

Dégradation de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire français : principaux facteurs explicatifs

Le solde agricole et agroalimentaire français, bien qu'excédentaire, se dégrade tendanciellement depuis la crise financière de 2008. Désireux de comprendre les raisons de cette baisse pour préserver et dynamiser les débouchés des filières, FranceAgriMer, la Direction générale du Trésor et le Centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ont réalisé une synthèse bibliographique sur le sujet. Cette note en présente les principaux résultats.

En réponse à un référé de la Cour des comptes¹, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a chargé FranceAgriMer en 2019 de coordonner un chantier d'identification des principales causes de la dégradation de l'excédent agricole et agroalimentaire français. Des deux volets complémentaires de ce travail (une synthèse bibliographique transversale et une consultation par filière des organisations professionnelles), cette note en présente le premier².

Les produits agricoles et agroalimentaires constituent le troisième excédent français à l'export, derrière l'aéronautique et les parfums et cosmétiques. Cet excédent est un indicateur de la compétitivité des entreprises françaises sur les marchés étrangers comme sur le marché domestique.

Cependant, le solde commercial agricole et agroalimentaire de la France se dégrade

depuis 10 ans (11,9 Md€ en 2011, 7,7 Md€ en 2019 et 6,1 Md€ en 2020), et il importe d'identifier les causes de cette tendance baissière. C'est l'objet du travail décrit dans cette note, qui concerne les produits bruts et transformés issus des productions agricoles et de la pêche, et qui s'attache à identifier différents facteurs explicatifs de la dégradation du solde, laissant à part ceux ayant un impact positif sur celui-ci.

Dans la première partie est quantifiée l'érosion du solde commercial et la perte de parts de marché observée au niveau domestique et à l'international. La seconde partie analyse les principaux facteurs explicatifs structurels mis en avant par la bibliographie disponible, en particulier ceux relatifs à la compétitivité prix et hors prix (encadré 1). Certaines études portant sur des années passées peuvent toutefois apparaître

moins pertinentes pour expliquer l'évolution récente.

1 - Les entreprises françaises perdent des parts de marché, en France comme à l'international

Depuis 10 ans, le solde français se dégrade en raison d'une croissance des importations plus rapide que celle des exportations (figure 1). Ce constat doit cependant être nuancé selon les marchés partenaires. En effet, la France est devenue importatrice nette depuis l'UE³ en 2015. À l'inverse, hors-UE on observe une progression des exportations plus rapide que celle des importations. L'évolution du solde diffère aussi selon les régions du monde, s'améliorant avec l'Amérique du Nord, l'Afrique du Nord, le Proche-Orient, le Moyen-Orient, l'Asie et l'Océanie, et se dégradant avec les pays du continent européen et avec l'Amérique du Sud.

Les évolutions du solde commercial sont également contrastées selon les produits. En effet, si la balance commerciale agricole et agroalimentaire française reste positive, cela ne doit pas masquer l'hétérogénéité entre des secteurs très exportateurs (ex. vins et spiritueux, céréales, fromages),

1. Référé S2019-0467 du 5 mars 2019 relatif aux soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires.

2. Le rapport complet et les documents annexes publiés sont disponibles au lien suivant : <https://www.franceagrimer.fr/Actualite/Etablissement/2021/La-competitivite-des-filières-agricoles-et-agroalimentaires>

3. Dans toute cette note, l'UE désigne l'UE27, sans le Royaume-Uni.

Encadré 1 - Qu'est-ce que la compétitivité ?

