sans sous-estimer l'impact du coût du travail sur la compétitivité du secteur agricole et agroalimentaire, l'importance qui lui est donnée peut-être discutée. En effet, d'autres pays, comme les Pays-Bas ou la Belgique, ont gagné ou préservé des parts de marché en Europe et dans le monde avec un coût horaire du travail égal ou supérieur à celui de la France. La structure du tissu industriel français n'est pas si différente de celle de nos principaux compétiteurs, notamment de ceux qui gagnent des parts de marché au détriment de la France comme l'Espagne, l'Italie ou la Belgique.

Les rapports consacrés à l'analyse de la compétitivité de la France dans le secteur agricole et agroalimentaire omettent de présenter, en regard des facteurs défavorables, ceux qui lui sont favorables, comme le prix du foncier parmi les plus bas d'Europe, le coût de l'énergie, les conditions pédologiques et climatiques, ou le fait que la France soit un des principaux producteurs européens de céréales, ce qui devrait lui conférer un avantage dans le secteur de l'élevage en comparaison des pays obligés d'importer massivement les aliments du bétail.

D'autres facteurs de compétitivité justifieraient des études plus approfondies des administrations. C'est le cas de l'érosion de la compétitivité hors-prix des produits français, notamment dans les secteurs qui dégagent encore un excédent significatif, comme la viticulture et les autres produits d'appellation. Ces secteurs stratégiques sont ceux dans lesquels la France enregistre ses pertes de parts de marché mondial les plus importantes.

Les conditions de participation de l'économie française à la mondialisation devraient aussi faire l'objet d'un examen car elles semblent spécifiques. Les groupes français ont davantage délocalisé leur production que leurs concurrents de l'UE. Les firmes multinationales sous contrôle français réalisent 52 % de leur activité et comptent 53 % de leur emploi industriel à l'étranger. Cette part de la production à l'étranger est plus importante que celle des filiales de groupes allemands. Ainsi, dans le secteur laitier, les industriels français transforment 23,8 Md de litres de lait en France et plus de 20 Md hors de France, tandis que les industriels allemands en transforment 30,3 Md en Allemagne et moins de 5 Md hors du pays.

Cette stratégie a naturellement un impact sur la balance commerciale. La production délocalisée se substitue à des exportations depuis le territoire français. Il n'est pas exclu qu'elle alimente également des flux d'importations importants. C'est en tout cas ce que suggèrent les chiffres fournis par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) qui font apparaître les grands groupes multinationaux parmi les principaux exportateurs et importateurs.

Les caractéristiques de la consommation française des produits de l'élevage et le développement de productions animales intensives, coûteuses en importations, ont également un effet sur la balance commerciale de la France qui doit être évalué.

Enfin, l'augmentation des importations françaises à un rythme très supérieur à celui des principaux concurrents soulève la question de l'adaptation de la production à la demande nationale.

3 LE DISPOSITIF NATIONAL D'APPUI AUX EXPORTATIONS DOIT REPOSER SUR UNE STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE ET UNE ORGANISATION RATIONALISÉE

Entre l'automne 2012 et le printemps 2018, neuf « plans stratégiques » gouvernementaux visant à améliorer la situation du commerce extérieur, notamment agricole et agroalimentaire, ont été présentés, soit près de deux « plans stratégiques » par an. Dépourvus d'objectifs chiffrés et d'engagements sur les moyens mis en œuvre, ces « plans » relevaient plutôt de déclarations de principes. Alors que leur préparation a mobilisé des moyens importants, tant dans les administrations de l'État que dans les organismes partenaires, le suivi de leur mise en œuvre a fait l'objet de peu d'attention et aucun bilan n'a été établi. Force est de constater que cette succession de « plans stratégiques » n'a pas permis d'améliorer la situation du commerce extérieur agroalimentaire de la France. En outre, la multiplication de documents élaborés sous l'égide de l'État, dans un domaine qui relève d'abord de la stratégie des entreprises, paraît anachronique dans une économie ouverte et mondialisée.

