



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et les priorités pour s'en affranchir

Rapport n° 22046

établi par

Thierry BERLIZOT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Nicolas MAZIERES

Inspecteur général de l'agriculture

Février 2023

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME.....	6
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION	8
1. LA FRANCE, UNE PUISSANCE AGROALIMENTAIRE AVEC DES FRAGILITES INTRINSEQUES	9
1.1. La France est une grande puissance agroalimentaire.....	9
1.2. ... qui souffre de fragilités intrinsèques.....	10
1.2.1 Des secteurs de production déficitaires.....	10
1.2.2 La fragilité économique du secteur est particulièrement préoccupante.....	11
1.3. ... et est exposée à des points de vulnérabilité externes	12
1.3.1 La dépendance aux intrants	12
1.3.2 La dépendance énergétique	17
1.3.3 Les dépendances démographiques, climatiques et géographiques	18
2. CES POINTS DE DEPENDANCE CONSTITUENT-ILS DES VULNERABILITES CRITIQUES ?	20
2.1. Proposition de grille de détection des dépendances critiques.....	20
2.1.1 Une grille d'analyse des vulnérabilités largement consensuelle.....	21
2.1.2... mais non dénuée de faiblesse.....	23
2.2. Application de cette méthode à une filière viande : la filière volaille de chair	25
2.2.1 La production de poulets de chair.....	25
2.2.2 Les évolutions tendancielle.....	27
2.2.3 Analyse des différents maillons de production	27
2.3. Application de cette méthode à une filière végétale : la filière fruits et légumes.....	29
2.3.1 L'équilibre production/consommation de fruits et légumes.....	29
2.3.2 L'évolution dans le temps.....	29
2.3.3 Analyse des différents maillons de la production	30
3. LES VOIES POSSIBLES POUR REDUIRE CES DEPENDANCES.....	31
3.1. Les alternatives possibles.....	31
3.1.1 Illusion et danger d'une sortie des chaînes de valeur mondiales	31
3.1.2 Encourager la diversification des approvisionnements	31
3.1.3 Faciliter le stockage notamment sur les produits de faible valeur ajoutée.....	33
3.1.4 Favoriser des relocalisations par l'innovation.....	34
3.1.5 Se donner du temps : anticiper les risques et identifier les capacités temporaires d'adaptation règlementaire ou d'inflexion d'objectif d'intérêt général	35
3.2. Propositions pour les points identifiés.....	36
3.2.1 Sur la filière volaille de chair.....	36
3.2.2 Sur la filière fruits et légumes	38

Annexe 20 : Cartographie de la dépendance aux importations industrielles dans l'Union européenne.....	117
Annexe 21 : Diagramme de la distribution des fruits et légumes frais	119
Annexe 22 : Les exemples russes et chinois de réduction des dépendances agricoles.....	120
Annexe 23 : Exemples étrangers de stratégies d'approvisionnement alimentaire en période de crise.....	121
Annexe 24 : Evaluation des effets des volets « relocalisation » du plan de relance	122
Annexe 25 : Eléments sur la faisabilité de la décarbonation du secteur de l'industrie alimentaire (note ANIA)	124

RESUME

La France est une grande puissance agroalimentaire qui a su faire face à la crise récente de la Covid comme à la guerre actuelle en Ukraine.

Cette puissance souffre cependant de fragilités intrinsèques, notamment son manque de compétitivité et d'innovation, et est exposée à des vulnérabilités externes : une dépendance aux intrants, tant pour l'amont agricole que pour l'aval industriel, une dépendance énergétique particulièrement préoccupante et une dépendance propre aux caractéristiques démographiques, climatiques et géographiques françaises.

Pour déterminer, parmi ces points de vulnérabilité, les points de dépendances critiques à l'égard des biens et services de l'étranger nécessitant une réponse adaptée, il convient d'appliquer une grille de détection robuste combinant deux critères principaux : celui de la concentration des importations et celui de la centralité du produit ou du service.

Ce travail d'analyse doit se faire *in concreto*, filière par filière, sur chaque maillon et chaque produit de la chaîne de création.

Cette méthode appliquée à deux filières en particulier, une filière animale et une filière végétale, permet d'établir une liste réduite de dépendances critiques.

Plusieurs voies existent pour réduire ces dépendances : anticiper la diversification des approvisionnements, organiser le stockage de certains produits précis ou favoriser des relocalisations notamment par l'innovation.

Un travail d'analyse, filière par filière, permettrait d'identifier les principaux points de dépendance critique nécessitant d'anticiper et d'organiser une réponse pour s'en affranchir.

Cependant, les crises actuelles n'ont pas créé ces dépendances, elles les ont révélées. Aussi, l'urgence est d'agir aujourd'hui pour éviter que ne se constituent nos dépendances et nos fragilités de demain.

Mots clés : industrie agroalimentaire, dépendance, résilience, vulnérabilité, filières, volaille de chair, fruits et légumes

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Élargir l'accès aux nouvelles statistiques européennes sur les échanges de biens et de services pour cartographier les vulnérabilités dans les chaînes de production européennes.
- R2.** Compte tenu de l'implication des acteurs économiques et de la puissance publique dans l'évaluation de la criticité des dépendances, il convient, sous la coordination du haut fonctionnaire de défense du ministère, d'engager filière par filière et avec le concours des ministères en charge de l'économie et des affaires étrangères, un travail collectif fin d'identification des dépendances critiques intervenant aux différents maillons d'une filière donnée. La revue de l'ensemble des filières devrait être achevée pour fin 2025.
- R3.** Modifier le traitement fiscal de l'actif des entreprises industrielles, afin de rendre plus incitative la constitution de stocks d'intrants et de produits intermédiaires stratégiques, dont la liste sera établie sur la base d'une cartographie des intrants stratégiques.
- R4.** Pour les filières volaille de chair et fruits et légumes en particulier comme pour beaucoup d'autres, il convient tout d'abord d'assurer leur viabilité économique par la pérennisation de la production ce qui nécessite une rémunération adaptée du travail des agriculteurs qui doivent percevoir un juste partage de la valeur. Le rééquilibrage du cadre réglementaire des négociations et relations commerciales doit être poursuivi.
- R5.** Renforcer le plan Protéines végétales au-delà du plan de relance pour réduire notre dépendance en protéines végétales, notamment pour l'alimentation animale (aides à l'investissement pour l'acquisition du matériel nécessaire à la production et à la transformation, plan d'adaptation variétale, pratiques culturales, ...).
- R6.** La France doit faire partie des pays européens moteurs pour évaluer rapidement et objectivement les risques et opportunités liés aux NBT permettant de sortir de l'attentisme et de prendre la décision d'actualisation du cadre réglementaire encadrant les NBT. Les acteurs français et européens du secteur resteront des leaders mondiaux s'ils disposent rapidement d'un cadre clair pour leurs recherches et pour leur commercialisation
- R7.** Après évaluation des actions de financement de France Relance et de France 2030, engager avec les différentes filières un plan de modernisation mécanique/robotique et de décarbonation des différents maillons de la filière agroalimentaire

INTRODUCTION

En fermant momentanément certaines frontières aux biens et aux personnes et en bouleversant les chaînes logistiques mondiales, la crise sanitaire de la Covid est venue rappeler avec force d'une façon générale l'interdépendance des économies mondiales et d'une façon particulière combien nos chaînes d'approvisionnement alimentaire sont désormais dépendantes de biens, main d'œuvre et services provenant de l'étranger. Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, cette réalité trouve de nouveaux points d'expression avec les tensions qui frappent les marchés du gaz et impactent fortement de nombreuses productions agricoles ainsi que nos industries agroalimentaires.

Ce contexte entraîne une prise de conscience réelle des acteurs de l'agroalimentaire aux fragilités et risques ainsi mis à jour et dès lors, a favorisé une écoute particulièrement attentive des interlocuteurs des missionnés, tant de l'administration que des filières agroalimentaires, qui se sont mobilisés pour apporter toutes les informations nécessaires à la bonne fin de la mission.

Donnant lieu à une littérature abondante mais sans cohérence systématique, ce sentiment d'inquiétude générale s'est exprimé jusque dans le Rapport annuel de la Cour des Comptes de 2022¹ qui, enquêtant pour la 1^{ère} fois sur cette question, souligne la nécessité: « *d'établir un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires* ». Une recommandation similaire a été formulée plus récemment par la Commission des affaires économiques du Sénat dans son rapport sur la souveraineté économique de la France adopté début juillet 2022². De même, les plans de résilience ou de relance, lancés après la crise Covid par les pouvoirs publics, ciblent les situations les plus préoccupantes sans que les délais imposés n'aient permis de s'appuyer sur des travaux systématiques et approfondis dans les différentes filières.

Ce travail nécessaire d'identification des dépendances critiques à l'égard des biens et services de l'étranger de l'industrie agroalimentaire doit se faire tout au long de la chaîne de création de valeur, donc de l'amont agricole à l'aval industriel.

S'appuyant depuis 1962 sur une Politique Agricole Commune (PAC), dont la sécurité des approvisionnements alimentaires est un des 5 objectifs fixés par le traité de Rome, la France et plus largement l'Union européenne ont ensuite très largement tiré profit de l'essor du commerce mondial notamment en terme agroalimentaire. Le corollaire de cette ouverture est naturellement une exposition aux risques, que ce soit en terme d'intrants ou de débouchés.

Si l'autosuffisance alimentaire de la France comme de l'Union européenne n'apparaît pas menacée, certains de ses fondements révèlent des fragilités intrinsèques et extrinsèques dont il faut prendre conscience. Mais, de fait, toutes ces fragilités ne résultent pas de notre dépendance aux biens et services produits à l'étranger.

Il convient donc de proposer une méthode de caractérisation de ces différentes fragilités de la filière agroalimentaire, de l'amont à l'aval de la chaîne, pour identifier celles qui apparaissent les plus critiques afin, dans un second temps, de proposer des pistes ciblées de réduction de ces dépendances.

Ces dépendances critiques n'ont pas été créées par les crises récentes mais celles-ci les ont révélées : il convient donc d'anticiper le fait que la création de nos dépendances futures se décide aujourd'hui.

¹<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-02/20220216-RPA-07-securite-approvisionnements-alimentaires.pdf>

² Rapport de la Commission des Affaires économiques du Sénat n°755 sur la souveraineté économique de la France, 6 juillet 2022

1. LA FRANCE, UNE PUISSANCE AGROALIMENTAIRE AVEC DES FRAGILITES INTRINSEQUES

La France, comme l'ensemble des grandes économies, s'est progressivement insérée dans les chaînes de valeur mondiales. Si les différents maillons de sa chaîne agro-alimentaire ont tiré profit de cette insertion, celle-ci les a également exposés à différents risques.

1.1. La France est une grande puissance agroalimentaire...

La France, riche depuis longtemps de son agriculture, s'est affirmée depuis la seconde moitié du XXème siècle et malgré sa superficie relativement modeste comme une grande puissance agroalimentaire. Cela lui permet d'être non seulement globalement auto-suffisante mais également la première puissance agricole européenne.

Avec une production agricole estimée à 81 milliards d'euros en 2021³, elle représente plus de 17% de la production totale européenne et détient la plus grande surface agricole utile de l'Union européenne.

Cette puissance agricole constitue le premier maillon de la filière agroalimentaire, premier secteur industriel français en nombre d'emplois (430 000 emplois directs) et en chiffre d'affaires (près de 212 milliards d'euros)⁴.

Cette force du secteur agroalimentaire permet à la France de bénéficier d'un taux d'auto-alimentation en denrées alimentaires⁵ particulièrement élevé garantissant ainsi l'autosuffisance alimentaire en produits de base puisque ce ratio témoigne de l'indépendance et de la sécurité d'approvisionnement d'un pays pour les produits qu'il est capable de produire. Les indicateurs de bilan d'approvisionnement de FranceAgriMer sont reproduits en annexe n°6.

Le secteur agroalimentaire constitue également un atout géopolitique majeur en permettant à la France d'être une puissance exportatrice importante avec une balance commerciale agricole excédentaire depuis près d'un demi-siècle. Avec un solde commercial agroalimentaire de 8,2 milliards d'euros, le secteur agricole et agroalimentaire occupe le troisième rang des secteurs excédentaires de notre balance commerciale, après le secteur aéronautique et spatial et l'industrie des produits chimiques de la parfumerie et des cosmétiques⁶.

C'est ainsi « grâce à cette assise agricole, fruit de l'histoire entretenu par l'engagement sans faille d'acteurs agricoles et agroalimentaires passionnés par leur métier et ayant la vocation de nourrir les Français, que durant la crise de la Covid-19 comme durant la crise ukrainienne, la France n'a pas connu de ruptures majeures et généralisées de la chaîne d'approvisionnement alimentaire »⁷.

Plus généralement, c'est « l'approvisionnement alimentaire [qui] n'est pas en danger dans l'Union européenne aujourd'hui. L'Union est largement autosuffisante en ce qui concerne les principaux produits agricoles, étant l'un des principaux exportateurs de blé et d'orge et capable de pourvoir en grande partie à sa consommation d'autres cultures de base telle que le maïs ou le sucre. L'Union

³ Agreste, « Le compte prévisionnel de l'agriculture en 2021 ».

⁴ Insee, Caractéristiques de l'industrie agroalimentaire par activité (chiffres 2019), octobre 2021.

⁵ Part des utilisations intérieures couvertes par la production nationale

⁶ Agreste Conjoncture, *Infos rapides n°016, Commerce extérieur agroalimentaire, février 2022*

⁷ Rapport de la Commission des Affaires économiques du Sénat n°755 sur la souveraineté économique de la France, 6 juillet 2022, p. 75.

est également largement autosuffisante en produits animaux, qui incluent la viande et les produits laitiers, à l'exception notable des produits de la mer »⁸.

Cependant, ces crises ont joué un rôle de test grandeur nature pour éprouver la résilience de l'économie, et en particulier du secteur alimentaire. Longtemps considérée comme évidente au vu des énormes gains de productivité dans l'agriculture depuis la seconde guerre mondiale, la question de l'accès à l'alimentation est redevenue très rapidement une préoccupation centrale.

Dans son rapport public annuel 2022⁹, la Cour des comptes s'interroge ainsi sur la sécurité des approvisionnements alimentaires pour constater notamment que la crise sanitaire a mis en évidence des points de fragilité majeurs, qui auraient pu constituer des facteurs de risque si elle s'était prolongée dans le temps.

1.2. ... qui souffre de fragilités intrinsèques

En plus des dépendances à des intrants, services ou main d'œuvre extrinsèques aux filières agroalimentaires, il existe dans certains secteurs de productions des fragilités intrinsèques comme un déficit de volumes, d'absence d'innovation ou un manque de rentabilité. Ces fragilités mettent en péril la pérennité de ces filières et portent par elles-mêmes, en matière de dépendance, des risques futurs bien supérieurs à ceux existant aujourd'hui.

1.2.1 Des secteurs de production déficitaires

Si globalement, la France est auto-suffisante ou exportatrice pour la plupart des productions, l'analyse fondée sur le taux d'autonomie par filière permet d'identifier les quelques filières pour lesquelles la production française ne couvre pas les besoins de consommation en produits alimentaires, en distinguant en particulier celles dont les importations extra-européennes sont marquées.

Des situations de dépendance aux importations apparaissent ainsi pour certaines productions comme les produits de la mer, les fruits et légumes frais, le miel, la viande ovine et les légumes secs comme on peut le constater à la lecture de la note transmise par le Service des statistiques et de la prospective (SSP) du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) reproduite en annexe 7. Naturellement, cette dépendance est également de règle pour les produits ne pouvant pas être cultivés dans les conditions pédoclimatiques de la France hexagonale (café, thé, cacao, fruits exotiques par exemple).

La France, 5ème exportateur de produits agroalimentaires, est également le 7ème importateur mondial de denrées agricoles et alimentaires. Au total, elle importe environ 20% de sa consommation alimentaire¹⁰.

La dégradation de l'excédent commercial agricole et alimentaire français depuis une dizaine d'années a fait l'objet d'un important travail de FranceAgriMer¹¹ riche d'enseignements. En effet, la France est devenue importatrice nette depuis l'Union européenne en 2015. A l'inverse, hors Union européenne, les exportations progressent plus vite que les importations.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen « *Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires* », COM (2022-133) du 23/03/2022, p. 1.

⁹ Précité.

¹⁰ Selon le rapport « *Pour une alimentation saine et durable* » publié par France stratégie pour l'Assemblée nationale en septembre 2021 et disponible au lien suivant : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/unealimentation-saine-durable-rapport-lassemblee-nationale>.

¹¹ Rapport sur la compétitivité des filières agroalimentaires françaises.

De plus, les évolutions du solde commercial sont également contrastées selon les produits avec une forte hétérogénéité entre des secteurs très exportateurs (ex. vins et spiritueux, céréales, fromages) et d'autres fortement importateurs (ex. fruits et légumes).

Cette dégradation est l'expression manifeste d'une détérioration de la compétitivité.

1.2.2 La fragilité économique du secteur est particulièrement préoccupante

Dans un récent rapport alarmiste¹², le Sénat constate que « ce qui inquiète, ce n'est pas tant que la France ne soit plus une puissance agricole ; c'est qu'elle le soit de moins en moins, et qu'elle soit engagée dans une pente déclinante brutale dont on n'entrevoit pas la fin ». S'appuyant sur les études de la Direction générale du Trésor¹³ (DGT) et de FranceAgriMer¹⁴ (FAM), le Sénat estime que 2/3 de ses pertes de marché proviennent de sa perte de compétitivité. Les auteurs imputent ensuite à la stratégie du « tout montée en gamme » prônée par le président de la République dans son discours de Rungis¹⁵ une lourde responsabilité dans l'érosion du potentiel productif français.

FranceAgriMer établit de façon plus systémique, dans son rapport précité sur lequel s'appuient en grande partie les sénateurs, les facteurs de baisse de la compétitivité française expliquant la perte de parts de marché des filières.

Il établit tout d'abord que la perte de compétitivité est bel et bien le premier facteur explicatif de la baisse de parts de marché de la France sur les marchés des pays européens et tiers même si le positionnement de la France sur des marchés (effet géographique) et sur un mix produit (effet sectoriel) peu dynamiques explique également dans une moindre mesure cette dégradation de la balance commerciale française : les explications et les principaux tableaux issus du rapport de FranceAgriMer sont reproduits en annexe 8.

La mission a également pu constater dans la plupart de ses entretiens que cette perte de compétitivité de la filière agro-alimentaire est une si ce n'est « la » principale préoccupation des acteurs de l'amont et de l'aval de la filière agro-alimentaire.

Elle serait en grande partie responsable de la diminution des parts de marché à l'export, aggravant la fragilité économique de certaines filières particulièrement dépendantes des débouchés extérieurs. Tel est le cas par exemple de la filière pomme comme le démontre le rapport sénatorial précité sur la compétitivité de la Ferme « France »¹⁶. La pomme est historiquement une filière d'excellence française, fortement tournée vers l'export (de l'ordre de 30%). Entre 2010 et 2020, sa production a reculé de 31%, alors que la production mondiale faisait plus que doubler (+115%). Cette baisse de production est la conséquence d'une diminution des exportations entraînée par une compétitivité prix insuffisante, non contrebalancée par des éléments de compétitivité hors prix suffisants.

¹² Rapport n°905 du 28 septembre 2022 fait au nom de la Commission des Affaires économiques sur « la perte de compétitivité de la ferme France » par Laurent Duplomb, Pierre Louault et Serge Mérimou, p. 35.

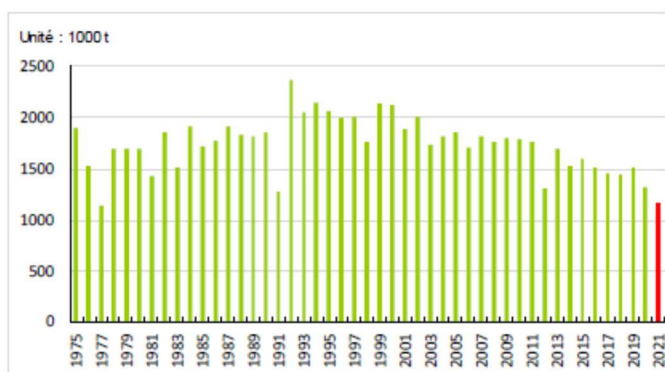
¹³ Trésor Eco n°230 « Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire ? », octobre 2018 : « Ce recul [de parts de marché] résulte surtout d'un déficit de compétitivité, qui expliquerait plus de 70% de la réduction du solde, et dans une moindre mesure, d'un positionnement moins favorable sur les marchés porteurs ».

¹⁴ Rapport sur la compétitivité des filières agroalimentaires françaises, juin 2021, précité.

¹⁵ Discours du président de la République prononcé le 11 octobre 2017 aux états généraux de l'alimentation.

¹⁶ Rapport n°905, précité, p. 53 à 75.

Evolution de la production de pommes de table en France (en millier de tonnes)



Source : Agreste

Pire, elle apparaît également comme une des causes principales de l'augmentation des importations : dans la filière poulet par exemple près d'un poulet consommé en France sur deux est aujourd'hui importé (source l'ITAVI¹⁷).

Le travail actuellement en cours au sein de la Commission agricole et agroalimentaire internationale de FAM sur la dépendance au commerce international et la souveraineté alimentaire¹⁸ pour une trentaine de produits démontre également que la puissance ou la capacité d'exportation des filières françaises est un facteur d'équilibre économique important pour celles-ci.

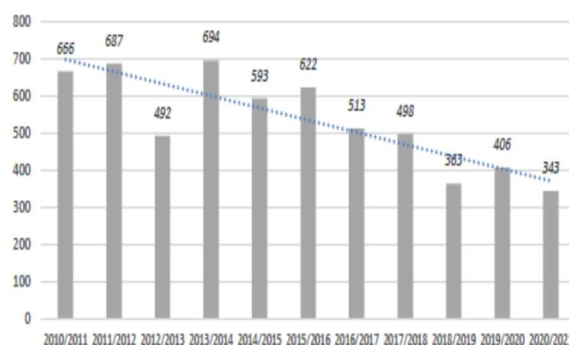
1.3. ... et est exposée à des points de vulnérabilité externes

L'activité de la chaîne de valeur des produits alimentaires repose notamment sur des intrants agricoles et énergétiques importés. Elle dépend également fortement de l'environnement dans lequel elle s'exerce et donc de données climatiques et hydrométriques, mais également géographiques et démographiques.

1.3.1 La dépendance aux intrants

Le SSP a fourni à la mission une note complète sur la dépendance aux importations centrée sur 3 groupes de produits : les engrais et en particulier les composés azotés, le machinisme agricole (et agroalimentaire) et les semences. Un certain nombre de données chiffrées exploitées ci-dessous sont issues de cette note reproduite en annexe n°9. Enfin, la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) a fourni à la mission l'ensemble des réponses thématiques au questionnaire envoyé par le Sénat dans le cadre de sa mission d'information sur la souveraineté économique.

Évolution des exportations de pommes françaises (en milliers de tonnes)



Source : ANPP, Gefe et FNPF.

¹⁷ Réponse au questionnaire de la mission de la Commission des Affaires économiques du Sénat sur la compétitivité de la Ferme France remis par la FIA et la CNADEV.

¹⁸ « Souveraineté alimentaire : un éclairage par les indicateurs de bilan » par la Direction Etudes, marchés et perspectives de FAM dont les travaux provisoires ont été présentés lors du Comité technique international du 2 décembre 2022. Publication prévue au 1^{er} trimestre 2023.

1.3.1.1 Les intrants nécessaires à l'agriculture

En ce qui concerne la dépendance de la production agricole française aux intrants (annexe 10), les consommations intermédiaires représentent 57% de la valeur de la production agricole française¹⁹. Outre l'énergie (9%), sujet qui sera abordé dans une partie spécifique, les principaux postes de ces consommations intermédiaires sont les engrais (8%), les produits phyto- pharmaceutiques (7%) et l'alimentation animale non produite sur l'exploitation (18%).

- Les engrais

Le conflit entre la Russie et l'Ukraine a révélé une dépendance manifeste de l'agriculture française aux produits de la fertilisation. Ainsi, les sanctions prises à l'encontre de la Russie ont eu deux effets : une forte inflation sur le prix des fertilisants, compte tenu d'un coût de fabrication fortement dépendant du gaz ; une réduction des approvisionnements en produits finis et en produits intermédiaires servant à la fabrication des solutions azotées. L'annexe 11 détaille les conséquences du conflit sur cette dépendance.

La France peut être considérée comme vulnérable sur ce poste de produits. Parmi les pays d'Europe de l'Ouest et du centre, notre pays consomme le plus d'engrais minéraux et ne dispose pas des ressources naturelles à bas coût nécessaires à leur fabrication.

La production hexagonale ne couvre que 34 % des besoins du pays en engrais azotés, et les livraisons des pays européens permettent de couvrir 24 % supplémentaires. Le tissu industriel national ne permet donc de couvrir que le tiers des besoins en azote pour la fertilisation des cultures et la France affiche un déficit commercial structurel sur l'ensemble des produits fertilisants à hauteur de -1,7 milliard d'euros en moyenne sur ces trois dernières années.

Au-delà de la réduction de notre dépendance aux engrais par l'évolution de nos productions et par la recherche de solution de fertilisation organique, la sécurisation des relations commerciales avec les autres fournisseurs tout comme la recherche de nouveaux fournisseurs potentiels est donc une nécessité ainsi que l'investissement, en cours au niveau européen, dans l'innovation et singulièrement l'hydrogène vert (cf. 3.3).

- Les produits phyto-pharmaceutiques

En ce qui concerne les produits phyto-pharmaceutiques, une vingtaine de sites de fabrication se trouvent sur le territoire français et 91 % des produits phytopharmaceutiques vendus en France sont fabriqués en France (42%) ou dans le reste de l'Europe (49%).

Pour le secteur, l'enjeu n'est donc pas celui de la disponibilité des produits, mais plutôt la disponibilité des composants des produits et donc des matières premières. La moitié des substances actives nécessaires à la formulation sont produites en Europe et les procédés de fabrication sont souvent morcelés dans différents pays²⁰.

Il en est de même pour les nombreux composants nécessaires à la fabrication d'un produit commercial (on compte entre 30 et 50 composants différents) qui peuvent venir de nombreux pays différents.

La production des solutions de bio-contrôle est encore plus présente en Europe et moins liée à des importations de produits génériques de base. Elle représente une production à forte valeur ajoutée sur un marché appelé à croître.

¹⁹ données issues du tableau entrées-sorties des comptes de la Nation : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4494213>

²⁰ Source : entretien avec Phytéis le 20/07/2022.

- Les semences

La filière semencière française reste un secteur d'excellence de notre balance commerciale avec un chiffre d'affaires de plus de 1,9 milliard d'euros à l'exportation et un excédent de 1,1 milliard d'euros sur la campagne 2020/2021. A noter que près du tiers du chiffre d'affaires total de la filière est réalisé sur les semences de maïs, et que les exportations sont majoritairement constituées de semences de maïs (50 %), d'oléagineux et de plants potagers/fleurs (25 % chacune). Toutefois, la partie des importations (un peu plus de 800 millions d'euros) n'est pas à négliger compte-tenu de l'utilisation des semences issues de méthodes de reproduction effectuées à l'étranger.²¹

Ces importations proviennent pour les deux-tiers de pays de l'Union européenne sur la période 2019-2021. Les premiers fournisseurs européens sont les Pays-Bas et l'Allemagne (respectivement 17% et 14% des importations moyennes totales de semences sur cette même période). Le premier fournisseur hors UE est le Chili (production en contre saison permettant de gagner une année) avec 8% (même pourcentage que la Belgique, troisième fournisseur européen de la France).

- Alimentation animale

La partie relative à l'alimentation animale de la réponse de la DGPE au questionnaire de la mission sénatoriale sur la souveraineté économique de la France - reproduite en annexe 12 - dresse un tableau précis de notre dépendance protéique.

En incluant l'ensemble des sources de protéines destinées aux animaux, y compris l'herbe et les fourrages, la France est autonome à hauteur de 77 %. Le déficit est plus élevé si l'on ne comptabilise que les matières riches en protéines (colza, soja, protéagineux), caractérisées par des taux de protéines supérieurs à 15 %, pour lesquelles la France n'est autonome qu'à 50 %.

Les importations de tourteaux constituent la principale ressource pour combler le déficit de production de protéines végétales. Les importations de tourteaux de soja, particulièrement riches en protéines (40 à 50%), ont approché 3 millions de tonnes en 2020. Ils proviennent principalement du Brésil (53%), d'autres pays de l'UE (21%) et d'Argentine (13%). Les importations de tourteaux de tournesol approchent 1 million de tonnes, dont la moitié vient d'Ukraine qui a développé une production non-OGM, et 30% d'autres pays de l'Union européenne, suivis par la Russie et l'Argentine. Les échanges de tourteaux de colza sont plus faibles et relativement équilibrés.

A cette dépendance s'ajoute celle des compléments alimentaires pour l'alimentation animale²².

A l'arrière-plan de la dépendance de l'agriculture européenne aux tourteaux de soja, il y a en effet la nécessité de disposer d'acides aminés pour l'alimentation animale. Pour être adapté à la croissance des animaux, l'équilibre de la ration entre ses différentes composantes est facilité par les compléments en acides aminés qui représentent en moyenne moins de 0,5 % de la ration de l'alimentation destinée au bétail²³. De même, la proportion de vitamines²⁴ dans les rations est très faible (inf. à 0,1 % de la ration alimentaire) mais là aussi nécessaire pour le maintien à la fois de la bonne santé vétérinaire et de la qualité de la production.

Comme les données douanières figurant en annexe n°13 le démontrent, la France est nettement dépendante de l'Asie pour certains acides aminés.

²¹ Voir note SSP en annexe.

²² Les développements ci-dessous proviennent des réponses écrites de la DGPE au questionnaire du Sénat dont un extrait sur les additifs à l'alimentation animale est reproduit en annexe 12.

²³ Les principaux acides aminés utilisés sont la lysine, la méthionine, le tryptophane et la thréonine.

²⁴ Les principales vitamines utilisées en élevage sont les vitamines E, A, B2, D3, D-Calpan, B8, B9 et B1.

L'approvisionnement paraît plus diversifié en ce qui concerne les vitamines²⁵ dont les sites de production sont moins concentrés géographiquement tout en étant souvent interdépendants les uns des autres pour les productions des différentes molécules.

Les professionnels du secteur des additifs alimentaires rencontrés²⁶ par la mission ont remis à celle-ci un tableau avec la liste de l'ensemble des acides aminés et vitamines et les zones géographiques de provenance, tableau permettant de déterminer – de 1 à 3 – le niveau de dépendance à un pays tiers pour chaque catégorie d'additifs.

- Le machinisme agricole

Selon les données du SSP reproduites en annexe n°9, les échanges de machines agricoles sont aussi fortement déficitaires²⁷ avec une concentration à plus de 50% des achats à partir de 3 fournisseurs européens : Allemagne (29%), Italie (14%) et Pays-Bas (9%).

Si cette dépendance à des fournisseurs très majoritairement européens n'apparaît pas a priori comme une difficulté, elle ne doit pas masquer leur propre dépendance à d'autres fournisseurs, notamment en terme de matières premières industrielles ou de composants électroniques.

Elle porte également une autre source de dépendance à l'ère du numérique qui est celle de la sécurité de nos données agricoles²⁸. Comme le souligne le Sénat dans son rapport sur la souveraineté, « les pratiques agricoles donnent lieu, depuis longtemps, à de multiples enregistrements par les équipements, les logiciels de gestion technique, les démarches contractuelles de filières. Or ces données ne sont pas, dans la majorité des cas, propriété de l'agriculteur. Ces données pourtant stratégiques et sensibles sont stockées sur des bases pour être traitées, bien souvent, par des entreprises dont les centres de décision sont étrangers. Ils peuvent ainsi obtenir, en croisant les données de rendement de plusieurs pays, une prévision d'importance majeure concernant les stocks de céréales ou les prévisions de récoltes au niveau mondial »²⁹.

A titre d'exemple, on notera que dans le même temps où l'équipementier John Deere projette de connecter 1,5 millions de tracteurs d'ici 2025 à sa plateforme de services en ligne, un jeune Australien a démontré la vulnérabilité des logiciels installés sur les tracteurs de la marque, lors d'une convention de hackers³⁰.

La question du fonctionnement en mode dégradé sans accès aux données et services connectés doit par ailleurs être posée.

1.3.1.2 Les intrants nécessaires à l'industrie agro-alimentaire

En ce qui concerne les industries agro-alimentaires, les consommations intermédiaires représentent environ 70% de leur chiffre d'affaires. Sur l'ensemble de ces consommations intermédiaires, le contenu en importation directe est de 17%, chiffre qui peut être réévalué à près de 35% si l'on tient

²⁵ Cf liste des entreprises figurant dans l'annexe.

²⁶ RDV AFCA-CIAL le 18 juillet 2022.

²⁷ - 1,9 Md€ en moyenne sur 2019-2021

²⁸ La Commission européenne a pris conscience des enjeux liés à la mise à disposition des données générées par les appareils connectés (et les machines agricoles récentes en font partie) : avec son projet de Data Act (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/data-act>), elle ambitionne de rendre obligatoire le consentement à la réutilisation de ces données et la possibilité pour ceux qui les ont produites de pouvoir y avoir accès facilement, et de les transférer sur d'autres systèmes. Cela constituera une avancée majeure.

En France, la profession agricole s'est, de manière remarquable, emparée du sujet de l'échange de données en mettant en place un acteur d'échanges de données, Agdatahub, très soutenu par l'Etat notamment au titre du PIA3, ou en haut de bilan par la CDC. Le rôle d'Agdatahub est de favoriser des échanges de données utiles. L'équivalent existe pour les produits alimentaires, la SCIC Numalim, également soutenue au titre du PIA3.

²⁹ Précité, p. 97.

³⁰ Bulletin de veille du CEP 30 septembre 2022 (Siècle digital. ABC News).

compte du contenu en importation des « intrants français » achetés par les industries agro-alimentaires.³¹

Outre la forte dépendance énergétique (cf 1.3.2), les principaux intrants importés sont les produits alimentaires, les emballages et le machinisme industriel.

- Produits alimentaires

L'Association nationale des Industries alimentaires (ANIA)³² et l'Association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPALE)³³ ont réalisé un important travail de recensement des tensions d'approvisionnement agricole intervenues lors de la crise COVID et surtout depuis la guerre en Ukraine. Le résumé de ces remontées figure en annexe n°14. Il est cependant à noter que certaines tensions apparaissent davantage liées au facteur prix³⁴ qu'à celui de la disponibilité de produits³⁵.

La principale tension observée par les industriels porte sur l'huile de tournesol, la lécithine de tournesol et la glycérine/glycérol de tournesol³⁶ ainsi que les composés sucrés issus des céréales. La France (comme l'UE) est également très dépendante concernant ses approvisionnements en certaines espèces de poissons destinés à la transformation, à la restauration collective et commerciale et à la distribution. Selon les industriels, la déstabilisation du marché de l'oeuf et des ovoproduits est forte. D'abord liée à la flambée de cas de grippe aviaire depuis février sur le territoire français et européen, elle est accentuée par les conséquences de la crise ukrainienne³⁷.

Enfin, l'industrie agro-alimentaire est également importatrice des ingrédients alimentaires pour l'alimentation humaine que sont les additifs, vitamines, arômes alimentaires et épices, oligoéléments, acides aminés, additifs techniques, etc. Les origines de ces importations sont fortement concentrées en Chine ou en Asie. L'ADEPALE a fourni à la mission un tableau des additifs soumis à des risques de dépendance : la plupart des fournisseurs se trouvent en Chine et peu ou pas d'alternatives semblent pouvoir être trouvées en Europe (cf annexe n° 15)³⁸.

- Machines industrielles

D'après les informations transmises par la Direction générale des entreprises (DGE) reproduites en annexe 16, le solde commercial pour le machinisme industriel est déficitaire de 98M€ en 2021 avec 4 pays principaux d'importation : Italie, Allemagne, Pays-Bas et Turquie.

Lors de ses entretiens³⁹, la mission a pu constater le fort degré de dépendance en équipements (machines et pièces détachées) de l'industrie agro-alimentaire et les craintes des professionnels quant aux ruptures de production en raison d'une panne technique, par exemple sur les cartes mères. Pour rassurante qu'elle soit à court terme, l'origine essentiellement européenne de ces importations apparaît en réalité porteuse de deux risques qu'il convient de mesurer et de maîtriser :

³¹Note DGPE à partir des données issues du tableau entrées-sorties des comptes de la Nation : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4494213>.

³²Entretien avec la mission le 20 mai 2022.

³³Entretien avec la mission le 5 décembre 2022.

³⁴L'ANIA insiste sur le fait que, selon l'INSEE, le prix des matières premières alimentaires ont augmenté de 41% en 2021 et de 14% sur les trois premiers mois de 2022.

³⁵L'ANIA cite ainsi les produits à base de viande comme en tension car l'alimentation animale est particulièrement touchée par le conflit en Ukraine, qui a entraîné notamment la flambée des prix des céréales et des tourteaux de soja.

³⁶Principaux produits concernés selon l'ANIA : huiles en bouteille et pour la RHF, biscuits/gâteaux, panification, apéritifs à croquer (snacks salés), nutrition spécialisée, chocolats, plats préparés, produits frits (pommes de terre, poissons, nuggets ...), arômes alimentaires.

³⁷L'Ukraine est historiquement un grand pays producteur et exportateur d'oeufs et d'ovoproduits : 8,94 Mds d'oeufs produits en 2020, dont 25% étaient destinés à l'export. L'UE était le premier marché pour les exports d'ovoproduits ukrainiens, avec plus de 15 000 teoc (tonnes équivalent oeuf coquille).

³⁸La récente affaire de pollution de graines de sésame en provenance de l'Inde à l'oxyde d'éthylène démontre les conséquences du fort degré de dépendance à un seul pays fournisseur puisque plus de 3200 références de produits ont été concernées par les rappels.

³⁹ANIA, ADEPALE, SAVEOL notamment.

- la forte dépendance à la technologie nord européenne (Belgique et Pays Bas) sur le matériel d'abattage et de transformation de la volaille qui entraîne de facto une dépendance des producteurs français à leurs concurrents directs pouvant s'accroître à la suite de priorités de livraison en cas de tension
- et une dépendance cachée vis-à-vis de fabricants asiatiques pour l'ensemble des composants électroniques entrant dans la fabrication de ces matériels.

Le manque de capacité d'investissement et de modernisation des équipements ainsi que l'absence d'innovation en terme de mécanisation ont également été fortement soulignés : l'industrie agro-alimentaire repose sur de très nombreuses PME dont la plupart des sites de production sont vieillissants⁴⁰. Or, les efforts publics d'investissements, tel France 2030, visent les innovations et les ruptures technologiques davantage que les efforts de rénovation et de modernisation⁴¹.

Cette carence dans l'innovation fait craindre un vrai risque sur le sujet plus particulier du numérique et de la cyber-sécurité. L'ANIA par exemple indique que la principale crainte de ses adhérents est bel et bien une attaque en la matière dont le sujet n'est plus de savoir si elle interviendra ou non mais de savoir quand elle interviendra.

- fluides et gaz

Le sujet de la dépendance des industries à certains fluides et gaz y compris frigorigènes et gaz inertes, notamment le CO₂ pour l'industrie des viandes, est fréquemment revenu lors des entretiens de la mission avec les professionnels.

Au-delà du sujet énergétique au sens large (chaîne du froid, etc), force est de constater cependant qu'aucun interlocuteur n'a su véritablement objectiver et encore moins documenter de réelles difficultés en la matière.

- Emballage alimentaire

Selon les remontées régulières des adhérents de l'ANIA, 8 entreprises sur 10 font face à des tensions d'approvisionnements pour leurs emballages, que ce soit l'emballage plastique, l'aluminium et le verre, l'emballage carton-papier ou encore les palettes en bois. Le résumé de ces remontées figure en annexe 17.

1.3.2 La dépendance énergétique

L'actualité de ces derniers mois a démontré l'étendue de notre dépendance énergétique dont celle de la chaîne agroalimentaire et ses conséquences comme l'indiquent les données en annexe n°18. Cette dépendance touche aussi bien l'amont agricole que l'activité industrielle de transformation.

40 Dans le même temps, les professionnels soulignent que des pays nouvellement rentrés dans l'Union européenne, telles la Hongrie ou la Pologne, ont pu bénéficier de crédits européens pour lancer de grands plans de mécanisation de leurs industries.

41 C'est la raison pour laquelle l'ANIA a été un des initiateurs de la plateforme « Food for Life France » précisant les besoins des entreprises agroalimentaires pour pouvoir se saisir d'un appel à projet d'investissement réalisée par cette plateforme Food for Life France (plateforme française qui réunit tous les acteurs français de la recherche et de l'innovation alimentaire) « L'application de la numérisation à l'agriculture et à l'industrie 4.0 offre un potentiel important d'amélioration des performances des entreprises. De nombreuses solutions existantes développées par les TIC, la fabrication avancée, la mécatronique, l'automatisation et la robotique pour d'autres secteurs peuvent être adaptées à l'industrie agroalimentaire ».

La «ferme France»⁴² consomme directement environ 4,1 Mtep d'énergie (chiffre 2017), soit 3 % de la consommation d'énergie finale de la France et l'industrie agro-alimentaire⁴³ est la 3^{ème} filière la plus utilisatrice de l'énergie en France (14%) et la seconde pour le gaz naturel.