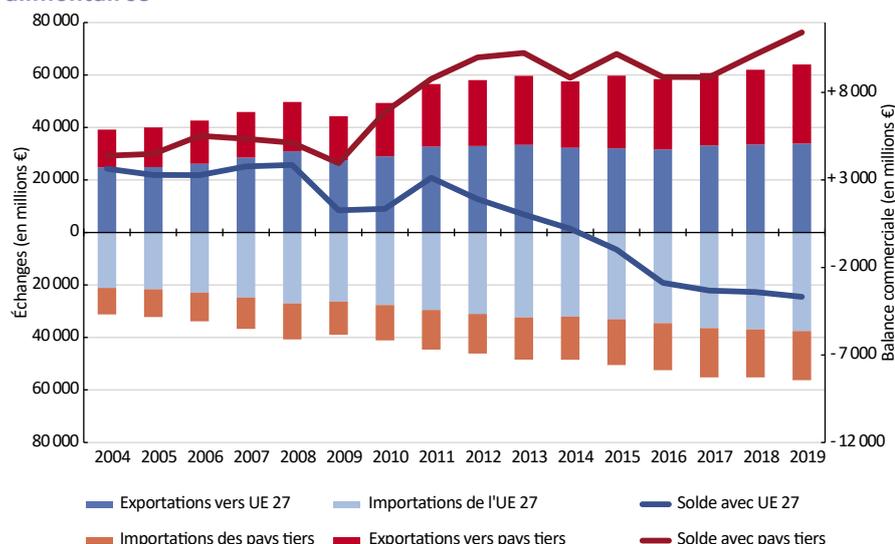
La compétitivité d'une entreprise est sa capacité à maintenir voire accroître ses parts de marché face aux autres entreprises, à structure inchangée de la demande. La compétitivité des entreprises françaises est donc un déterminant fort du solde commercial de la France.

On s'intéresse plus particulièrement ici à la compétitivité d'un secteur d'un pays, donc à sa capacité à maintenir voire accroître ses parts de marché a) sur son marché domestique, b) sur une destination en particulier ou c) eu égard à l'ensemble des exportations mondiales

toutes destinations confondues, dans un système complexe de chaînes globales de valeur comprenant de nombreux maillons.

Les facteurs de compétitivité des entreprises sont habituellement distingués selon deux grandes catégories : la *compétitivité prix*, qui désigne la capacité d'une entreprise à proposer un prix plus bas ou à accompagner une baisse des prix pour gagner ou conserver ses parts de marché ; la *compétitivité hors-prix*, qui désigne sa capacité à gagner ou conserver ses parts de marché en jouant sur d'autres paramètres que le prix (qualité, image de marque, etc.).

Figure 1 - Évolution des échanges de la France en produits agricoles et agro-alimentaires



Source : Trade Data Monitor

Légende : par convention, les exportations sont placées en « positif » sur l'axe de droite (en distinguant et sommant celles à destination du marché européen (UE27) et celles à destination des pays tiers) et les importations sont comptées en négatif (même règle : les origines sont distinguées et sommées). Les traits pleins figurent la différence entre les deux et positionnent donc (sur l'axe de gauche pour des questions d'échelle) les soldes commerciaux respectivement vis-à-vis du reste de l'UE et des pays tiers.

d'autres fortement importateurs (ex. fruits et légumes), et d'autres à la fois exportateurs et importateurs (ex. produits aquatiques). Une analyse par produits est donc nécessaire, dont quelques exemples intéressants sont donnés ci-après.

Les exportations des vins et spiritueux, secteur moteur, passent de 8,2 Md€ en 2004 à 15,2 Md€ en 2019, la hausse étant surtout le fait des échanges avec les pays tiers (hors UE). Le commerce intra-européen des animaux vivants a, lui, connu une bonne dynamique. Les produits laitiers, quant à eux, illustrent bien les tendances générales observées : leur dynamique est très positive avec les pays tiers mais le solde avec le reste de l'UE s'est fortement détérioré, devenant négatif en 2014. Plus globalement, la situation des produits transformés se dégrade, leur solde est devenu négatif au milieu des années 2000 et il continue de décroître depuis. Enfin, les évolutions annuelles des produits bruts sont moins lisibles, mais elles connaissent, en tendance, une croissance des importations plus rapide que celle des exportations.