Aujourd'hui, le rôle de l'État n'est plus de fixer des cibles géographiques ou sectorielles pour l'action internationale des entreprises, mais de définir et de protéger les intérêts offensifs et défensifs du pays dans les négociations commerciales internationales. Les professionnels se montrent en effet dubitatifs sur l'intérêt de certaines opérations de promotion et souhaitent plutôt que les efforts visent à lever les restrictions non tarifaires aux importations dans les pays tiers. Or, une telle stratégie interministérielle appuyée sur une analyse partagée fait défaut s'agissant de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

Il revient ensuite à l'État de mettre en place un cadre stable d'appui à l'action internationale des entreprises.

Or, si le dispositif national de soutien aux exportations agricoles et agroalimentaires a connu de nombreux aménagements, il n'a pas gagné en simplicité et repose sur un trop grand nombre d'acteurs ce qui rend ses performances difficilement mesurables.

La diversité des organismes qui interviennent en soutien aux exportations agricoles et agroalimentaires et la complexité de l'organisation qui en découle ne permettent pas d'établir un tableau exhaustif des moyens financiers et humains qui y sont consacrés.

Ainsi, des compétences accrues ont été dévolues aux régions en matière d'action économique internationale, sans que l'État en tire toutes les conséquences dans l'organisation de ses services déconcentrés.

De même, le rattachement du commerce extérieur au MEAE n'empêche pas les ministères économiques et financiers et celui de l'agriculture et de l'alimentation de développer des initiatives dans ce domaine et de disposer de services conséquents à cet effet, sans vision consolidée des différentes interventions publiques.

À côté de l'État, de ses opérateurs et des régions, des acteurs privés mènent des actions de soutien aux exportations agricoles et agroalimentaires et bénéficient de crédits publics importants. Les aides européennes versées aux organismes et fédérations professionnels au titre de la promotion des produits agricoles se sont élevées à 230 M€ au total entre 2013 et 2017. Les interprofessions agricoles, auxquelles les États généraux de l'alimentation ont fait une large place, sont parmi les bénéficiaires de ces financements qui s'ajoutent aux contributions interprofessionnelles étendues (généralement appelées « cotisations volontaires obligatoires »), recettes de nature privée dépendant d'un acte de l'autorité publique.

Dans ce contexte et contrairement aux pratiques des principaux pays compétiteurs, l'absence de communication internationale sur une « marque France » collective et par suite, la présentation de marques concurrentes y compris par les différents ministères présents à l'international, caractérisent cette incapacité à agir collectivement. Si l'administration ne peut pas se substituer aux exportateurs, elle pourrait cependant les aider à définir une stratégie commune incarnée dans une marque collective portée par les entreprises.

En définitive, dix années de réformes ininterrompues n'ont entraîné la disparition de quasiment aucun organisme public ou financé par des ressources en tout ou partie publiques, intervenant dans le champ de l'appui aux exportations agricoles et agroalimentaires. L'État paraît en effet hésiter entre la volonté de maintenir la présence de ses services dans le dispositif et la tentation de passer le relais à d'autres partenaires. Pourtant, la France dispose d'atouts dans le commerce mondial des produits agricoles et agroalimentaires, et devrait s'attacher à conjuguer les efforts et les initiatives des acteurs, nationaux et régionaux, publics et privés.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (MAA, MEF, MEAE) élaborer un diagnostic partagé entre ministères compétents, sur les causes de la forte dégradation de l'excédent agricole et agroalimentaire ;

Recommandation n° 2 : (MAA, MEF, MEAE) tirer les conséquences du transfert de compétences économiques aux régions par la loi NOTRe¹ pour les missions et l'organisation et des services déconcentrés de l'État ;

Recommandation n° 3 : (MEAE, MEF, MAA) organiser la concertation en vue de définir et promouvoir une « marque France » ayant vocation à fédérer tous les acteurs, privés ou publics à l'international ;

Recommandation n° 4 : (MAA, MEAE, MEF) élaborer, sous l'impulsion des trois ministères principalement concernés, une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des actions de soutien au développement international des entreprises.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).