La crise énergétique inédite intervenue dans un contexte de forte tension dans le cadre de l'après crise sanitaire et de la relance économique fait donc craindre un rebond des défaillances d'entreprises du secteur et rend d'autant plus urgent un vaste programme de modernisation et de décarbonation de l'industrie agro-alimentaire (cf. 3.3).

1.3.3 Les dépendances démographiques, climatiques et géographiques

L'activité agro-alimentaire dépend également du milieu dans lequel elle s'exerce, c'est-à-dire des données démographiques, climatiques et géographiques de la France.

- Main d'œuvre

Les secteurs agricoles et agroalimentaires sont confrontés à une crise des vocations à l'origine d'une pénurie de main-d'œuvre, alors que les besoins vont croissant. « Ce risque latent pour notre autonomie alimentaire est devenu très concret lors de la crise sanitaire : le manque de bras de la filière a alors constitué une véritable inquiétude pour de nombreux exploitants »⁴⁴.

La population agricole a massivement reculé en l'espace de quelques décennies, dans un contexte d'augmentation des gains de productivité et de la taille des exploitations.

Si 85 % du travail réalisé dans le monde agricole repose directement sur les exploitants, un certain nombre d'agriculteurs ont également recours à une main-d'œuvre, souvent saisonnière, pour les assister dans certains travaux. Les filières particulièrement concernées par ce travail saisonnier sont celles du maraîchage, de l'arboriculture et de la viticulture. Selon l'Office français de l'immigration, ce travail est réalisé à 80 % par une main-d'œuvre étrangère, majoritairement en provenance d'Europe de l'Est ou d'Afrique du Nord⁴⁵.

Cette pénurie de main-d'œuvre touche également la filière agroalimentaire : 30 000 emplois seraient actuellement non pourvus⁴⁶ contre 10 000 en 2013. Comme l'a souligné l'ANIA, une entreprise sur deux déclare rencontrer des difficultés de recrutement. Cette faible attractivité s'explique en partie par les conditions de travail difficiles du secteur (pénibilité, horaires décalés) avec des salaires en moyenne plus bas que dans les autres secteurs d'activité⁴⁷. D'après la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), les industries agroalimentaires totalisent un quart de l'ensemble des troubles musculo-squelettiques (TMS) reconnus comme maladie professionnelle⁴⁸.

La mission a noté que certains groupes industriels affichent jusqu'à 80% de leurs sites industriels en sous production en raison de manque de main d'œuvre.

⁴² Les développements et données utilisés sur l'amont agricole sont issues du rapport du CGAAER n°21065 « Décarboner 100 % de l'énergie utilisée en agriculture à horizon 2050 : c'est possible ! » par Hervé Lejeune et Michel Valence, p. 19 et s.

⁴³ Les développements et données relatifs à l'industrie agroalimentaire sont issus des supports utilisés par la Coopération agricole et l'ANIA lors de la réunion de la section 2 du CGAAER le 7 novembre 2022 consacrée à l'impact de la crise énergétique sur le secteur agroalimentaire.

⁴⁴ Rapport d'information n°4786 de l'Assemblée nationale « sur l'autonomie alimentaire de la France et de ses territoires », de Julien Dive et Pascale Boyer, 8 décembre 2021, p.64

⁴⁵ En conséquence, la fermeture des frontières décidée par les autorités publiques dans le cadre de la crise sanitaire s'est traduite par de très fortes tensions en main-d'œuvre dans les exploitations françaises

⁴⁶ <https://www.lopinion.fr/edition/economie/deficit-commercial-agroalimentaire-agriculture-francaise-endanger-192014>

⁴⁷ Le salaire moyen net en équivalent temps plein dans le secteur agroalimentaire (« fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ») était de 1971 euros en 2016, alors que le salaire moyen net en équivalent temps plein tous secteurs confondus s'établissait cette année-là à 2 238 euros.

⁴⁸ <https://www.agro-media.fr/analyse/penibilite-au-travail-les-pistes-y-remedier-lagroalimentaire-15841.html>

Une des demandes du secteur de l'industrie alimentaire dans ce domaine vise à faire bénéficier le secteur, comme c'est le cas pour l'activité agricole, de l'exemption du bonus-malus sur les contrats courts⁴⁹. L'application d'un bonus-malus aux contrats courts⁵⁰ à compter de septembre 2022 concerne en effet le secteur de la fabrication de denrées alimentaires, ce qui est de nature à alourdir les charges de production des entreprises. Or, cette réforme s'applique uniformément, sans prendre en compte la saisonnalité des productions.

- Données climatiques

L'activité agricole se déroule dans un environnement donné et les enjeux environnementaux pour le monde agricole sont cruciaux.

Le dérèglement climatique constitue une menace pour notre agriculture : la multiplication des aléas et risques climatiques fait peser une menace très forte sur les agriculteurs et l'augmentation de la température impacte négativement les rendements de nombreuses productions. Selon certaines études, le facteur climatique expliquerait entre 30 et 70 % de la stagnation du rendement du blé tendre en France⁵¹.

Le dérèglement climatique accroît les besoins en eau, alors même qu'il affecte les cycles et les conditions de production et que l'acceptabilité sociétale de l'usage de l'eau pour la production agricole est remise en cause. L'actualité récente a démontré combien la ressource hydrique pour l'agriculture était une question majeure et de grande sensibilité sociale.

Enfin, le dérèglement climatique déstabilise également le calendrier et la géographie des productions.

- Données géographiques

Les flux d'approvisionnement⁵² sont un enjeu majeur pour tous les pays, et singulièrement sur le continent européen dont le commerce mondial est fortement tributaire du transport maritime (90 % en volume et 85 % en valeur). Tout incident, comme la crise Covid ou l'accident du navire *Ever Given* en 2021 qui a bloqué le canal de Suez, a des répercussions immédiates en termes de disponibilité et de coûts d'approvisionnement.

La situation géographique de l'Europe et l'importance majeure des ports du Nord de l'Europe, devraient l'inciter à penser davantage ses flux d'approvisionnement de façon stratégique et sécurisée. La mission a ainsi constaté que nombre d'interlocuteurs de différentes filières ont spontanément cité l'augmentation du prix des containers comme une des principales sources d'inquiétudes actuelles tout comme, pendant la crise Covid mais également le conflit en Ukraine, la difficulté à trouver des chauffeurs routiers et donc le renchérissement du coût du transport routier.

⁴⁹ Il s'agit d'ailleurs d'une des recommandations du Rapport sénatorial sur la compétitivité de la Ferme France (précité, p. 157).

⁵⁰ Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 et arrêté du 28 juin 2021.

⁵¹ Sénat, rapport d'information de mai 2019 n°511, « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée » par Ronan Dantec et Jean-Yves Roux (étude détaillée p.55).

⁵² Pour plus d'information et notamment les problématiques de circulation intérieure, on renverra au rapport CGAAER/CGEDD « Les flux logistiques agroalimentaire : l'avenir des modes massifiés » n°20067, travail coordonné par Thierry Berlizot et Michel Pinet.

Taux de fret maritime pour les porte-conteneurs Indice Harpex



Enfin, la France a une spécificité géographique forte puisqu'elle est présente, à travers les outre-mer, sur l'ensemble des océans.

Les dépendances rappelées ci-dessus sont encore plus fortes dans nos outre-mer qui cumulent des contraintes économiques et sociales liées à leur isolement : dépendance alimentaire, dépendance énergétique, dépendance logistique. Il en résulte une plus grande fragilité pour leur économie par ailleurs fortement tributaire de la commande publique et de l'étroitesse de leurs marchés. L'office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) réalise actuellement une étude sur les freins et leviers pour le développement des industries agro-alimentaires outre-mer dont les conclusions pourraient utilement être complétées par un travail plus approfondi, notamment sur les intrants agricoles et agroalimentaires.

2. CES POINTS DE DEPENDANCE CONSTITUENT-ILS DES VULNERABILITES CRITIQUES ?

Les points de dépendances rappelés ci-dessus constituent-ils des points de vulnérabilité suffisamment critiques pour la filière agroalimentaire française auxquels il conviendrait alors de remédier pour éviter une éventuelle rupture de production menaçant notre sécurité alimentaire ?

2.1. Proposition de grille de détection des dépendances critiques

Les travaux français comme européens se sont multipliés ces dernières années sur le sujet de l'identification des vulnérabilités dans le même temps que le débat sur la résilience des économies dans la mondialisation revenait au cœur de l'actualité.

Ils convergent vers l'utilisation d'une grille consistant à croiser deux critères principaux, le critère de la « concentration des importations » et celui de la « centralité du produit ». La grille d'analyse ainsi établie apparaît comme suffisamment robuste pour être utilisée. Elle n'est cependant pas dénuée de biais ce qui oblige à un travail d'identification plus fin.

2.1.1 Une grille d'analyse des vulnérabilités largement consensuelle...

La crise financière de 2008, l'élection de Donald Trump en 2016, la crise de la Covid-19, la guerre en Ukraine ont été des révélateurs des dépendances dans une économie mondialisée.

Ainsi, la vulnérabilité des chaînes de valeurs mondiales et des productions européennes vis-à-vis des approvisionnements étrangers ont démontré que l'autonomie économique, non seulement française mais aussi européenne, était mise à mal comme le développe le récent avis du Conseil Economique, social et environnemental de septembre 2022 ⁵³.

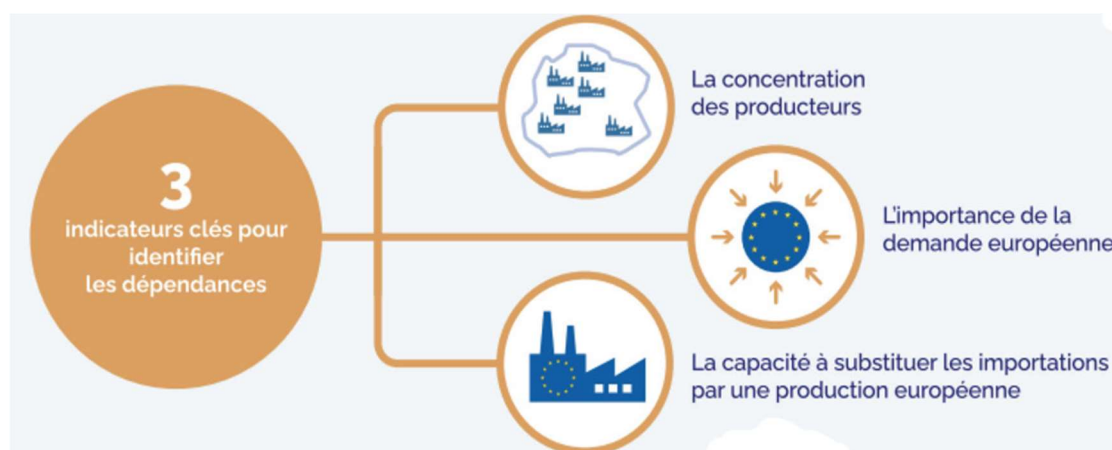
Les crises successives ont donc incité l'Union européenne à s'interroger sur sa capacité à sécuriser ses chaînes de valeurs, à devenir autonome dans des secteurs stratégiques et plus globalement à conforter sa place au sein de ce nouveau paysage géopolitique.

Dans cette perspective, « le premier enjeu est d'identifier les intrants importés qui constituent des vulnérabilités, afin de mettre en œuvre des dispositifs très ciblés pour bâtir une stratégie de résilience réaliste et efficace »⁵⁴.

Pour identifier les dépendances stratégiques de l'Union européenne, trois critères principaux, inspirés des travaux de Elvire FABRY pour l'Institut Jacques DELORS⁵⁵, ont été identifiés afin de cerner les secteurs dans lesquels notre dépendance économique est forte :

- la concentration des producteurs (la vulnérabilité des produits est en effet analysée comme la conjonction d'une concentration des importations et un faible potentiel de diversification des pays fournisseurs) ;
- l'importance de la demande européenne (l'approche doit intégrer les enjeux de consommation actuels mais aussi anticiper l'évolution des règlements en fonction de l'innovation technologique) ;
- la capacité à substituer certaines importations par une production européenne voire des produits alternatifs (critère de centralité du produit).

Graphique : Indicateurs clés pour identifier les dépendances



Source : Institut Jacques Delors

Cette même volonté de renforcer la résilience des chaînes d'approvisionnement françaises en identifiant les dépendances liées à l'origine géographique des produits a animé les travaux

⁵³ Rapport du CESE « Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique », septembre 2022, p. 9.

⁵⁴ « Les notes d'analyse du Conseil d'analyse économique », n°64 : «Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? » par Xavier JARAVEL et Isabelle MEJEAN.

⁵⁵ « L'autonomie stratégique à l'heure du commerce post-Covid : faut-il politiser les chaînes d'approvisionnement ? », Elvire FABRY et Andréas VESKOUKIS, IJD juin 2021.

récemment menés par la Direction générale du Trésor⁵⁶ (DGT) et le Conseil d'analyse économique⁵⁷ (CAE).

Pour ceux-ci, la vulnérabilité des approvisionnements de l'économie française est également définie (la méthode d'analyse détaillée de la DGT est reproduite en annexe 19) selon que :

- le produit concerné relève d'un intérêt stratégique pour le pays (ce qui est le cas du secteur agroalimentaire qui constitue l'un des 12 secteurs d'importance vitale selon le code de la Défense⁵⁸), c'est-à-dire ne peut pas être substituable par un autre produit
- le produit est majoritairement importé hors de l'Union européenne et pas ou peu fabriqué sur le territoire national
- les flux d'importation de ce produit sont concentrés en provenance d'un faible nombre d'entreprises ou de pays tiers

L'Ecole de guerre économique dans un important travail sur « La dépendance économique de la France »⁵⁹ reprend également ces critères pour qualifier une dépendance :

- part d'un/des Etat(s) tiers dans la balance commerciale du sujet en question
- importance stratégique du sujet
- existence ou non de solutions alternatives
- facteurs ayant conduit à la situation de dépendance (choisis par stratégie ou obligés)

Cette méthode d'analyse consistant à croiser le critère de « la concentration des importations de chaque produit depuis un nombre réduit ou non de pays fournisseurs hors UE et celui de la centralité du produit, c'est-à-dire l'existence ou non d'alternatives pour se fournir en provenance d'autres pays »⁶⁰ est donc très majoritairement reprise en doctrine et apparaît comme suffisamment robuste pour nourrir les travaux pratiques sur l'identification des dépendances stratégiques.

Cette méthode a été retenue au niveau européen pour identifier les secteurs « à forte dépendance » qui ont été intégrés comme prioritaires dans la stratégie industrielle européenne puis dans l'actualisation de cette stratégie : les matières premières, les batteries, les principes pharmaceutiques actifs, l'hydrogène, les semi-conducteurs, les technologies en nuage et de pointe⁶¹.

L'annexe 20 reprend les éléments d'explication et de cartographie de ces dépendances aux importations industrielles mis en avant dans l'étude précitée d'Elvire Fabry et Andréas Veskokoukis. C'est à partir d'une analyse comparable qu'ont été construits les plans de résilience à l'été 2020 dans le cadre de France Relance comme la Direction générale des Entreprises (DGE)⁶² l'a indiqué à la Mission.

Cette grille d'analyse, sur la base des travaux de la DGT et du CAE, a permis l'identification des secteurs prioritaires lors des appels à projet du plan de relance « soutien à l'investissement dans des secteurs stratégiques pour la résilience de notre économie ».⁶³

⁵⁶ « Trésor-Eco » n°274 « Vulnérabilité des approvisionnements français et européens » par Christophe BONNEAU et Mounira NAKAA

⁵⁷ « Les notes d'analyse du Conseil d'analyse économique », n°64, précité.

⁵⁸ Articles L. 1332-1 à 1332-7 et R. 1332-1 à R. 1332-42 du code de la défense.

⁵⁹ Hadia PRIVAT et Rémy HEINTZ, MSIE 34.

⁶⁰ « Trésor-Eco » n°274, précité.

⁶¹ Enfin, avec la guerre en Ukraine, la dépendance alimentaire a été ajoutée à cette liste à l'occasion du Sommet de Versailles de mars 2022.

⁶² Entretien avec Hugues de Franclieu du 20 mai 2022.

⁶³ Comme le cahier des charges établi par le Ministère de l'industrie et BPI France l'indique : « Au regard de leur importance pour la production industrielle, le renforcement de tout ou partie de chaînes de valeur critiques par le soutien à l'implantation en France de certains de leurs maillons apparaît nécessaire. Une analyse des vulnérabilités couplée aux forces du tissu français conduit à cibler

Il en est enfin de même dans la démarche proposée pour l'identification des médicaments critiques⁶⁴ qui consiste en un croisement de deux catégories de données, l'une sur la centralité du produit, l'autre sur la vulnérabilité de la chaîne de production de celui-ci.

La grille d'analyse consistant à croiser les critères « concentration des importations » et celui de la « centralité/criticité du produit » pour déterminer la liste des dépendances critiques est donc largement partagée mais doit être appliquée finement pour tenir compte de certaines de ses faiblesses.

2.1.2... mais non dénuée de faiblesse

Les travaux du CAE⁶⁵ ont analysé les données des douanes françaises pour dresser une liste très précise des intrants vulnérables.

Il ressort de cette étude que le secteur agroalimentaire se distingue de la majorité des secteurs vulnérables avec une dispersion relativement importante des pays fournisseurs de produits agricoles et alimentaires, au contraire des autres secteurs économiques dépendant des chaînes de valeur internationales dans lesquelles les Etats-Unis et la Chine pèsent très majoritairement.

L'origine du ou des pays fournisseurs est essentiel dans l'identification des vulnérabilités critiques. Or, un des postulats de base de tout travail sur les dépendances de la France est de raisonner au niveau intra-Union européenne comme toutes les personnes auditionnées l'ont indiqué. En effet, la sécurité alimentaire repose sur le bon fonctionnement du marché unique, y compris dans le contexte de la crise actuelle, car nos chaînes d'approvisionnement sont interdépendantes et « la Commission s'oppose fermement aux mesures prises par les Etats membres consistant à empêcher les exportations afin de protéger l'approvisionnement alimentaire national »⁶⁶.

Les données rappelées dans la 1^{ère} partie sur les partenaires commerciaux de la France en matière agroalimentaire ainsi que le principe même du Marché unique imposent en effet cette approche, même si la fermeture temporaire des frontières⁶⁷ pendant la crise Covid oblige à nuancer le postulat. Dès lors, comme le reconnaissent ses promoteurs⁶⁸, « une des limites de cette méthodologie est de se baser sur les données d'importations sans intégrer les données de productions nationales (...) et surtout l'impossibilité d'isoler dans ces données les flux de réexportations et donc de détecter les vulnérabilités indirectes à travers les fournisseurs de rang 2 ou plus ».

Ainsi par exemple, si la France importe un bien en provenance des Pays-Bas ou de l'Allemagne, ces données ne permettent pas de distinguer s'il s'agit d'un même bien en provenance de Chine, importé aux Pays-Bas ou en Allemagne et réexporté vers la France, ou simplement d'un bien produit aux Pays-Bas ou en Allemagne et exporté vers la France.

Etant donné l'importance des ports du Nord de l'Europe dans les zones d'importation en Europe, le biais statistique (qualifié « d'effet Rotterdam » par le SSP) pourrait ne pas être négligeable dès lors que l'on travaille sur les dépendances d'un seul pays. L'extension récente des procédures de collecte des expéditions intra-européenne à l'ensemble des pays membres de l'UE offre la possibilité

en priorité des secteurs critiques : santé, agroalimentaire, électronique, et secteurs fournissant des intrants essentiels de l'industrie (chimie, métaux et matières premières). »

⁶⁴ Rapport décembre 2021 IGAS/CGE sur « les vulnérabilités d'approvisionnement en produits de santé ».

⁶⁵ « Quels intrants vulnérables doit-on cibler ? », précité.

⁶⁶ COM (2022) 133 final « Communication de la Commission au Parlement européen pour préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires ».

⁶⁷ Un événement d'ordre climatique par exemple ou une nouvelle crise d'ordre sanitaire pourrait apporter les mêmes difficultés.

⁶⁸ « Trésor-Eco » n°274, précité.

de reconstituer l'ensemble des flux relatifs aux chaînes de valeur européennes et de dresser une cartographie des interdépendances productives en Europe qui pourrait être complétée par l'information relative aux flux d'échange avec le reste du monde. Ce travail nécessite d'autoriser les systèmes statistiques nationaux à accéder à l'ensemble consolidé de ces données et donc une modification des règlements européens⁶⁹.

R1. Élargir l'accès aux nouvelles statistiques européennes sur les échanges de biens et de services pour cartographier les vulnérabilités dans les chaînes de production européennes.

En effet, toute évaluation de la dépendance à l'égard d'un pays reste limitée si elle est fondée sur une classification par produits finaux sans mentionner la dépendance à l'égard des biens intermédiaires (matières premières et composants) utilisés par d'autres importateurs. De ce point de vue, Elvire Fabry⁷⁰ démontre que la dépendance de l'UE à l'égard des biens intermédiaires chinois augmente rapidement, car les importations en provenance d'autres pays comprennent des biens intermédiaires chinois (cf. annexe 20).

Aussi, bien que peu de produits à vulnérabilité critique soient identifiés à partir de cette analyse macro, un travail plus fin est à réaliser *in concreto*, sur chaque maillon et chaque produit de la chaîne de création des différentes filières.

Or, les opérateurs privés prennent leurs décisions stratégiques de manière autonome. Ils sont en mesure d'évaluer la vulnérabilité de leur fournisseur direct en amont et de leur client direct en aval. Mais peu d'entre eux peuvent garantir la capacité de résilience de leurs fournisseurs au deuxième ou troisième échelon de sous-traitance. Ils n'ont pas de capacité de surveillance sur toute leur chaîne d'approvisionnement et ne sont donc pas en mesure d'assurer une résilience globale.

Enfin, comme le note le Sénat dans son rapport précité sur la souveraineté économique de la France, ces études ont été conduites sur des données reflétant un contexte de flux commerciaux « normaux », en dehors de toute tension logistique, de conflit commercial ou conventionnel.⁷¹

Il convient donc d'analyser, produit par produit, la sécurité des chaînes de valeur. L'approche sur cette question doit être extrêmement fine et granulaire, tous les acteurs et biens ne nécessitant pas le même type d'action et les risques pouvant être de nature multiple.

Aussi, c'est bien ce travail d'application de la grille à des cas d'espèce qu'il convient de faire *in concreto*, au plus près de la réalité de chaque filière : c'est la méthodologie des « stress tests » proposée par le CAE.⁷²

R2. Compte tenu de l'implication des acteurs économiques et de la puissance publique dans l'évaluation de la criticité des dépendances, il convient, sous la coordination du haut fonctionnaire de défense du ministère, d'engager filière par filière et avec le concours des ministères en charge de l'économie et des affaires étrangères, un travail collectif fin d'identification des dépendances critiques intervenant aux différents maillons d'une filière donnée. La revue de l'ensemble des filières devrait être achevée pour fin 2025.

⁶⁹ « Les notes d'analyse du CAE », n°64 : « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », précité, p. 6.

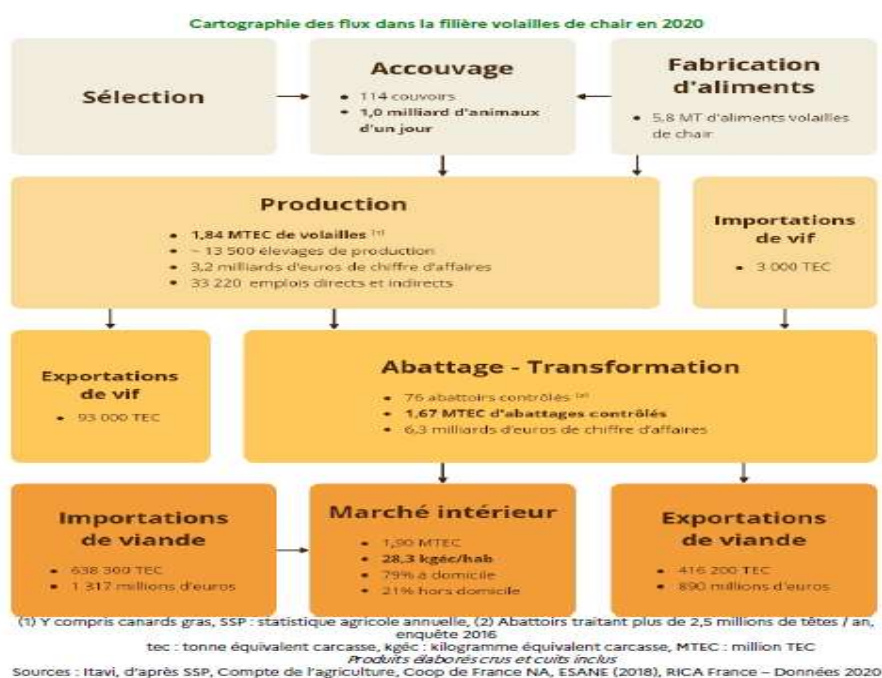
⁷⁰ « Autonomie stratégique à l'heure du commerce post-Covid », précité.

⁷¹ Or, « c'est bien la vulnérabilité à l'ensemble de ces risques qui doit être mesurée, et non celle au seul risque de concentration excessive : la période actuelle, marquée par le retour d'un conflit armé conventionnel (qui place sous forte tension l'approvisionnement en blé, en gaz ou encore en métaux) et par la remise en cause des règles commerciales multilatérales le démontre de manière éclatante » (rapport du Sénat sur la souveraineté économique de la France, p. 45).

⁷² « Les notes d'analyse du CAE », n°64 : « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », précité, p. 7.

2.2. Application de cette méthode à une filière viande : la filière volaille de chair

Le rapport 2022 de l'OFPM donne un schéma simplifié de la filière :



Globalement, la cartographie des flux de la filière volailles de chair montre une couverture du marché intérieur à hauteur d'1/3 par des importations (part passée à 37,4% en 2021 dans la dynamique post Covid) et une capacité d'exportation représentant 22% de notre marché intérieur et 25% de notre production en sortie d'abattage. Toutes espèces de volailles confondues, notre déficit global n'est donc que de 12%, chiffre qui en soit n'a rien de critique. En effet des échanges à ce niveau sont un facteur de résilience en cas d'incident momentané qui soit bouleverse certains segments de production en France ou dans nos pays fournisseurs, soit modifie sensiblement, en plus ou en moins, la demande dans un pays de destination.

Toutefois, ce bilan global rassurant mérite une analyse plus fine afin de s'assurer qu'il ne cache pas certains points de vulnérabilité. Pour cela, 3 approches ont été investiguées : une approche par type de production, une approche fondée sur les évolutions de moyen terme et enfin une approche décomposant les différentes étapes de la production.

2.2.1 La production de poulets de chair

L'analyse ligne par ligne des productions de volailles de chair (poulets de chair, pintades, dindes, coquelets, canards gras, chapons, ...) montre logiquement un décalage entre les types de produits que nous importons⁷³ et ceux que nous exportons⁷⁴.

Dès lors si l'on s'intéresse à la seule viande de poulet, au motif qu'il s'agit du segment au sein des volailles de chair qui constitue les plus gros volumes (81,5% de la production de volaille de chair de l'UE en 2021 et 70% de la production française) et qui a connu la plus forte croissance de

⁷³ Essentiellement des découpes et préparations de poulet à forte valeur ajoutée en provenance de l'UE, d'Ukraine et du Brésil.

⁷⁴ Essentiellement des produits à faible valeur ajoutée comme les chutes de découpes, ailes, poules de réforme, complétés sur quelques marchés de niche par des produits haut de gamme comme les produits sous label rouge ou bio, les coquelets, le canard gras, ...

consommation française et mondiale ces dernières années, les données de marché révèlent une situation préoccupante : avec une consommation globale de 1,47 M de tonnes d'équivalent carcasse en 2021 la part fournie par la production intérieure française est de 56,3% tandis que celle des importations est de 43,7 % et représente plus de 670 000 tonnes pour une valeur de 1,5 milliard d'€.

Peut-on pour autant qualifier cette dépendance de critique ?

Oui car cette dépendance n'est pas contrebalancée par des exportations équivalentes qui pourraient venir prendre leur place dans la consommation intérieure en cas de fermeture brutale des flux import et export. Sans être négligeables, les exportations n'ont représenté qu'un volume de 353 000 tonnes. Une partie des flux import/export de la France sont d'ailleurs totalement neutres puisqu'il ne s'agit que du transit par la France de flux en provenance du R-U et à destination des Pays-Bas et de l'Allemagne. L'arrêt des échanges mettrait donc la France en situation marquée de pénurie sur un produit considéré comme l'alimentation carnée la plus accessible, du fait d'un taux de couverture net des imports exports de seulement 78%.

Non car nos importations proviennent pour 90% de pays membres de l'UE comme la Pologne (25%), la Belgique (25%) ou les Pays-Bas (18%) et marginalement de pays européens non membres de l'UE comme le Royaume-Uni ou l'Ukraine. Les autres pays tiers (Brésil, Thaïlande, ...) représentent à peine 2% de nos importations. Si la modification des quotas d'importation dans les échanges avec l'Ukraine décidée en 2022 n'a pas modifié sensiblement les échanges de la France avec ce pays, en revanche les échanges de l'UE avec l'Ukraine ont augmenté de 65% sur les 10 premiers mois de 2022 par rapport à l'année 2021 laissant penser que les importations de l'UE en provenance d'Ukraine dépasseront les 180 000 TEC en 2022. Il est probable que la forte augmentation que connaissent en 2022 les importations de la France en provenance de Pologne en soit une conséquence par effet domino. De même, le volume des importations en provenance de Belgique et des Pays-Bas masque sans doute en partie des réexportations de viandes brésiliennes ou thaïlandaises.

Comme on peut le constater dans leurs parts respectives aucun pays d'origine, ne pèse plus de 25% de nos importations et donc plus de 11% de la consommation intérieure française de viande de poulet, nous mettant à l'abri d'une dépendance critique.

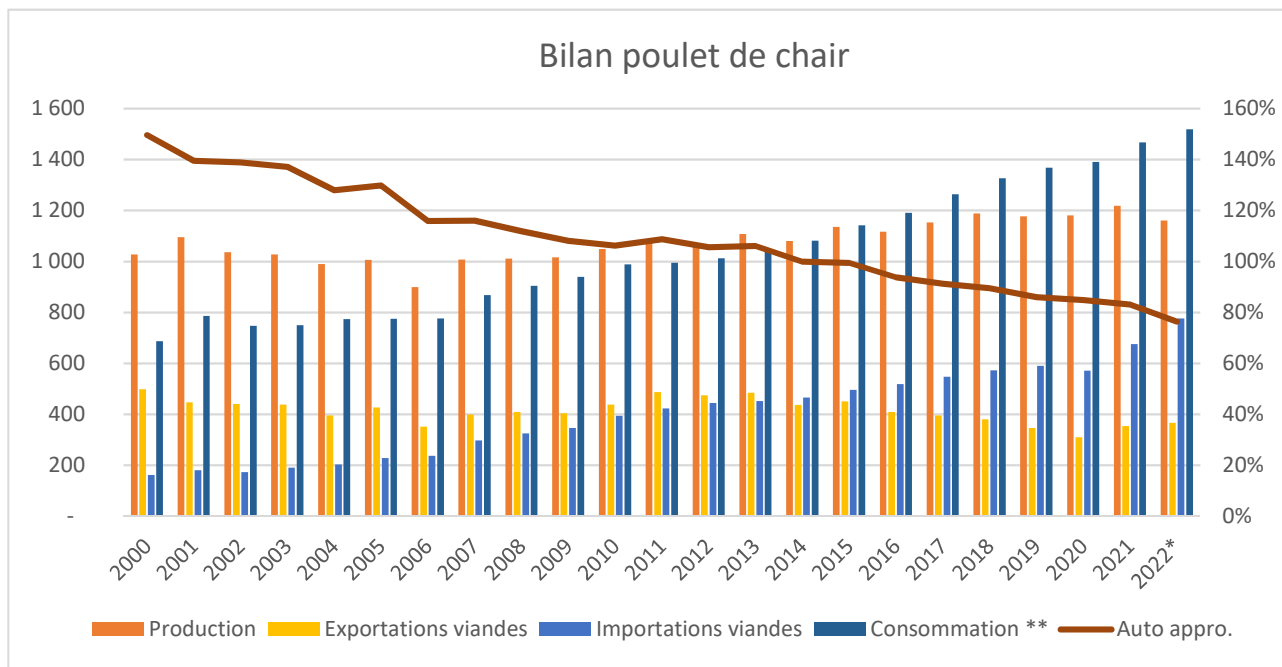
Le caractère essentiellement intra européen de nos importations doit nous faire prendre en compte que l'UE importe en moyenne sur les 3 dernières années connues environ 800 000 TEC chaque année⁷⁵ et exporte pour un peu plus de 2 200 000 TEC soit un solde positif d'environ 1 400 000 TEC de viande de poulet de chair exportées. Des tensions sur les échanges internationaux extra-communautaires ne manqueraient donc pas d'entraîner une abondance de marchandise sur le marché intérieur et une baisse des prix payés à la production.

Cette analyse rassurante doit aussi être regardée en tendance afin de s'inscrire dans les évolutions de moyen terme.

⁷⁵ Sans doute plus de 900 000 TEC en 2022 du fait de la grippe aviaire et de l'ouverture vers l'Ukraine.

2.2.2 Les évolutions tendancielles

On trouvera dans le graphique ci-dessous l'historique de la production de viande de poulet de chair de 2000 à 2022 (estimation). Il montre clairement le ciseau des courbes de la production et de la consommation avec un croisement des courbes en 2014. Depuis lors, la dégradation de notre taux d'approvisionnement se poursuit pour atteindre 76% en 2022.



On peut également constater sur ce graphique l'érosion du volume de nos exportations alors que, dans le même temps, la consommation mondiale et les échanges internationaux ont doublé (source ITAVI et FAO).

Cette perte de parts de marché manifeste clairement une perte de compétitivité de notre filière poulet de chair qui s'inscrit dans la durée et va croissante.

Il apparaît donc que les chiffres rassurants de notre dépendance d'aujourd'hui masquent un risque d'une dépendance majeure à échéance de 10 ans si aucune action résolue n'est engagée pour corriger cette tendance.

2.2.3 Analyse des différents maillons de production

Une fois constatée cette dépendance globale et croissante de notre approvisionnement en poulet de chair, il convient maintenant de regarder si notre propre production intérieure est, elle-même, soumise à des dépendances sur certains éléments de sa production. Il y va de la solidité de notre filière à résister à des fermetures de flux commerciaux. Nous analyserons succinctement les différentes étapes de la filière : amont agricole avec la fourniture des races à viande et des poussins, production agricole avec la fourniture de la nourriture animale, des compléments alimentaires, des produits vétérinaires, des bâtiments d'élevage, des personnels nécessaires à l'élevage et au ramassage, des produits de sécurité sanitaire et aval agricole avec l'abattage et la transformation.

a) Amont agricole

- Depuis la vente d'Hubbard par Grimaud, la recherche génétique en poulet de chair n'est plus pilotée par des décideurs français mais par deux groupes à capitaux étrangers AVIAGEN et COBB-VANTRESS.

- Les centres de reproduction aboutissant in fine aux poussins destinés à l'engraissement restent localisés en France.

Il n'y a donc pas de risque de dépendance à court ou moyen terme. En revanche, il existe un risque sur le long terme avec une sélection moins bien adaptée aux besoins des éleveurs français (type de nourriture animale disponible par ex) ou moins en phase avec des choix politiques répondant aux attentes de la société française en matière de qualité sanitaire et gustative de la viande de poulet, de protection de l'environnement, de bien-être animal, etc.

b) Production agricole

- Pour les bâtiments d'élevage, leur construction est réalisée par des entreprises françaises situées dans les différents bassins de production. En revanche, les équipements (volières, systèmes d'alimentation, stockage et transport des aliments, contrôle d'ambiance, ...) sont principalement fournis par des entreprises étrangères installées dans des pays membres de l'UE notamment l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. Cette dépendance est donc à faible risque sauf crise majeure qui aboutirait à une tension sur certains composants provenant de pays tiers à l'UE qui amèneraient nos fournisseurs à des priorisations de clients au sein même de l'UE.
- Les produits vétérinaires relèvent de fournisseurs européens mais sont pour les plus courants confectionnés à partir de bases produites en Inde, ce qui repose la question plus vaste de la dépendance française en matière de médicaments.
- La nourriture animale avec deux éléments de dépendance pour le soja importé (Brésil, E-U) et pour les compléments alimentaires importés de Chine. Avec une sélection génétique mondiale (cf. supra) axée sur l'efficacité du couple maïs/soja pour l'engraissement des poulets, notre dépendance va s'accroître.

c) Aval agricole

- L'enlèvement est assuré par des entreprises françaises.
- L'abattage transformation est réalisé dans des usines installées en France dont les chaînes d'abattage et de découpe sont conçues dans d'autres pays membres de l'UE. Ces chaînes sont dépendantes, notamment en matière d'électronique de contrôle, de la fourniture de composants électroniques fabriqués hors UE. Il peut également exister des tensions sur la fourniture du CO₂ nécessaire à l'étourdissement des poulets mais ce sujet serait facilement soluble par coopération entre acteurs français et par stockage. Les produits de nettoyage sont classiquement à base d'ammonium quaternaire. Ils sont conditionnés en France à partir de bases importées. Enfin, les chaînes de production sont dépendantes - parfois jusqu'à 50% - d'une main d'œuvre intérimaire étrangère (Afrique et pays de l'est européen).
- Le conditionnement et la distribution ne soulèvent pas de problèmes spécifiques à cette filière. On y retrouve les sujets communs aux autres filières agricoles que sont la disponibilité de matières premières d'emballage, l'absence de filière de recyclage efficace des emballages plastiques, l'existence dans l'UE d'un seul fournisseur de glassine (papier siliconé) et étiquettes autocollantes et enfin la disponibilité des matériels et des personnels dans la logistique du froid.

2.3. Application de cette méthode à une filière végétale : la filière fruits et légumes

Le rapport 2022 de l'OFPM détaille le diagramme (reproduit en annexe 21) des circuits de commercialisation des fruits et légumes hors pomme de terre tel qu'il est établi par le CTIFL.

2.3.1 L'équilibre production/consommation de fruits et légumes

Le diagramme témoigne d'une utilisation globale de 13,2 M de tonnes dont 5,4 proviennent d'importations et 2,0 M de tonnes sont réexportées soit un taux d'auto-approvisionnement global de 70% seulement et un taux de dépendance aux importations de 48%. Si l'on se limite aux seuls fruits et légumes frais hors agrumes et fruits exotiques, le CTIFL évalue le taux d'auto-approvisionnement 2020 à 62,7%. Ces taux sont les résultantes moyennes de réalités très disparates. Ainsi, les taux d'auto-approvisionnement et de dépendance aux importations ont été pour la campagne 2020-21 respectivement de 71% et 73% pour la tomate fraîche, de 121% et 27% pour le chou-fleur/brocolis, de 111% et 12% pour la pomme fruit de table, de 71% et 64% pour la poire de table, de 68% et 40% pour la pêche/nectarine, de 31% et 75% pour le raisin de table frais et enfin de 1% et 106% pour l'orange.

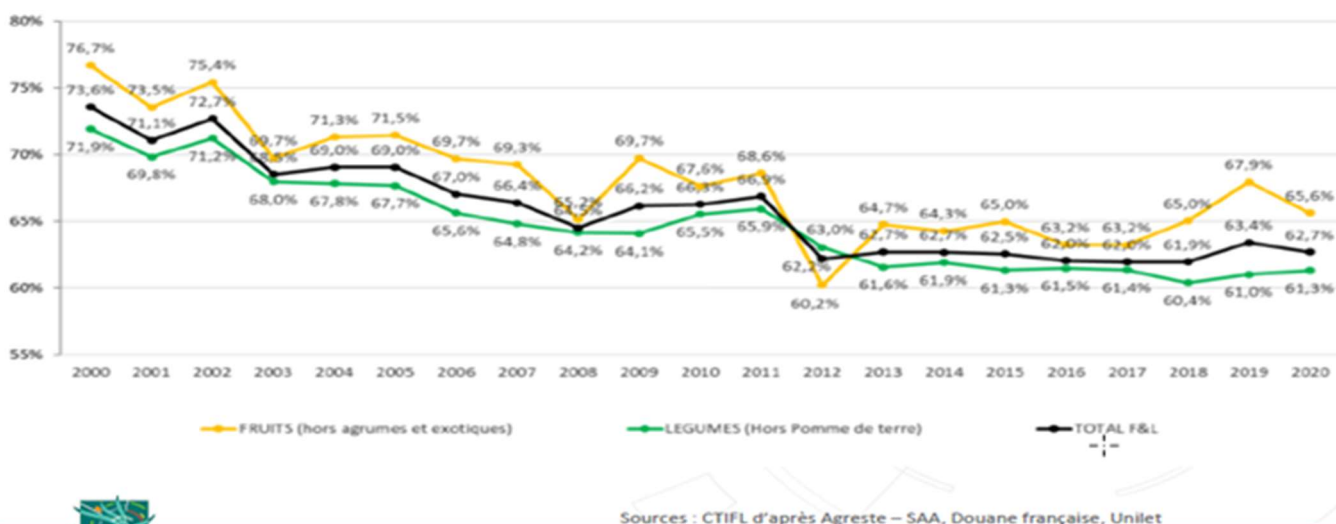
Il apparaît donc que pour certains fruits et légumes notre dépendance aux importations est forte. De quels pays viennent nos importations ?