Ainsi, la France est passée du deuxième au sixième rang des exportateurs de produits bruts et transformés issus des productions agricoles et de la pêche entre 2006 et 2015 (avec respectivement 7 % des exportations mondiales puis moins de 5 %). Cet affaiblissement s'explique principalement par une perte de compétitivité relative des productions françaises par rapport à celles des autres pays européens (figure 2) qui est aussi manifeste sur le marché domestique : la part des importations sur la consommation française de produits agricoles et agroalimentaires est de plus en plus importante. Sont particulièrement

concernés les fruits et légumes, la volaille, les oléo-protéagineux et les secteurs dont une grande partie de la production est exportée du fait d'un écart entre production et consommation domestique (ex. produits laitiers, pêche et aquaculture).

2 - Facteurs explicatifs de la dégradation du solde commercial

Les décompositions faites depuis le début des années 2000 montrent que le déficit de compétitivité des entreprises françaises explique à lui seul, sur la période 2000-2015, 71 % de la dégradation du solde commercial et 85 % de la perte de parts de marché au sein de l'UE⁴. Sur la période récente, cette perte de compétitivité des exportations françaises est, de surcroît, plus prononcée que celle de ses concurrents européens. En effet, contrairement à la France, le reste de l'UE ne perd plus de parts de marché depuis 2015.

Le positionnement de la France sur des marchés (effet géographique) et sur un mix produit (effet sectoriel) peu dynamiques explique également la dégradation de la balance commerciale française. Cet effet de structure, reflétant la spécialisation du pays, explique 33 % de la perte des parts de marché de la France au niveau mondial. Les exportations françaises sont, en majeure partie, à destination des économies « matures » comme les États-Unis, le Japon, l'Europe occidentale, et portent sur de l'alimentation haut de gamme et des produits transformés à base de viande. Or, ces produits exportés par la France apparaissent peu adaptés à la demande des partenaires européens. Au contraire, la part de la France dans le commerce mondial est marginale

sur des marchés comme l'Afrique, la Chine et l'Asie du Sud-Est, et sur des secteurs plus dynamiques comme les viandes de bœuf et de porc⁵.

Sur ces constats, la synthèse de la bibliographie disponible a permis de recenser des facteurs de compétitivité prix et hors-prix, dont les principaux sont décrits ci-après.

Facteurs de compétitivité prix

Un des principaux facteurs identifiés par la revue de littérature est le coût des consommations intermédiaires (ex. fertilisants, produits phytosanitaires, énergie). Il serait déterminant pour les exploitations agricoles : en moyenne en 2016, la part des postes « dépenses phytosanitaires » et « travaux à façon » (respectivement 6 % et 8 % du total des charges) représenterait un surcoût relatif par rapport aux concurrents européens, en particulier pour les filières de grandes cultures. Les consommations intermédiaires des exploitations de céréales, oléagineux et protéagineux (COP) atteignent en moyenne 58 % sur la période 2012-2017 du montant des recettes des exploitations, contre 52 % en Allemagne et 50 % en Espagne. Au sein de ces consommations intermédiaires, les charges en produits phytosanitaires et en fertilisants représentent pour 13,8 % et 10,6 % des recettes totales des COP, contre 9,2 % et 5,4 % pour l'Italie par exemple. En bovin viande, les frais d'entretien des bâtiments et du matériel apparaissent plus élevés que dans les autres États membres, représentant 8,6 % des recettes totales contre 3,4 % en Espagne et 1,9 % en Italie.

Le coût du travail est aussi un facteur de compétitivité prix largement cité comme pouvant pénaliser les industries agroalimentaires (IAA) françaises, par comparaison avec leurs homologues européennes, même s'il ne représente que 10 % à 20 % du total de leurs charges. Le coût du travail a augmenté de 58 % entre 2000 et 2017 en France, contre 34 % en Allemagne⁶. Ce constat doit toutefois être nuancé. Tout d'abord parce que les dernières données détaillées disponibles datent d'avant les dernières mesures de baisse du coût du travail en France mises en œuvre depuis 2013⁷. Ensuite car il ne peut expliquer à lui seul les écarts de compétitivité entre pays. Par exemple, au Danemark, il est plus élevé