Ces pays sont majoritairement des pays européens ou voisins avec lesquels nous entretenons des relations politiques étroites. Ces dépendances ne peuvent donc pas être qualifiées de critiques.

2.3.2 L'évolution dans le temps

L'évolution dans le temps de l'équilibre de notre marché montre une forte et réelle dégradation de notre taux d'auto-approvisionnement qu'illustre parfaitement le graphique établi par le CTIFL pour les fruits et légumes frais hors agrumes et exotiques.

Figure 1 : Evolution du taux d'auto-approvisionnement en fruits et légumes frais



Notre taux d'auto-provisionnement s'est contracté de 11% en 20 ans.

Cette chute est très variable suivant les espèces concernées. Elle est relativement faible pour le raisin passé de 33% à 30%, beaucoup plus marquée pour la pêche/nectarine qui passe dans le même temps de 85% à 57% soit une chute de 28% ! De même pour les légumes avec le melon qui perd 14% (de 74% à 60%) ou la carotte 10% (de 87% à 77%) alors que la tomate reste globalement stable.

Certains fruits et légumes à l'instar de la fraise fraîche voient leur part de marché d'origine France augmenter passant de 43% à 51% laissant entrevoir que la décroissance de notre taux d'auto-provisionnement pourrait ne pas être inéluctable.

En conclusion de cette analyse dans le temps, il ressort que la dépendance croissante de l'approvisionnement global de la France en fruits et légumes frais prend une tournure critique notamment pour certains fruits et légumes qui peuvent être considérés comme essentiels. Le cas de la fraise montre qu'une reconquête est possible mais doit s'analyser production par production sur la base des avantages de compétitivité prix et hors prix à consolider pour assurer un gain de part du marché français. On peut en outre estimer que pour certains fruits et légumes, nos dépendances bien que très fortes ne sont pas critiques car elles seraient substituables en mode dégradé par des fruits et légumes hexagonaux (cas de certains fruits et légumes tropicaux ou d'agrumes).

2.3.3 Analyse des différents maillons de la production

Nous retrouvons les points habituels de dépendance des productions agricoles françaises avec notamment :

- en matière d'engrais chimiques, une dépendance au gaz naturel ou à l'urée ou à l'ammoniac importés pour les engrais azotés, à la potasse canadienne, russe et biélorusse pour les engrais potassiques et au phosphate marocain pour les engrais phosphatés.
- en matière de produits phytosanitaires à des composants de base provenant d'Inde et de Chine (cf. supra)
- en matière de matériel, une diminution des fournisseurs français nous mettant en dépendance de matériels étrangers (repiqueuses d'endives, arracheuses de poireaux, ...) sur un nombre croissant de type de productions
- en matière d'énergie dans les serres chauffées (tomate, fraise, ...) qui, si elles sont vertueuses en matière de contrôle des pertes, dépendent à 80% d'énergie fossile importée (gaz naturel et pétrole)
- en matière de main d'œuvre saisonnière qui est devenue la dépendance la plus impactante pour la production du fait des quotas de contrats Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
- en matière d'emballage dans la chaîne de conditionnement aval avec les nouvelles réglementations et l'adaptation à ces nouvelles dispositions des usines situées en France et des chaînes de conditionnement.

3. LES VOIES POSSIBLES POUR REDUIRE CES DEPENDANCES

Une fois déterminées les dépendances critiques pour une chaîne de valeur économique, il s'agit d'identifier les différentes alternatives envisageables pour les réduire.

3.1. Les alternatives possibles

La résilience d'une chaîne de valeur est « la capacité d'une entreprise ou d'un pays à se réapprovisionner rapidement après un choc inattendu ». Sauf à suivre résolument une stratégie illusoire de sortie des chaînes de valeurs mondiales qui sont au demeurant un puissant facteur d'amortissement des chocs locaux, une stratégie de résilience peut se déployer selon trois axes principaux : la diversification des approvisionnements, la mise en place d'une politique de stockage et la relocalisation de certaines productions⁷⁶. Enfin, le temps étant un facteur essentiel en cas de crise, il semble important d'identifier en amont de leur survenue, des possibilités temporaires d'adaptation ou d'inflexion d'objectif afin de se ménager des marges de manœuvre pour trouver des solutions.

3.1.1 Illusion et danger d'une sortie des chaînes de valeur mondiales

L'interdépendance des États est consubstantielle au commerce international.

Sans même évoquer la libre circulation des marchandises, principe fondamental l'UE dont la France est un pays fondateur, il serait non seulement illusoire mais surtout dangereux de concevoir une politique de réduction de nos dépendances comme une politique d'autarcie et de fermeture des marchés. Sans parler des autres conséquences économiques, elle se traduirait certes par une forte réduction des importations mais également par un risque d'accès réduit pour nos productions sur les marchés tiers.

Comme le soulignent en effet Elvire FABRY et Andreas VESKOUKIS⁷⁷, « il faut être prudent avec tout objectif de résilience absolue qui pourrait justifier un contrôle politique des chaînes d'approvisionnement ».

Cependant, certains pays majeurs n'hésitent pas à emprunter cette voie, ou en tous cas, à assumer de vouloir le faire. Nous en évoquons rapidement deux exemples, la Russie et la Chine, dans l'annexe 22.

L'exemple de la Chine démontre la nécessité de mettre en œuvre une interdépendance choisie et non subie : choisir souverainement les dépendances que l'Union européenne souhaite réduire mais également rendre certaines des productions de l'UE indispensables sur le marché international.

3.1.2 Encourager la diversification des approvisionnements

Pour maîtriser une chaîne de valeur, c'est-à-dire les différentes étapes de la production, la diversification des approvisionnements est un des leviers d'action majeurs. Aussi, pour conforter l'indépendance économique, il convient d'inciter les différentes filières à mettre en place des stratégies de sécurisation passant notamment par une diversification de leurs fournisseurs.

⁷⁶ « Les notes d'analyse du Conseil d'analyse économique », n°64 : « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? », précité.

⁷⁷ « Autonomie stratégique à l'ère du commerce post-Covid : faut-il politiser les chaînes d'approvisionnement ? », Institut Jacques Delors, juillet 2021.

Il s'agit d'encourager les acteurs des différentes filières à veiller à la diversification des approvisionnements ou à nouer des alliances stratégiques avec d'autres partenaires commerciaux, notamment au sein de l'UE.

L'étude précitée menée par la Direction générale du Trésor sur la vulnérabilité de l'approvisionnement en intrants industriels de la France mentionne que « sur les 122 produits [à l'approvisionnement concentré] identifiés pour la France, 66 ne le sont pas pour l'UE-27, ce qui signale un potentiel de diversification envers d'autres pays tiers, non exploité par la France, mais exploité par ses voisins. »

« Le besoin de diversifier les sources d'approvisionnement n'est pas nouveau pour les entreprises. Elles ont toujours veillé à évaluer le risque associé à un fournisseur étranger en appliquant divers critères d'analyse au pays d'origine (instabilité politique, troubles sociaux, récession économique, changement climatique...). Mais la pandémie appelle à réduire les dépendances critiques. Il s'agit de contracter au moins un fournisseur supplémentaire, comme le suggère la stratégie dite « Chine +1 ». ⁷⁸

Cette politique de diversification des partenaires commerciaux doit également être accompagnée par les acteurs institutionnels notamment dans le cadre de la politique commerciale, comme le souligne là encore le Conseil d'analyse économique⁷⁹ : « les pouvoirs publics pourraient contribuer à fournir des informations précises et à sensibiliser les acteurs privés pour favoriser le « friend-shoring » (l'approvisionnement via des « pays-amis »). Cette approche est d'ailleurs un pilier assumé du plan économique de l'administration Biden aux Etats-Unis depuis 2022, comme en témoigne la récente tribune de la secrétaire d'Etat américaine au Trésor dans le journal le Monde.⁸⁰

De son côté, le rapport du Sénat sur la souveraineté économique de la France⁸¹ note « il faut accentuer l'effort de diplomatie économique mené par la France, en donnant une importance particulière aux enjeux d'approvisionnement en intrants et en matières premières ».

Il s'agit là d'un des sujets prioritaires identifié par la Commission européenne dans son plan d'actions pour préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires⁸² : rappelant la forte dépendance à l'égard des importations de phosphate et de potasse étant donné que la plupart des réserves se trouvent dans des pays tiers, dont la Russie, la Chine, le Maroc et la Biélorussie, la Commission estime que « l'Union devra remplacer la part des importations que représentent la Russie et la Biélorussie, soit 60% pour la potasse et 35% pour le phosphate » et s'efforcer de diversifier les fournisseurs de l'Union européenne.⁸³

Le sujet de l'accès à la potasse et au phosphate permet de souligner l'intérêt de mener une diplomatie d'influence en pensant également aux conséquences de nos propres flux d'exportation comme à ceux de pays « inamicaux » (ex. céréales européennes vers Maghreb ou accès privilégié

⁷⁸ « Autonomie stratégique à l'ère du commerce post-Covid : faut-il politiser les chaînes d'approvisionnement ? », précité, p. 9

⁷⁹ Note du CAE, n°72 « Renforcer la stratégie économique de l'Europe vis-à-vis de la Chine », précité, p. 11.

⁸⁰ « L'approche de friend-shoring a pour objectif d'approfondir notre intégration économique avec un grand nombre de partenaires commerciaux de confiance, sur lesquels nous pouvons compter. Nous ne cherchons pas à tout produire nous-mêmes, ni à limiter les échanges commerciaux à un petit groupe de pays. Cela mettrait à mal les gains d'efficacité issus du commerce, la compétitivité et l'innovation aux Etats-Unis. Notre objectif consiste davantage à nous diversifier loin des pays à risque et des chaînes d'approvisionnement concentrées, à travers des engagements bilatéraux et multilatéraux » (Tribune de Janet Yellen, secrétaire américaine au Trésor dans le Monde du 30 décembre 2022 : « Les risques liés aux chaînes d'approvisionnement ont mis à mal la croissance économique »).

⁸¹ Précité, p. 54.

⁸² Communication de la Commission au Parlement, précité, p. 13 : « il est nécessaire de diversifier les sources d'importation et les débouchés grâce à une politique commerciale, ambitieuse et solide, tant sur le plan multilatéral qu'au moyen d'accords commerciaux (...) pour remédier à la dépendance énergétique et à la dépendance à l'égard des importations à forte intensité énergétique de l'agriculture ».

⁸³ COM (2022) 590 final « Garantir la disponibilité et le caractère abordable des engrais » du 9 novembre 2022

des engrais russes au Brésil). Pour soutenir cet effort de diversification, la Commission des Affaires économiques du Sénat recommande que l'État soutienne, voire abonde, l'investissement des entreprises à l'étranger lorsqu'il vise à se doter de filiales permettant une sécurisation de l'approvisionnement⁸⁴.

Au-delà de l'importance de la solidité et de la multiplication des relations diplomatiques, le sujet de la sûreté des chaînes de transport est également majeur (cf. 3.3.2).

3.1.3 Faciliter le stockage notamment sur les produits de faible valeur ajoutée

Lorsque la diversification des approvisionnements n'est pas possible ou s'avèrerait insuffisante, une politique de stockage peut être envisagée.

Comme le remarque la Cour des Comptes⁸⁵, « largement répandus après la Seconde Guerre mondiale en Europe, les dispositifs d'approvisionnement (stocks stratégiques, régimes de réquisition, etc.) ont progressivement été démantelés [mais] quelques pays maintiennent néanmoins une politique de sécurisation de leurs approvisionnements » imposant notamment une obligation de stocks privés de nourriture.⁸⁶

Plus généralement, la disponibilité de certains intrants via le stockage permet en effet de gagner du temps pour réagir (cf. 3.1.4) alors que « la forte inertie de l'outil industriel fait qu'un arrêt de la production consécutif à une pénurie d'intrants est extrêmement coûteux, et le redémarrage difficile »⁸⁷ et que les modèles économiques et les caractéristiques de certains intrants (périssables notamment) tendent cependant à favoriser une politique de stock bas.

Pour certains intrants structurants ou critiques, voire certains biens intermédiaires à l'approvisionnement concentré et vulnérable, déterminés au sein de chaque filière par anticipation (cf. recommandation n°2) l'Etat pourrait encourager la mise en place de stocks stratégiques, permettant de garantir la continuité de la production même en cas de tensions sur l'approvisionnement. Pour cela, il conviendrait de revenir sur l'effet désincitatif de la fiscalité sur la constitution des stocks comme le développe la Commission des Affaires économiques du Sénat.⁸⁸

R3. Modifier le traitement fiscal de l'actif des entreprises industrielles, afin de rendre plus incitative la constitution de stocks d'intrants et de produits intermédiaires stratégiques, dont la liste sera établie sur la base d'une cartographie des intrants stratégiques.

Une telle politique de stockage doit cependant éviter deux types d'écueils.

En cas de crise, elle ne doit pas rajouter à la pénurie en limitant la disponibilité d'intrants ou de denrées pour d'autres Etats ou en procédant au renchérissement de leur prix (cf. 3.1.1).

⁸⁴ A la suite du rapport « Sécuriser l'approvisionnement de l'industrie en matières premières minérales » remis au Gouvernement par Philippe Varin en janvier 2022 qui préconise la mise en place d'un « Fonds d'investissement dans les métaux stratégiques », dédié au soutien des prises de participation d'industriels français dans des entreprises extractives à l'étranger, les auteurs du rapport suggèrent de répliquer pour d'autres types d'intrants industriels stratégiques cette solution.(rapport précité, p. 55).

⁸⁵ Rapport annuel, précité, p. 231.

⁸⁶ Le tableau en annexe 23 donne quelques exemples étrangers de stratégie d'approvisionnement alimentaire en période de crise.

⁸⁷ Rapport du Sénat sur la souveraineté économique de la France, précité, p. 52.

⁸⁸ Rapport sur la souveraineté, précité, p. 53 : « la valeur correspondant à l'acquisition d'intrants est en effet comptabilisée dans l'actif de la société, ce qui peut modifier l'assiette fiscale de certains impôts. De plus, lorsque ces stocks sont effectivement utilisés, la conséquence est une augmentation du résultat et donc une imposition avec un effet décalé dans le temps. Le Sénat propose également d'étudier des dispositifs spécifiques de « suramortissement » de la dépréciation des stocks voire de déduction fiscale pour tout ou partie des acquisitions.

Enfin, celle-ci ne doit pas se faire au détriment de la transparence sur la disponibilité et donc l'incertitude apparente quant à l'approvisionnement. C'est l'intérêt du système d'information sur les marchés agricoles (AMIS) qui permet notamment à la Commission de surveiller les besoins en produits de base dont le niveau des stocks mondiaux est faible⁸⁹.

3.1.4 Favoriser des relocalisations par l'innovation

La relocalisation de la production est un autre levier pour maîtriser la chaîne de valeurs tout en ayant conscience de ses limites.

La recherche de compétitivité a poussé les entreprises européennes à délocaliser massivement vers des pays tiers à bas coûts salariaux, faute de pouvoir rester dans les prix du marché tout en faisant face à des obligations sociales et environnementales croissantes. Poussés par ces différents facteurs, les industriels ont délocalisé leurs productions vers des pays d'Asie comme la Chine ou d'autres pays de l'Est de l'Europe. Comme le reconnaissait la commissaire européenne à la concurrence Margrethe Vestager récemment « nous n'avons pas été naïfs, nous avons été cupides. Notre industrie s'est beaucoup construite autour de l'énergie russe avant tout car elle n'était pas chère. Idem avec la Chine pour de nombreux produits ou avec Taïwan pour les puces, où nous sommes avant tout allés chercher des coûts de production plus bas. Mais derrière toutes ces économies, il y avait une grosse prime de risque - la dépendance - que nous payons aujourd'hui. La leçon à tirer, c'est qu'il faudra désormais plutôt payer une prime à la sécurité. Nous devons diversifier notre approvisionnement et cela aura forcément un coût ».⁹⁰

Si l'Europe a fait preuve de « cupidité » il serait illusoire, tant au niveau de l'acceptation sociétale, environnementale qu'économique et dangereux pour le commerce mondial (cf. 3.1.1) de prétendre à un mouvement de relocalisation massive et totale en Europe. On peut y avoir recours pour certains produits stratégiques, mais ce mouvement ne peut pas être généralisé pour traiter toutes les dépendances critiques. La relocalisation ne résout pas non plus le problème des dépendances aux matières premières critiques géographiquement absentes sur certains territoires, telles que la potasse ou le phosphate.

Enfin, il faut relativiser les possibilités de relocalisation d'activités en Europe. Comme le note l'économiste Mouhoud El Mouhoub dans son audition au CESE⁹¹, il faut distinguer d'une part les relocalisations de retour dites « ricardiennes⁹² » qui consistent à faire revenir de l'activité après l'avoir délocalisée et d'autre part les relocalisations liées à l'innovation dites « schumpétériennes⁹³ » qui ont vocation à remplacer des produits intermédiaires par de nouvelles productions grâce à l'innovation technologique. L'exemple de la création par l'Union européenne de la banque européenne pour l'hydrogène vert pour permettre, notamment, le maintien et le développement de sites de production d'engrais, est une bonne illustration de cette deuxième option.

⁸⁹ Elle a proposé de l'étendre en mars 2022 (COM (2022) 133 final, précité, p. 4) « pour que les Etats membres communiquent des données mensuelles sur les stocks privés de produits de base essentiels à l'alimentation humaine et animale » ou encore le 9 novembre dernier (COM (2021) 689 du 12.11.2021 – « Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaire en période de crise ») en annonçant le lancement prochain d'un observatoire pour recenser les données sur les stocks, prix et transaction dans chaque pays sur le marché des engrais.

⁹⁰ Derek Perrotte, « Vestager : "Avec l'énergie russe, l'Europe n'a pas été naïve, elle a été cupide" », 24 mai 2022, Les Échos.

⁹¹ Rapport précité, p. 27.

⁹² David Ricardo, économiste du XIX^{ème} siècle.

⁹³ Joseph Schumpeter, économiste du XX^{ème} siècle.

La « relocalisation » d'activités productives en France a ainsi bénéficié d'importantes aides depuis 2020, notamment via France relance⁹⁴ et France 2030 dont quelques résultats sont récapitulés en annexe 24.

3.1.5 Se donner du temps : anticiper les risques et identifier les capacités temporaires d'adaptation réglementaire ou d'inflexion d'objectif d'intérêt général

Un des principaux retours d'expérience que la Haute fonctionnaire de Défense et de Sécurité du MASA⁹⁵ retire de la crise Covid est l'importance de gagner du temps pour trouver des solutions concrètes et pragmatiques : l'anticipation est une des meilleures armes pour pouvoir gérer une crise. Dans cette perspective, la Commission a ainsi mis en place un nouveau mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire⁹⁶ qui vise à améliorer les efforts de coordination déployés par les administrations européennes et nationales, ainsi que les pays tiers et les parties prenantes privées concernés, afin de garantir l'approvisionnement de la sécurité alimentaire en période de crise.

Ainsi, lors de la survenue d'une crise qui, par nature, peut engendrer des difficultés très variées et d'ordre différent selon les filières, l'établissement par chaque filière agroalimentaire de la cartographie de ses risques (cf. recommandation n°2) devrait permettre, de connaître très rapidement les sujets sur lesquels il faut agir en priorité.

En effet, la fermeture temporaire des frontières, y compris intra européennes, comme cela est survenu lors de la crise Covid ou la brusque explosion du prix de l'énergie intervenue avec la guerre en Ukraine n'entraîne pas le même type de difficultés pour les filières. De même, une éventuelle fermeture des ports du Nord de l'Europe en raison d'un événement climatique ou encore un blocus commercial avec la Chine, lié à une grave crise internationale, n'entraîneront pas non plus les mêmes conséquences.

Il est également à noter que le droit positif français offre depuis longtemps des outils puissants pour réagir à des crises de nature variée.⁹⁷ En « temps de guerre » ou de graves crises menaçant des intérêts stratégiques du pays, il est légitimement admis qu'il puisse être dérogé à des réglementations, à des objectifs d'intérêt général et même à l'exercice des libertés fondamentales.

C'est exactement le débat qui a eu lieu en matière agroalimentaire avec la guerre en Ukraine et les décisions de dérogation à plusieurs réglementations, essentiellement environnementales, de manière temporaire. Afin d'élargir la capacité de production dans l'Union, la Commission a ainsi adopté le 23 mars 2022, un acte d'exécution afin d'autoriser, à titre exceptionnel et temporaire, les Etats membres à déroger à certaines obligations en matière de verdissement ou encore à déroger à la réglementation sur les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale⁹⁸. Dans un autre domaine, cela a également été le cas avec les dérogations permises depuis avril 2022 par

⁹⁴ Au total, environ 1,5 milliard d'euros d'aides à l'investissement ont ainsi été mobilisés au profit d'environ 750 projets de « relocalisation »

⁹⁵ Entretien avec la mission.

⁹⁶ COM (2021) 689 du 12.11.2021 – « Plan d'urgence visant à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaire en période de crise », précité : « Dans le cadre de ce mécanisme, il doit être procédé à un recensement détaillé des risques et vulnérabilités de la chaîne d'approvisionnement alimentaire de l'Union puis à la présentation de recommandations et de mesures d'atténuation appropriées »

⁹⁷ Que ce soit les pouvoirs de crise définis à l'article 16 de la Constitution de 1958, l'état d'urgence institué par la loi du 3 avril 1955, l'état de siège prévu par l'article 36 de la Constitution ou encore la construction jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles.

⁹⁸ COM (2022) 133 final « Communication de la Commission au Parlement européen pour préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires ».

la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur diverses recettes pour tenir compte de difficultés d'approvisionnement pour des matières premières comme certaines huiles végétales. L'identification des réglementations auxquelles une dérogation temporaire pourrait permettre de trouver des solutions à une éventuelle pénurie doit donc être également encouragée afin que les pouvoirs publics puissent rapidement établir un bilan « coût/avantage » face à une éventuelle demande.

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur la résilience nationale⁹⁹ formule d'ailleurs deux recommandations allant en ce sens.¹⁰⁰

3.2. Propositions pour les points identifiés

R4. Pour les filières volaille de chair et fruits et légumes en particulier comme pour beaucoup d'autres, il convient tout d'abord d'assurer leur viabilité économique par la pérennisation de la production ce qui nécessite une rémunération adaptée du travail des agriculteurs qui doivent percevoir un juste partage de la valeur. Le rééquilibrage du cadre réglementaire des négociations et relations commerciales doit être poursuivi.

Les travaux en cours pour construire le futur projet de loi d'orientation et d'avenir agricoles devraient être l'occasion de proposer des dispositions concrètes au service de cet objectif. Des initiatives législatives d'origine parlementaire récentes en témoignent également¹⁰¹.

3.2.1 Sur la filière volaille de chair

Le principal facteur de risque à moyen terme pour cette filière et tout particulièrement pour le poulet est celui d'une réduction des quantités produites nous amenant globalement à couvrir plus de 50% de notre consommation par des importations. Le manque d'investissements hier entraîne un manque de compétitivité aujourd'hui pour faire face à la concurrence qui pour une part croissante de la consommation (préparation à base de poulet, RHF, ...) ne se fait que sur le prix. Il paraît donc urgent de mettre en place un plan de restauration de notre compétitivité prix et hors prix passant notamment par un vaste plan de modernisation des différentes étapes de la chaîne production / abattage / découpe / transformation / conditionnement, par un plan global de valorisation des métiers de cette filière avec notamment une amélioration des rémunérations des éleveurs et des employés des entreprises de la filière et, enfin, par des éléments de différenciation adaptés au marché français appuyés si nécessaire par la réglementation. Le cas particulier de la juste et nécessaire concurrence pour l'abattage de la viande halal doit également être traité.

Pour aborder le reste des dépendances internes à la filière, un travail de filière s'impose devant déboucher sur un plan d'actions pour les différents acteurs permettant notamment de :

⁹⁹ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°5119 du 23 février 2022, mission présidée par Alexandre Freschi et rapportée par Thomas Gassiloud, p. 224.

¹⁰⁰ Recommandations n°41 et 42 : « Prévoir dans le code des marchés publics la possibilité d'un allègement temporaire des contraintes juridiques dans certains secteurs stratégiques – cloud, équipements de protection, distribution alimentaire, etc. –, dans le but d'en renforcer l'autonomie en temps de crise et de préserver leur capacité à fonctionner en situation dégradée » et « Favoriser le recours à des clauses dérogatoires au droit de la commande publique ainsi qu'aux régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics, afin de limiter le risque contentieux lié à des décisions justifiées par l'urgence en situation de crise ».

¹⁰¹ Principalement, la proposition de loi tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs en cours de discussion parlementaire ainsi que la proposition de loi n°349 d'origine sénatoriale du 14 février 2023 « pour un choc de compétitivité en faveur de la Ferme France » dont la discussion est annoncée pour le mois d'avril : forte d'une vingtaine d'articles, cette proposition de loi transpartisane reprend la plupart des recommandations du rapport d'information sénatorial sur la compétitivité de la Ferme France.

- Mieux prendre en compte les spécificités françaises dans les plans d'amélioration des races,
- Sécuriser les approvisionnements en CO₂ dont les ruptures ou tensions d'approvisionnement seraient fréquentes alors que son besoin apparaît dans bon nombres d'étapes de la chaîne agro-alimentaire. Cette difficulté ne porte naturellement pas sur l'accès à une matière première mais sur l'organisation des filières voire des filières entre elles. Derrière une problématique réelle à l'échelle individuelle, des solutions existent dans une approche collective dès lors que les différents acteurs s'accordent entre eux pour créer avec les opérateurs compétents des sites de récupération et d'embouteillage du CO₂
- Déterminer les quantités des produits à stocker pour assurer la continuité de la production en cas de crise
- Engager un vaste programme de recherche pour, à échéance de 2040, sortir cette filière de la dépendance au soja.

Comme le souligne l'Institut Montaigne¹⁰², « l'Europe est, avec la Chine, la seule grande puissance agricole à dépendre du reste du monde pour assurer les besoins en protéines de ses élevages. (...) [Or] une forte demande mondiale en protéines dans les années à venir pourrait aviver les tensions autour des approvisionnements de cette ressource rare et convoitée ». La stratégie nationale pour les protéines végétales, lancée en décembre 2020 après une large concertation, a précisé pour objectif la réduction de la dépendance aux importations de matières riches en protéines (notamment le soja). Elle a pour ambition d'atteindre l'objectif de 2 millions d'ha cultivés en 2030, soit un doublement des surfaces en 10 ans. Ce plan doit permettre d'améliorer l'autonomie alimentaire des élevages français, à l'échelle des exploitations, des territoires et des filières¹⁰³. On notera d'ailleurs que le lancement effectif de ce plan très souvent évoqué est intervenu après l'électrochoc créé par la crise Covid. Cet effort déjà bien engagé mérite pourtant d'être renforcé¹⁰⁴ comme le souligne également le rapport du Sénat sur la souveraineté économique¹⁰⁵ pour tenir compte de l'adoption récente de la directive sur la déforestation importée dont la liste des produits a été étendue au soja¹⁰⁶.

R5. Renforcer le plan Protéines végétales au-delà du plan de relance pour réduire notre dépendance en protéines végétales, notamment pour l'alimentation animale (aides à l'investissement pour l'acquisition du matériel nécessaire à la production et à la transformation, plan d'adaptation variétale, pratiques culturales, ...).

¹⁰² Rapport de l'Institut Montaigne « En campagne pour l'agriculture de demain- Propositions pour une souveraineté alimentaire durable » octobre 2021 p. 32 et s et notamment sur les rappels concernant l'histoire et l'évolution de cette dépendance.

¹⁰³ Le plan de relance constitue le levier financier de cette stratégie au travers de mesures visant à couvrir les besoins de l'ensemble de la chaîne de valeur des filières oléo-protéagineuses : investissements en exploitations et achats de semences, projets structurants à l'échelle de la filière et des investissements matériels en aval de la filière, soutien en faveur de l'obtention variétale pour les espèces légumineuses fourragères et à graine, accompagnement de projets de recherche et développement, campagne de promotion en faveur de la consommation de légumineuses. D'autres soutiens viennent compléter ces dispositifs (PAC, PIA, etc.). *In fine*, plus de 150 millions d'euros ont été consacrés au développement de cultures riches en protéines végétales dans le cadre du plan de relance.

¹⁰⁴ Une étude de l'IDELE en lien avec l'Académie d'agriculture de décembre 2021 offre également des pistes de réflexion intéressantes pour réduire la dépendance de l'élevage européen et français au tourteau de soja importé.

¹⁰⁵ Précité, p. 101 et s.

¹⁰⁶ Le 6 décembre dernier, les députés sont parvenus à un accord préliminaire avec les gouvernements de l'UE sur une nouvelle loi sur les produits sans déforestation qui obligera les entreprises à vérifier et à publier une déclaration de "diligence raisonnable" selon laquelle leurs marchandises vendues dans l'UE n'ont pas contribué à la déforestation ou à la dégradation des forêts où que ce soit dans le monde, après le 31 décembre 2020. Le soja fait partie de cette liste.

3.2.2 Sur la filière fruits et légumes

Un travail conjoint entre les pouvoirs publics et la filière a été engagé pour bâtir un plan de souveraineté Fruits et Légumes avec un volet de modernisation des serres et de replantation de vergers. Il doit être l'occasion de déterminer les fruits et légumes qu'il est raisonnable de produire en France métropolitaine ou dans ses outre-mer.

Sur cette base, un plan de sécurisation de nos importations doit être fondé sur la diversification des sources et leur consolidation par voies diplomatique et commerciale.

Parallèlement, un plan de reconquête de nos parts de marché doit être élaboré.

En première analyse et sans que cette liste ne soit exhaustive, il s'agira de :

- rejoindre simultanément une attente du marché français (élément de compétitivité hors prix) et une réduction de notre dépendance aux bases de produits phyto importés en menant un important travail de recherche et de transfert de technologies pour développer des moyens de lutte contre les ravageurs des cultures sans produits chimiques néfastes à la santé ou à l'environnement par la conjugaison de moyens de lutte biologique, d'amélioration des matériels, de conduite agronomique, de sélection variétale, ...
- convertir au titre de la lutte contre le changement climatique la totalité du parc de serres chauffées avec des énergies fossiles à des énergies renouvelables ;
- engager un travail avec les usines fournissant des emballages en fibre de cellulose (Huhtamaki à l'île d'Elle (85), Ecofeutre à Evellys (56), etc) et les fabricants de palette et cagette ;
- assurer une juste rémunération des producteurs et des propriétaires fonciers permettant de réengager une augmentation de la SAU consacrée aux fruits et légumes ;
- moderniser les outils de travail au champ ;
- consolider et fidéliser dans le temps le recours à une main d'œuvre saisonnière plus locale.

Par ailleurs, des points de dépendance moins critiques pourront être atténués par le progrès génétique en matière de semence, par le stockage tampon de potasse et de phosphate, par un travail de sécurisation des données numériques, par un partenariat renouvelé avec les transporteurs routiers.

3.3. Nos dépendances de demain se décident aujourd'hui

La crise sanitaire et la guerre en Ukraine n'ont pas créé les dépendances de la filière agroalimentaire mais les ont révélées. D'autres crises, géopolitiques, environnementales, sanitaires, etc. en révéleraient certainement d'autres, jusque-là insoupçonnées.

Il est donc essentiel d'anticiper dans plusieurs domaines stratégiques pour que la France, et plus généralement l'Union européenne, résolvent d'ores et déjà certaines difficultés et ne prennent pas des retards qui seraient sources de difficultés plus grandes encore demain.

3.3.1 Compétitivité, recherche et innovation

Dans son document sur la « stratégie de sécurité nationale » des Etats-Unis, la Maison Blanche présente les dix ans à venir comme « la décennie décisive : notre priorité est de conserver notre avantage compétitif sur la Chine »¹⁰⁷. En effet, la maîtrise des technologies de l'avenir fera la

¹⁰⁷ Chronique de Alain Frachon, « Le Monde » du 21 octobre 2022.

puissance de demain. Elle décidera donc également des dépendances du futur.

L'Union européenne sous présidence française semble avoir commencé à en prendre conscience : «la crise actuelle met également en évidence le coût de l'inaction, notamment l'urgence qu'il y a à relever les défis liés à la productivité agricole et aux conséquences environnementales du changement indirect dans l'utilisation des terres. L'innovation reposant sur la recherche, la connaissance, la technologie, l'agroécologie et l'adoption de bonnes pratiques permet d'atténuer la pression sur le coût des intrants sans pour autant nuire aux capacités de production, ce qui permet de faire progresser la productivité sur le long terme.»¹⁰⁸

Trois domaines complémentaires paraissent devoir faire l'objet d'un effort massif en la matière : l'accélération de notre stratégie de sortie de dépendances aux protéines importées (cf. recommandation n°5), la maîtrise et l'utilisation de technologie du futur comme les «new breeding techniques» (NBT) et la modernisation et la décarbonation de nos industries agro-alimentaires.

Pour participer à la réduction de la dépendance aux protéines importées, deux innovations juridiques et technologiques pourraient être mobilisées contrairement à ce qu'il en est actuellement.

L'innovation juridique est celle de l'autorisation récente de la réutilisation des protéines animales transformées (PAT).¹⁰⁹L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a donné un avis circonstancié le 9 juillet 2021 sur le sujet et rien ne s'opposerait juridiquement, notamment pour les volailles, à l'utilisation de PAT d'origine porcine ou dérivés d'insectes à la place des rations protéiques de soja. Un autre intérêt de cette substitution de source de protéines serait également la réduction des besoins en additifs alimentaires pour l'équilibre en acides aminés. Si les représentants des filières avicoles rencontrés reconnaissent cet intérêt, le souvenir de la crise de l'ESB leur semble encore trop vivace pour ouvrir un débat serein sur le sujet.

L'autre innovation majeure est d'ordre technologique : il s'agit des « new breeding techniques » (NBT). Si « recourir au génie génétique à des fins thérapeutiques en recherche médicale paraît à cet égard plus facile à faire accepter que leurs applications en recherche agronomique »¹¹⁰, l'UE s'est récemment déclarée favorable à une actualisation du cadre réglementaire européen pour distinguer les OGM (transgénèse) des NBT (mutagénèse) et mettre en avant les avancées que ces technologies pourraient apporter pour accélérer et favoriser la recherche de variétés plus performantes et adaptées à la nouvelle donne climatique. Il apparaît évident que l'Union européenne aurait tout à perdre dans les années à venir, notamment vis-à-vis de ses concurrents mondiaux, à se passer de la maîtrise technologique en la matière tant les avancées en terme de réduction des dépendances et d'amélioration des rendements sont prometteuses. L'excellence française sur le secteur de la semence doit donc être renforcée en levant certains leviers réglementaires sur l'innovation génétique. Le développement de nouvelles variétés, notamment concernant les protéines végétales, serait un levier essentiel pour accéder à une meilleure autonomie protéique.

¹⁰⁸ COM (2022) 133 final « Communication de la Commission au Parlement européen pour préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires », précité, p. 11.

¹⁰⁹ Par la publication au journal officiel européen du 18 août 2021 du règlement UE 2021/1372 l'Union européenne a donné son feu vert à la réutilisation des PAT d'origine porcine dans les aliments pour volailles et de PAT d'origine avicole dans l'alimentation des porcins. Le règlement autorise aussi les PAT dérivées d'insectes dans l'alimentation des volailles et des porcins, dans les mêmes conditions que pour l'alimentation des animaux d'aquaculture.

¹¹⁰ Institut Montaigne, précité, p. 84

R6. La France doit faire partie des pays européens moteurs pour évaluer rapidement et objectivement les risques et opportunités liés aux NBT permettant de sortir de l'attentisme et de prendre la décision d'actualisation du cadre réglementaire encadrant les NBT. Les acteurs français et européens du secteur resteront des leaders mondiaux s'ils disposent rapidement d'un cadre clair pour leurs recherches et pour leur commercialisation

Plus généralement, il apparaît urgent de relancer l'innovation dans le domaine agricole et alimentaire. Comme le fait remarquer Sébastien Abis, « dans le domaine agronomique, la Chine a déposé plus de brevets entre 2010 et 2020 que l'Union européenne et les Etats-Unis réunis ! ». ¹¹¹ À défaut de disposer des matières premières suffisantes pour construire des nouveaux outils technologiques, la France doit investir pour demeurer un leader de matière grise agricole, la connaissance étant un atout indéniable du pays par rapport à son réseau d'enseignement et la présence de nombreux laboratoires de recherche.

Le troisième domaine devant faire l'objet d'un plan massif de rattrapage est le retard dans la mécanisation, robotisation de notre appareil de production et sa décarbonation, tant pour l'amont agricole que pour la transformation industrielle.

La carence des investissements dans l'innovation industrielle et sa décarbonation est déjà un facteur explicatif du déclin de notre industrie agroalimentaire et va réduire encore nos capacités de production demain. « Il est vain de vouloir reconquérir notre souveraineté alimentaire sans investir plus massivement dans la transformation » ¹¹² et il faut donc pouvoir accompagner la modernisation des outils de production et de logistique, en ouvrant une enveloppe dédiée aux différents maillons de la chaîne agroalimentaire car ces investissements nécessaires sont limités par la faiblesse des revenus et des marges. Le secteur agroalimentaire en France souffre ainsi d'un manque de main d'œuvre croissant sur ses postes de production. Une recomposition de l'appareil de production agroalimentaire doit s'imposer, en robotisant davantage les chaînes de production pour pallier ce manque de main d'œuvre.

Le défi est grand par rapport au faible niveau de robotisation de l'industrie alimentaire ¹¹³. Un plan de robotisation de nos industries agroalimentaires constituerait un véritable tournant en termes de gains de productivité, de création d'emplois et de compétitivité à l'exportation, comme démontré récemment dans certains travaux académiques ¹¹⁴.

Ce plan devrait nécessairement inclure une ambition forte en terme de décarbonation aussi bien en raison des tensions existantes, et qui persisteront en matière énergétique, que d'impératif de réduction de nos GES.

¹¹¹ Contribution au rapport n°124 de l'Institut Jacques Delors « Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine », p. 108. La France se situait au début des années 2000 parmi les leaders mondiaux en termes de publications de brevets liés à l'agriculture, et plus particulièrement dans le domaine du machinisme agricole. Depuis le milieu des années 2000, la France s'est retrouvée déclassée par rapport à des pays concurrents et se situe désormais à la cinquième place, avec un recul structurel sur les techniques d'ensemencement et de récolte (<https://legrandcontinent.eu/fr/2021/06/04/pour-une-nouvelle-politique-industrielle-apres-le-covid-19/>)

¹¹² Institut Montaigne, précité, p. 115.

¹¹³ On estime le nombre d'unités robotiques à environ 12 000 dans le secteur alimentaire mondial, en sachant que la majorité des unités robotiques mondiales est installée en Asie et en Allemagne pour le continent européen. Le secteur alimentaire apparaît comme le secteur le moins consommateur de robots alors même que ce dernier, notamment en France, apparaît comme le leader sur l'utilisation de robotique en bout de chaîne de valeur (service client, Blockchain produit).

¹¹⁴ Antonin, C., Bunel, S., Jaravel, X., & Aghion, P. (2020). What Are the Labor and Product Market Effects of Automation? New Evidence from France. Paris. https://www.college-de-france.fr/media/philippe-aghion/UPL6690536611808175234_aabj_jan5.pdf.

Certes, différents volets de France Relance et de France 2030 (notamment l'axe « décarbonation de l'industrie et la production d'intrants » industriels, financées à hauteur de 5 milliards d'euros) ont permis de financer de nombreuses opérations¹¹⁵ mais un effort particulier doit être entrepris dans la durée en faveur des industries agroalimentaires, en lien notamment avec les filières amont comme l'axe « amont/aval » de France 2030 le préconisait (financement de projets collaboratifs entre acteurs de l'amont et de l'aval). L'annonce par le Gouvernement d'un prochain projet de loi relatif à l'industrie verte apparaît comme l'occasion idéale.

R7. Après évaluation des actions de financement de France Relance et de France 2030, engager avec les différentes filières un plan de modernisation mécanique/robotique et de décarbonation des différents maillons de la filière agroalimentaire

Dans cette perspective de décarbonation de l'industrie, les annonces de l'Union européenne en faveur de l'hydrogène vert avec la création d'une banque d'investissement capable d'investir 3 Md€ pour construire le futur marché de ce vecteur énergétique constituent un levier dont les industriels doivent se saisir comme le font déjà les producteurs d'engrais dont l'objectif est de produire 30% d'engrais décarbonés à l'horizon 2030.¹¹⁶ Selon les professionnels, la décarbonation du secteur est technologiquement faisable mais uniquement sur le moyen/long terme¹¹⁷ et aux prix d'investissements massifs que beaucoup d'industriels ne pourront pas réaliser tout en maintenant leur compétitivité.¹¹⁸

3.3.2 Transport, logistique et main d'œuvre

La maîtrise des routes commerciales mondiales est un enjeu majeur pour l'avenir comme le démontrent par exemple les ambitions de « la nouvelle route de la soie », surnommé le « projet du siècle » par Xi Jinping ou encore de façon plus dramatique le conflit en cours en Europe pour la maîtrise de la Mer Noire.

Le coût des transports, la sûreté des chaînes de transport et la maîtrise des nœuds logistiques doivent également être au cœur des préoccupations d'anticipation pour l'avenir¹¹⁹.

Notre forte dépendance au transport routier exige de réfléchir à la diversification des modes de transport et au report modal vers le ferroviaire et le fluvial. De même, notre dépendance à quelques grands ports européens incite à la vigilance quant à la sûreté portuaire et au maintien de la souveraineté sur ces ports alors, par exemple, que l'entreprise chinoise Cosco détient désormais majoritairement le port du Pirée ainsi que des parts non négligeables des ports d'Anvers et de Rotterdam.

¹¹⁵ France Stratégie dans son rapport de décembre 2022 sur les effets de France Relance, se dit satisfaite du déploiement rapide du plan de relance (les trois appels à projet du dispositif "Décarbonation de l'industrie" ont permis de soutenir 229 lauréats, pour 2,4 milliards d'euros d'investissements subventionnés) mais se montre nettement plus nuancée en ce qui concerne l'efficacité des mesures prises, le recul étant encore « insuffisant pour mener une évaluation complète.

¹¹⁶ Entretien de la mission avec l'UNIFA le 7 juillet 2022.

¹¹⁷ Dans l'immédiat, la filière estime possible, essentiellement grâce à l'électrification, de diminuer de 40% ses GES à l'horizon 2030 comme le résume l'ANIA dans les documents reproduits en annexe 25.

¹¹⁸ Cf présentation par l'ANIA lors de la réunion de section de la section 2 du 7 décembre 2022.

¹¹⁹ On renverra au rapport précité du CGAAER sur « Les flux logistiques agroalimentaire : l'avenir des modes massifiés ».

Comme indiqué précédemment, la Ferme France et les industries agroalimentaires peinent également à attirer et recruter les talents. Renforcer l'attractivité des formations et des métiers est aujourd'hui un impératif pour préserver l'avenir de l'agriculture et l'activité agroalimentaire.

Il ne semble malheureusement pas en la matière y avoir de solution miracle étant donné le nombre de secteurs professionnels en tension actuellement et les difficultés de très nombreuses filières à pourvoir les postes vacants. Cependant, ces métiers et leurs opportunités demeurent encore trop souvent méconnus. Ainsi, il est important de sensibiliser et de mieux informer sur les métiers et formations agricoles et agroalimentaires. Une campagne de communication pourrait être pérennisée, à l'instar de ce que propose le Ministère des Armées pour leur recrutement. Les besoins du secteur mériteraient une action concertée de la profession agricole et des pouvoirs publics pour mutualiser les efforts et assurer la lisibilité de la communication en lien avec les enseignements technique et agricole.¹²⁰ Pour autant, on ne peut pas tout miser sur la communication, et il faudra trouver des solutions pour revaloriser les revenus et les conditions de travail afin que ces métiers et formations puissent gagner en attractivité. Enfin, plusieurs des acteurs rencontrés voient dans la création d'un titre de séjour spécifique pour les « métiers en tension » prévue dans le futur projet de loi relatif à l'immigration un élément de solution qui mérite d'être exploré.

3.3.3 Inventer un nouveau récit politique pour notre agriculture ou souhaitons-nous encore une production agricole en France ?

Enfin, se dessine aujourd'hui un questionnement majeur pour notre avenir : au risque de paraître provocateur, souhaitons-nous encore une production agricole en France ?

Nous assistons indéniablement à une « incompréhension grandissante entre agriculture et société qui fragilise l'acceptabilité sociale de la production dans nos territoires »¹²¹. La critique des insuffisances de notre agriculture gagne en intensité. Elle se cristallise en particulier autour du mode de production dit « conventionnel » et de certaines pratiques agricoles, comme la protection des cultures, les pratiques d'élevage (bien-être animal notamment) ou tout simplement l'usage de l'eau. Ces critiques deviennent plus radicales car elles ne visent plus seulement des scandales sanitaires et des innovations controversées (OGM) mais les pratiques conventionnelles¹²² issues de la révolution agricole du XXe siècle. Il en découle parfois des implications lourdes pour le monde agricole, tant au niveau local que national. Le monde agricole perçoit dans ce dénigrement un « agribashing » qui le déboussole. « Comme si années après années, générations après générations, le fil et les liens multimillénaires et multi- séculaires qui nous liaient à l'agriculture et aux agriculteurs s'étaient effacés. Et sans doute de manière parallèle, comme si une partie de la société était soit ignorante soit défiante au point d'oublier les cycles naturels, les réalités du métier, le rapport à la vie et à la mort, la place spécifique de l'humanité dans le vivant. Comme si nourrir l'humanité toute entière ne pouvait pas faire figure d'objectif partagé ».¹²³

¹²⁰ Il pourrait être utile de recenser les postes non pourvus dans le secteur agricole au niveau local, afin de flécher davantage les offres de formation (y compris de reconversion) dans le secteur. Il est important de conforter le réseau des lycées agricoles proches du terrain et porteurs potentiels de réorientation des formations en accompagnement aux transitions.

¹²¹ Etude de l'Institut Montaigne, précité, p. 52 et s.

¹²² Des groupes antispécistes radicaux et activistes contestent l'existence même de l'élevage. Cette critique du monde agricole trouve des relais dans des organisations politiques anciennes ou plus récentes (le parti animaliste a recueilli 2 % des voix aux dernières élections européennes, soit un score plus élevé que celui du PCF).

¹²³ Discours de vœux du Ministre de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire au monde agricole, 16 janvier 2023.

Il manque ainsi un entre-deux dans la perception que les Français ont de leur agriculture, entre la ferme idéalisée de nos grands-parents et les excès des agricultures les plus intensives (monocultures brésiliennes, parcs à engraissement américains). Cette distance est avant tout liée à une méconnaissance du secteur¹²⁴. C'est dès lors un nouveau « pacte de confiance et de compréhension mutuelle »¹²⁵ qui est à bâtir si l'on veut créer les conditions d'acceptabilité sociale de la poursuite d'activités agricoles sur notre territoire.

Ce pacte n'est pas le plus simple à bâtir mais il passera nécessairement par de nouveaux vecteurs de communication, la transparence dans le débat politique et social sur ces thématiques ainsi que par l'éducation et la sensibilisation des plus jeunes.

¹²⁴ 59 % des Français admettent ne pas connaître les conditions de production végétale et 50 % les conditions dans lesquelles les animaux sont élevés selon une étude BVA 2021, cité dans l'étude de l'Institut Montaigne.

¹²⁵ Discours de vœux du Ministre, précité.

CONCLUSION

« Ce que l'on pouvait cacher ou minimiser autrefois ne peut plus l'être aujourd'hui »¹²⁶.

La crise sanitaire et la guerre en Ukraine n'ont pas créé les dépendances de la filière agroalimentaire mais les ont révélées.

Le rétrécissement de l'agriculture française est sûrement le principal danger en la matière dans les années à venir. Il diverge complètement de l'attitude d'autres puissances, comme la Russie ou la Chine, qui se réarment dans ce domaine en veillant à réduire leurs propres dépendances.

S'il est illusoire de vouloir supprimer toutes les dépendances de la filière agroalimentaire, ce qui entraînerait une sortie des chaînes de valeur mondiale, il apparaît nécessaire de mettre en œuvre une interdépendance choisie et non subie : il s'agit de choisir souverainement les dépendances que l'Union européenne souhaite réduire mais également de rendre certaines de ses productions et de son savoir-faire indispensables sur le marché international.

Dans ce contexte, il est impératif d'avoir pleinement conscience de ses fragilités et différents points de vulnérabilité et, surtout, d'anticiper dès aujourd'hui afin que d'autres, plus graves, ne se révèlent demain.

¹²⁶ Christian Harbulot, Entretien avec Christian Harbulot – Nous sommes en guerre économique, Revue Conflits, 12 septembre 2020.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 24 MARS 2022

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

Thierry Signalet

N/Réf : CI 838047

V/Réf :

Objet : Mission relative à la dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et aux priorités pour s'en affranchir.

PJ :

La mondialisation croissante des échanges internationaux s'est notamment traduite par l'internationalisation des chaînes d'approvisionnement industrielles et logistiques, le renforcement de la spécialisation des entreprises sur leur cœur de métier et une concurrence accrue obligeant à une recherche continue de compétitivité et de taille critique.

La disponibilité et le coût des matières premières et des moyens de transport ont favorisé l'allongement des chaînes logistiques et la localisation d'activités dans des pays bénéficiant d'une compétitivité prix favorable. La puissance financière d'entreprises étrangères détenant des positions dominantes grâce à des innovations technologiques ou commerciales a remis en cause l'économie traditionnelle, la fourniture d'innovations qualifiées de disruptives venant menacer des modèles économiques établis en captant une part de la valeur ajoutée.

Par ses conséquences sur le commerce international, la crise sanitaire survenue en 2020 a mis en évidence, les fragilités résultant de cette dépendance de l'économie nationale à la fourniture de biens et services produits à l'étranger. La disponibilité et le prix des matières premières, produits intermédiaires, équipements ou services, et moyens de transport, ont évolué en fonction des règles sanitaires qui ont affecté le commerce international, ou même intracommunautaire et l'activité dans chaque pays, bien plus que selon les attendus des contrats commerciaux habituels. La maîtrise des approvisionnements est également apparue sujette à des enjeux géopolitiques dépassant la seule sphère économique.

Thierry Signalet

La spécialisation des économies était jusqu'ici vue comme un facteur de compétitivité et d'écosystème économique vertueux. La crise sanitaire a rappelé que la dépendance à l'égard de pays tiers comporte aussi une part de risque pour la sécurité des approvisionnements, des chaînes logistiques, la stabilité des conditions économiques et la continuité de la production industrielle.

La perception de cette réalité, déjà renouvelée par la crise sanitaire, s'est imposée avec encore plus d'évidence depuis l'invasion russe de l'Ukraine. Elle présente des enjeux spécifiques pour les industries agroalimentaires françaises, qui, en plus de leur poids dans l'économie et dans l'emploi sont essentielles à la sécurité alimentaire du pays.

Les facteurs de risque pour la continuité de l'activité agroalimentaire sont multiples depuis la continuité et la sécurité des approvisionnements en produits agricoles jusqu'aux achats des autres produits et services nécessaires à la production dont les risques et fragilités spécifiques liés à la dépendance à l'étranger sont souvent mal mesurés parce qu'ils entrent dans la composition de produits intermédiaires, ou jusqu'à ce que des pénuries, restrictions ou hausses de prix n'interviennent.

Il convient donc de connaître les produits et services nécessaires à la continuité de la production alimentaire en fonction des risques qu'ils présentent de ce point de vue, dans la perspective d'adapter la production en cas d'indisponibilité physique ou économique, ou de relocaliser leur production et les savoir-faire indispensables si l'enjeu le justifie. Des travaux ont déjà été entrepris à cet égard et certains domaines méritent d'être explorés davantage.

Je vous demande de désigner une mission du CGAAER dans ce but.

Elle s'attachera en premier lieu, en tant que de besoin et sur le fondement de données disponibles, à situer la part des importations dans les matières premières, consommations intermédiaires, équipements et services des industries agroalimentaires.

Elle s'efforcera de définir une grille d'analyse susceptible d'inciter à déterminer l'exposition au risque en fonction de la dépendance à l'égard de l'étranger.

Elle déterminera les catégories de produits et services qui appellent une attention particulière pour les industries agroalimentaires dans leur ensemble, et identifiera les fragilités particulières propres le cas échéant à certaines branches.

Pour quelques branches judicieusement choisies en lien avec le Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité et la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, elle analysera ces dépendances en envisageant les voies possibles pour s'en affranchir, que ce soit en modifiant les processus, en retenant des alternatives techniques, en diversifiant les sources d'approvisionnement ou en relocalisant une production ou encore en investissant dans la maîtrise de savoir-faire, au niveau national ou européen, le cas échéant. Elle explorera pour quelques exemples les coûts qui résulteraient d'une relocalisation ou de modification de processus, et l'avantage ou le handicap compétitif qui en résulteraient, avec la possible réaction du marché. Elle abordera notamment les importations en distinguant celles qui sont nécessaires à une production agricole en mesure d'approvisionner les capacités industrielles, telles que produits chimiques, engrais minéraux, produits pharmaceutiques vétérinaires et phytosanitaires, alimentation animale et compléments alimentaires pour animaux, machines agricoles et outillages et par ailleurs les besoins propres aux industries, telles que machines-outils, processus et ingénierie industriels, emballages, additifs et ingrédients alimentaires. Elle examinera dans quelle mesure les secteurs industriels sont vulnérables selon leur spécialité.

Suite à cette analyse illustrative en profondeur, elle visera à produire un guide méthodologique qui pourra d'une part être activé en cas de crise majeure et, d'autre part, s'articuler avec les dispositifs existants en matière de renseignement économique en vue d'un renforcement de la souveraineté des filières françaises.

Il conviendra de produire une note de cadrage dans un délai de 2 mois et un rapport dans un délai de 6 mois à compter de la signature de cette lettre.


Fabrice RISOULET-ROZE



Annexe 2 : Note de cadrage



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission relative à la dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et aux priorités pour s'en affranchir

Mission n° 22046

Note de cadrage

établie par

Thierry BERLIZOT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Nicolas MAZIERES

Inspecteur général de l'agriculture

Juin 2022

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Le Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), par lettre du 24 mars 2022, une mission relative à la dépendance des industries agroalimentaires à l'égard des biens et services étrangers et aux priorités pour s'en affranchir.

1. CONTEXTE ET MOTIVATION

En fermant momentanément certaines frontières aux biens et aux personnes et en bouleversant les chaînes logistiques mondiales, la crise sanitaire du COVID est venue rappeler avec force d'une façon générale l'interdépendance des économies mondiales et d'une façon particulière combien nos chaînes d'approvisionnement alimentaire de la population vivant en France sont désormais dépendantes de biens, main d'œuvre et services étrangers. Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, cette réalité trouve de nouveaux points d'expression avec les tensions qui frappent les marchés du gaz et donc des engrais azotés ainsi que plusieurs produits agricoles utilisés comme matière première de nos industries agroalimentaires.

Ce contexte entraîne une prise de conscience réelle des acteurs de l'agroalimentaires aux fragilités et risques ainsi mis à jour et dès lors, une écoute particulièrement attentive de nos interlocuteurs tant de l'administration que des filières agroalimentaires qui se mobilisent pour nous apporter toutes les informations nécessaires à la bonne fin de la mission.

Ce sentiment d'inquiétude générale a donné lieu à une littérature abondante mais sans cohérence systématique alors même que le Rapport annuel de la Cour des Comptes de 2022 souligne : « l'alimentation constitue l'un des 12 secteurs d'importance vitale du Code de la Défense : il y a urgence à établir un diagnostic des vulnérabilités de la chaîne des approvisionnements alimentaires ».

Les plans de résilience ou de relance qui ont été lancés très rapidement par les pouvoirs publics ciblent les situations les plus préoccupantes sans que les délais n'aient permis de s'appuyer sur des travaux systématiques et approfondis dans les différentes filières.

2. OBJECTIFS ET PERIMETRE DE LA MISSION

La structuration des blocs économiques régionaux et les enseignements tirés du COVID montrent que les dépendances peuvent raisonnablement être abordées sous l'angle de l'Union européenne (UE) plutôt que sous un angle uniquement national. Toutefois pour ne pas masquer certains risques importés via un autre pays membre de l'UE, cette approche doit être accompagnée par l'analyse de deux points de vigilance : les relations géopolitiques qui contraindraient certains pays membres de l'UE dans leurs échanges et les propres dépendances de nos fournisseurs européens vis-à-vis de biens et services extérieurs à l'UE.

En l'absence d'un document synthétique et structuré des enseignements liés aux conséquences de la crise COVID et a fortiori liés à la guerre en Ukraine, il apparaît pertinent de classer les dépendances en fonction d'abord de la vulnérabilité de nos approvisionnements mesurée par un taux de dépendance et par une diversité des sources de cet approvisionnement puis par un facteur de criticité qui dépend lui de notre capacité à substituer un produit ou un service à un autre.

A partir de cette grille, les éléments fournis à la mission montrent que les principales dépendances sont bien connues : engrais azotés, potassiques et phosphatés, ration protéique de la nourriture animale et compléments alimentaires en oligoéléments et en vitamines, produits de traitements phytosanitaires et vétérinaires, certaines matières premières agricoles comme le poulet de chair, la viande de mouton, les fruits et certains légumes, etc., relativement peu de produits transformés non européens, certains types d'engins agricoles et de nombreuses machines de transformation des produits agricoles et leurs pièces détachées, la main d'œuvre dans plusieurs secteurs clefs de notre alimentation.

Enfin, il apparaît qu'en plus des dépendances de produits, de services ou de main d'œuvre extrinsèques aux filières agroalimentaires, il existe des fragilités intrinsèques comme un déficit d'innovation ou un manque de rentabilité qui mettent en péril la pérennité de certaines filières et qui portent ainsi en eux-mêmes des risques futurs en matière de dépendance bien supérieurs à ceux existant aujourd'hui.

3. ENJEUX ET METHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE

Pour la suite de son travail, la mission s'attache à établir un tableau des principales dépendances françaises tenant compte du contexte européen.

Par ailleurs, la mission réalisera une analyse approfondie de deux filières permettant d'établir un guide méthodologique utilisable en cas de crise et pour amoindrir nos fragilités.

La mission estime nécessaire de retenir une filière animale et une filière végétale.

Pour la filière animale, elle propose de retenir la volaille de chair car cette filière peut illustrer des dépendances à de nombreux stades : déficit global de notre filière volaille de chair notamment sur le segment de la RHF, dépendance en amont de la production avicole française pour la nourriture animale et pour les produits vétérinaires, dépendance de nos élevages en machinisme agricole, dépendance de nos industriels en main d'œuvre, en robots et fournitures annexes, dépendance de notre distribution aux emballages et au carburant.

Pour la filière végétale, elle propose de retenir la filière fruits et légumes car cette filière est globalement gravement déficitaire et, pour ce qui est des productions françaises, dépendante des différents types d'engrais, des produits de traitement, des emballages et une fois encore de la main d'œuvre étrangère.

Après avoir identifié les points de fragilité les plus critiques dans ces deux filières, elle s'efforcera de proposer des pistes pour s'en affranchir ou réduire le risque.

4. DEMARCHE ET PHASAGE

La mission a tenu une première série d'entretiens entre fin avril et fin mai avec les commanditaires et acteurs publics les plus impliqués (Cabinet, HFDS, délégué ministériel aux entreprises agroalimentaires, DGPE, autres membres du CGAER, FranceAgriMer, ...) afin de s'assurer de sa compréhension des enjeux attendus. D'autres auront lieu prochainement avec la DG Trésor, le SSP ou encore l'attaché agricole en Grande-Bretagne.

Elle a engagé fin mai ses auditions avec les représentants des différentes filières telles l'ANIA, la Coopération agricole, Interfel, ANVOL et débuté des entretiens qui se poursuivront jusqu'à mi-juillet avec des représentants professionnels plus sectoriels tel le SNIA, UNIFA, ILEC, FIA, AFCA-CIAL ou encore Phytéis. Ces échanges seront complétés par des entretiens avec certaines entreprises représentatives de ces filières.

Enfin, elle participera à la réunion de la CTI internationale de FranceAgriMer afin de sensibiliser l'ensemble des filières à cette question et de favoriser une remontée des points d'attention par la diffusion d'un questionnaire simple aux représentants de l'ensemble des filières.

La mission prévoit de remettre son rapport en novembre 2022.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LY Carole	Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Conseillère économie et agroalimentaire	22 avril 2022
COLLINET Catherine DELAHAIE Stéphane	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Haut fonctionnaire de défense et de sécurité Chef de la mission interministérielle d'intelligence économique	9 mai 2022
ROMON Pierre-Adrien	Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation	Conseiller innovation, santé des végétaux, sortie de la dépendance aux produits phytosanitaires	9 mai 2022
CALLOIS Jean-Marc	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation-DGPE	Délégué ministériel aux entreprises agroalimentaires	9 mai 2022
ANGOT Jean-Luc EVAIN Loïc	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation-CGAAER	Membres de la « Task force Ukraine » du Ministère	16 mai 2022
AVELINE Christine CLAQUIN Pierre BARRE Julien	FranceAgriMer	Directrice générale Directeur marchés, études et prospective Chef de la mission des affaires européennes et internationales	16 mai 2022
De FRANCLIEU Hugues	Ministère de l'économie, des finances et de la relance DGE Sous-direction des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire	Directeur de projets	20 mai 2022

NOGAL Mickaël QUERE Vanessa	ANIA	Directeur général Directrice des affaires économiques et internationales	20 mai 2022
PRADIER Florence MATHIEU Quentin	Coop de France	Directrice générale Responsable Economie à la direction Compétitivité et transition écologique	20 mai 2022
DELANNOY Jean-Michel SAUVAITRE Daniel De CARNE Olivier SOARES Daniel VENY Muriel	INTERFEL	Vice- Président Secrétaire général Directeur stratégie filières, International et Affaires juridiques Responsable international Responsable du service Relations Institutionnelles	7 juin 2022
RADET Stéphane LEROY Anne-Hélène	SNIA	Directeur Responsable des Affaires économiques	20 juin 2022
NEDELEC Yann	ANVOL	Directeur	21 juin 2022
Participation au Comité international de FAM			01/07/2022 et 02/12/2022
LOPEZ Paul ELGOSI Véronique	FIA	Président Déléguée générale	4 juillet 2022
PANQUIAULT Richard QUENTIN Antoine	ILEC	Directeur général Directeur des Affaires publiques	4 juillet 2022
GUEY Delphine NYS Florence	UNIFA	Présidente Déléguée générale	7 juillet 2022
CHANU Géraldine	AFCA-CIAL	Directrice	18 juillet 2022
DOUEL Frédéric	FranceAgriMer	Secrétaire général de l'OFPM	19 juillet 2022
BARANNE Bruno PABOLETTA Emmanuelle LEPRETTRE Eléonore	Phytéis	Président Directrice générale Directrice de la communication et des affaires publiques	20 juillet 2022

PROST Corinne THOMAS Gérard CHAMPAGNOL Thibault	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire-SSP	Cheffe du service de la statistique et de la prospective Chef du bureau des synthèses statistiques conjoncturelle responsable du suivi du commerce extérieur et des bilans	20 juillet 2022
RAO Michel SALA Patricia	Ministère de l'économie, des finances et de la relance DGE Sous-direction des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire	Sous-directeur des industries de santé, des biens de consommation et de l'agroalimentaire Cheffe de projets Industries Agroalimentaires	9 septembre 2022
GARNIER Franck AMBOLET Bernard FOUGEROUX André HEILIG Ulf	Académie de l'Agriculture	Coordonnateurs du groupe de travail sur les dépendances de l'agrofourniture française	9 septembre 2022
GOURVENNEC Valérie DUPRE Jocelyn	ODEADOM	Directrice adjointe Chargé de mission	23 novembre 2022
JESTIN Pierre-Yves	SAVEOL		5 décembre 2022
DIVIN Christian KACI Karima BEUGNOT Glenn	ADEPALE	Directeur général Directrice générale adjointe Directeur prévention des risques	5 décembre 2022
POUPART-LAFARGE Arnaud	Galliance	Directeur général	5 décembre 2022
LAMBERT Frédéric	DGPE	Chef du service Europe et International	16 décembre 2022

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ADEPALE : Association des entreprises de produits alimentaires élaborés
ANIA : Association nationale des industries alimentaires
ANSES : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ANSM : Agence nationale de sécurité du médicament
CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CAE : Conseil d'analyse économique
CESE : Conseil économique, social et environnemental
DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGE : Direction générale des entreprises
DGPE : Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGT : Direction générale du Trésor
FAM : FranceAgriMer
FAO : Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FIA : fédération des industries avicoles
FNSEA : fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
ITAVI : Institut technique de l'aviculture
MASA : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
NBT : new breeding techniques
ODEADOM : Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration
PAC : politique agricole commune
PAT : protéines animales transformées
PIA : programme d'investissement d'avenir
SAU : surface agricole utile
SIQO : signes d'identification de la qualité et de l'origine
SSP : Service des statistiques et de la prospective
UNIFA : Union des industries de la fertilisation

Annexe 5 : Liste des textes de références et bibliographie

Rapport annuel de la Cour des comptes pour 2022

Rapport de la Commission des Affaires économiques du Sénat n°755 sur la souveraineté économique de la France, 6 juillet 2022

Communication de la Commission au Parlement européen « Préserver la sécurité alimentaire et renforcer les systèmes alimentaires », COM (2022-133) du 23/03/2022

Communication de la Commission au Parlement européen « Garantir la disponibilité et le caractère abordable des engrais » (COM 2022-590) du 9 novembre 2022

Rapport de FranceAgriMer sur la compétitivité des filières agroalimentaires françaises, juin 2021

Rapport n°905 du 28 septembre 2022 fait au nom de la Commission des Affaires économiques sur « la perte de compétitivité de la ferme France » par Laurent Duplomb, Pierre Louault et Serge Mérillou

Trésor Eco n°230 « Comment expliquer la réduction de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire ? », octobre 2018

Note du CEP n°172 « Dégradation de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire français : principaux facteurs explicatifs », décembre 2021.

Rapport du CGAAER n°21065 « Décarboner 100 % de l'énergie utilisée en agriculture à horizon 2050 : c'est possible ! » par Hervé Lejeune et Michel Valence

Rapport d'information n°4786 de l'Assemblée nationale « relatif à l'autonomie alimentaire de la France et de ses territoires » de Julien Dive et Pascale Boyer, 8 décembre 2021.

Rapport d'information du Sénat de mai 2019 n°511, « Adapter la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 : urgence déclarée » par Ronan Dantec et Jean-Yves Roux

Rapport d'information n°142 du 24/11/2022 de la délégation à la prospective du Sénat « sur l'avenir de l'eau », de Catherine Belrhiti, Cécile Cukierman, Alain Richard et Jean Sol.

Rapport CGAAER/CGEDD « Les flux logistiques agroalimentaire : l'avenir des modes massifiés » n°20067, travail coordonné par Thierry Berlizot et Michel Pinet.

Rapport du CESE « Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique », septembre 2022, p. 9.

« Les notes d'analyse du Conseil d'analyse économique », n°64 : « Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? » par Xavier JARAVEL et Isabelle MEJEAN.

« L'autonomie stratégique à l'heure du commerce post-Covid : faut-il politiser les chaînes d'approvisionnement ? », Elvire FABRY et Andréas VESKOUKIS, IJD juin 2021.

« Trésor-Eco » n°274 « Vulnérabilité des approvisionnements français et européens » par Christophe BONNEAU et Mounira NAKAA

Note du CAE, n°72 « Renforcer la stratégie économique de l'Europe vis-à-vis de la Chine » de Mikko HUOTARI et Sébastien JEAN.

Rapport n°124 de l'Institut Jacques Delors « Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine »

« Les notes d'analyse du Conseil d'analyse économique », n°64 :« Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ? » de Xavier Jaravel et Isabelle Méjean, avril 2021

Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la résilience nationale n°5119 du 23 février 2022, mission présidée par Alexandre Freschi et rapportée par Thomas Gassiloud

Rapport de l'Institut Montaigne « En campagne pour l'agriculture de demain- Propositions pour une souveraineté alimentaire durable » octobre 2021

Annexe 6 : Tableaux de FranceAgriMer sur les indicateurs de bilan d'approvisionnement

Indicateurs de bilan d'approvisionnement

Moyenne 2015-2019	indicateurs de bilan			
	Taux d'auto-approvisionnement	Taux de couverture de la consommation par la production nationale	Capacité d'exportation	Dépendance aux importations FR
	(Production / Consommation)	(Production - Exportations) / Consommation	Exportations / (Production + Importations)	Importations / Consommations
Viande bovine	94%	78%	13%	22%
Viande porcine	100%	73%	22%	27%
Viande de volaille	95%	65%	23%	35%
Viande ovine	49%	44%	5%	56%
Œufs	98%	85%	12%	15%
Vins (tranquilles et effervescents)	128%	76%	34%	27%
Légumes frais	90%	78%	11%	22%
Fruits frais tempérés	84%	60%	20%	41%
Fruits tropicaux et agrumes frais	17%	-	17%	103%
Pommes de terre	108%	70%	27%	30%
Lait liquide	123%	91%	25%	9%
Yaourts et laits fermentés	113%	96%	14%	4%
Fromages	130%	67%	39%	33%
Lactosérum	179%	78%	50%	22%
Poudre de lait écrémé	236%	78%	61%	22%
Beurre	79%	61%	15%	39%
Blé tendre	196%	98%	49%	2%
Blé dur	151%	32%	54%	66%
Maïs	152%	90%	39%	7%
Riz	10%	0%	10%	99%
Soja (grains)	40%	27%	11%	74%
Colza (grains)	105%	74%	24%	26%
Sucre	173%	61%	54%	36%
Produits de la pêche et de l'aquaculture	32%	6%	21%	94%

Viande bovine	1000 tec	Fromages	1000 tonnes
Viande porcine	1000 tec	Lactosérum	1000 tonnes
Viande de volaille	1000 tec	Poudre de lait écrémé	1000 tonnes
Viande ovine	1000 tec	Beurre	1000 tonnes
Vins et spiritueux	milliers d'hectolitres	Blé tendre	1000 tonnes equiv grain
Œufs	1000 teoc	Blé dur	1000 tonnes equiv grain
Légumes frais	1000 tonnes	Maïs	tonnes equiv grain
Fruits frais tempérés	1000 tonnes	Riz	1000 tonnes équivalent blanchi
Fruits tropicaux et agrumes frais	1000 tonnes	Soja	1000 tonnes equiv grain
Pommes de terre	1000 tonnes	Colza	1000 tonnes equiv grain
Yaourts et laits fermentés	1000 tonnes	Sucre	1000 tonnes sucre blanc
		Produits de la pêche et de l'aquaculture	tonnes equivalent poids vif

Source : FranceAgriMer

Dépendance aux importations (Production / Consommation) de la France 2009 à 2019 (estimation provisoire)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Viande bovine	91%	93%	96%	93%	91%	91%	93%	94%	94%	94%	93%	96%	95%
Viande porcine	103%	103%	104%	103%	102%	99%	98%	102%	100%	99%	103%	104%	104%
Viande de volaille	113%	111%	111%	108%	107%	103%	101%	97%	95%	93%	90%	88%	85%
Viande ovine	40%	42%	45%	45%	44%	45%	47%	50%	49%	50%	49%	52%	54%
Œufs	96%	96%	97%	94%	100%	102%	100%	99%	99%	98%	97%	99%	101%
Vins et spiritueux	125%	126%	132%	119%	113%	136%	129%	133%	103%	141%	167%	185%	n.d.
Légumes frais	92%	90%	97%	89%	88%	92%	90%	90%	93%	89%	90%	90%	n.d.
Fruits frais tempérés	95%	95%	98%	91%	87%	95%	91%	86%	85%	80%	79%	79%	n.d.
Fruits tropicaux et agrumes frais	20%	21%	20%	20%	18%	20%	19%	20%	15%	15%	15%	15%	n.d.
Pommes de terre	112%	117%	110%	110%	106%	105%	107%	105%	105%	111%	110%	n.d.	n.d.
Lait liquide													
Yaourts et laits fermentés	113%	114%	114%	117%	116%	115%	114%	114%	113%	113%	110%	111%	110%
Fromages	130%	137%	141%	141%	143%	136%	135%	133%	132%	130%	127%	122%	111%
Lactosérum	158%	156%	170%	160%	165%	165%	184%	197%	173%	176%	170%	184%	184%
Poudre de lait écrémé	146%	239%	211%	238%	176%	231%	257%	208%	232%	230%	265%	257%	273%
Beurre	86%	84%	86%	85%	79%	81%	83%	80%	78%	76%	77%	79%	78%
Blé tendre	232%	248%	216%	246%	247%	258%	257%	176%	230%	236%	261%	203%	240%
Blé dur													
Maïs	244%	196%	221%	209%	186%	230%	198%	183%	203%	157%	178%	186%	214%
Riz													
Soja	16%	22%	15%	15%	15%	29%	34%	31%	50%	49%	49%	55%	67%
Colza	125%	103%	121%	114%	98%	116%	108%	102%	122%	119%	89%	82%	80%
Sucre (y compris produits sucrés)	151%	165%	161%	181%	151%	148%	160%	168%	188%	200%		183%	133%
Produits de la pêche et de l'aquaculture		28%	27%	29%	30%	31%	32%	31%	32%	32%	32%	31%	30%

Source : FranceAgriMer – mai 2022

Annexe 7 : Note du Service de la statistique et de la prospective sur l'autonomie alimentaire

1. Eléments de définition

- Dans cette fiche l'autonomie alimentaire a été calculée comme le rapport de la production sur la consommation, la consommation étant elle-même calculée à partir des bilans : consommation=production + importations – exportations.
- L'origine réelle des produits consommés n'est donc pas observée (il s'agit d'un taux d'autonomie théorique, et non pas de la part de la consommation qui est effectivement produite en France)
- Les calculs ont été effectués aux niveaux français et européens pour les grandes familles de produits agricoles, et ce en moyenne quinquennale (sauf indication contraire).

2. Tendances passées et situation actuelle

Grandes cultures

• Produit	• Production FR	• Imports FR	• Exports FR	• Consommation FR	• Taux autonomie FR	• Production UE	• Imports UE	• Exports UE	• Consommation UE	• Taux autonomie UE
• Blé tendre (kt)	• 35 728	• 448	• 17 520	• 18 656	• 192 %	• 140 538	• 3 510	• 26 509	• 117 539	• 120 %
• Blé tendre bio (kt)	• 50	• 92	• 3	• 139	• 36 %	•	•	•	•	•
• Blé dur (kt)	• 1 773	• 93	• 1 313	• 553	• 320 %	• 8 590	• 1 796	• 1 168	• 9 218	• 93 %
• Riz (kt)	• 82	• 575	• 72	• 585	• 14 %	• 1 740	• 1 352	• 264	• 2 828	• 62 %
• Sucre (kt)	• 5 646	• 286	• 2 872	• 3 060	• 184 %	• 18 768	• 2 294	• 3 665	• 17 397	• 108 %
• Lentilles (kt)	• 39	• 28	• 5	• 62	• 63 %	• 257	• 271	• 89	• 439	• 58 %
• Pâtes (kt)	• 233	• 327	• 39	• 521	• 45 %	•	•	•	•	•

• Biscuiterie-pâtisserie industrielle (kt)	• 564	• 255	• 89	• 730	• 77 %	•	•	•	•	•
--	-------	-------	------	-------	--------	---	---	---	---	---

Moyennes 5 ans sauf blé tendre bio 2ans, riz 4 ans, sucre 3 ans, lentilles, 3 ans et biscuiterie, pâtisserie et boulangerie industrielles 2017

Sources : FAM, SSP et Douanes pour FR ; pâtes CFSI-SIFPAF ; Commission européenne pour UE, FAO pour lentilles

- **Blé dur et pâtes** : la France, très excédentaire en blé dur, en exporte vers l'Italie, mais réimporte des pâtes, principalement d'Italie. Les usines françaises sont en perte de compétitivité par rapport à l'Italie.
- **Biscuiterie-pâtisserie industrielles** : les échanges sont essentiellement intra-européens. Déficitaire sur ces produits (-166 kt), la France est en revanche excédentaire sur les produits de boulangerie industrielle (+152 kt).
- **Riz** : la capacité de production française est structurellement insuffisante en quantité et en qualité (sur un segment premium IGP et bio) par rapport à la consommation. Les exportations sont essentiellement des réexportations vers nos voisins européens. Les importations proviennent pour 60 % des pays tiers.
- **Huiles végétales alimentaires** : les données ne permettent pas de distinguer l'huile alimentaire, mais dans l'ensemble la France couvre ses besoins, sauf pour l'huile d'olive où l'essentiel est importé.
- **Lentilles** : un déficit est constaté historiquement en France, avec des importations du Canada en particulier, mais à noter une hausse tendancielle de la production, qui a permis de passer de 50% d'autonomie à 63% malgré la hausse parallèle de la consommation. A noter en 2019 des difficultés pour les producteurs à trouver des débouchés ce qui a pesé sur les prix.
- **Agriculture biologique** : concernant le blé tendre bio la production française est très insuffisante pour répondre à une demande en forte croissance. Le taux d'autonomie est en cours d'amélioration : environ 30 % en 2018 et 40 % en 2019. Concernant le sucre bio, la France est dépendante à 90% des pays tiers (Amérique Latine principalement), la production européenne étant limitée à environ 15 000 t (principaux pays fabricants : Suisse, Allemagne et Autriche). La consommation est en croissance en France et en Europe, que ce soit pour le sucre de bouche ou à destination des industries alimentaires.

Produits laitiers

● Produit	● Production FR	● Imports FR	● Exports FR	● Consommation FR	● Taux autonomie FR	● Production UE	● Imports UE	● Exports UE	● Consommation UE	● Taux autonomie UE
● Lait liquide ou équivalent lait	● 24 500	● 3 700	● 9 800	● 18 400	● 133 %	● 142 800	● 2 200	● 17 200	127 800	● 112 %
● Beurre	● 410	● 187	● 72	● 526	● 78 %	● 2 052	● 47	● 240	● 1 859	● 110 %
● Fromages	● 1 715	● 370	● 680	● 1 404	122 %	● 8 880	● 212	● 1 345	● 7 747	● 115 %
● Poudres de lait écrémé	● 418	● 41	● 272	● 187	● 223 %	● 1 374	● faibles	● 946	● 428	● 321 %
● Poudres de lait entier ou partiellement écrémé	● 111	● 45	● 69	● 88	127 %	● 652	● faibles	● 315	337	● 193 %

Données en kilotonnes. Sources : FranceAgriMer et Milk Market Observatory (Commission Européenne) pour l'année 2019.

- Pour le **lait de vache** on considère de manière générale que les exportations de produits laitiers français représentent près de 40% du volume de lait produit (en équivalent lait) et que les importations représentent 15 % (toujours en équivalent lait). Il y a toutefois des disparités selon les produits.
- Les flux de lait liquide se font essentiellement depuis la France vers des pays européens voisins mais la France est très excédentaire que ce soit en vrac (camions citerne de lait) ou en lait liquide conditionné. Les échanges français de produits laitiers frais (yaourts...) montrent également une balance positive, la France est donc autosuffisante pour ce type de produits.
- En l'absence de codes douaniers spécifiques pour les produits laitiers issus de la transformation du lait de chèvre et le lait de brebis il n'est pas possible de déterminer le taux d'autonomie.

- La France a produit en 2019 485 millions de litres de **lait de chèvre**. La France importe plutôt des matières premières (lait, de lait concentré, ultra-filtrant, pré-fromage et de caillé) et exporte des fromages. Les importations concernaient 74,2 millions d'équivalent litres de lait (majoritairement depuis l'Espagne pour 60 à 70% et les Pays Bas). La France a par ailleurs exporté 25 674 tonnes de **fromages de chèvre** en 2019.
- La France a produit près de 291 millions de litres de **lait de brebis**. Sans que l'on dispose de chiffres, on sait qu'il existe des flux de lait entre la France, la Sardaigne, et la Grèce.
- En l'absence de codes douaniers spécifiques pour les produits biologiques, il n'est pas possible de déterminer le taux d'autonomie. Toutefois, on peut considérer que la France est quasi autosuffisante puisque 97,8% du lait et des produits laitiers biologiques consommés en France sont d'origine française (Source : Agence Bio – AND International).

Viandes et miel

• Produit	• Production FR	• Imports FR	• Exports FR	• Consommation FR	• Taux autonomie FR	• Production UE	• Imports UE	• Exports UE	• Consommation UE	• Taux autonomie UE
• Viande bovine (1000 tec)	• 1688	• 340	• 475	• 1552	• 109 %	• 7016	• 2709	• 2901	• 6825	• 103 %
• Viande porcine (1000 tec)	• 2235	• 594	• 627	• 2202	• 102 %	• 23021	• 6805	• 10800	• 19025	• 121 %
• Viande de volaille (1000 tec)	• 1786	• 657	• 521	• 1922	• 93 %	• 13502	• 5081	• 6715	• 11867	• 114 %
• Œufs (1000 t equ. Œuf coquille)	• 952	• 131	• 103	• 980	• 97 %	• 7065	• 56	• 339	• 6782	• 104 %

• Viande ovine (1000 tec)	• 82	• 94	• 13	• 163	• 50 %	• 614	• 332	• 228	• 719	• 85 %
• Miel (1000 t)	• 28	• 32	• 4	• 56	• 50 %	• 280	• 207	• 27	• 460	• 61 %

Sources : Graphagri 2019 (valeurs 2018 définitives), Graphagri 2010 (SSP), observatoire du miel (FAM) et Eurostat

De manière générale, le secteur des viandes présente une bonne autonomie au niveau français, à l'exception notable de la viande ovine (50%) et du miel (50%). Cette autonomie a une légère tendance à s'effriter sur 10 ans. Au niveau européen, l'autonomie est largement atteinte et même dépassée (exportation structurelle) en porcine et volaille. Le secteur ovin est, comme en France, en deçà de l'autonomie mais dans une moindre mesure (85%), de même pour le miel (61%).