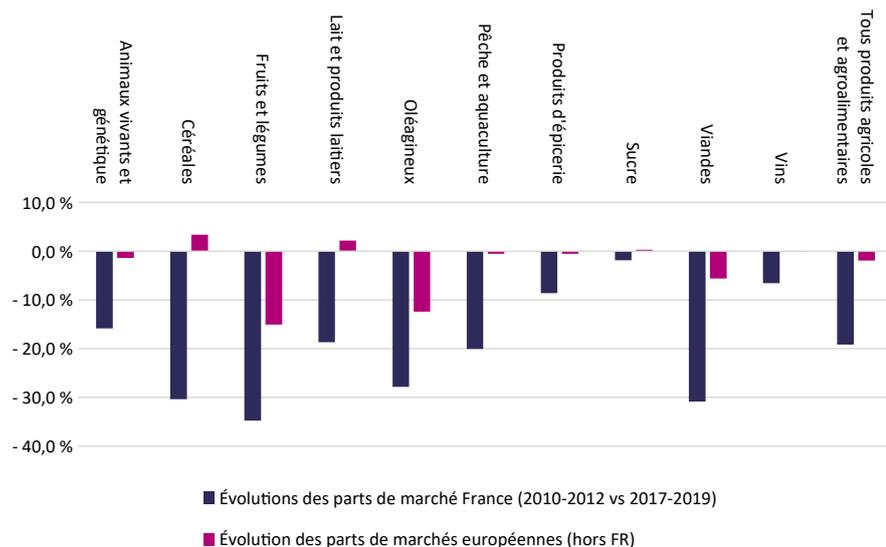
4. Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agro-alimentaire ?, 2018, Note Trésor-éco.

5. INRA, VetAgroSup, TSE, 2018, *Compétitivité des filières animales françaises (COMPANI)*.

6. *Op. cit.*, Note Trésor-éco.

7. Les baisses du coût du travail en France ont été renforcées par l'entrée en vigueur du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013, et complétées par le volet coût du travail du Pacte de responsabilité et de solidarité en 2015. Au 1^{er} janvier 2019, le CICE a été transformé en un allègement pérenne de cotisations sociales patronales. Cette transformation s'est accompagnée d'un renforcement des allègements généraux d'environ 4 points au niveau du SMIC au 1^{er} octobre 2019.

Figure 2 - Évolution comparée des parts de marché mondiales de la France et de l'UE hors France



Source : Trade Data Monitor

qu'en France, sans que ce pays ait connu la même perte de compétitivité sur les marchés européens. Enfin, le coût du travail recouvre des niveaux différents de protection sociale, celle offerte en France étant supérieure au seul socle réglementaire européen. Notons enfin que les données pour analyser le coût du travail sont partielles, à cause du manque d'informations sur les travailleurs détachés, dont le nombre varie selon les secteurs et les pays.

Le coût du travail s'avérerait moins déterminant au niveau de la production agricole, sauf pour les productions végétales intensives en main-d'œuvre comme l'arboriculture et la viticulture (entrée de gamme), car s'il est plus élevé en France que dans d'autres États membres, cette différence est contenue par le fait qu'une part importante du travail est fournie par de l'emploi familial non salarié, très présent dans notre pays. Globalement, les salaires représentent 8 % des charges des exploitations françaises, contre 10 % en Allemagne et aux Pays-Bas, et 14 % en Italie et en Espagne.

La productivité totale des facteurs⁸ joue différemment sur l'amont productif et sur l'aval industriel. Si elle s'est améliorée dans les exploitations agricoles (+18 % sur 2000-2015), grâce au progrès technologique, à l'efficacité technique et aux rendements d'échelle (avec des disparités selon les filières), elle se serait légèrement détériorée dans l'industrie agroalimentaire. La baisse mesurée de 0,4 % par an en moyenne, de 1995 à 2015, comporte de fortes variations selon les entreprises (notamment leur taille) et selon les filières (baisse en alimentation animale mais augmentation en viandes et en produits laitiers autres que fromages). Elle peut s'expliquer par un manque d'investissement et de modernisation des outils industriels, par des facteurs plus transversaux liés à des rigidités sur le marché du travail et des biens,

qui freinent la réallocation des facteurs de production (contraintes des réglementations sur les faillites et le licenciement), ainsi que par la petite taille des entreprises. Une progression de la productivité apparente du travail a toutefois été observée dans cette industrie (+0,9 % par an en moyenne entre 2000 et 2018)⁹.