- En **viande ovine**, l'autonomie de 50% s'explique principalement par la compétitivité relativement faible de la filière et son exposition aux importations de pays très compétitifs (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande). Sur 10 ans, la consommation en France a baissé de 24 %, les importations de 27 % et la production a baissé de 20 %. L'autonomie a ainsi légèrement progressé sur 10 ans, passant de 48% à 50%. Les tendances sur la décennie précédente sont équivalentes, avec une consommation divisée par 2 en 20 ans. Au niveau européen, l'autonomie est meilleure à 85% (UE27) et 95% avec le Royaume-Uni.
- En **miel**, les causes du déficit de production sont diverses : concurrence internationale, aléas climatiques, fortes mortalités dont l'étiologie est multifactorielle. En 2010 le niveau d'autonomie était de 46 %. En 10 ans la production a augmenté de 55% et la consommation de 44 %. La production il y a 10 ans était historiquement basse, divisée par 2 par rapport aux années 90.
- En **viande de volaille**, l'autonomie s'établit à 93%, contre 110% en 2010, en baisse constante depuis le début des années 2000. Pendant la période 2010-2019, la production a augmenté de 3%, ne suffisant pas à compenser la hausse de consommation de 22%. Cet écart peut s'expliquer par les prix très compétitifs de la volaille importée. Ces données en volume ne montrent toutefois pas le différentiel de qualité entre la viande importée (filets de poulets) et la viande exportée (poulet grand export, morceaux non consommés en France). Les importations ont ainsi représenté 44,5% de la consommation de poulet en 2019, sachant que 89% des viandes de volailles importées sont des viandes de poulets. L'importance prise par les importations de viandes de poulet s'explique par un défaut de compétitivité de la filière par rapport aux grands pays exportateurs : le Brésil, la Thaïlande et l'Ukraine.
- L'autonomie en **viande porcine** est atteinte. Elle s'érode néanmoins sur 10 ans, passant de 107 à 102 %, la consommation ayant augmenté de 3 % et la production ayant baissé de 3 %.
- L'autonomie en **viande bovine** est atteinte. Elle est passée de 107% à 109 % en 10 ans, la consommation ayant baissé de 7 % et la production de 6 %.

Fruits et légumes

● Produit	● Production FR	● Imports FR	● Exports FR	● Consommation FR	● Taux autonomie FR	● Production UE	● Imports UE	● Exports UE	● Consommation UE	● Taux autonomie UE
● Fruits frais	● 2,74 Mt	● 3,6 Mt*	● 1,3 Mt*	● 5,04 Mt	● 54,4 %	● ND	● 25 Mds t	● 12,9 Mds t	● 12,2 Mds t	●
● Légumes frais	● 5,6 Mt	● 1,9 Mt*	● 1,1 Mt*	● 6,4 Mt	● 87,5 %	● ND				
● Fruits et légumes transformés	● 1,1 Mt*	● 360 kt*	● 353 kt*	● 1,1 Mt	● 100 %	● ND				

Source : FAM, 2018 * Ces chiffres datent de 2017

La balance commerciale enregistre un fort déficit, en augmentation au fil des ans (+ 55 % pour les fruits et + 10 % pour les légumes en volumes entre 2004 et 2017). En 2017, ce déficit correspond à 3,1 Mds€ (2,33 Mt) pour les fruits et 1,1 Md€ (820 000 t) pour les légumes (Source : FAM). Le déficit est principalement lié aux échanges avec les pays tiers, mais la part du déficit liée aux échanges avec les pays de l'UE est en augmentation (40 % du déficit global pour les fruits, 35 % du déficit global pour les légumes).

Entre 2010 et 2016, l'érosion de la part de marché de la France parmi les principaux pays exportateurs de fruits et de légumes est en grande partie attribuable à une perte de compétitivité (contrairement aux autres pays européens, sauf l'Italie) (Source : INRAE, Smart-Lereco).

Cette balance commerciale déficitaire est le reflet de situations très hétérogènes selon les produits. La France est par exemple excédentaire en chou-fleur, endive ou pomme.

Les importations françaises de fruits frais tempérés proviennent pour 2/3 des pays de l'Union européenne (environ 50 % en provenance d'Espagne, 15 % Italie). La France est, par exemple, dépendante à 50 % des importations de pêche-nectarine (160 kt environ, dont 140 kt en provenance d'Espagne). La situation est quasi similaire pour la fraise, avec une domination de l'Espagne sur le marché. La France regagne néanmoins en indépendance sur ce produit (90 % de dépendance aux importations en 2005, 50 % de dépendance en 2018).

La France importe environ 50 % des tomates vendues sur le marché national. Le Maroc et l'Espagne sont les principaux pays d'origine du produit (60 % des importations d'origine marocaine, 30 % des importations d'origine espagnole).

Vins et spiritueux

• Produit	• Production FR	• Imports FR	• Exports FR	• Consommation FR	• Taux autonomie FR	• Production UE	• Imports UE	• Exports UE	• Consommation UE	• Taux autonomie UE
• Vins (millions hl)	• 45,3	• 6,8	• 14,1	• 38	• 120 %	• 167	• 14,2	• 22,6	• 158,6	• 105%
• Spiritueux (millions hl)	•	• 1,93	• 1,92	•	•	•	• 0,36	• 1,53	•	•
• Cidre (milliers hl)	• 950	• 17,1	• 120	• 847,1	• 112%	•	•	•	•	•

Sources : Vin pour données FR : 2018 source FAM, pour données UE : site COM pour production moyenne annuelle, statistiques douanières 2018 pour import/export. Spiritueux 2018 source FAM pour import/export. Cidre 2017 source FAM.

- **Vin** : Traditionnellement la France est exportatrice nette de vin. Sa balance commerciale, en croissance, atteint ainsi 3,32 milliards d'euros en 2018 et son solde des échanges est très nettement positif.
- **Spiritueux** : Traditionnellement la France est exportatrice nette de spiritueux. Sa balance commerciale, en croissance, atteint ainsi 3,32 milliards d'euros en 2018 et son solde des échanges est très nettement positif.

Les exportations de vins et spiritueux continuent d'afficher une hausse soutenue en 2018. Le secteur conserve sa place de deuxième poste excédentaire de la balance commerciale française derrière l'aéronautique et le premier poste de la balance commerciale agroalimentaire.

- **Cidre** : En moyenne, 100 millions de litres de cidre sont vendus chaque année, dont plus de 90% en France. 50% des volumes produits ont une indication géographique.
Les volumes à l'export sont ceux des cidres et poiré, et ne permettent donc pas d'identifier précisément les données cidre, qui doivent être majoritaires. La balance commerciale française pour ces produits en 2017 fait apparaître un excédent de 10,5 millions d'euros.
- **Bière** : 70% des bières consommées en France sont produites en France.
La France est le 1^{er} pays producteur d'orge de brasserie en UE et le 3^{ème} producteur de malt (1^{er} exportateur mondial). En revanche, la production française de houblon est modeste avec 500 ha (17 000 ha en Allemagne) dont 95 % en Alsace. La France qui est le 10^{ème} producteur mondial exporte 70 % de sa production dont 45 % dans l'UE et 25 % vers le grand export. La production française est le plus souvent transformée (en Allemagne) sous forme de pellets ou d'extrait. Face à l'essor du marché de la bière (multiplication des brasseries artisanales), la filière houblonnière est confrontée à des forts enjeux en termes de capacités d'approvisionnement, de recherche variétale, de qualité et d'innovation, notamment sur les houblons aromatiques.

3. Analyse de la situation à date (principales raisons de la situation et tendance passée) , politiques et outils déployés pour agir sur cette situation depuis 10 ans (Etat, collectivités, professionnels, société civile).

Globalement, la France est auto-suffisante ou exportatrice pour la plupart des productions. Des situations de dépendance aux importations apparaissent cependant pour certaines productions : fruits et légumes frais, miel, viande ovine et légumes secs. Il en va de même pour les produits ne pouvant être cultivés en France (café, thé, cacao, riz, fruits exotiques).

En **grandes cultures**, la France est globalement très excédentaire en céréales brutes, sauf en riz pour lequel la capacité de production française est structurellement insuffisante en quantité et en qualité (axée sur un segment premium IGP et bio) par rapport à la consommation.

Pour le **blé tendre bio** la production française est très insuffisante pour répondre à une demande en forte croissance. Le taux d'autonomie est cependant en cours d'amélioration : environ 30 % en 2018 et 40 % en 2019. Le plan de filière Intercéréales a fixé un objectif de doublement des surfaces en grandes cultures bio en 5 ans, en visant l'autosuffisance en blé tendre bio à l'horizon 2022.

Pour certains **produits transformés à base de céréales destinés à l'alimentation humaine**, la France exporte des matières premières ou des produits de première transformation mais réimporte des produits finis, avec une perte de valeur ajoutée produite à l'étranger. La France est ainsi nettement excédentaire en blé dur, dont elle exporte des volumes importants vers l'Italie, mais réimporte des pâtes d'Italie, pour aboutir à un taux d'auto-alimentation de seulement 45 %. C'est également le cas des produits de biscuiterie et pâtisserie industrielles pour lesquels l'autonomie n'atteint que 77% avec des importations en provenance d'Allemagne, Belgique, Italie et Espagne, alors que la France est très excédentaire en blé tendre. Déficitaire sur ces produits (-166 kt), la France est en revanche excédentaire sur les produits de boulangerie industrielle (+152 kt).

S'agissant des **légumes secs**, la consommation en est très faible en France comparativement à celle des voisins européens. Toutefois, compte tenu de leurs vertus pour la santé, le plan national nutrition santé (PNNS) promeut leur consommation. Par ailleurs, compte tenu de leur intérêt environnemental (légumineuses fixant l'azote de l'air et permettant ainsi de limiter les apports d'engrais azotés), leur intégration dans les rotations sera encouragée dans la stratégie protéines prête à être dévoilée. On constate depuis quelques années une forte croissance de surfaces en légumes secs, en raison de l'augmentation de la demande, sans nécessité de mettre en œuvre un soutien spécifique à ces productions. L'enjeu est surtout dans la structuration des filières dans la durée.

En matière de **sucre bio**, la filière s'est engagée récemment sur la voie du sucre bio : l'ITB procède à des essais culturels, l'interprofession aborde les aspects réglementaires, et les deux principaux producteurs ont initié en 2109 une petite production (sur 200 ha pour Tereos et 400 ha pour Cristal Union), soit quelques milliers de tonnes de sucre bio.

Concernant les **produits laitiers**, la France est globalement excédentaire. Des disparités existent toutefois entre produits. La France n'est pas autosuffisante en beurre en raison de sa forte consommation par habitant. Elle importe du beurre en vrac et des citernes de crème (en vue de les transformer en beurre). Ce beurre est principalement utilisé en tant qu'ingrédient pour la fabrication de produits transformés par l'industrie agroalimentaire (viennoiseries...). Ce déficit ne s'observe pas au niveau européen. Une étude menée par l'IDELE en 2019 « Où va le lait ? » fait ressortir le déficit de la France en matière grasse laitière et son excédent en matière protéique. Les ménages consomment plus de matière grasse (11,5 milliards de litres équivalent lait) que de matière protéique (10 milliards). Les industries agroalimentaires et la restauration hors domicile également. La France exporte donc plus de matière protéique que de matière grasse et importe plus de matière grasse que de matière protéique. La tendance déficitaire en matière grasse tend à s'accroître ces dernières années avec une hausse des importations alors que la production française a tendance à baisser.

La production française de **viande**, en volume, couvre globalement la consommation. Néanmoins certaines filières ou segments de filière sont exposés à des importations de zones géographiques particulièrement compétitives et spécialisées (ex. Nouvelle Zélande en ovin, Chine en miel, Brésil en blanc de poulet...)

En **viande ovine**, la tendance de fond est la baisse régulière de la consommation, divisée par 2 en 20 ans. La production française et les importations du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande ont diminué dans les mêmes proportions et répondent à deux segments de marché distincts. Les aides PAC ont probablement permis d'atténuer le déclin de la production nationale (aides couplés, ICHN, convergence) et la mobilisation de la filière atténue le déclin de la consommation, notamment par les actions de promotion qui ont encore récemment montré leur efficacité (Pâques).

En viande de **volaille**, la compétitivité prix des importations de poulet (Brésil, Thaïlande et Ukraine) amène à une faible autonomie sur ce produit. Cette situation a tendance à s'accroître avec la hausse structurelle de consommation de viande blanche.

La production de **miel** ne permet pas de satisfaire la demande française et cette situation est comparable au niveau européen, ceci depuis 10 ans au moins. Il est néanmoins constaté une hausse régulière de la production française de miel depuis un minimum atteint en 2014. Les causes de ce déficit de production sont structurelles et relèvent de la compétitivité prix vis-à-vis du miel produit en Chine, Turquie et Europe de l'Est, mais aussi de difficultés de production (aléas climatiques, fortes mortalités dont l'étiologie est multifactorielle). Le programme apicole européen permet de financer des aides collectives (formation, recherche, développement) et individuelles (transhumance et repeuplement du cheptel). Il existe également une aide du second pilier de la PAC (MAEC API).

Sous l'impulsion du ministère de l'agriculture, la structuration de la filière est en cours : création de l'interprofession Interapi en 2018 et de l'institut technique ITASP en 2019.

Pour les **fruits et légumes**, une majorité des exploitations ne bénéficie pas d'aides versées au titre du 1^{er} ou du 2nd pilier de la PAC¹²⁷. Actuellement, environ 1200 producteurs bénéficient de 14,53 M€ d'aides couplées (principalement les producteurs de prunes d'Ente). Le seul outil spécifique au secteur, les programmes opérationnels (PO), permet d'accompagner uniquement les producteurs organisés en organisations de producteurs (OP) et associations d'organisations de producteurs (AOP), soit environ 50 % de la production via des aides à l'investissement, aux changements de pratique et des mesures de prévention et de gestion de crise. Pour 2017, près de 200 structures ont présenté des PO et bénéficient ainsi d'un soutien européen de l'ordre de 113,5 M€.

Les autres dispositifs d'aide pour la filière s'inscrivent dans une logique territoriale et ont été transférés aux conseils régionaux. Ces dispositifs ne s'adressent pas spécifiquement aux producteurs en OP. De rares dispositifs d'aide à l'investissement gérés au niveau national ont pu se poursuivre au cours des dix dernières années¹²⁸.

Toutefois, la loi de finances de 2020 a introduit pour les entreprises agricoles une taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) correspondant au minima fixé par la Commission (0,54 €/MWh contre un tarif normal à 5,88 €/MWh). Cette mesure, prise après une concertation avec les serristes, vise une amélioration de la compétitivité par une baisse des coûts de production. Elle représente un gain annuel pour la filière de 30 M€.

Ces différents dispositifs (PO, baisse de TICGN, accompagnement régionaux, etc.) sont reconnus comme étant utiles et pertinents pour la filière. Ils accompagnent l'investissement, la recherche de qualité des produits, l'amélioration des pratiques et une meilleure compétitivité. Pour autant, ils ne permettent pas aujourd'hui d'enrayer la baisse progressive et constante des surfaces et des volumes de fruits et légumes en France.

Pour la filière des **vins et spiritueux** fortement exportatrice, l'ensemble des récentes crises (événements à Hong Kong, taxes US, COVID19, ...) dans un contexte de diminution de la consommation nationale ont fragilisé économiquement la filière et rappelle l'importance de la diversification des débouchés. Par ailleurs, les dépendances à l'importation de cette filière semblent plutôt liées aux stades de la production (importations de produits phytosanitaires et produits œnologiques notamment).

L'approvisionnement national pour les produits bio est en progression. Il est estimé globalement à 69% en 2018, mais avec de fortes disparités selon les secteurs. La part de l'origine nationale dans la consommation de produits bio en 2018 est ainsi proche de 100 % en vins et alcools, œufs, produits laitiers et viandes. Elle est majoritaire pour les produits de boulangerie et les légumes (75 %) ainsi que les produits traiteurs et surgelés (66%), avec un complément d'origine essentiellement UE pour tous ces secteurs.

127 78 % des producteurs ayant une OTEX légumes et champignons ne bénéficient pas d'aide. 63 % des producteurs ayant une OTEX fruits et autres cultures permanentes ne bénéficient pas d'aide (Source : Agreste, 2010).

128 a) appel à projet pour la modernisation des serres et des équipements dans les secteurs maraîcher et horticole. Ce dispositif, mis en œuvre entre 2015 et 2017 a permis de financer des équipements innovants pour une amélioration de la compétitivité à hauteur de 30 M€. b) l'appel à projet d'aide à la rénovation du verger permet chaque année d'accompagner le renouvellement du verger pour l'amélioration de la compétitivité des filières. Un budget compris entre 4 et 6 M€ est mobilisé chaque année. Les besoins d'investissement dépassent les montants alloués (plus de demandeurs que de bénéficiaires + taux de renouvellement du verger encore insuffisant pour permettre une productivité et une compétitivité optimales).

Elle est revanche déficitaire pour les fruits (43%) avec un complément importé à parts égales de l'UE et des pays tiers. Elle l'est également pour l'ensemble de l'épicerie et des boissons non alcoolisées (38%), avec un même partage du complément importé. Ces deux dernières situations s'expliquent en grande partie par les produits exotiques qui ne peuvent être élaborés en France (agrumes, bananes, fruits exotiques, jus d'orange, café, thé, épices, etc.). Le déficit est enfin encore plus marqué pour les produits de la mer bio (23 % d'origine nationale contre 52 % d'origine UE autre et 25% des pays tiers).

Conclusion

Cette analyse fondée sur le taux d'autonomie par filière permet d'identifier les quelques filières sur lesquelles la production française ne couvre pas les besoins de consommation en produits alimentaires, en distinguant en particulier celles pour lesquelles les importations extra-européennes sont marquées.

Cependant le taux d'autonomie ne constitue pas à lui seul un indicateur opérant pour guider les choix de politiques publiques.

En effet, un faible taux d'autonomie sur une denrée ne constitue pas nécessairement un problème :

- du point de vue de la sécurité alimentaire, si les sources et les pays d'approvisionnement sont diversifiés, et si des capacités de stockage existent, le risque de rupture d'approvisionnement peut être négligeable;
- certains flux d'importations peuvent s'expliquer davantage par des tendances de consommation que par un problème de production, par exemple en matière de saisonnalité (ex : tomates en mars du Maroc)

A l'inverse, un taux d'autonomie satisfaisant peut cacher une situation réelle de dépendance et de vulnérabilité :

- la dépendance à certaines flux d'exportation peut également être une source de vulnérabilité pour une filière (ex : poudre de lait)
- lorsque la matière première provient d'un nombre restreint de pays ou de partenaires peu fiables ou dont la ressource est amenée à se tarir (ex : engrais phosphatés) .

Par ailleurs, les flux d'importations de certaines denrées constituent des intrants pour des filières d'exportation d'autres denrées (ex : soja pour les productions animales ou engrais pour les céréales) : près de 22 % de la valeur des exportations agroalimentaires françaises ont été préalablement importées (14 % en agriculture). Sur de telles denrées le choix de renforcer l'autonomie peut impliquer une remise en cause de la structure de production.

Il en résulte que pour opérer des choix stratégiques de réduction de la dépendance, le recours à des critères complémentaires à celui du niveau d'autonomie semble nécessaire :

- le niveau de vulnérabilité de la filière engendré par son exposition aux importations et aux exportations (ex : diversité des sources,)
- les conséquences des flux d'importations sur les préférences collectives (ex : déforestation liée au soja, non-respect du bien-être animal)
- l'évaluation du rapport cout/efficacité d'une relocalisation de la production (ex : cout géopolitique d'une politique de relocalisation des fruits espagnols ou polonais ? avantages d'une relocalisation de la fabrication des pâtes aujourd'hui importées d'Italie ?)

Annexe 8 : Extrait du rapport de FranceAgriMer sur la compétitivité des filières agroalimentaires françaises

Figure 13a: part des importations françaises de produits agricoles et agroalimentaires réalisées par les 5, 10 et 20 premiers pays partenaires.

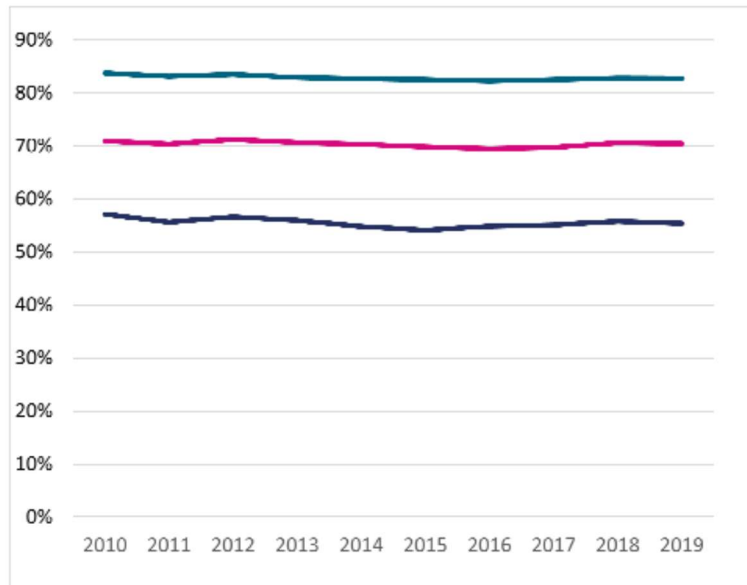


Figure 13b: les 20 principaux exportateurs de produits agricoles et agroalimentaires vers la France

TOP 20 2019	
1	Espagne
2	Belgique
3	Pays-Bas
4	Allemagne
5	Italie
6	Royaume-Uni
7	Suisse
8	Pologne
9	Brésil
10	Maroc
11	États-Unis
12	Irlande
13	Côte d'Ivoire
14	Norvège
15	Portugal
16	Chine
18	Danemark
19	Ukraine
20	Inde

Source : FranceAgriMer d'après TDM

Légende : en rouge clair, les pays ayant perdu une place entre 2010 et 2019 et rouge foncé, ceux ayant cédé deux rangs ou plus. En vert clair, les pays ayant gagné une place entre 2010 et 2019 et en vert foncé, ceux en ayant gagné deux ou plus.

Si la France reste un client important à l'échelle mondiale (7^e pour 4,4 % des importations mondiales en 2019 – contre 5,5 % en 2010), la concurrence pour le marché français est donc avant tout une affaire européenne. Sur les produits alimentaires, les grands émergents au niveau mondial, comme le Brésil, peinent encore à s'imposer.

La détérioration de la compétitivité des exportations françaises est particulièrement notable par rapport à ses concurrents européens.

L'effet de compétitivité « pure » n'explique cependant pas à lui seul la perte des parts de marché de la France. Bien que dans une moindre mesure, celle-ci s'explique aussi par le positionnement des exportations françaises sur des marchés (effet géographique) et un mix produit (effet sectoriel) qui se sont montrés particulièrement peu dynamiques. Dans le cadre d'un appel à projet de recherche lancé par le Ministère de l'agriculture, l'INRAE a approfondi cette question grâce au projet COMPANI⁵ en décomposant les pertes de marché pour différents produits selon ces trois composantes pour la période 2000-2019 (Fig. 15a), avec une analyse plus détaillée pour les différents produits animaux (Fig. 15b). La méthode de décomposition mise en œuvre (basée sur des estimations économétriques) diffère de celle utilisée dans la figure 14. Les termes employés et les résultats ne sont donc pas strictement comparables. Pour autant les résultats donnent des conclusions convergentes.

Figure 15a : évolution des parts de marché de la France entre 2000 et 2019 pour les principales filières et décomposition de cette évolution

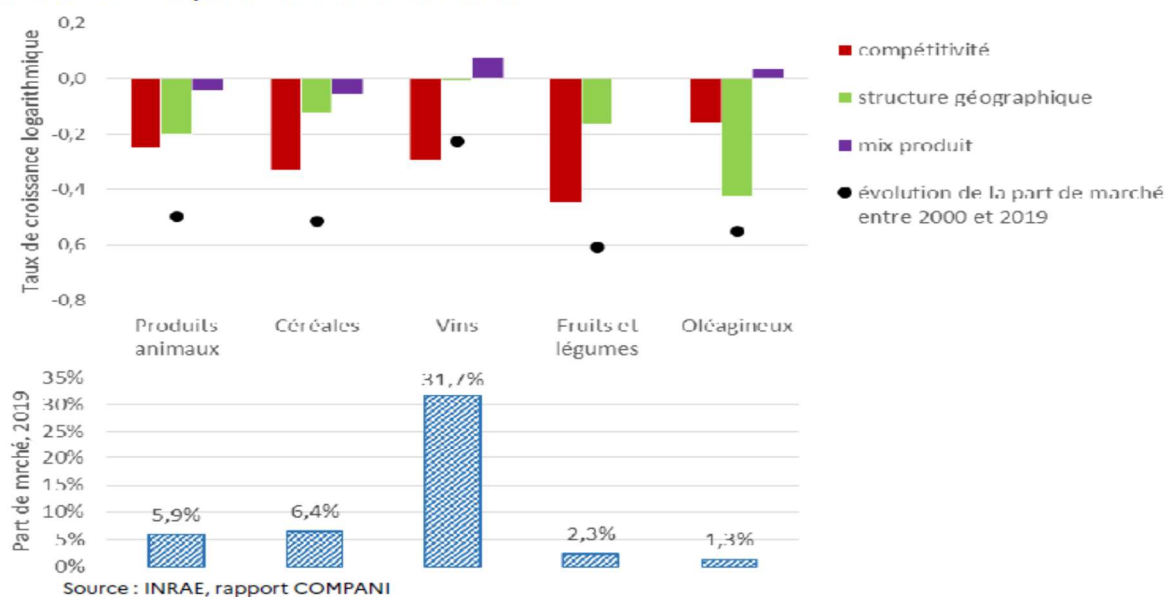
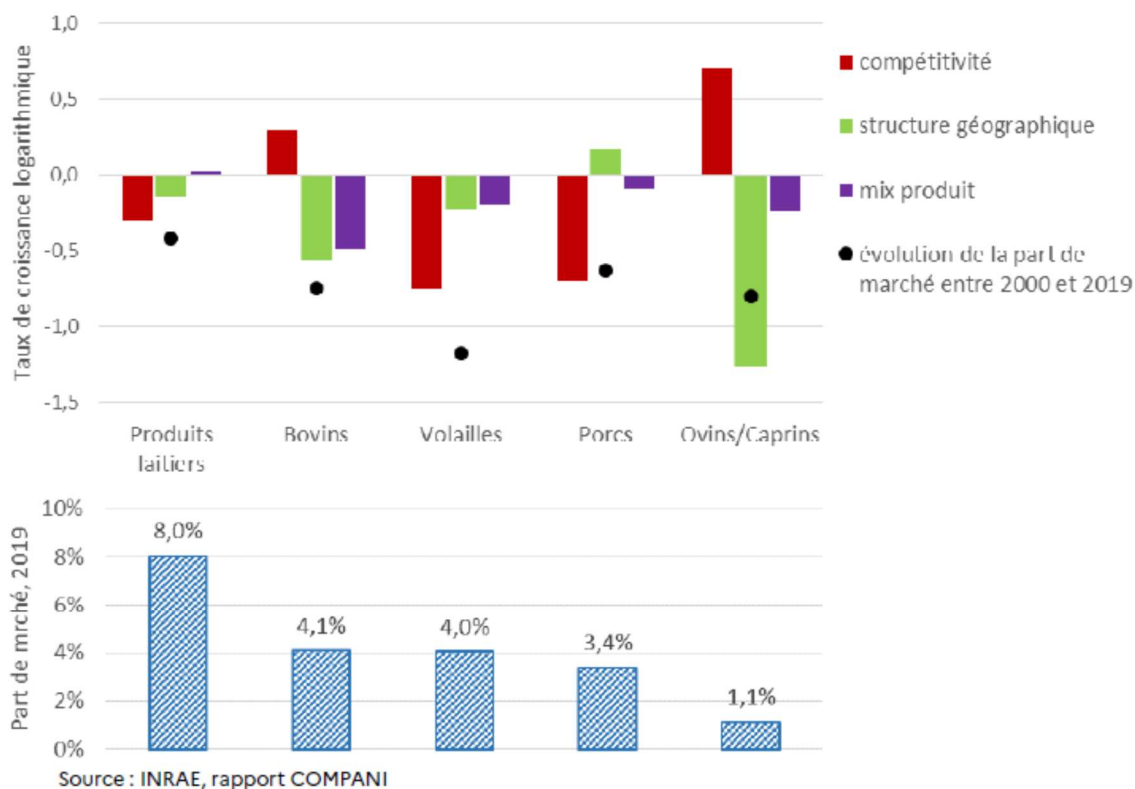


Fig 15b : évolution des parts de marché de la France entre 2000 et 2019 pour différents produits animaux et décomposition de cette évolution



L'effet géographique, qui désigne la dépendance des exportations à la dynamique des marchés cibles, joue en effet un rôle important dans la dégradation du solde français : d'une façon générale, les exportations françaises ciblent des pays dont la croissance de la demande a été particulièrement faible ces dernières années (États-Unis, Japon, Europe occidentale), croissant moins vite que celle des pays émergents. En produits animaux par exemple, la France a perdu la moitié de sa part de marché entre 2000 et 2016, et, si la moitié de cette baisse est imputable à une perte de compétitivité, l'autre moitié est principalement due à l'effet de structure géographique ; cela s'illustre sur le marché italien, première destination des exportations françaises de produits animaux (17 %) alors qu'il enregistre un des plus faibles taux de croissance parmi les pays importateurs. La France est donc défavorisée par rapport aux pays (États-Unis, Chine, Brésil, Nouvelle-Zélande, Inde, etc.) qui exportent en premier lieu vers des économies dynamiques. Les autres pays européens connaissent la même difficulté, mais la France en a été particulièrement pénalisée. Elle n'est pas pour autant absente des marchés dynamiques en produits animaux, mais y est peu représentée : bien qu'elle ait – faiblement – renforcé sa position sur le marché chinois, la part des exportations françaises vers ce marché (2,4 %), un des plus dynamiques en termes d'importations, est très inférieure à sa part au niveau mondial (5,4 %)⁶.

La concentration de 90 % des exportations françaises sur seulement 30 pays amplifie l'effet géographique. On observe notamment que les exportations françaises restent très faibles vers des zones comme l'Afrique, dont la demande croît fortement du fait d'une forte progression démographique, et l'Asie, où on observe un « effet calorie » traduisant l'augmentation de la demande par habitant. Cette dimension est illustrée pour deux productions pour lesquelles la France est exportatrice nette, mais qui connaissent des effets de spécialisations contrastés (figures 16a et 16b : les bovins vifs d'une part et le vin d'autre part).

Figure 16a : évolution des parts de marché des principaux importateurs de bovins vifs et évolution de leurs parts de marché dans les exportations françaises

	Part de marché à l'importation en 2019	Evolution de la part de marché entre 2012 et 2019	Part de marché de la France à l'export en 2019	Evolution des parts de marché de la destination depuis 2012 (pour les exportations françaises)
États-Unis	21%	↘	0%	=
Italie	12%	↘	74%	↗
Pays-Bas	9%	↘	1%	↗
Espagne	7%	↗	13%	↗
Indonésie	7%	↗↗	0%	=
Turquie	5%	↗	0%	↘
Vietnam	3%	↗↗	0%	=
Belgique	3%	↗	1%	↘
Canada	3%	↗↗	0%	=
Israël	3%	↗↗	0%	=
Afrique du Sud	3%	↗↗	0%	=
Liban	2%	↗	0%	↘
Autres	23%	↘	11%	↗

Source : FranceAgriMer d'après TDM

Figure 16b : évolution des parts de marché des principaux importateurs de vins et évolution de leurs parts de marché dans les exportations française

	Part de marché à l'importation en 2019	Evolution de la part de marché entre 2010 et 2019	Part de marché de la France à l'export en 2019	Evolution des parts de marché de la destination depuis 2010 (pour les exportations françaises)
États-Unis	17%	↗	19%	↗↗
Royaume-Uni	12%	↘	13%	↘
Allemagne	8%	↘	8%	↘
Chine	7%	↗↗	5%	↗
Canada	6%	↘	4%	↘
Japon	5%	↗	6%	↗
Pays-Bas	4%	↘	4%	↘
Suisse	3%	↘	4%	↘
Russie	3%	↗	0%	=
France	3%	↗	--	--
Hong Kong	3%	↘	5%	↘
Singapour	2%	↗	4%	↗
Autres pays	27%	=	28%	=

Source : FranceAgriMer d'après TDM

Annexe 9 : Note du Service de la statistique et de la prospective sur la dépendance aux importations

Cette note s'intéresse plus particulièrement à trois groupes de produits : les engrais et les composés azotés, le machinisme agricole (et agroalimentaire) et les semences.

Elle se base sur les statistiques du commerce extérieur des trois dernières années (2019, 2020, 2021) en valeur.

La dépendance aux importations sera mesurée à l'aide de trois indicateurs pour la dépendance globale : le niveau des importations, les soldes et les taux de couverture. Pour la dépendance géographique, on s'intéressera au nombre de pays fournisseurs. Le taux de couverture est le rapport entre la valeur des exportations et la valeur des importations. Il est supérieur à 100 % quand les échanges sont excédentaires, il est inférieur à 100 % quand les échanges sont déficitaires mais l'information est différente de celle donnée par le solde : pour un même taux de couverture en %, le solde en montant est plus ou moins important selon l'importance des flux. Le taux de couverture renseigne sur la dépendance vis-à-vis de l'extérieur (taux nettement inférieur à 1), la spécialisation du pays sur tel ou tel produit (taux nettement supérieur à 1) ou au contraire l'équilibre entre les flux d'importation et d'exportation (taux voisin de 1) que les échanges croisés soient importants ou non.

Une des limites de cette méthodologie est de se baser uniquement sur les données de commerce extérieur, sans intégrer les données de production nationale. Dans l'idéal, le meilleur indicateur serait de calculer un taux de pénétration du marché intérieur (importations/demande intérieure avec demande intérieure = production – exportations). Néanmoins, les données de production ne sont pas disponibles à ce niveau de détail, empêchant le calcul de cet indicateur.

Résumé :

- Pour les trois groupes de produits considérés, la valeur moyenne des importations sur les trois dernières années est comprise entre 948 millions d'euros (M€) et 10,2 milliards d'euros (Md€) :
948 M€ pour les semences, 2,2 Md€ pour les engrais et composés azotés et 10,2 Md€ pour le machinisme agricole
- Si le solde commercial moyen sur les trois dernières années est déficitaire pour les engrais et composés azotés et pour le machinisme agricole, il est excédentaire pour les semences
- Pour les groupes de produits étudiés, les taux de couverture varient sensiblement selon les produits considérés : de 0 à 136 % pour les différents engrais et composés azotés, de 0 à 305 % selon les machines considérées... Pour les semences, l'intervalle de variation des taux de couverture est encore plus important (un quart des semences et plants étudiés affiche des taux supérieurs à 300 %)
- Pour les engrais et composés azotés, si l'on prend en compte comme indicateurs les niveaux d'importations, les soldes commerciaux et les taux de couverture sur les trois dernières années, les produits les plus dépendants vis-à-vis de l'extérieur sont :

Urée
Solutions d'urée et de nitrate d'ammonium
Chlorure de potassium (muriate de potasse)
Acide nitrique ; acides sulfonitriques ; ammoniac
Hydrogénoorthophosphate de diammonium (phosphate diammonique)
Mélanges de nitrate d'ammonium et de carbonate de calcium ou d'autres matières inorganiques dépourvues de pouvoir fertilisant
Engrais ternaires : azote, phosphore et potassium

- Pour le machinisme agricole, avec les mêmes indicateurs, les produits les plus dépendants vis-à-vis de l'extérieur sont :

Machines, appareils et engins pour la récolte et le battage des produits agricoles, y.c. les presses à pailles ou à fourrage; tondeuses à gazon et faucheuses; machines pour le nettoyage ou le triage des oeufs, fruits ou autres produits agricoles, et leurs parties (autres que pour le nettoyage ou le triage des grains et légumes sec du n° 8437)
Articles de transport ou d'emballage, en matières plastiques; bouchons, couvercles, capsules et autres dispositifs de fermeture, en matières plastiques
Machines, appareils et engins agricoles, sylvicoles ou horticoles pour la préparation ou le travail du sol ou pour la culture ; rouleaux pour pelouses ou terrains de sport, et leurs parties (à l'excl. des pulvérisateurs, appareils d'arrosage et poudreuse)
Machines et appareils, n.d.a., pour l'agriculture, la sylviculture, l'horticulture, l'apiculture ou l'apiculture, y.c. les germoirs comportant des dispositifs mécaniques ou thermiques et les couveuses et éleveuses pour l'apiculture, et leurs parties
Machines à traire et autres machines et appareils de laiterie, et leurs parties (à l'excl. des appareils réfrigérants ou des installations pour traitement thermique, écrémeuses, centrifugeuses de clairçage, filtres-presses et autres appareils de filtrage)
Appareils et dispositifs pour la préparation de boissons chaudes ou la cuisson ou le chauffage des aliments (sauf appareils domestiques)

- Pour les semences, toujours avec les mêmes indicateurs, les produits les plus dépendants vis-à-vis de l'extérieur sont :

Plants de légumes et plants de fraisiers
Graines fourragères, à ensemercer (à l'excl. des graines de céréales, de betteraves fourragères [Beta vulgaris var. alba], de betteraves à sucre, de luzerne, de trèfle [Trifolium spp.], de fétuque, de pâturin des prés du Kentucky [Poa pratensis L.], de ray-grass [Lolium multiflorum Lam., Lolium perenne L.], de fléole des prés, de vesces, de dactyle [Dactylis glomerata L.], d'agrostide [Agrostides] ou de lupin)
Graines de betteraves à sucre, à ensemercer

- Forte concentration des fournisseurs d'engrais et de composés azotés mais aussi de semences et plants
- L'Allemagne est notre premier fournisseur de machines agricoles
- En règle générale, prédominance des importations en provenance de l'UE sauf en ce qui concerne les importations d'urée

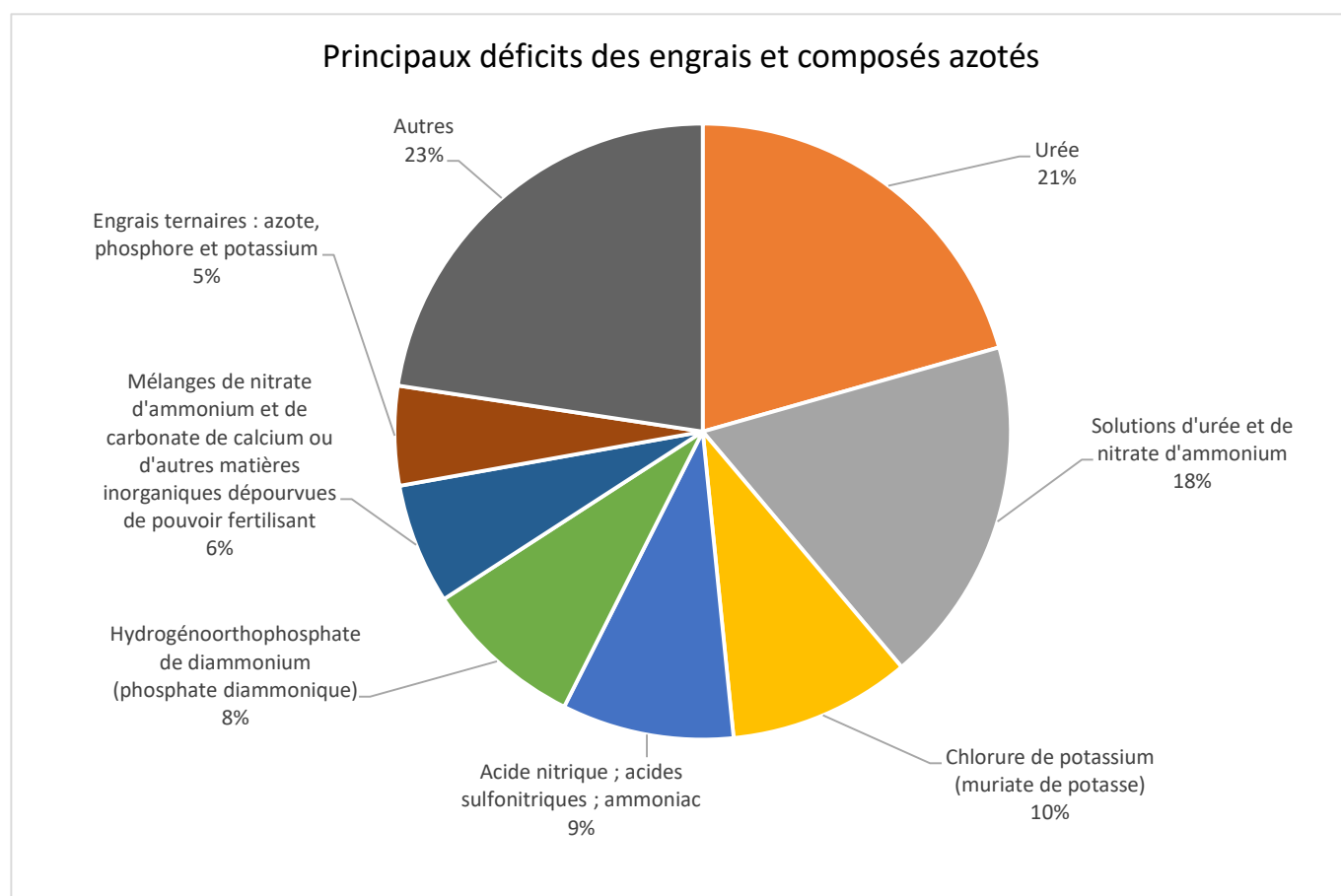
Les engrais et les composés azotés

1) Analyse globale

Les échanges d'engrais et de composés azotés sont fortement déficitaires (- 1,7 Md€ en moyenne sur 2019-2021).

Sur les trois dernières années seuls les soldes 2021 des « engrais minéraux ou chimiques contenant au moins deux éléments fertilisants (azote, phosphore, potassium) n.c.a. » et des « autres engrais phosphatés » affichent un excédent (respectivement de 6 et de 1 M€).

Les principaux produits déficitaires sont aussi ceux dont les importations sont les plus importantes.



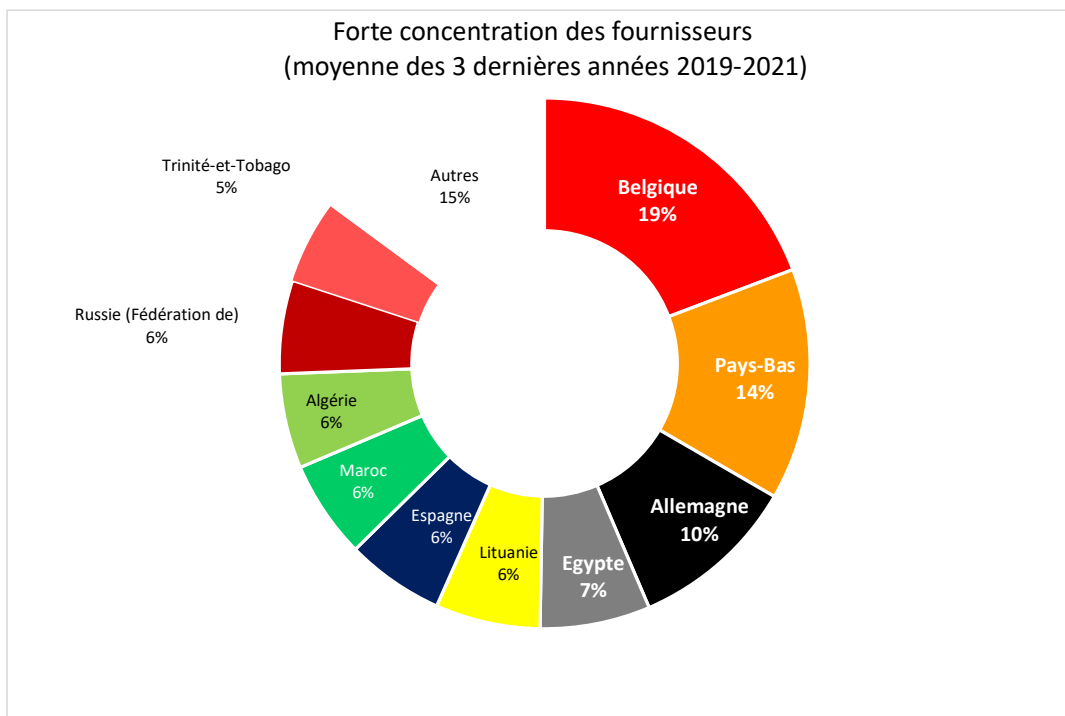
Source : Douanes, moyenne 2019-2021

Les sept premiers postes déficitaires représentent 77 % du déficit global en moyenne sur la période 2019-2021 et les 2 premiers près de 40 % du total. Les importations pour ces postes, sur la même période, représentent près des trois quarts des importations totales d'engrais et de composés azotés. Elles varient entre 141 M€ en moyenne sur la période pour les « engrais ternaires : azote, phosphore et potassium » à 401 M€ pour l'urée.

L'analyse des taux de couverture pour ces postes sur la période 2019-2021 nuance ce classement en terme de dépendance vis-à-vis de l'extérieur. On aurait ainsi (par ordre de taux de couverture croissant) :

1	Solutions d'urée et de nitrate d'ammonium	0%
2	Chlorure de potassium (muriate de potasse)	3%
3	Hydrogénoorthophosphate de diammonium (phosphate diammonique)	8%
4	Urée	10%
5	Acide nitrique ; acides sulfonitriques ; ammoniac	26%
6	Engrais ternaires : azote, phosphore et potassium	36%
7	Mélanges de nitrate d'ammonium et de carbonate de calcium ou d'autres matières inorganiques dépourvues de pouvoir fertilisant	50%

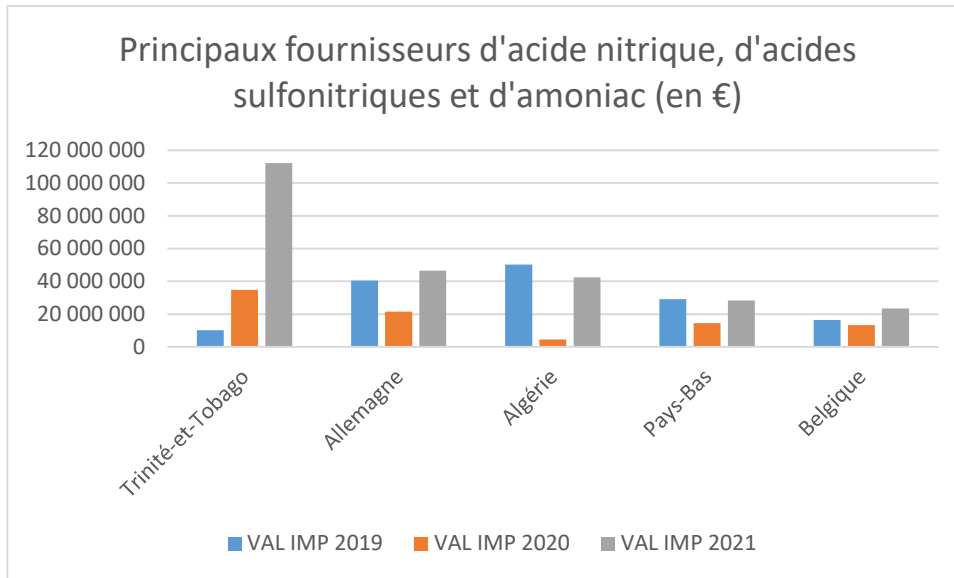
En moyenne sur les trois dernières années, 50 % des achats d'engrais et de composés azotés proviennent de Belgique, des Pays-Bas, d'Allemagne ou d'Egypte. Si l'on rajoute la Lituanie, l'Espagne, le Maroc, l'Algérie, la Russie et Trinité-et-Tobago, ce pourcentage atteint 85 %.



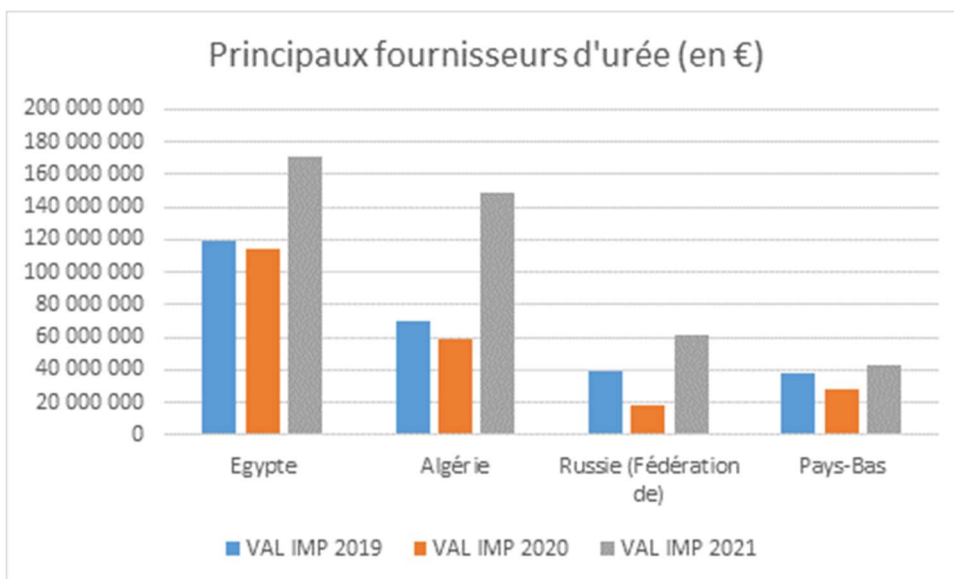
N.B. : on peut s'interroger sur un éventuel « effet Rotterdam » (il faut savoir que si le pays d'origine n'est pas connu, le pays de provenance de la marchandise est alors privilégié).

2) Analyse détaillée : une concentration des fournisseurs marquée

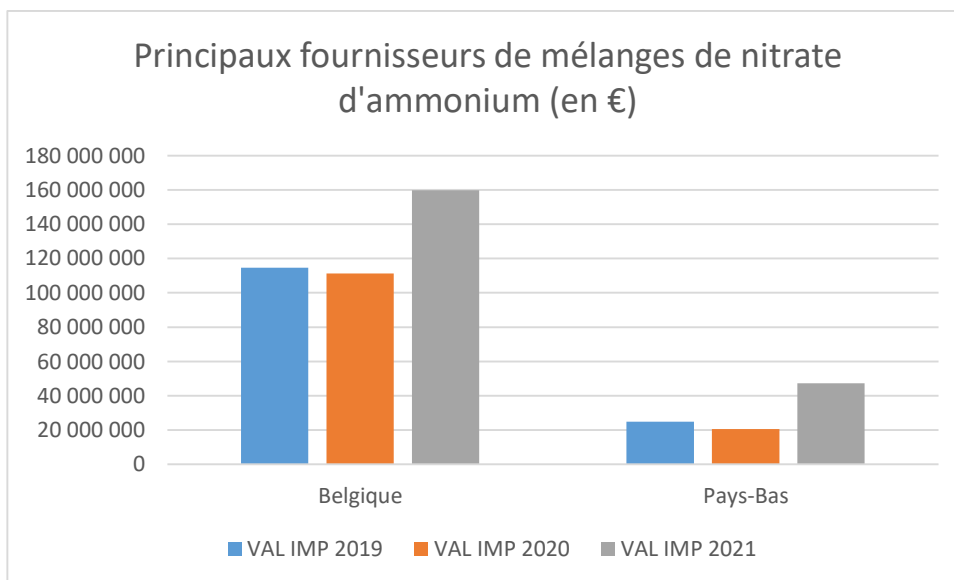
Du fait de leur importance dans les résultats globaux de la filière, nous ne nous intéresserons ici qu'aux sept postes susmentionnés.



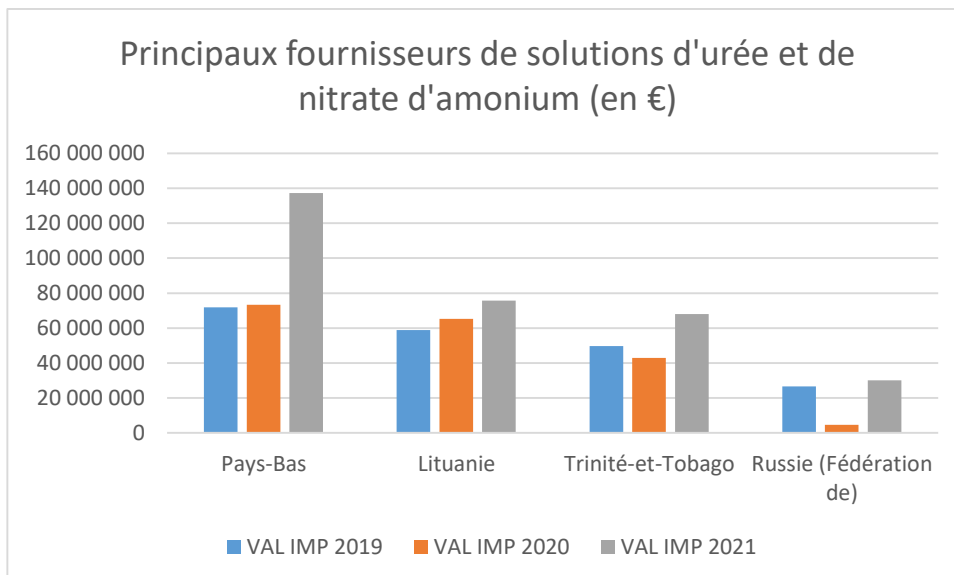
Les exportations de ces cinq pays représentent en moyenne 77 % des importations d'acide nitrique, d'acides sulfonitriques et d'ammoniac en France sur la période 2019-2021.



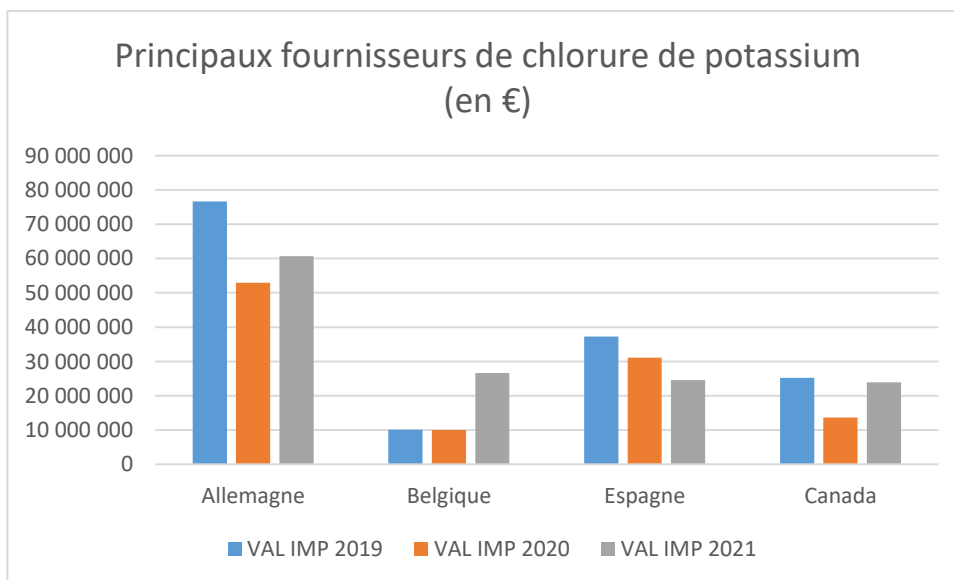
Les exportations de ces quatre pays représentent en moyenne 75 % des importations totales d'urée en France sur les trois dernières années. Forte concentration puisque deux pays fournissent plus de 50 % des importations d'Urée en moyenne sur la période 2019-2021.



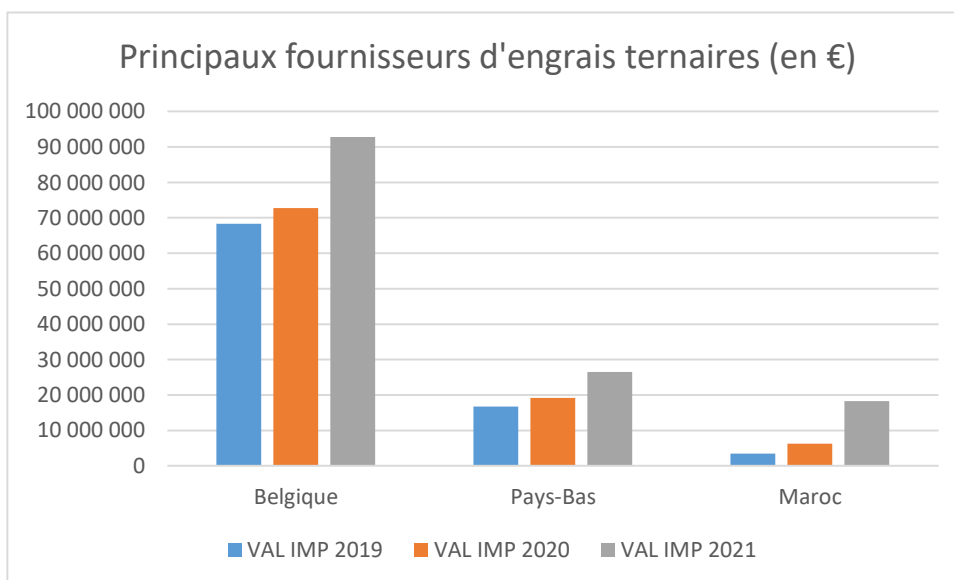
Là encore, forte concentration puisque deux pays fournissent plus de 75 % des importations de nitrate d'ammonium en moyenne sur les trois dernières années (l'origine belge représentant même 62 % des achats en moyenne sur 2019-2021).



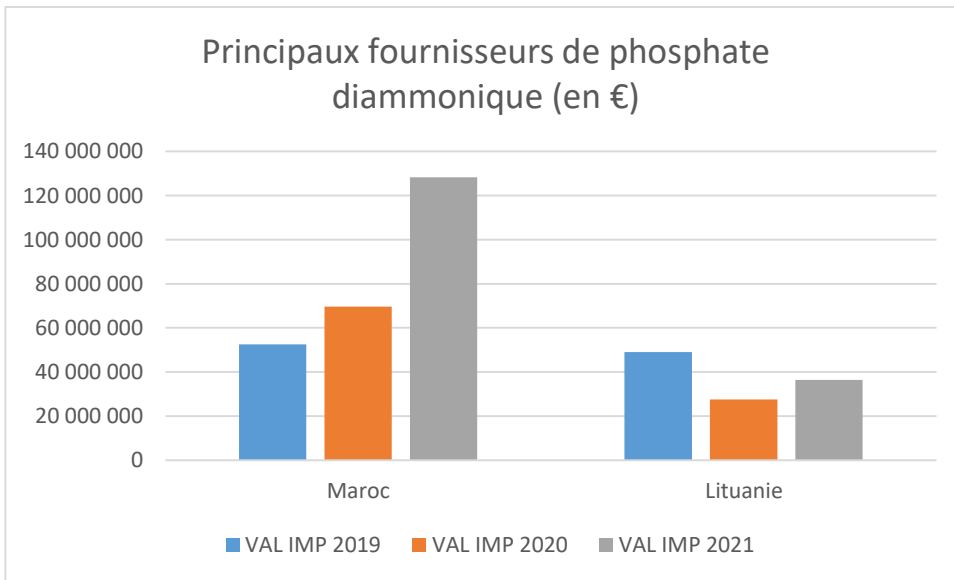
Quatre pays fournissent près des trois quarts des importations en moyenne sur les trois dernières années. La Biélorussie est habituellement dans ce « top 4 » mais ses ventes se sont effondrées en 2021. A noter que deux pays fournissent 50 % des importations en moyenne sur 2019-2021 (Pays-Bas et Lituanie, cette dernière pouvant aussi servir de pays de transit pour les origines russes et biélorusses).



Quatre pays fournissent les trois quarts des importations françaises, en moyenne sur les 3 dernières années. Là encore, forte concentration avec deux principaux fournisseurs (Allemagne et Belgique) qui représentent près de 50 % des importations en moyenne sur 2019-2021.



Forte dépendance aux importations en provenance de Belgique sur les trois dernières années (là encore, interrogation sur un possible effet « Rotterdam »). Trois origines fournissent les trois quarts des achats de la France en moyenne sur 2019-2021. A noter que la Russie est quatrième, très proche du Maroc.



Très forte concentration puisque le Maroc et la Lituanie fournissent 76 % des achats français d'hydrogénoorthophosphate de diammonium.

Le machinisme agricole (et agroalimentaire)

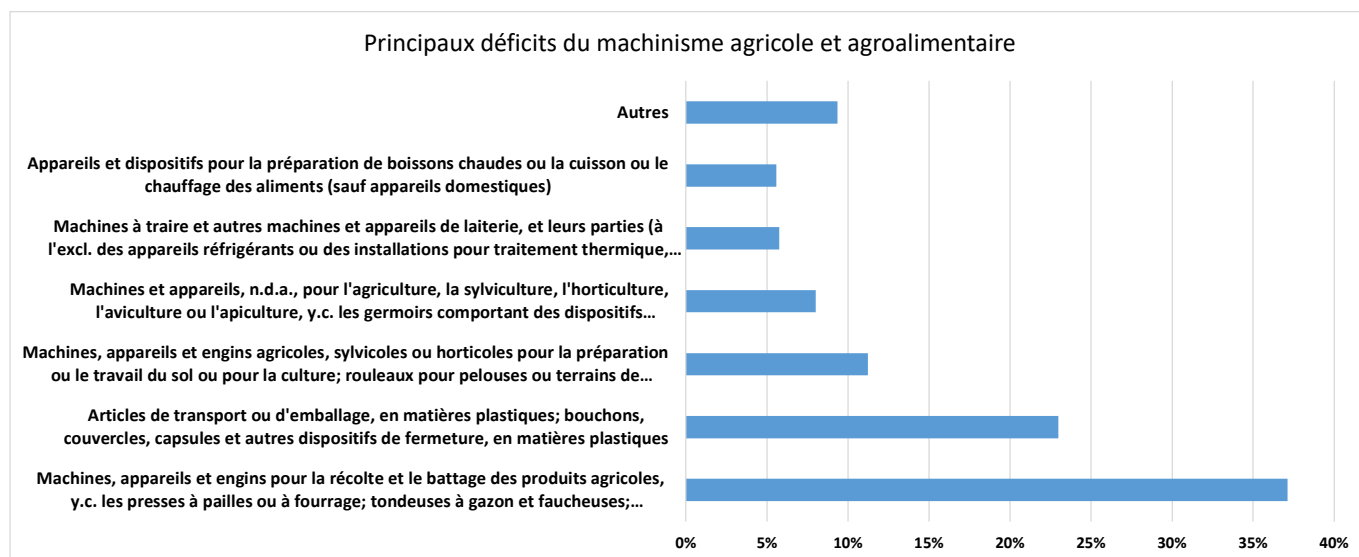
1) Analyse globale

Les échanges de machines agricoles sont, là aussi, fortement déficitaires (- 1,9 Md€ en moyenne sur 2019-2021):

Sur cette même période, seuls les « presses et pressoirs, fouloirs et machines et appareils analogues pour la fabrication du vin, du cidre, des jus de fruits ou de boissons simil., et leurs parties (à l'excl. des machines, appareils et dispositifs pour le traitement de ces boissons, y.c. les centrifugeuses, les filtres-presses et autres appareils de filtrage et sauf les appareils électroménagers) », les « machines et appareils à remplir, fermer, boucher ou étiqueter les bouteilles, boîtes, sacs ou autres contenants; machines et appareils à capsuler les bouteilles, pots, tubes et contenants analogues; appareils à gazéifier les boissons » et les « séchoirs pour produits agricoles » sont structurellement excédentaires¹²⁹ depuis quelques années. Ces excédents varient entre 14 et 18 M€ pour les premières, entre 3 et 32 M€ pour les secondes et entre 467 000 € et 9 M€ pour les derniers.

Cependant, le solde 2019 des « machines et appareils, n.d.a. dans le chapitre 84, pour la préparation ou la fabrication industrielles d'aliments ou de boissons, et leurs parties (autres que les machines et appareils pour l'extraction ou la préparation des huiles ou graisses végétales fixes ou animales) » ainsi que le solde 2020 des « fours non électriques, de boulangerie, de pâtisserie ou de biscuiterie » et le solde 2021 des « tracteurs (à l'excl. des chariots-tracteurs du n° 8709) » affichent aussi des excédents (respectivement 59 M€, 777 000 € et 277 M€).

Si l'on considère le niveau des importations, le niveau des soldes et l'indicateur du taux de couverture, on peut faire ressortir six postes plus sensibles vis à vis de l'extérieur. Ceux-ci représentent plus de 90 % du déficit commercial du secteur du machinisme agricole et près de 60 % des importations globales du secteur en moyenne sur les trois dernières années.



Source : Douanes, moyenne 2019-2021

¹²⁹ Le poste « Machines et appareils à remplir, fermer, boucher ou étiqueter les bouteilles, boîtes, sacs ou autres contenants; machines et appareils à capsuler les bouteilles, pots, tubes et contenants analogues; appareils à gazéifier les boissons » a cependant été déficitaire deux années de suite en 2016 et 2017

A noter que le taux de couverture des « articles de transport ou d'emballage, en matières plastiques; bouchons, couvercles, capsules et autres dispositifs de fermeture, en matières plastiques » se rapproche de 100 % (84 % en moyenne sur 2019-2021) indiquant des produits pour lesquels les flux d'exportation sont aussi importants.

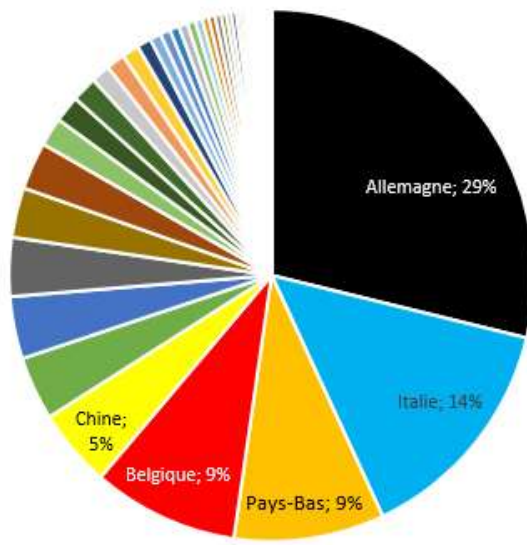
Classement des produits par ordre de taux de couverture croissant :

1	Machines à traire et autres machines et appareils de laiterie, et leurs parties (à l'excl. des appareils réfrigérants ou des installations pour traitement thermique, écrémeuses, centrifugeuses de clairçage, filtres-presses et autres appareils de filtrage)	33 %
2	Machines et appareils, n.d.a., pour l'agriculture, la sylviculture, l'horticulture, l'aviculture ou l'apiculture, y.c. les germoirs comportant des dispositifs mécaniques ou thermiques et les couveuses et éleveuses pour l'aviculture, et leurs parties	49 %
3	Appareils et dispositifs pour la préparation de boissons chaudes ou la cuisson ou le chauffage des aliments (sauf appareils domestiques)	55 %
4	Machines, appareils et engins pour la récolte et le battage des produits agricoles, y.c. les presses à pailles ou à fourrage; tondeuses à gazon et faucheuses; machines pour le nettoyage ou le triage des oeufs, fruits ou autres produits agricoles, et leurs parties (autres que pour le nettoyage ou le triage des grains et légumes sec du n° 8437)	59 %
5	Machines, appareils et engins agricoles, sylvicoles ou horticoles pour la préparation ou le travail du sol ou pour la culture; rouleaux pour pelouses ou terrains de sport, et leurs parties (à l'excl. des pulvérisateurs, appareils d'arrosage et poudreuses)	68 %
6	Articles de transport ou d'emballage, en matières plastiques; bouchons, couvercles, capsules et autres dispositifs de fermeture, en matières plastiques	84 %

Les tracteurs n'apparaissent pas dans cette liste. En effet, si la valeur des importations varie entre 2,9 et 3,5 Md€ sur les trois dernières années (se classant comme le premier poste des importations de machines agricoles), les exportations affichent aussi des valeurs conséquentes (entre 2,7 et 3,8 Md€). Le solde moyen des échanges de tracteurs entre 2019 et 2021 est donc déficitaire (malgré une année 2021 excédentaire) mais il est loin d'atteindre celui des « machines, appareils et engins pour la récolte et le battage des produits agricoles » par exemple (- 31 M€ contre - 688 M€). Le relatif équilibre au niveau des échanges de tracteurs est souligné par un taux de couverture qui oscille entre 93 et 108 % sur les trois dernières années.

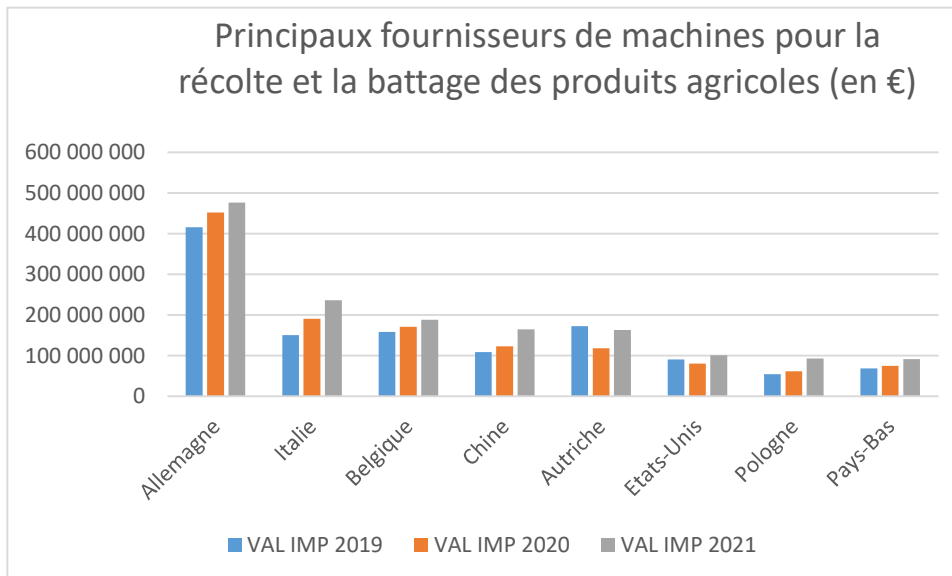
Si l'on s'intéresse aux fournisseurs de machines agricoles, en moyenne sur les trois dernières années, plus de 50 % des achats proviennent de trois pays : l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas.

Principaux fournisseurs de machines agricoles et agroalimentaires
(moyenne 2019-2021)

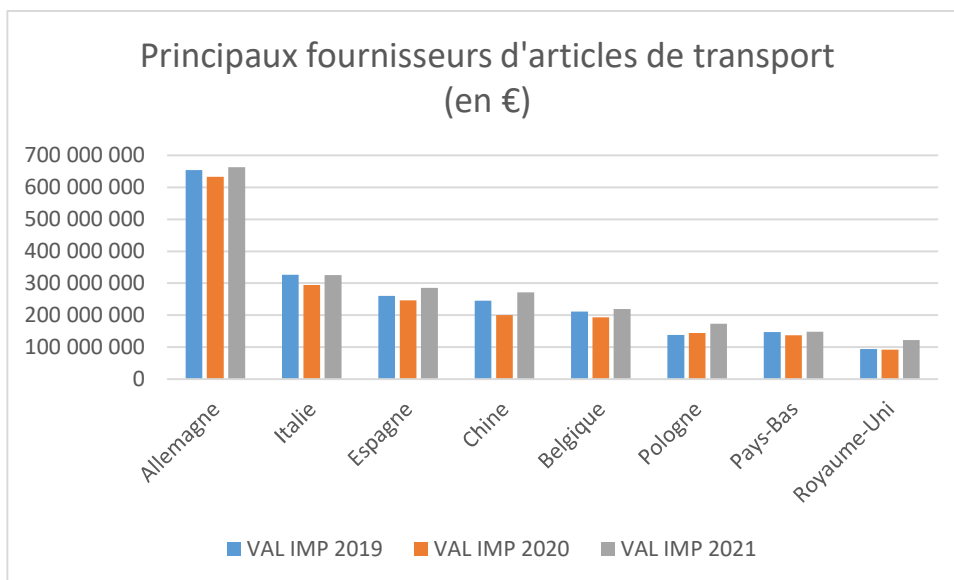


2) Analyse détaillée : l'Allemagne est le premier fournisseur dans pratiquement toutes les catégories sauf pour les machines à traire et les appareils pour la préparation de boissons chaudes

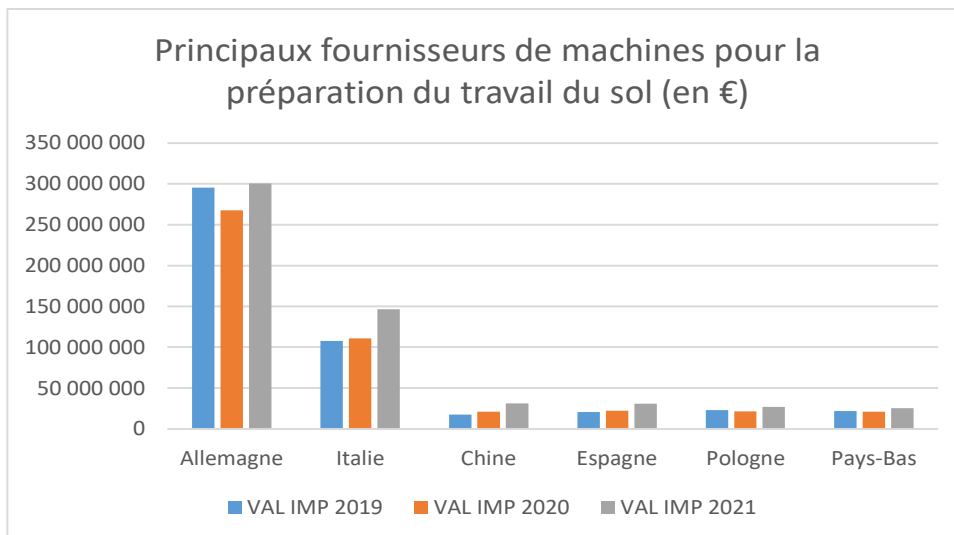
Comme pour les engrais, du fait de leur importance dans les résultats globaux de la filière, nous ne nous intéresserons ici qu'aux six postes susmentionnés.



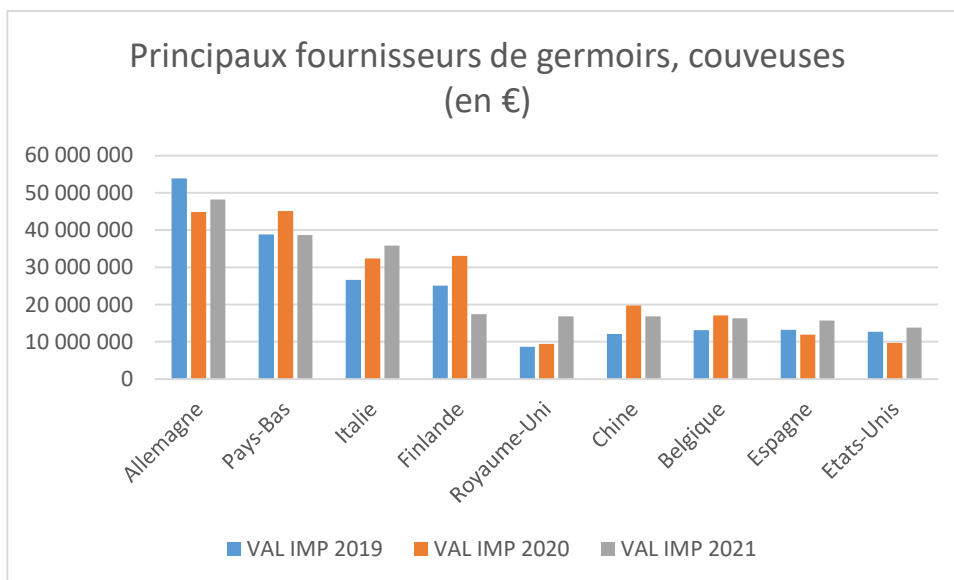
Les exportations vers la France de ces huit pays représentent en moyenne les trois quarts des importations françaises sur les trois dernières années. **L'Allemagne est de loin, le premier fournisseur avec, en moyenne, 27 % des ventes vers la France de machines pour la récolte et le battage des produits agricoles sur la période 2019-2021.**



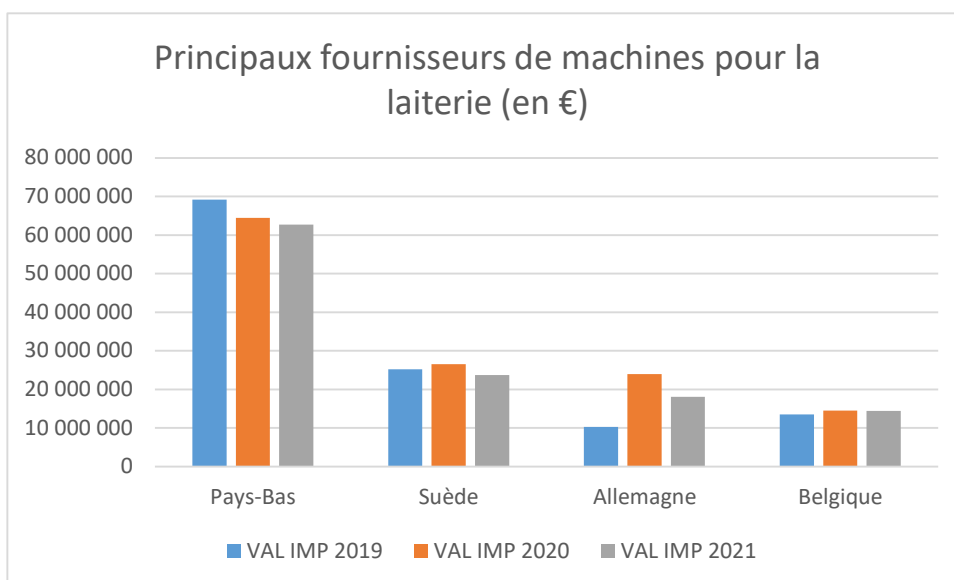
En moyenne, sur les trois dernières années, huit origines fournissent les trois quarts des exportations d'articles de transport vers la France. L'Allemagne occupe là aussi la première place avec, en moyenne, 24 % des ventes vers la France sur la même période.



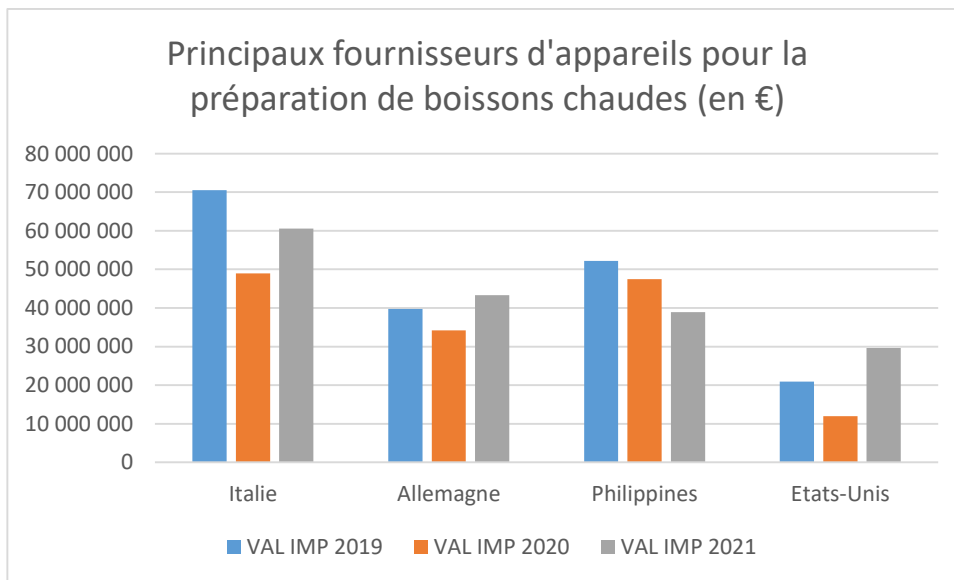
Six pays fournissent 74 % des importations françaises de machines pour la préparation du travail du sol sur les trois dernières années (50 % rien que pour l'Allemagne).



Neufs pays se partagent 77 % des importations françaises sur la période 2019-2021.



Les origines des fournisseurs de ce secteur sont un peu plus concentrées. Ces dernières fournissent près de 80 % des machines achetées par la France sur la période 2019-2021.



Idem pour les appareils de préparation de boissons chaudes. Si l'Allemagne est le deuxième fournisseur en 2021, elle est devancée par les Philippines en 2019 et 2020.

Les semences et plants

1) Analyse globale

Les échanges de semences affichent, à l'inverse des deux autres groupes de produits, un excédent moyen de plus d'un milliard d'euros sur 2019-2021 (l'excédent commercial porte cependant sur la moitié des produits – essentiellement les plants de pommes de terre, les semences de céréales et d'oléagineux).

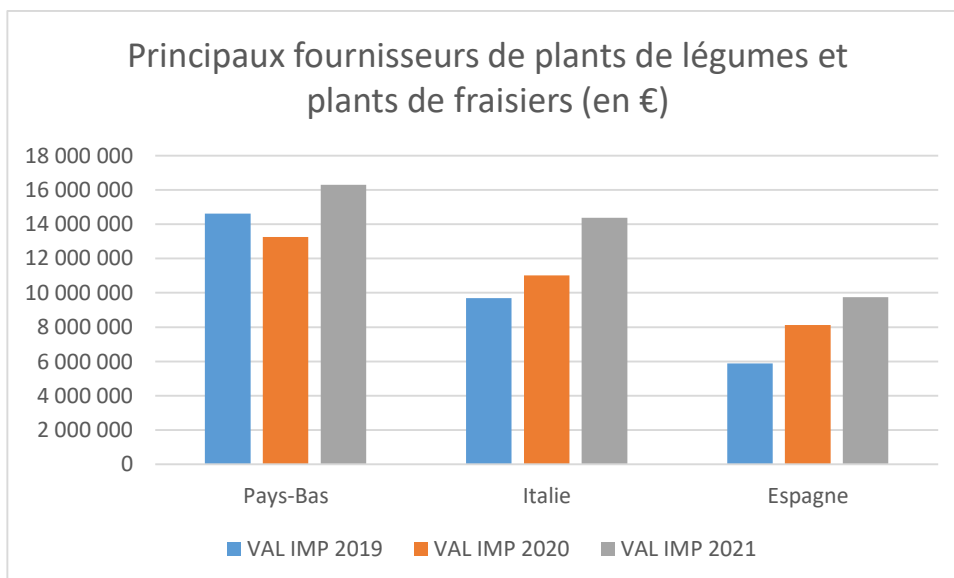
Si l'on considère le niveau des importations, le niveau des soldes et l'indicateur du taux de couverture, on peut faire ressortir trois postes plus sensibles vis à vis de l'extérieur : les « plants de légumes et plants de fraisiers », les « graines fourragères, à ensemercer (à l'excl. des graines de céréales, de betteraves fourragères [*Beta vulgaris* var. *alba*], de betteraves à sucre, de luzerne, de trèfle [*Trifolium* spp.], de fétuque, de pâturin des prés du Kentucky [*Poa pratensis* L.], de ray-grass [*Lolium multiflorum* Lam., *Lolium perenne* L.], de fléole des prés, de vesces, de dactyle [*Dactylis glomerata* L.], d'agrostide [Agrostides] ou de lupin) » et les « graines de betteraves à sucre, à ensemercer ».