Deux aspects réglementaires peuvent également jouer sur la compétitivité prix des entreprises françaises. La fiscalité sur la production d'abord, le taux d'imposition sur la production agroalimentaire (5,5 % en moyenne sur 2008-2016) étant le deuxième plus élevé en part de valeur ajoutée parmi les branches productives françaises sur cette période, ce qui peut contribuer à freiner la capacité d'investissement des entreprises. Cette fiscalité élevée s'explique notamment par une quinzaine de taxes affectant spécifiquement les produits agroalimentaires français ainsi que par une douzaine de redevances. L'autre aspect réglementaire qui peut jouer sur la compétitivité prix est le degré d'exigence des politiques environnementales, supérieur en France tous secteurs confondus à la moyenne des pays de l'OCDE en 2012 (dernière année disponible pour les 28 pays étudiés). Néanmoins, la synthèse bibliographique n'a pu identifier aucune étude sur le lien entre réglementation et compétitivité, complexe à quantifier. En représentant un coût supplémentaire, les investissements non productifs, comme la mise aux normes, pourraient peser sur la compétitivité des entreprises françaises, sauf s'ils permettent de gagner parallèlement en compétitivité hors-prix.

Enfin, d'autres facteurs plus indirects peuvent jouer sur les coûts de production des entreprises, en comparaison avec leurs homologues étrangères, tels les coûts des services juridiques et comptables qui entrent dans la chaîne globale de valeur. Ces coûts

sont par exemple plus élevés en France qu'en Allemagne¹⁰.

Facteurs de compétitivité hors-prix

Définie comme la part de la compétitivité qui n'est pas expliquée par le prix, la compétitivité hors-prix est par nature multifactorielle et difficile à quantifier, alors qu'elle est souvent déterminante pour gagner des parts de marché.

La politique d'innovation et d'investissement des entreprises est un levier précieux pour gagner en compétitivité à moyen et long termes sur les aspects hors-prix. D'une façon générale, les taux d'investissement des entreprises agroalimentaires sont restés stables en France entre 2001 et 2014 contrairement au reste de l'UE (+ 1,9 point en Allemagne ou + 2,2 points aux Pays-Bas). S'agissant des IAA des filières françaises de viandes et de produits laitiers, leur capacité à renouveler leur capital de production et à innover aurait notamment été pénalisée par un essoufflement de leur productivité sur la période 1995-2015. Ces filières auraient alors, pour maintenir leur compétitivité prix, rogné sur leur taux de marge, grevant leur capacité d'investissement. Toutefois, si les investissements matériels en ont particulièrement pâti (taux 30 % plus faible en France qu'en Espagne, Italie et Allemagne), les investissements immatériels du secteur (R&D, logiciels, produits de la propriété intellectuelle, etc.) bénéficient d'un taux d'investissement plus élevé (de 35 % en France).

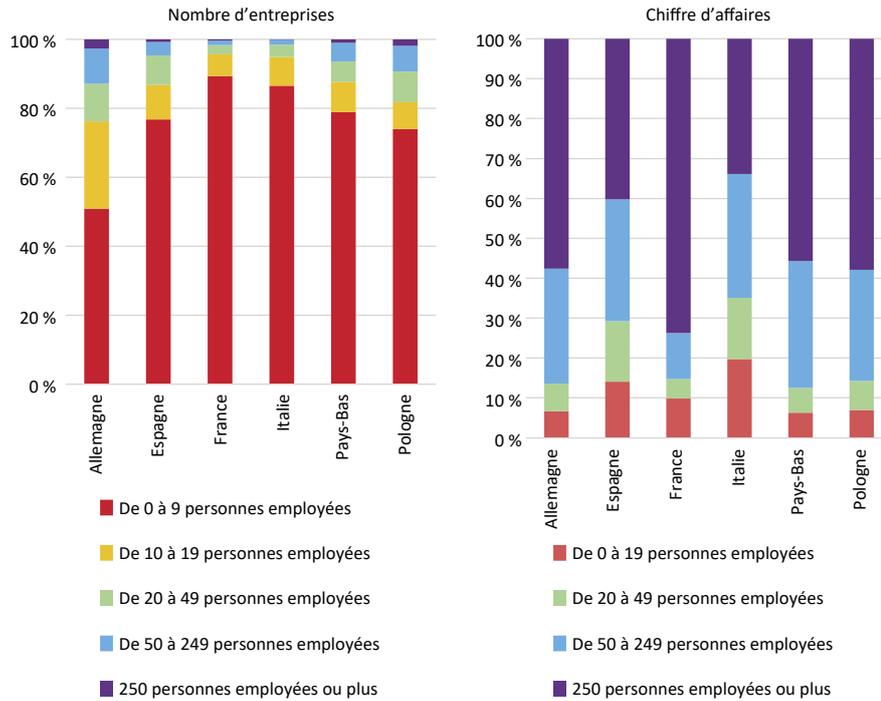
La différenciation par la qualité est un levier de compétitivité hors-prix sur lequel la France mise fortement et qui se développe. Le marché français des produits sous Signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) est passé de 26 Md€ HT en 2013 à 35 Md€ HT en 2019. Il concerne avant tout les vins et spiritueux. La synthèse bibliographique montre que les SIQO ont des effets bénéfiques de sécurisation des parts de marché à l'export : accroissement de la qualité perçue, meilleur accès à de nouveaux marchés, capacité à proposer des prix plus élevés. En revanche, ils ne permettent pas statistiquement d'accroître les volumes exportés. La démarche française de promotion de la qualité se heurte par ailleurs à des perceptions différentes au niveau international et sur le marché domestique : hors de nos frontières, la qualité est le plus souvent interprétée comme sanitaire (et pas

8. La productivité totale des facteurs désigne la capacité à augmenter la production sans augmenter les facteurs de production. Elle peut croître par exemple du fait du progrès technologique ou d'une amélioration de l'efficacité du système productif (maîtrise technique à technologie constante).

9. Calculs de la Direction générale du Trésor (productivité apparente du travail mesurée en valeur ajoutée sur l'emploi total à partir des données Eurostat).

10. *Spécialisation productive et compétitivité de l'économie française*, 2019, Note Trésor-éco n° 248.

Figure 3 - Nombre d'entreprises agroalimentaires selon leurs effectifs de salariés et lien entre la taille de l'entreprise et son positionnement à l'export



Source : Eurostat, 2017

Source : INSEE, Esane, 2018

nécessairement gustative), et organisée et valorisée selon des standards internationaux (ex. taux de protéines du blé). Le lien entre origine géographique et qualité intrinsèque du produit n'est pas reconnu sur tous les marchés internationaux, où la notoriété de la marque, système moins privilégié par la France, reste plus déterminante. Enfin, au-delà de ces aspects, la France accuse également un retard de différenciation pour d'autres facteurs comme le packaging.

Ces questions de qualité ne doivent pas masquer que le rapport qualité/prix reste le facteur déterminant sur les marchés internationaux ; or, une enquête auprès de 500 importateurs interrogés a démontré que la France serait de façon générale relativement mal positionnée sur cet aspect¹¹.

La conquête de marchés extérieurs peut nécessiter une qualification plus élevée des salariés. Or, la France se situe au sixième rang de l'UE27 dans les secteurs agricole et agroalimentaire pour le niveau d'enseignement supérieur, mais au seizième rang seulement pour l'enseignement technique. La qualité de management et de gestion des entreprises joue également, facteur pour lequel la France n'occupe que la septième place des pays de l'OCDE derrière certains de ses principaux concurrents comme les États-Unis et l'Allemagne.