Ces trois postes représentent en valeur près de la moitié des postes déficitaires sur la période 2019-2021 et leur taux de couverture moyen sur la période varie entre 14 et 80 % (14 % pour les « plants de légumes et plants de fraisiers », 37 % pour les « graines fourragères, à ensemercer (à l'excl. des graines de céréales, de betteraves fourragères [*Beta vulgaris* var. *alba*], de betteraves à sucre, de luzerne, de trèfle [*Trifolium* spp.], de fétuque, de pâturin des prés du Kentucky [*Poa pratensis* L.], de ray-grass [*Lolium multiflorum* Lam., *Lolium perenne* L.], de fléole des prés, de vesces, de dactyle [*Dactylis glomerata* L.], d'agrostide [Agrostides] ou de lupin) » et 80 % pour les « graines de betteraves à sucre, à ensemercer »).

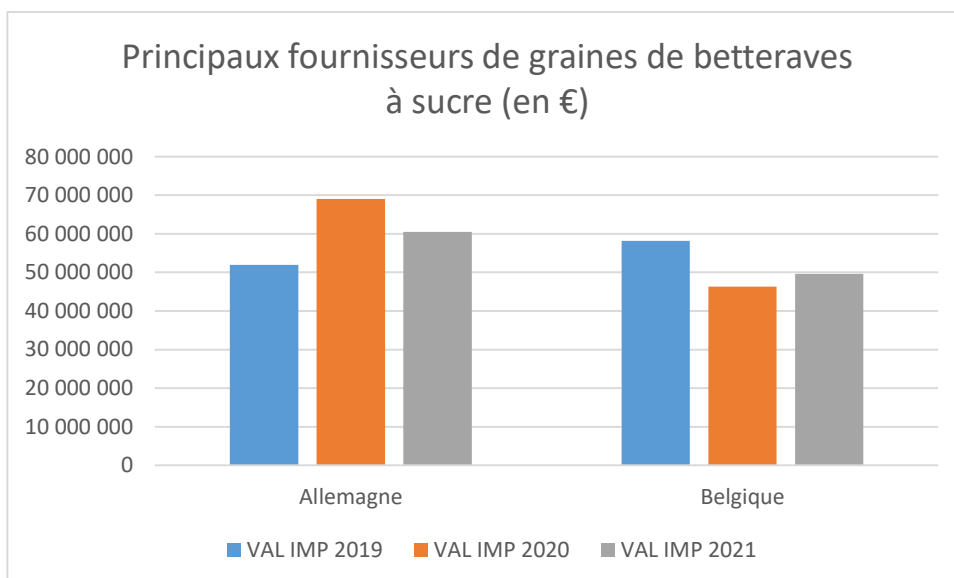
Les importations proviennent pour les deux tiers des pays de l'UE sur la période 2019-2021. Les premiers fournisseurs européens sont les Pays-Bas et l'Allemagne (respectivement 17 et 14 % des importations moyennes totales de semences sur cette même période). Le premier fournisseur hors UE est le Chili avec 8 % (même pourcentage que la Belgique, troisième fournisseur européen de la France).

2) Analyse détaillée : concentration des fournisseurs et prédominance des origines européennes

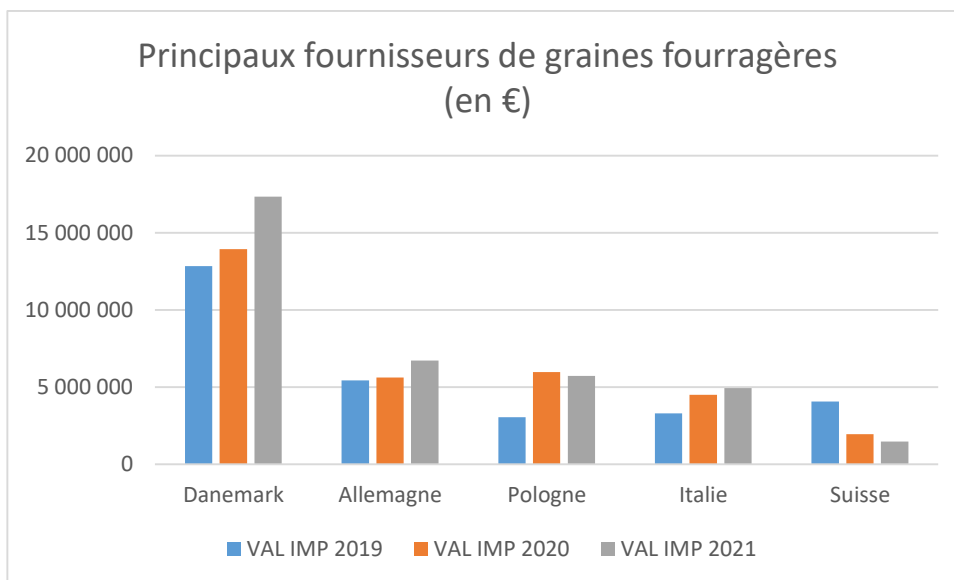
Comme précédemment, du fait de leur importance dans les résultats globaux de la filière, nous ne nous intéresserons ici qu'aux trois postes susmentionnés.



Forte concentration des fournisseurs de plants de légumes et de fraisiers. En moyenne sur les trois dernières années, trois pays fournissent les trois quarts des importations françaises dont 33 % rien que pour les Pays-Bas.



Très forte concentration : deux pays fournissent presque en totalité les importations françaises de graines de betteraves à sucre sur les trois dernières années.



En moyenne sur les trois dernières années, trois pays fournissent 75 % des importations françaises de graines fourragères dont 33 % rien que pour le Danemark.

Annexe 10 : Tableau relatif à la dépendance aux intrants importés nécessaires à la production des denrées agricoles et alimentaires

CODE SH		PRODUCTION	IMPORTATIONS 2021			EXPORTATIONS 2021			Part importations en provenance de l'UE27 en 2021 %
		valeur de la production FR millions €	valeur des importations depuis monde millions €	valeur des importations depuis UE27 millions €	valeur des importations hors UE27(PT) millions €	valeur des exportations vers monde millions €	valeur des exportations vers UE27 millions €	valeur des exportations hors UE27(PT) millions €	
			MONDE	UE27	PAYS TIERS	MONDE	UE27	PAYS TIERS	
SH31	engrais (pour les adhérents de l'UNIFA) *	1800	2365	1447	918	411	268	143	62%
SH3808	pesticides (pour les adhérents de Phytéis)*	1870	1730	1305	425	3871	2105	1766	75%
SH230649 SH230641 SH230630 SH2304	tourteaux C,T,S		1516	391	1125	180	144	36	26%
SH292249	acides aminés**	nc	115	62	53	149	64	85	54%
SH8701	tracteurs (selon Axema)	1 594	3514	2777	737	3789	2318	1471	79%
SH8433	équipements de récolte (selon AXEMA, incluant le matériel de transport, les presses, le matériel de fenaison et le matériel de travail du sol)	1 172	1878	1473	405	1132	781	351	78%

Source : DGPE (réponse au questionnaire du Sénat)

Annexe 11 : Conséquence du conflit entre la Russie et l'Ukraine sur notre dépendance aux produits de fertilisation

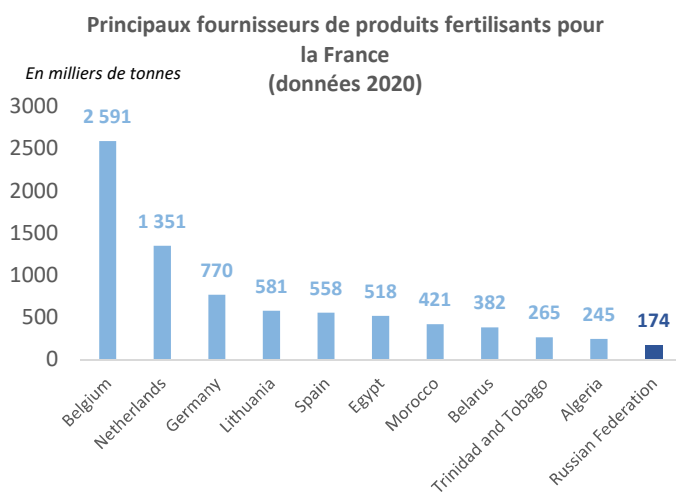
D'après les statistiques de l'Union des industries de la fertilisation (UNIFA), l'azote constitue l'élément nutritif le plus utilisé dans les engrais minéraux consommés sur le territoire (à hauteur de 72 %, contre 14 % pour le phosphore et la potasse). L'ammonitrate est la forme d'engrais azoté la plus utilisée (par 70 % des agriculteurs selon un panel d'enquête), suivie de la solution azotée (43 %) et de l'urée granulée (34 %).

La production hexagonale ne couvre que 34 % des besoins du pays en engrais azotés, et les livraisons des pays européens permettent de couvrir 24 % supplémentaires de ces approvisionnements. Le tissu industriel national ne permet donc de couvrir que le tiers de besoins en azote pour la fertilisation des cultures, en sachant que la France affiche un déficit commercial structurel sur l'ensemble des produits fertilisants (à hauteur de -1,7 milliard d'euros en moyenne sur ces trois dernières années).

Sur le total des produits fertilisants importés par la France, la Russie ne représente qu'un faible partenaire (de 3% à 7% du total des volumes importés par la France selon les années) et seulement son douzième fournisseur (figure 1), loin derrière ses partenaires européens, ou des pays du Maghreb comme l'Égypte et le Maroc qui sont d'importants pourvoyeurs d'urée pour les usines françaises.

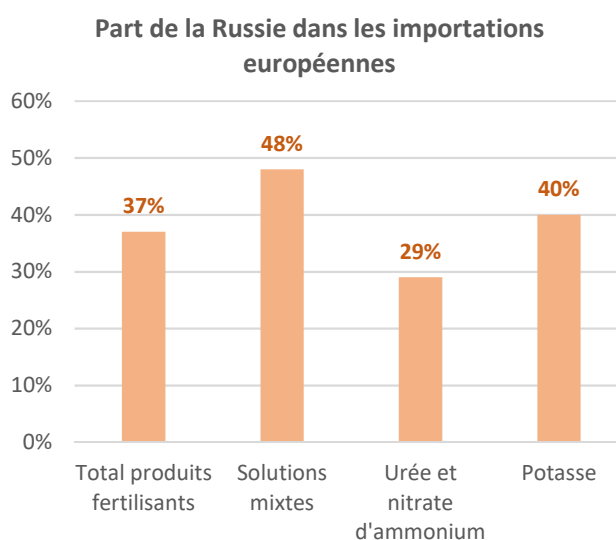
Cependant, la Russie est l'un des principaux fournisseurs d'engrais et d'azote pour l'Union européenne, aussi bien pour les opérateurs que pour les fabricants de produits fertilisants en Europe (figure 2).

Figure 1



Source : Ressource Earth Trade

Figure 2



Source : Ressource Earth Trade

Enfin, la Russie fournit également entre 30 et 40% de la consommation de gaz des pays européens, matière première fondamentale pour la fabrication d'engrais puisque celui-ci représente environ 50% du prix de l'ammonitrate et jusqu'à 80% du prix de l'ammoniac.

Ainsi, la France n'est que peu impactée en termes de dépendance directe sur le poste des engrais vis-à-vis de la Russie. Néanmoins, le pays reste vulnérable directement du fait de la contrainte énergétique et de la non-accessibilité aux ressources naturelles nécessaires à sa fabrication et indirectement du fait de la dépendance d'une partie de ces fournisseurs aux approvisionnements russes.

Annexe 12 : Réponse de la DGPE au questionnaire du Sénat sur la dépendance protéique de la France

En incluant l'ensemble des sources de protéines destinées aux animaux, y compris l'herbe et les fourrages, **la France est autonome à hauteur de 77 %**. Le déficit est plus élevé si l'on ne comptabilise que les matières riches en protéines (colza, soja, protéagineux), caractérisées par des taux de protéines supérieurs à 15 %, pour lesquelles **la France n'est autonome qu'à 50 %**. En intégrant dans le raisonnement la part que représente les céréales importées, la France serait alors excédentaire, puisqu'elle produit 15 Mt de protéines végétales (céréales comprises) et en consomme 13 Mt.

Les prairies et les surfaces fourragères constituent un grand gisement de protéines. Elles disposent, en dépit de taux de concentration plus faibles, un rendement à l'hectare nettement plus élevé en protéines que les surfaces en grandes cultures (colza, blé, maïs et même soja) et ce, avec des besoins en intrants très inférieurs. Ainsi, un hectare de légumineuses fourragères produit environ 2 t de protéines contre 1 t pour le maïs fourrage et 0,5 t pour les oléagineux ou les céréales.

Les oléagineux sont également une source importante de protéines avec les tourteaux issus de la trituration des graines pour en extraire l'huile. Le soja se développe lentement (165 000 hectares en 2022), à l'image des graines protéagineuses (pois, fèves, lupins, etc. : 300 000 hectares en 2022) qui du fait de rendements encore trop variables et d'une valorisation insuffisante, sont soumises à la concurrence des autres grandes cultures et des importations de tourteaux.

Surfaces en oléagineux et protéagineux depuis 2010

1000 ha	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Oléagineux Total	2 233	2 363	2 346	2 271	2 257	2 278	2 258	2 169	2 357	1 907	2 121		
Colza	1 464	1 556	1 607	1 437	1 503	1 506	1 550	1 401	1 617	1 107	1 113	980	1 160
Tournesol	692	741	680	771	657	619	537	586	552	604	777	698	780
Soja	50	42	37	43	76	123	137	142	154	164	187	154	165
Lin oléagineux	18	16	12	9	12	22	25	29	25	22	32		
Autres oléagineux	9	8	10	12	8	9	9	10	10	10	10		
Protéagineux Total	397	278	197	191	220	270	300	299	227	242	320	330	302
Pois protéagineux	240	183	134	120	139	176	215	216	167	176	238	245	222
Féveroles et fèves	151	91	60	68	75	87	78	77	57	63	76	78	75
Lupin doux	6	3	3	3	5	7	8	5	3	3	6	7	6

Source Agreste sauf tournesol et soja 2022 par Terres Inovia

	Surfaces 2020	Surface 2021	Evolution	Production 2020	Production 2021	Evolution
Protéagineux	320 000	330 000	+3,1%	839 400	937 100	+11,6%
Féveroles et Fèves	76 000	78 000	+2,6%	147 600	184 300	+24,9%
Pois protéagineux	238 000	245 000	+2,9%	678 800	737 600	+8,7%
Lupin doux	6 000	7 000	+16,7%	13 000	15 300	+17,1%
Oléagineux	2 119 000	1 879 000	-11,3%	5 379 000	5 725 300	+6,4%
Colza	1 113 000	988 000	-11,2%	3 290 000	3 286 100	-0,1%
Tournesol	777 000	698 000	-10,2%	1 608 200	1 911 300	+18,8%
Soja	187 000	154 000	-17,6%	406 800	439 400	+8%
Autres	42 000	46 000	+8,7%	74 100	88 400	+19,4%

Source : Agreste – avril 2022.

Quels sont les principaux pays fournisseurs (éventuellement quelles entreprises) ? Quels sont les pays leaders en la matière ?

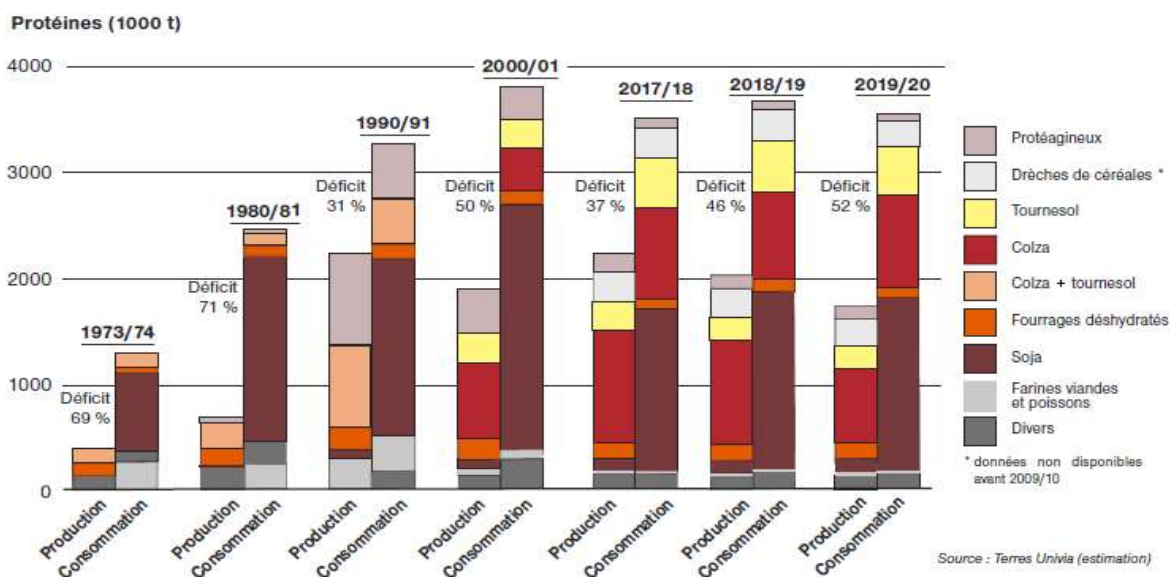
La production de tourteaux atteint 3,2 Mt en 2019-2020. Elle baisse de 2,7 % sur un an. **Les importations représentent 57 % des ressources en tourteaux en 2019-2020.** Elles sont majoritairement composées de tourteaux de soja en provenance d'Amérique du Sud. Les exportations françaises de tourteaux sont faibles. Si les exportations ont diminué en volume (-8,2 %), elles ont progressé en valeur (184,4 M€ soit +15,5% entre 2020 et 2021) sous l'effet d'une hausse des prix (+25,9%). Elles sont principalement composées de tourteaux de colza. De la même manière, si les importations ont diminué en volume (-5,6 %), elles ont progressé en valeur (1 564 M€ soit +15,5% entre 2020 et 2021) sous l'effet de cette même hausse des prix (+22,3%). En 2021, les tourteaux figurent parmi les 20 premiers déficits de la France en produits agricoles et agroalimentaires en 2021 avec un solde de -1 380 M€ (contre -1 195 M€ en 2020) soit une augmentation de 15,5%.

Les importations de tourteaux constituent la principale ressource pour combler le déficit de production de protéines végétales. Les importations de tourteaux de soja, particulièrement riches en protéines (40 à 50%), ont approché 3 millions de tonnes en 2020. **Ils proviennent principalement du Brésil (53%), d'autres pays de l'UE (21%) et d'Argentine (13%).**

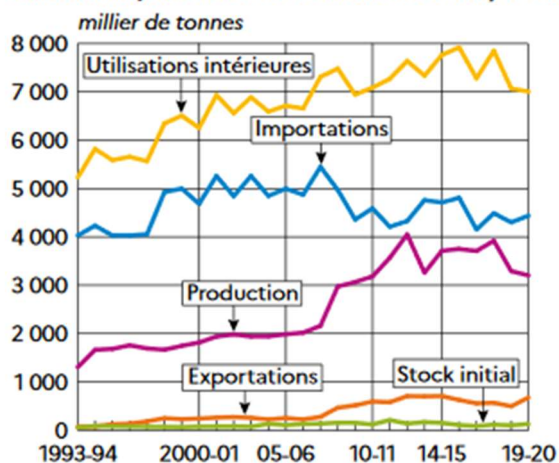
Les importations de tourteaux de tournesol approchent 1 million de tonnes, dont la moitié vient d'Ukraine qui a développé une production non-OGM, et 30% d'autres pays de l'Union européenne, suivis par la Russie et l'Argentine. Les échanges de tourteaux de colza sont plus faibles et relativement équilibrés.

FRANCE Évolution des bilans des principales Matières Riches en Protéines en alimentation animale

MRP : MAT >15%, hors poudres de lait et jusqu'en 1994/95 hors corn gluten feed



Bilan français des tourteaux de colza, tournesol et soja



Source : Agreste - Bilans d'approvisionnement

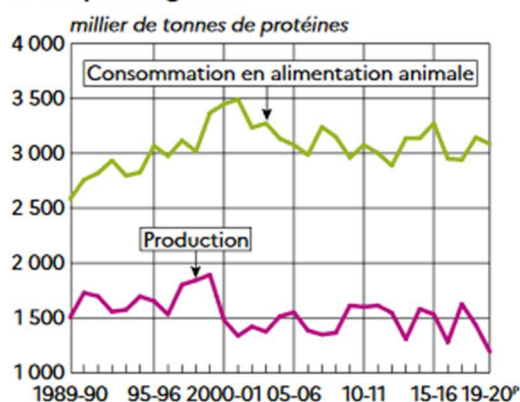
	2000-01	10-11	18-19	19-20*
	millier de tonnes			
Stock initial	73	119	100	129
Production	1 814	3 181	3 292	3 203
Importations	4 683	4 589	4 302	4 437
colza	293	511	347	526
tournesol	278	382	909	986
soja	4 112	3 696	3 046	2 926
dont UE à 27	...	1 287	1 246	1 370
Ressources	6 570	7 889	7 694	7 769
Stock final	76	209	129	86
Utilisations intérieures	6 254	7 087	7 068	7 007
Exportations	240	593	496	676
colza	...	323	376	510
tournesol	187	165	51	105
soja	57	105	69	62
dont UE à 27	114	480	409	494

agreste | GRAPH'AGRI 2021

La production française de matières riches en protéines issues d'oléagineux et de protéagineux atteint 1,2 million de tonnes (Mt) pour la campagne 2019-2020, contre 1,4 Mt en 2018-2019.

Malgré la progression des tourteaux de colza à la suite du développement de la production de biodiesel, **la production totale demeure déficitaire de 1,9 Mt par rapport aux utilisations intérieures.** Le recul de la production française de colza, qui n'est pas compensé par une hausse suffisante du tournesol ou des protéagineux, tend à aggraver la dépendance aux importations. La production française de protéines végétales, constituée de tourteaux de colza et tournesol, pois protéagineux et fourrages déshydratés, s'élève à **1,3 Mt en 2019-2020 et ne couvre que 42 % de la demande nationale.** Celle-ci est principalement liée à l'alimentation animale. Le complément est principalement assuré par l'importation de tourteaux de soja américains.

Bilan français des matières riches en protéines issues d'oléagineux et de protéagineux



Source : Terres Univia (oléagineux et protéagineux)

Le soja est la graine oléagineuse la plus cultivée dans le monde (363 Mt). Les plus grands producteurs sont le Brésil (137 Mt), les États-Unis (113 Mt) et l'Argentine (47 Mt). La Chine importe 60 % du soja disponible sur le marché. **Le soja est principalement destiné à l'alimentation animale sous forme de farine et de tourteaux.**

Dans l'Union européenne (UE), comme en France, le colza est l'oléagineux le plus produit, devant le tournesol. En 2020, l'UE a produit 32 % de la récolte mondiale. L'Allemagne, la France, la Pologne et la Roumanie sont les principaux producteurs européens. En 2020, la France produit 3,3 Mt de colza sur les 5,3 Mt de graines oléagineuses. Le colza représente ainsi deux tiers de ces dernières.

Les cours français des graines oléagineuses sont liés aux cours mondiaux du soja et de l'huile de palme, ainsi qu'à l'équilibre entre offre et demande de chaque espèce. Sur la campagne 2020/2021, les cours des oléagineux augmentent fortement à la Bourse de Chicago, du fait de la hausse de la demande mondiale des graines et des huiles et des craintes sur les récoltes 2021.

Production mondiale de graines oléagineuses				
	2000	2010	2019	2020*
<i>million de tonnes</i>				
Monde				
Soja	161,4	265,2	338,2	363,4
Colza	39,5	60,8	72,1	75,0
Tournesol	26,5	33,1	57,1	51,3
Arachides	34,9	36,9	42,5	42,7
Graines de coton	52,9	43,7	43,0	40,7
UE à 27				
Colza	17,6	10,2	18,0	15,4
Tournesol	9,7	5,4	10,0	10,2
Soja	2,7	1,3	2,8	2,7

Sources : FAO, Commission européenne

Quels élevages sont principalement concernés ?

Les animaux d'élevage sont les principaux consommateurs de protéines végétales, avec près de la moitié de l'alimentation produite chez l'éleveur, le reste étant acheté chez un fabricant ou un fournisseur. Les situations varient selon les filières : les volailles, les bovins laitiers et les porcins sont les plus gros consommateurs d'aliments fabriqués et notamment de tourteaux riches en protéines.

La France importe la moitié de sa consommation totale de tourteaux. Si le secteur de la volaille est le plus dépendant aux importations de soja, son niveau de dépendance est en diminution, alors qu'il tend à augmenter dans d'autres secteurs. Les situations varient également selon les systèmes d'élevage : à même niveau de production et même surface, un élevage laitier en système maïs a besoin d'acheter 8 fois plus de tourteaux de soja qu'un élevage en système herbager. Les utilisations en alimentation animale varient aussi selon les segments de marché. Dans les productions animales « standard » le choix de la matière première se fait essentiellement en fonction du prix de celle-ci. Très compétitif et concentré en protéines de qualité, le tourteau de soja est un ingrédient privilégié. Dans les productions animales liées à des démarches de montée en gamme et de segmentation (bio, non-OGM, durable, local ou zéro-déforestation), des modes alternatifs d'alimentation des animaux peuvent être valorisés. A titre d'exemple, le segment non-OGM représente aujourd'hui 16 % de la production laitière, 21 % de la volaille, et 14 % du porc, et est en forte croissance dans de nombreux pays européens. Pour ce qui concerne les signes de l'origine et de la qualité, bio et AOP, des exigences réglementaires portant sur la localisation de l'aliment et le lien au sol amènent également à valoriser des sources locales de protéines.

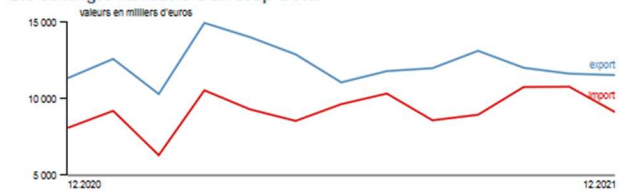
Annexe 13 : Réponse de la DGPE au questionnaire du Sénat sur les additifs pour l'alimentation animale

Les données douanières permettent uniquement de reconstituer les flux en acides aminés, comme indiqué dans le tableau et la figure ci-dessous. On peut constater que la France est exportatrice nette, mais en réalité les flux ne concernent pas les mêmes types de produits et la France est nettement dépendante de l'Asie en certains acides aminés.

ECHANGES MENSUELS décembre 2020 - décembre 2021
Données brutes, valeur en Milliers €, masse en tonnes, pas de quantités spécifiques à ce produit

Mois	12.2020	01.2021	02.2021	03.2021	04.2021	05.2021	06.2021	07.2021	08.2021	09.2021	10.2021	11.2021	12.2021
Exportations	Valeur	11 352	12 618	10 320	14 975	14 041	12 914	11 081	11 819	12 011	13 148	12 036	11 559
	Masse	2 359	2 228	2 078	3 034	2 935	2 817	2 511	2 577	2 004	2 499	2 486	2 302
	Quantités												
Importations	Valeur	8 100	9 219	6 318	10 561	9 316	8 561	9 656	10 351	8 601	8 963	10 781	10 797
	Masse	6 271	5 063	3 103	5 571	3 759	3 012	4 484	4 350	4 205	2 707	4 439	2 423
	Quantités												

Les échanges mensuels d'un coup d'oeil



Les acides aminés représentent en moyenne moins de 0,5 % de la ration de l'alimentation destinée au bétail. Ils sont toutefois indispensables puisqu'ils permettent de maximiser l'assimilation par l'organisme des aliments. Les principaux acides aminés utilisés sont la lysine, la méthionine, le tryptophane et la thréonine. De même, la proportion de vitamines dans les rations est très faible (inf. à 0,1 % de la ration alimentaire) mais là aussi nécessaire pour le maintien à la fois de la bonne santé vétérinaire et de la qualité de la production. Les principales vitamines utilisées en élevage sont les vitamines E, A, B2, D3, D-Calpan, B8, B9 et B1.

Les élevages porcins consomment une part importante des volumes d'acides aminés tels que la lysine, la méthionine, le tryptophane et la thréonine (cette dernière provenant à 100 % de Chine). Les élevages de vaches allaitantes ont principalement recours aux acides aminés tels que la méthionine et la lysine qui, respectivement, augmentent le taux protéique et de matière protéique du lait ainsi que les volumes produits par tête de bétail. Les vitamines A et E sont aussi très utilisées pour renforcer les défenses immunitaires et leur propriété antioxydante. L'aviculture utilise de nombreuses vitamines.

Les principaux fabricants de vitamines sont Adisseo (Chine, contrôlée in fine par Sinochem), BASF (Allemagne), ChemChina (Chine), DSM (Etats-Unis), Jubilant Ingrevia (Inde), Lonza (Suisse). En termes de production de vitamines, l'Inde et la Chine sont les principaux producteurs. Pour les acides aminés, les principaux fabricants sont Ajinomoto (Japon), Amino Chem (Chine), Cheiljedang (Corée du Sud), Conagen (Etats-Unis), DMC biotechnologies (Etats-Unis), Ningxia Eppen Biotech (Chine), Zhangjiagang Huachang Pharmaceutical (Chine).

Le groupe japonais Ajinomoto Food Europe disposait près d'Amiens de la seule usine de production d'acides aminés d'Europe, dont le maintien est régulièrement réinterrogé du fait du fort différentiel de compétitivité avec l'Asie. Cette usine a été rachetée par le groupe français METEX en 2021. Il convient de noter la forte prééminence de l'Asie, et tout particulièrement de la Chine, dans la production d'un

certain nombre d'additifs nutritionnels pour l'alimentation animale (vitamines, acides aminés), laquelle fait l'objet de plaintes concernant les acides aminés pour concurrence déloyale du fait d'un prix de vente à l'exportation plus faible que sur son marché intérieur.

Comme l'indique la liste des entreprises ci-dessus, l'approvisionnement paraît plus diversifié en ce qui concerne les vitamines, les sites de production étant moins concentrés géographiquement tout en étant souvent interdépendants les uns des autres pour les productions des différentes molécules. Du fait de l'importance des économies d'échelle, il existe une spécialisation à l'échelle mondiale des sites industriels en fonction de la vitamine produite. La France est dépourvue de site de production mais, en Europe, BASF (site de Ludwigshafen, en Allemagne) produit des précurseurs chimiques entrant dans l'élaboration des vitamines A et E. On estime que ce seul site allemand de BASF fournit 40 à 45% de la demande mondiale pour ces précurseurs chimiques, notamment le citral.

Concernant la question de la relocalisation, ou plutôt de l'implantation en France, l'obstacle majeure est le fort déficit de compétitivité coût, pour des produits matures avec fortes économies d'échelle, couplé à l'absence d'expertise nationale historique. A titre d'illustration sur le plan industriel, l'emprise du site de BASF à Ludwigshafen (DE) est de près de 8 km² (soit l'équivalent des cinq premiers arrondissements de Paris).

A l'arrière-plan de la nécessité de disposer d'acides aminés pour l'alimentation animale, il y a la dépendance de l'agriculture européenne aux tourteaux de soja. En effet, en permettant de maximiser l'absorption des nutriments issus de l'alimentation animale (principalement composée de tourteaux de soja pour ce qui concerne les porcins), les acides aminés permettent d'optimiser les portions de soja.

La présence de l'usine d'Amiens sur notre territoire constitue un atout pour la France et l'Union européenne qu'il apparaît nécessaire de préserver et de consolider. Parallèlement, le développement de filières française et européenne de production de soja et autres oléoprotéagineux constitue une réponse complémentaire pour consolider notre souveraineté. La présence en Europe de sites de production pour certaines vitamines constitue également un atout et, sur ces sujets, un raisonnement à l'échelle de l'Union européenne est indispensable, la rentabilité des outils productifs ne semble envisageable qu'en couvrant des besoins au niveau international.

Annexe 14 : Les tensions sur les intrants alimentaires nécessaires à l'industrie agro-alimentaire

L'Association nationale des Industries alimentaires (ANIA) et l'Association des entreprises de produits alimentaires élaborés (ADEPALE) ont réalisé un important travail de recensement des tensions d'approvisionnement agricoles intervenues lors de la crise COVID et surtout de la guerre en Ukraine. Il est cependant à noter que certaines des tensions qui ont été remontées apparaissent davantage liées au facteur prix qu'à celui de la disponibilité de produits.

La principale tension observée par les industriels porte sur l'huile de tournesol, la lécithine de tournesol et la glycérine/glycérol de tournesol¹³⁰.

En effet, la Russie et l'Ukraine exportent 80% de l'huile de tournesol dans le monde et il est compliqué de trouver des alternatives pour la lécithine de tournesol, sachant que l'huile de colza était déjà avant la guerre dans une situation tout aussi critique.

La France (et l'UE) est également très dépendante concernant ses approvisionnements en certaines espèces de poissons destinés à la transformation, à la restauration collective et commerciale et à la distribution. Les entreprises sont directement touchées car elles importent ces produits pour les transformer dans leurs usines ou pour les revendre à des distributeurs ou des transformateurs. Les produits arrivent directement de Russie ou transitent par la Chine pour des opérations de découpe mais même dans ce cas, l'origine douanière reste la Russie. Sur le colin, il n'existe pas de substitution possible par une autre origine compte-tenu des volumes nécessaires et des niveaux de prix.

Les ingrédients issus de la transformation de céréales (glucose, sirop de glucose/fructose, maltodextrine, dextrine...) sont également mentionnés par les industriels parmi les sources de tension : de la même manière que pour le blé tendre, pour les produits amidonniers, les pénuries ne sont pas à craindre à moyen terme. En revanche, le renchérissement inédit du prix des céréales, a des impacts extrêmement lourds sur les coûts de production des industriels amidonniers, déjà sévèrement impactés par la flambée du coût du gaz.

Pour les utilisateurs de ces ingrédients, la probable absence de 2 principaux acteurs mondiaux des céréales pour la récolte 2022 pourrait se faire ressentir sur l'offre, déjà très tendue.

Selon les industriels, la déstabilisation du marché de l'œuf et des ovoproduits est forte.¹³¹ D'abord liée à la flambée de cas de grippe aviaire depuis février sur le territoire français et européen, elle est accentuée par les conséquences de la guerre en Ukraine.¹³²

Les utilisateurs font face actuellement à des réductions de leurs livraisons plus ou moins fortes selon le type d'élevage et/ou à des arbitrages à leur détriment pour privilégier la livraison d'œufs coquilles en magasin.

¹³⁰ Principaux produits concernés selon l'ANIA : huiles en bouteille et pour la RHF, biscuits/gâteaux, panification, apéritifs à croquer (snacks salés), nutrition spécialisée, chocolats, plats préparés, produits frits (pommes de terre, poissons, nuggets ...), arômes alimentaires

¹³¹ Principaux produits concernés : œufs et ovoproduits et principales utilisations industrielles : biscuits, gâteaux, viennoiserie, boulangerie, pâtisserie, mayonnaise et sauces

¹³² L'Ukraine est historiquement un grand pays producteur et exportateur d'œufs et d'ovoproduits : 8,94 Mds d'œufs produits en 2020, dont 25% étaient destinés à l'export. L'UE était le premier marché pour les exports d'ovoproduits ukrainiens, avec plus de 15 000 teoc (tonnes équivalent œuf coquille).

En mai 2022, les approvisionnements en graine de moutarde se font toujours sur la récolte 2021. L'impact de la sécheresse au Canada au printemps/été de l'été dernier se fait donc toujours ressentir sur les disponibilités. Pour la France, le fournisseur majeur est le Canada, parce qu'il s'agit de graine brune (plus forte). L'Ukraine fournit la graine blonde (moutarde plus douce). Les fabricants de moutarde font donc face à des difficultés de plus en plus importantes d'approvisionnement en graines de moutarde.

Le blocage des ports russes a aussi un effet sur le cas particulier du lin utilisé en Boulangerie Viennoiserie Pâtisserie car les PME européennes dépendent du lin kazakh qui passe par les ports russes sur la Baltique¹³³.

L'augmentation du prix du gaz a un effet sur la production d'acide phosphorique (levure de panification). Cet élément, indispensable à la multiplication cellulaire de la levure, est actuellement en pénurie en France et en Europe. Le manque identifié pour les prochains mois, a entraîné une réduction de production de la levure de panification disponible. La levure de panification étant essentiellement un produit frais vivant à courte durée de vie, les opérateurs ne disposent pas de stocks de sécurité.

L'UE importe 17,5 M€ de fruits secs d'Ukraine (4ème producteur mondial) dont essentiellement des noix¹³⁴. 25-30% de la production exportable de cerneaux pour la campagne 2021/22 serait encore sur le sol ukrainien. Pour la prochaine récolte, Il existe un risque de désorganisation du sourcing européen en cas de l'absence de l'Ukraine et donc d'inflation.

Enfin, l'industrie agro-alimentaire est également dépendante des ingrédients alimentaires pour l'alimentation humaine, particulièrement des additifs, vitamines, arômes alimentaires et épices, oligoéléments, acides aminés, additifs techniques, etc dont les importations sont fortement concentrées depuis l'Asie, particulièrement la Chine.

133 Production UE : 78 Kt de graines de lin. Imports 2020 : 695 kt. Récolte Canada : - 40 % en 2021

134 L'Ukraine est le 4ème producteur mondial de noix, derrière Chine, USA et Chili

Annexe 15 : Données de l'ADEPALE sur la provenance par catégorie d'additifs alimentaires

ADEPALE - Retour sur l'enquête du Ministère de l'Agriculture sur les situations de dépendance par rapport aux additifs alimentaires

Additifs	Pays de production	Commentaires
Acétate de sodium anhydre (E262)	Chine	Il existe une usine en Europe capable de fabriquer cet ingrédient, mais à un coût plus élevé que l'ingrédient produit en Chine. Par ailleurs, il n'est pas connu à date si l'entreprise européenne sera capable d'assurer les volumes nécessaires à tous les industriels Français ou Européens si ces derniers se reportaient sur cette usine.
Acide ascorbique (E300)	Chine	tension sur la disponibilité et les délais d'approvisionnement ; Pas de production de cet additif en Europe
Acide citrique (E330)	Chine	Il existe des usines en Europe (Autriche, Belgique) capables de fabriquer cet ingrédient, mais à un coût plus élevé que l'ingrédient produit en Chine. Par ailleurs, il n'est pas connu à date si ces entreprises européennes seraient capables d'assurer les volumes nécessaires à tous les industriels Français ou Européens si ces derniers se reportaient sur ces usines.
Acide lactique (E270)	Chine	
Acide lactique (E270)	France	délais de livraison de 12 semaines ; besoin d'acide lactique dans le milieu de la détergence (c'est utilisé aussi comme biocide) + surcroît de consommation dans le milieu de la viande + tensions chez d'autres producteurs de cet additif expliquant aussi les tensions (problèmes de production et fabrications de substitut de plastique qui assèchent la production en tant qu'additif alimentaire)
Ascorbate de sodium (E301)	Chine	pas d'alternative à date en Europe
Ascorbate (type d'ascorbate non précisé)	Chine	tension sur la disponibilité et les délais d'approvisionnement ; Pas de production de cet additif en Europe
Acesulfame-K (E950)	Chine	Il existe au moins une usine en Europe capable de fabriquer cet ingrédient, mais à un coût plus élevé que l'ingrédient produit en Chine. Par ailleurs, il n'est pas connu à date si l'entreprise européenne sera capable d'assurer les volumes nécessaires à tous les industriels Français ou Européens si ces derniers se reportaient sur cette usine.
Sucralose (E955)	Chine	Il existe une usine en Europe capable de fabriquer cet ingrédient, mais à un coût plus élevé que l'ingrédient produit en Chine. Par ailleurs, il n'est pas connu à date si l'entreprise européenne sera capable d'assurer les volumes nécessaires à tous les industriels Français ou Européens si ces derniers se reportaient sur cette usine.
Erythorbate de sodium (E316)	Chine	rallongement important des délais d'approvisionnement ; Pas de production de cet additif en Europe

Glutamate (type de glutamate non précisé)	Chine	Il existe une usine en Europe capable de fabriquer cet ingrédient, mais à un coût plus élevé que l'ingrédient produit en Chine. Par ailleurs, il n'est pas connu à date si l'entreprise européenne sera capable d'assurer les volumes nécessaires à tous les industriels Français ou Européens si ces derniers se reportaient sur cette usine.
Gomme xanthane (E415)	Chine	Il existe une usine en Europe capable de fabriquer cet ingrédient, mais à un coût plus élevé que l'ingrédient produit en Chine. Par ailleurs, il n'est pas connu à date si l'entreprise européenne sera capable d'assurer les volumes nécessaires à tous les industriels Français ou Européens si ces derniers se reportaient sur cette usine.
Pectine (type de pectine non précisé)	UE	
Sorbate de potassium (E202)	Chine	pas d'alternative à date en Europe
Sorbate (type de sorbate non précisé)	Chine	rallongement important des délais d'approvisionnement de Chine Il existe une usine en Europe capable de fabriquer cet ingrédient, mais à un coût plus élevé que l'ingrédient produit en Chine. Par ailleurs, il n'est pas connu à date si l'entreprise européenne sera capable d'assurer les volumes nécessaires à tous les industriels Français ou Européens si ces derniers se reportaient sur cette usine.