Les entreprises évoluent dans un environnement économique plus ou moins propice à l'émulation, à la convergence des efforts et au soutien de leurs stratégies. En France, 25 % seulement des entreprises agroalimentaires exportent, contre 80 % en Allemagne, ce qui est en partie lié à la proportion plus importante de petites entreprises

(figure 3). De plus, la France compte peu de « champions » multinationaux, lesquels sont de taille modeste en comparaison des géants d'autres pays comme le Danemark, les Pays-Bas ou le Brésil. La logique de fonctionnement par filières, moins bien coordonnées qu'en Europe du Nord et avec moins de partenariats de long terme qu'en Allemagne, peut créer une tension entre les maillons plutôt qu'une dynamique d'ensemble tournée vers un même objectif d'exportation, de partage de l'effort (en R&D, sur des projets d'intérêt commun), ou le développement de partenariats productifs et performants sur les marchés étrangers¹². Cette logique peut grever la compétitivité sur le marché domestique, or celle-ci facilite la compétitivité à l'export, en conduisant les filières à se structurer de manière performante et à gagner en efficacité technique.

Au-delà des aspects économiques, l'environnement réglementaire et culturel peut enfin contenir l'innovation. Par exemple, la question de l'acceptabilité des organismes génétiquement modifiés ou des nouvelles techniques de sélection pourrait, dans le futur, faire accuser un retard aux entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes d'autres pays recourant à ces technologies.

*

La formation de la balance commerciale agricole et agroalimentaire française est complexe. Elle dépend des produits, des marchés et de nombreux paramètres internes aux entreprises. Les raisons de la dégradation du solde commercial sont donc multifactorielles. Cette note met en

avant différents facteurs qui ressortent de la littérature recensée, et permet d'identifier des angles morts dont la logistique, la digitalisation, l'ergonomie et le design des produits, et la quantification des impacts des exigences réglementaires sur la compétitivité.

La recension bibliographique réalisée dans ce travail montre que les facteurs prix et hors-prix sont constamment imbriqués. Il ne faut pas les opposer mais les traiter simultanément dans une approche globale du rapport qualité/prix. C'est en effet ce rapport qui, au final, est déterminant sur les marchés internationaux, avec, dans une moindre mesure, la spécialisation de la France (effets géographiques et sectoriels).

Si ce travail s'intéresse aux tendances de fond et aux explications structurelles de la dégradation du solde commercial agricole et agroalimentaire français, on peut noter que les impacts conjoncturels de la crise liée à la covid-19 ont globalement accentué les dynamiques présentées ici, mais avec des effets contrastés. Par exemple, au plus fort de la crise, on a observé un impact très fort sur la filière des vins et spiritueux et celle de la viande du fait de restrictions visant la restauration hors foyer dans le monde entier, mais pas d'effet global sur les échanges de produits agricoles et agroalimentaires au niveau mondial. Il est possible que cette crise planétaire impacte la compétitivité française par des effets de spécialisations géographique et sectorielle, mais elle ne semble cependant pas avoir des effets durables sur les déterminants fondamentaux qui ont été présentés ici¹³.

Vincent Hébrail-Muet
Centre d'études et de prospective

Alice Grémillet
Direction générale du Trésor¹⁴

Pierre Claquin, Philippe Paquotte
FranceAgriMer

11. Rexecode, 2019, *La compétitivité française en 2018*, document de travail n° 71.

12. Conseil d'analyse économique, 2015, *Comment expliquer les contre-performances de l'agriculture française ?* Note n° 010-2015.

13. FranceAgriMer, 2021, *Les performances à l'export des filières agricoles et agroalimentaires, situation en 2020*, mai.

14. Les auteurs remercient Xavier Ory, en poste à la Direction générale du Trésor aux premières étapes de ce travail.

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
Secrétariat Général

Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective

3 rue Barbet de Jouy
75349 PARIS 07 SP

Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Corinne Prost

Rédacteur en chef : Bruno Héroult
Mel : bruno.herault@agriculture.gouv.fr
Tél. : 01 49 55 85 75

Composition : DESK (www.desk53.com.fr)
Dépôt légal : À parution © 2021