Annexe 16 : Tableau entrée/sortie pour les machines IAA (extrait note DGE)

Focus machines pour les IAA (code NAF 2893)

- Solde commercial déficitaire de 98M€ en 2021 ;
- Principaux pays d'importation : Italie, Allemagne, Pays-Bas, Turquie.

NC8	Libellé	Imp.	Exp.	Solde commercial	Principaux pays d'imp.
84371000	Machines pour le nettoyage, le triage ou le criblage des grains ou des légumes secs	10 157	5 371	-4 786	DN, CN, AUT, TK
84792000	Machines et appareils pour l'extraction ou la préparation des huiles ou graisses végétales fixes ou animales (à l'excl. des centrifugeuses, des appareils pour la filtration et des appareils de chauffage)	4 418	3 483	-935	TK, BE, BE ALL
84211100	Écrémeuses centrifuges	871	546	-325	IT
84381090	Machines et appareils pour la fabrication industrielle des pâtes alimentaires (sauf appareils de séchage des pâtes alimentaires et sauf machines à rouler la pâte)	8 450	10 579	2 129	IT
84198120	Percolateurs et autres appareils pour la préparation du café et autres boissons chaudes (sauf appareils domestiques)	57 090	12 118	-44 972	IT, ALL, BE
84388099	Machines et appareils pour la préparation ou la fabrication industrielle d'aliments ou de boissons, n.d.a.	45 201	131 884	86 683	ALL, IT, JP
84342000	Machines et appareils de laiterie pour la transformation du lait en produits laitiers (à l'excl. des appareils réfrigérants ou des installations pour traitement thermique, écrémeuses, centrifugeuses de clairçage, filtres-presses et autres appareils de filtrage)	23 803	26 902	3 099	ALL
84381010	Machines et appareils pour la fabrication industrielle des produits de boulangerie, pâtisserie ou biscuiterie (sauf fours et machines à rouler la pâte)	93 768	86 618	-7 150	IT, PB, ALL
84198180	Appareils et dispositifs pour la cuisson ou le chauffage des aliments (sauf percolateurs et autres appareils pour la préparation de boissons chaudes et appareils domestiques)	192 294	124 743	-67 551	PH, IT, ALL, US

84378000	Machines et appareils de minoterie ou pour traitement des céréales ou légumes secs (autres que les machines et appareils du type agricole, les installations de traitement thermique, essoreuses centrifuges, filtres à air ainsi que machines et appareils pour le nettoyage, le triage ou le criblage des grains ou légumes secs)	11 636	1 452	-10 184	ALL, TK, IT, CH
84379000	Parties de machines et appareils de minoterie ou pour le traitement des céréales ou légumes secs ou pour le nettoyage, le triage ou le criblage des grains ou des légumes secs, n.d.a.	13 143	8 497	-4 646	ALL, IT, CH, DN
84389000	Parties des machines et appareils pour le traitement, la préparation ou la fabrication industriels d'aliments ou de boissons, n.d.a.	181 148	132 074	-49 074	PB, ALL, IT

Annexe 17 : Les tensions sur les emballages nécessaires à l'industrie agro-alimentaire

L'agroalimentaire¹³⁵ est le principal débouché du secteur des emballages plastiques (68%) avec une tendance à la baisse qui s'accroîtra au cours des prochaines années en raison des incitations à réduire l'usage du plastique pour le conditionnement de leur produit¹³⁶.

Les importations sont principalement d'origine UE (79% en 2019), pour un solde commercial déficitaire de 483M€. Les emballages en plastique proviennent majoritairement de France (production : 2,1 Mt/an, mise en marché : 2,4 Mt/an). Les maillons critiques sont plutôt à l'aval de la mise en marché avec des faibles taux de collecte, de régénération et d'incorporation de nos matières premières régénérées (taux français de recyclage des emballages en plastique = 28 % contre 42% en Europe).

Les tensions sur le marché de l'emballage carton-papier, déjà très fortes suite à la crise Covid, s'accroissent encore du fait du conflit russo-ukrainien : la Russie, notamment, constitue un pays « ressource » important pour la fourniture de matière première « papier ».

Outre que la Russie et l'Ukraine sont d'importants fournisseurs de matières premières telles que l'aluminium et le verre, la crise ukrainienne a principalement eu un impact sur la hausse du coût des matières premières¹³⁷, avec des difficultés remontées par les filières plus prégnantes sur les palettes, les boîtes de conserve et le verre.

A titre d'exemple la France a un solde commercial déficitaire en 2021:

- de 46 M€ (67% en provenance d'Espagne) pour les boîtes à conserves en fer ou en acier, contenance < 50 l, à fermer par soudage ou sertissage, des types utilisés pour les denrées alimentaires ;

- de 115 M€ (à 95% en provenance de l'UE) pour les bouteilles et flacons en verre non coloré, pour le transport ou l'emballage commercial de produits alimentaires et de boissons, d'une contenance nominale > 0,33 l mais < 1 l.

Concernant la filière emballage bois, la France est le 3ème producteur d'emballage bois (palette et emballages industriels) avec 12% de la production UE (derrière l'Italie et l'Allemagne) et 2ème pour les emballages plus légers, destinés principalement à l'agroalimentaire. L'Ukraine est le 1^{er} fournisseur de palettes de l'Europe.

Au niveau français, l'approvisionnement en bois pour la production française des emballages bois est à 70% issus de scieries françaises et 30% à l'étranger. L'approvisionnement en emballages bois provient quant à lui de France à 60% et à 40% de l'étranger (essentiellement des palettes simples et réhausées de palette).

¹³⁵ Les développements et données chiffrées ci-après sont issues d'une note de la Direction générale de entreprises (DGE) transmises à la mission en septembre 2022.

¹³⁶ La loi n°2020-105 du 10 février 2020 dite loi anti-gaspillage pour une économie circulaire fixe plusieurs objectifs dont le plus important est celui d'atteindre 100% de plastique recyclé d'ici 2025 et la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici 2040.

¹³⁷ Le surcoût de ces intrants est essentiellement lié à l'inflation du prix européen du gaz qui a eu un très fort impact pour les industriels gazo-intensifs (chimie, engrais, verre, etc.) qui utilisent le gaz comme combustible et comme matière première mais également pour les industriels électro-intensifs (chimie, aluminium, acier, ciment, papeterie, sucrerie, amidonnerie, levurerie etc.) ainsi que des impacts indirects sur les secteurs de l'emballage (aluminium, carton, verre...), les colles, peintures etc...

L'Italie et l'Allemagne s'approvisionnant largement en sciage en provenance d'Ukraine, Bielorussie et Russie pour produire des palettes, la guerre en Ukraine a considérablement impacté leurs productions créant ainsi des tensions sur le marché, tensions que les interlocuteurs sont nombreux à avoir signalées à la mission.

L'ADEPALE a également mentionné la problématique des étiquettes adhésives (dont le besoin s'est fait particulièrement sentir pour mentionner les changements de recette de certains produits) : en effet, le seul producteur européen est un papetier finlandais dont le site de production était bloqué par un conflit social ce qui a impacté de manière importante et durable l'ensemble du secteur.

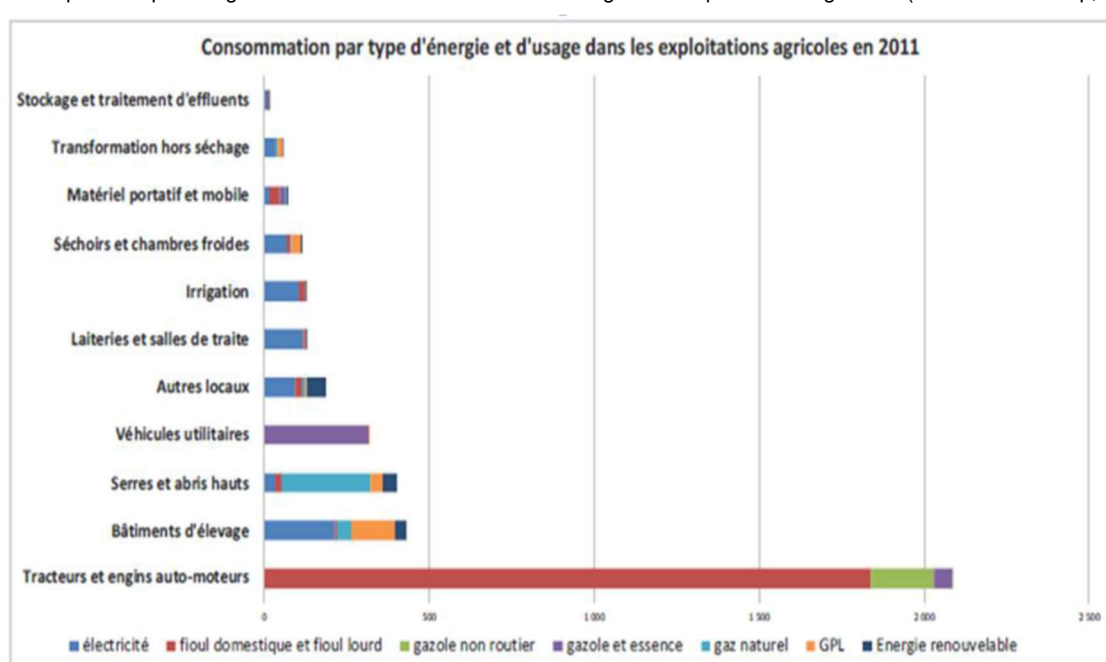
Enfin, il est à noter que Stora Enso, l'un des plus grands producteurs de matériaux d'emballage en Europe, a annoncé qu'il arrêterait toute production et vente en Russie jusqu'à nouvel ordre. Stora Enso possède trois usines d'emballage en carton ondulé et deux scieries de produits du bois en Russie. L'ANIA et ADEPALE craignent de ce fait des pénuries d'approvisionnement en matériaux d'emballage.

Annexe 18 : Etendue et conséquences de la dépendance énergétique de la filière agroalimentaire

Cette dépendance touche aussi bien l'amont agricole que l'activité industrielle de transformation.

La «ferme France»¹³⁸ consomme directement environ 4,1 Mtep d'énergie (chiffre 2017), soit 3 % de la consommation d'énergie finale de la France. Le mix énergétique du secteur est dominé par les produits pétroliers qui représentent 72% de la consommation agricole, suivis par l'électricité (18%). Le gaz représente 6 % des consommations tandis que la part des énergies renouvelables thermiques et des déchets représente 4% de ce mix énergétique.

Répartition par usage des consommations directes d'énergie des exploitations agricoles (en milliers de Tep, Source



Agreste)

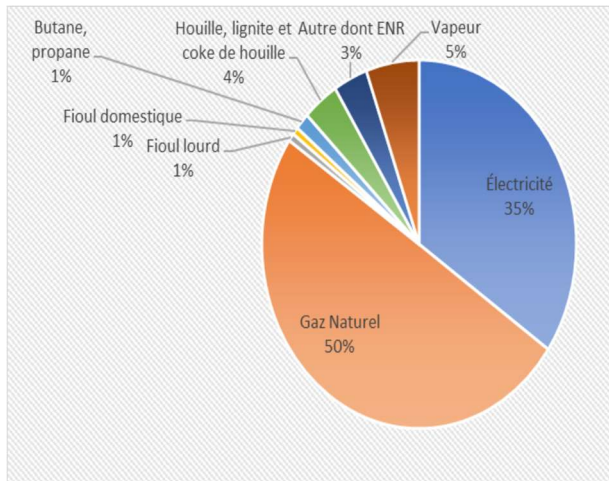
L'industrie agro-alimentaire¹³⁹ est la 3^{ème} filière la plus utilisatrice de l'énergie en France (14%) et la seconde pour le gaz naturel. La facture annuelle d'énergie pour le secteur agroalimentaire avoisine en moyenne entre 2015 et 2019 les 2,5 Md€ pour la totalité des combustibles utilisés. Elle consomme annuellement aux alentours de 28 TWh de gaz pour un coût annuel de 900 millions d'euros. Le gaz représente en moyenne près de 50% du mix énergétique.

Les secteurs de l'industrie sucrière, des produits laitiers et des produits amylacés sont les plus exposés aux variations du prix du gaz, les abattoirs pour ce qui concerne l'électricité.

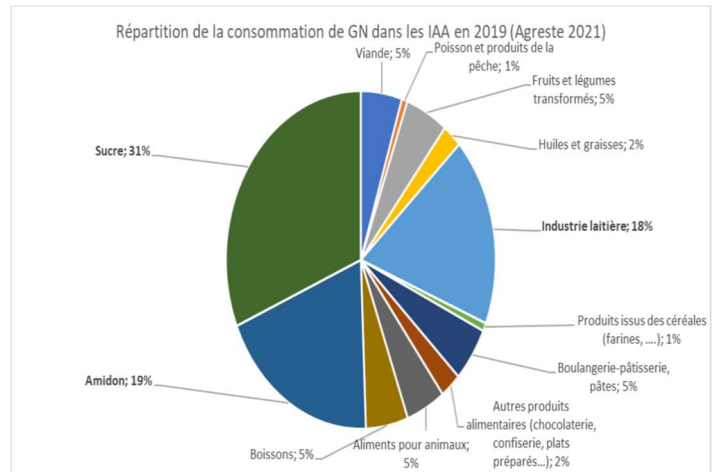
¹³⁸ Les développements et données utilisés sur l'amont agricole sont issues du rapport du CGAAER n°21065 « Décarboner 100 % de l'énergie utilisée en agriculture à horizon 2050 : c'est possible ! » par Hervé Lejeune et Michel Valence, p. 19 et s.

¹³⁹ Les développements et données relatifs à l'industrie agroalimentaire sont issus des supports utilisés par la Coopération agricole et l'ANIA lors de la réunion de la section 2 du CGAAER le 7 novembre 2022 consacrée à l'impact de la crise énergétique sur le secteur agroalimentaire.

Consommation brute d'énergie en 2019 (Agreste 2021)

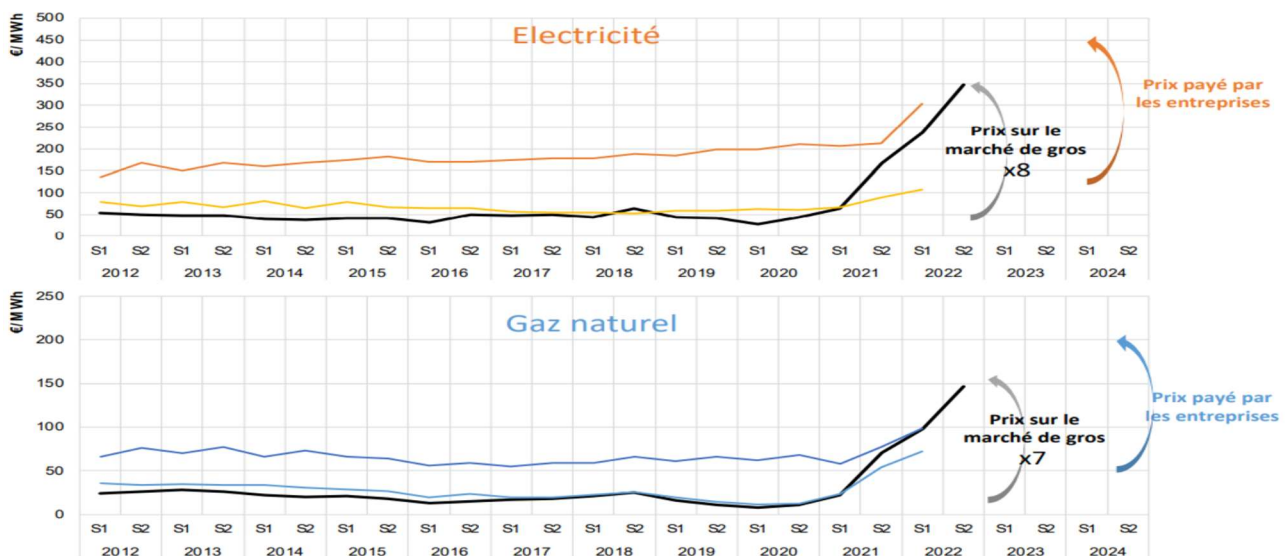


Répartition de la consommation de gaz naturel (Agreste)



2021)

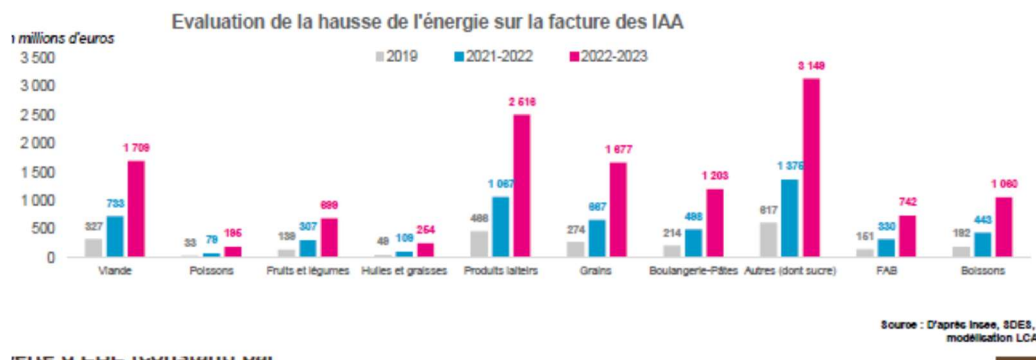
L'explosion des coûts énergétiques, vecteur fondamental de la compétitivité industrielle, à laquelle nous assistons représente dès lors un danger pour l'activité, voire la survie, de certains outils industriels sachant que le choc des prix se matérialise au fur et à mesure de la date de renouvellement des contrats.



Source : EPEX SPOT, TTF, Eurostat

Compte-tenu de ces données, une telle évolution des prix aboutirait selon les projections de la Coopération agricole à une facture de plus de 5,6 Md€ de consommation d'énergie en 2022 soit un surcoût d'environ 3,2 Md€ par rapport à la moyenne habituelle.

Au regard des perspectives des prix attendus en 2023, la facture d'énergie pour les industries alimentaires pourrait atteindre plus de 13 Md€ d'ici fin 2023 avec un effet accru pour les filières les plus énergivores selon ces mêmes projections de la Coopération agricole.



Annexe 19 : Méthode d'analyse des vulnérabilités des importations

Cet encadré est extrait de la note n°274 de la DGT « Vulnérabilité des approvisionnements français et européens.

Encadré 1 : Méthode d'analyse des vulnérabilités des importations

La vulnérabilité des importations d'un pays est ici évaluée par rapport aux pays tiers hors UE-27 pour chaque produit importé. Les produits retenus pour l'analyse sont uniquement ceux qui sont faiblement disponibles sur le marché européen, ce qui est mesuré par des importations extra-européennes supérieures à 50 %. L'analyse s'appuie sur deux indicateurs :

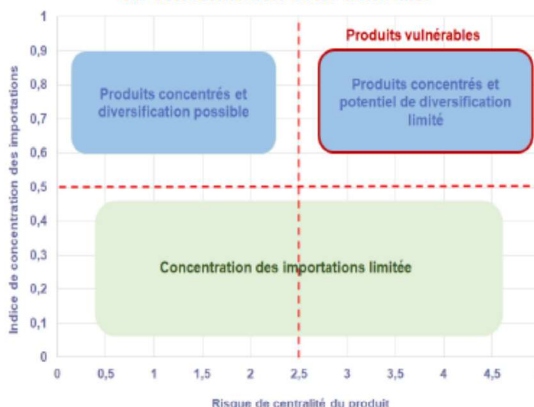
1. Le degré de concentration des pays fournisseurs hors UE-27 des importations du produit. La concentration peut être mesurée par l'indice de Herfindahl-Hirschman (HHI)^a. Plus l'indice est élevé, plus les importations sont concentrées sur un nombre réduit de pays partenaires commerciaux
2. Le potentiel de diversification à court terme du produit, mesuré par le risque de « centralité »^b de celui-ci, qui correspond à la dépendance de l'offre mondiale d'un produit à un nombre limité de pays fournisseurs. Le risque de centralité d'un produit est considéré comme élevé lorsqu'il est supérieur à 2,5 (à ce seuil, le premier pays exportateur du bien au niveau mondial assure environ les deux tiers des exportations mondiales du produit).

On définit un seuil de HHI supérieur à 0,5 pour identifier les importations les plus concentrées et donc vulnérables^c.

La représentation des produits selon leurs niveaux de concentration et de centralité permet d'établir une cartographie des produits importés (cf. schéma 1) :

- Les produits vulnérables car leurs importations sont concentrées et le potentiel de diversification est limité : les indices de concentration et de centralité sont tous deux élevés (respectivement supérieur à 0,5 et supérieur à 2,5) ce qui traduit une forte concentration des importations avec des possibilités limitées de diversification vers d'autres pays fournisseurs.
- Les produits dont la concentration est limitée : il s'agit de produits importés dont l'indice de concentration est faible à modéré (inférieur à 0,5).
- Les produits concentrés pour lesquels la diversification est possible : l'indice de concentration est élevé (supérieur 0,5) mais le niveau de centralité reste faible à modéré (inférieur à 2,5). La concentration des importations face à un choc serait donc élevée, mais il existerait d'autres pays fournisseurs alternatifs, et donc une diversification serait possible. Ce potentiel de diversification n'élimine pas le risque de perturbations dans les importations à court terme de cette catégorie de produits car l'approvisionnement auprès de nouveaux fournisseurs peut nécessiter des délais et des coûts supplémentaires.

Schéma 1 : Cartographie des produits selon leur niveau de concentration et de centralité



Source : Calculs DG Trésor.

- a. L'indice HHI est calculé pour chaque produit à partir de la somme des carrés des parts de marché de chaque pays partenaire. Il est compris entre 0 et 1.
- b. La centralité est mesurée en comparant pour chaque produit les flux d'exportation des pays fournisseurs. Pour plus de détails sur la construction de l'indice voir Y. Kormiyeko, M.Pinat et B. Dew (2017), "Assessing the fragility of global trade: the impact of localized supply shocks using network analysis" *IMF Working paper* 17/30. Ce risque de centralité est mesuré pour chaque produit indépendamment du pays étudié.
- c. À titre illustratif, un HHI des importations de 0,5 peut correspondre à une situation où les deux principaux pays-fournisseurs hors-UE représentent environ 75 % du total des importations extra-européennes.

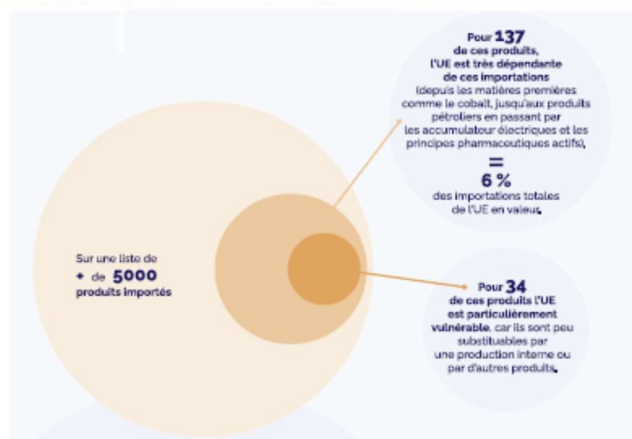
Annexe 20 : Cartographie de la dépendance aux importations industrielles dans l'Union européenne

Les extraits ci-dessous proviennent de l'article « Autonomie stratégique à l'ère du commerce post-Covid : faut-il politiser les chaînes d'approvisionnement ? » de Elvire Fabry et Andréas Veskoukis (Institut Jacques Delors, p. 6 et 7).

2.2 ■ Une cartographie complexe de la dépendance aux importations

L'évaluation des dépendances et capacités stratégiques de l'UE, publiée par la Commission européenne le 5 mai 2021, fournit d'ores et déjà un large aperçu des dépendances critiques dans quatre écosystèmes stratégiques (défense et aérospatiale, industries à forte intensité énergétique, énergies renouvelables, numériques et électroniques, et enfin la santé). La dépendance est mesurée en utilisant trois indicateurs clés : la concentration de la production, l'importance de la demande au sein de l'UE et la capacité à pouvoir remplacer les importations par une production européenne¹⁵.

GRAPHIQUE 2 ■ L'évaluation des dépendances stratégiques de l'UE par la Commission européenne



Source : IJD 2021, d'après le rapport de la Commission européenne SWD (2021) 352 final, mai 2021.

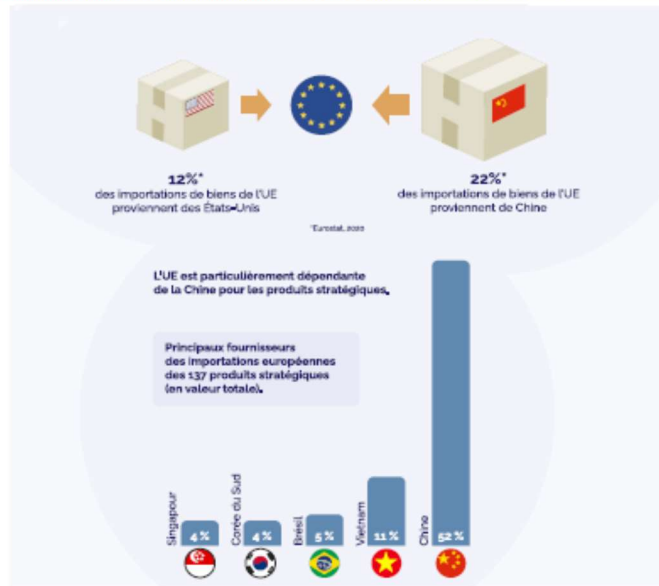
En outre, dans le nouveau contexte géopolitique du commerce mondial, la dépendance à l'égard d'un pays peut devenir problématique, que ce soit pour l'ensemble des importations ou un produit (par exemple, 72,5% de l'approvisionnement européen en nickel, utilisé notamment dans les batteries, vient uniquement de Russie)¹⁷. Or la dépendance globale de l'UE à l'égard des importations chinoises est non seulement importante par rapport aux importations américaines, mais elle est particulièrement élevée pour les 137 produits qui ont été identifiés par la Commission européenne comme stratégiques.

15. MEJEAN I., MARTINEZ A. & GERSCHEL E. 2020. « Comment les chaînes de valeur mondiales ont été victimes du Covid-19 ». *La Revue financière européenne*, avril-mai 2020, p. 41-45.

16. Commission européenne. 2021. « Dépendances et capacités stratégiques », SWD (2021) 352 final, 5 mai.

17. FIOTT D. & THÉODOSOPOULOS V. 2020. "Sovereignty over Supply? The EU's Ability to Manage Critical Dependences while Engaging with the World". ISS, *Brief 21*, décembre, p. 3.

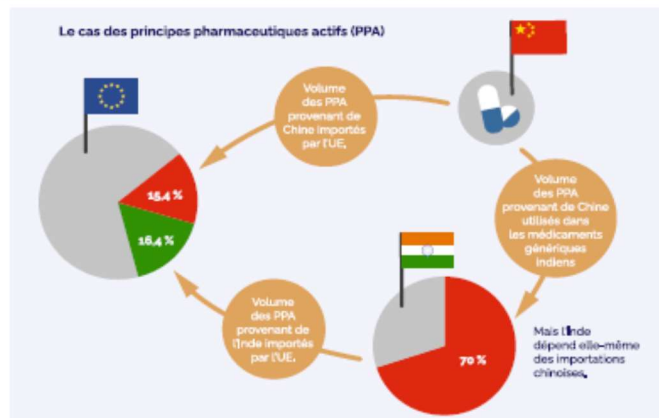
GRAPHIQUE 3 ■ Dépendance de l'UE à l'égard des importations venant de partenaires commerciaux clés



Source : IJD 2021, d'après le rapport de la Commission européenne SWD (2021) 352 final, mai 2021.

En outre, toute évaluation de la dépendance à l'égard d'un pays reste limitée si elle est fondée sur une classification par produits finaux sans mentionner la dépendance à l'égard des biens intermédiaires (matières premières et composants) utilisés par d'autres importateurs. De ce point de vue, la dépendance de l'UE à l'égard des biens intermédiaires chinois augmente rapidement, car les importations en provenance d'autres pays comprennent des biens intermédiaires chinois.

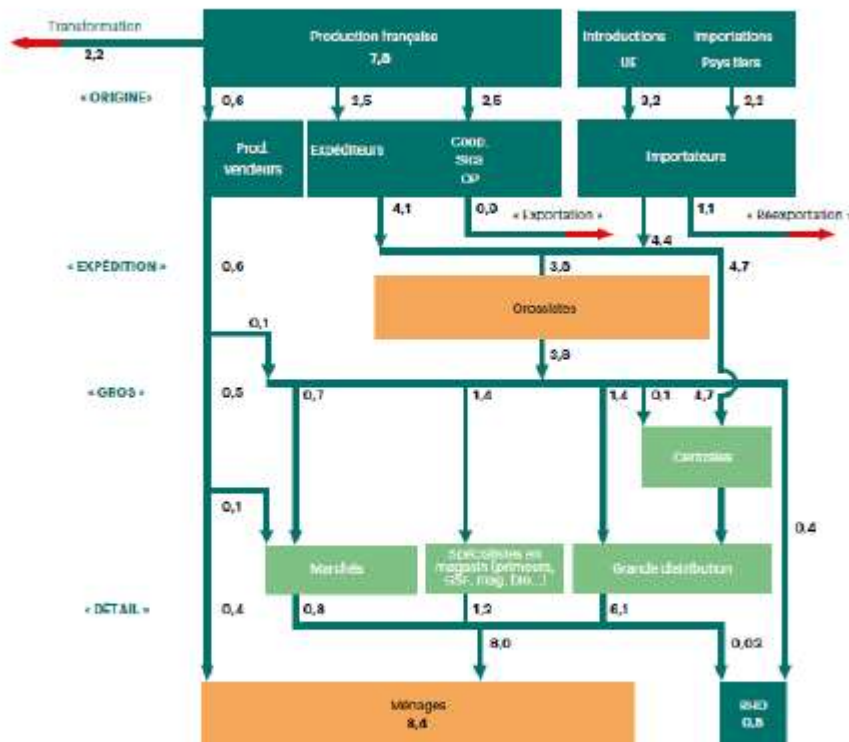
GRAPHIQUE 4 ■ La difficile évaluation de la dépendance de l'UE aux biens intermédiaires chinois



Source : IJD 2021, sur la base du rapport de la Commission européenne SWD (2021) 352 final, mai 2021.

Annexe 21 : Diagramme de la distribution des fruits et légumes frais

Diagramme de la distribution des fruits et légumes frais (hors pommes de terre) en France
en millions de tonnes - Année 2020



Abréviations :
 Expéditeurs : producteurs expéditeurs et expéditeurs GSF - grande surface frais
 Prod. vendeurs : producteurs vendeurs en circuits courts RHD - restauration hors domicile

Sources : diagramme élaboré par le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (Anne-Laure LEVET).
 Infos CTIFL Décembre 2021 N°377. D'après Douanes, SSP, Kantar Worldpanel

Annexe 22 : Les exemples russes et chinois de réduction des dépendances agricoles

Après une phase d'effondrement de sa production agricole jusqu'à la fin des années 90, la Russie a érigé l'agriculture en priorité nationale en 2005 et adopté en 2010 une « doctrine sur la sécurité alimentaire du pays », fixant l'objectif d'atteindre en 2020 la quasi-autosuffisance alimentaire avec des objectifs très ambitieux devant conduire d'une dépendance générale à une indépendance stratégique. Alors qu'elle était encore importatrice de céréales au début des années 2000, la Russie est devenue en 2017 le 1er exportateur mondial de blé. En 2020 pour la première fois, la Russie est devenue exportateur net avec un volume d'exportation de plus de 30M dollars (50% de plus que ses ventes d'armes).

En outre, la stratégie décline également un volet de réduction de la dépendance russe en matière technologique en faisant venir de l'étranger, dans un premier temps, les technologies de pointe ainsi que les compétences, de façon à pouvoir s'approprier ces techniques et les développer en interne¹⁴⁰.

L'approche de Pékin sur la mondialisation et les interdépendances a aussi considérablement évolué, notamment depuis l'escalade des tensions avec Washington en 2018.

Comme le Conseil d'analyse économique le soulignait récemment¹⁴¹, il est très probable que la guerre économique de l'« Occident » contre la Russie accentue les préoccupations des dirigeants de Pékin quant à leurs propres dépendances et vulnérabilités et accélère une évolution vers plus d'autonomie. La stratégie de « double circulation » (*Dual Circulation Strategy*, DCS¹⁴²) définie par le président Xi Jinping en avril 2020 visait déjà à gérer l'interdépendance de la Chine avec le reste du monde en renforçant l'innovation autochtone et l'autonomie.

Cependant, si « l'obsession chinoise de se nourrir elle-même » comme le montre Sébastien ABIS¹⁴³ est toujours affichée au prix d'un volontarisme forcé¹⁴⁴, « la seule réponse productive nationale ne suffit plus et la dépendance alimentaire chinoise s'accroît (...) créant ainsi une double dépendance : la Chine a besoin d'approvisionnement tandis que les exportateurs sont de plus en plus liés aux évolutions de la demande chinoise »¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Pour plus de développement, cf rapport d'information du Sénat sur la souveraineté économique de la France, précité, p. 80.

¹⁴¹ Note du CAE, n°72 « Renforcer la stratégie économique de l'Europe vis-à-vis de la Chine » de Mikko HUOTARI et Sébastien JEAN.

¹⁴² La DCS vise à protéger la Chine des chocs extérieurs en réduisant la dépendance à l'égard de la demande extérieure (exportations vers les économies avancées) par la stimulation de la consommation intérieure, des dépenses de politique sociale et des relations avec les économies en voie de développement.

¹⁴³ Contribution au rapport n°124 de l'Institut Jacques Delors « Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine », p. 106.

¹⁴⁴ <https://theupheaval.substack.com/p/why-is-china-so-obsessed-with-food>

¹⁴⁵ Sébastien ABIS, précité, p.108.

Annexe 23 : Exemples étrangers de stratégies d'approvisionnement alimentaire en période de crise

Extrait du Rapport annuel 2022 de la Cour des Comptes sur la sécurité des approvisionnements alimentaires (p. 13)

Des exemples étrangers de stratégies d'approvisionnement alimentaire en période de crise

Largement répandus après la Seconde Guerre mondiale en Europe, les dispositifs d'approvisionnement (stocks stratégiques, régimes de réquisition etc.) ont progressivement été démantelés. Quelques pays maintiennent néanmoins une politique de sécurisation de leurs approvisionnements.

En Suisse, en raison d'une dépendance importante aux importations en matière alimentaire (taux d'autosuffisance calorique de 59 % en 2015), la politique d'approvisionnement, prévue dans la Constitution, intègre depuis 1955 une composante alimentaire qui repose notamment sur l'obligation de constituer des stocks privés, la réduction des quantités vendues, voire le rationnement et l'optimisation de la production (consignes de priorisation, de prescription des biens à produire et de leur usage final).

L'Allemagne a adopté en 2017 une « *loi sur la fourniture de denrées alimentaires de base en cas de crise d'approvisionnement et mesures de préparation à une crise de l'approvisionnement* », qui donne autorité au gouvernement fédéral pour déclarer une crise de l'approvisionnement et prendre des mesures, y compris en amont à titre de prévention (constitution de stocks de denrées essentielles, obligation d'information sur les stocks).

En Finlande, deux décrets de 2013 et 2018 définissent la stratégie nationale en matière d'anticipation, de gestion et de sortie de crise. En complément du dispositif de stocks, une attention croissante est aujourd'hui portée à la continuité des infrastructures essentielles et au maintien des échanges commerciaux.

Ces stratégies peuvent être portées soit par un organisme public chargé d'assurer la préparation, le suivi des stocks ou les exercices d'anticipation (Suisse et Finlande), soit par un ministère (Allemagne). Le financement des stocks est assuré par le contribuable (Allemagne, pour un coût estimé à 16 M€ par an) ou par le consommateur (Suisse, avec un coût annuel de 12 francs suisse par consommateur).

Annexe 24 : Evaluation des effets des volets « relocalisation » du plan de relance

Le tableau ci-dessous est extrait du Rapport du Sénat relatif à la souveraineté (p. 56) rédigé à partir des données transmises par la Direction générale du Trésor.

UNE POLITIQUE NAISSANTE DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DANS LA « RELOCALISATION » DE LA PRODUCTION DES INTRANTS INDUSTRIELS STRATÉGIQUES

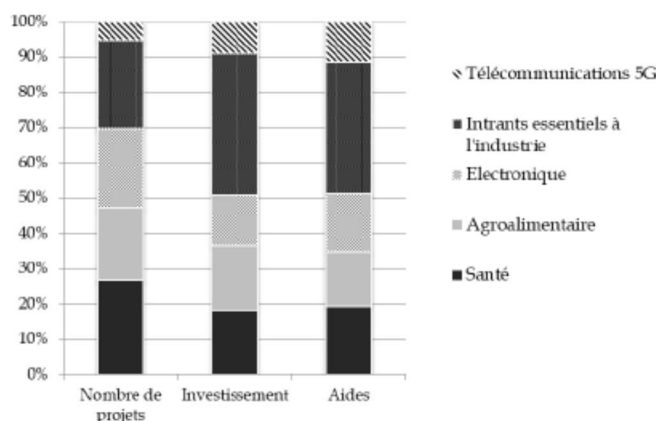
Dans le cadre de l'effort budgétaire en faveur du soutien à l'économie française frappée par la crise économique liée à la pandémie de Covid-19, puis dans le cadre du plan de relance, deux dispositifs d'aide à la « relocalisation » ont été mis en œuvre en 2020 et 2021.

Le premier volet, nommé « Relocalisation : sécurisation des approvisionnements stratégiques » et piloté par l'État, vise à soutenir l'investissement dans des projets de reconstruction de capacité industrielle dans cinq filières stratégiques, répondant ainsi à une logique sectorielle. Les secteurs retenus sont l'agro-alimentaire, la santé, l'électronique, les « intrants essentiels de l'industrie » (chimie, matériaux, matières premières), et les télécommunications 5G. Financé dans le cadre du plan de relance, il a pris la suite des actions lancées dès juillet 2020 et avait bénéficié de crédits budgétaires grâce à un amendement au troisième projet de loi de finances rectificative adopté par le Sénat.

Selon les chiffres relevés par les rapporteurs auprès de l'administration centrale, à la date de rédaction de ce rapport, 477 entreprises bénéficiaires auraient été aidées d'un investissement de l'État au titre du volet « sécurisation des approvisionnements stratégiques ». Parmi celles-ci, 311 seraient des petites ou moyennes entreprises (PME). Au total, les projets retenus dans le cadre des appels à projets représenteraient un investissement industriel de près de 3,2 milliards d'euros, pour un montant total d'aides publiques de 846,5 millions d'euros. L'enveloppe initiale de 600 millions d'euros, réabondée de 250 millions d'euros, a été totalement consommée. Selon la Direction générale

du Trésor, « à titre d'illustration, dans le secteur de la santé, sur les 30 médicaments identifiés en grande tension pendant la crise sanitaire, 24 ont vu tout ou partie de leurs étapes de fabrication en cours de relocalisation sur le territoire ».

Répartition des projets "Relocalisation : sécurisation des approvisionnements stratégiques" soutenus par les crédits du plan France Relance



Source : Chiffres mis en ligne par le Gouvernement.

Le second volet, « Relocalisation : soutien aux projets industriels dans les territoires », vise à mettre en œuvre un investissement coordonné de l'État et des régions dans des projets industriels structurants à l'échelle locale, en s'appuyant principalement sur le programme « Territoires d'Industrie », et sans distinction sectorielle.

Près de 950 millions d'euros ont été consacrés à date à ce volet, également désigné sous le nom de « Fonds d'accélération des investissements industriels dans les territoires », dont environ 700 millions d'euros par l'État, à la suite du ré-abondement de l'enveloppe initialement mobilisée dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 puis du plan de relance. Selon la Direction générale du Trésor, parmi les près de 1800 projets lauréats soutenus, 246 relèveraient d'une relocalisation industrielle, pour un montant total de 115 millions d'euros d'aides.

Dans les premiers bilans publiés par le Gouvernement, celui-ci se félicite que « les investissements engagés par le plan France Relance permettront 23 premières industrialisations en France de technologies jusqu'à présent non maîtrisées sur le territoire, comme la fabrication de plaquettes (wafer) de carbure de silicium pour la fabrication de composants en électronique de puissance, dont 5 conduisant directement à une création d'usines dans des secteurs de dépendance historique vis-à-vis de l'étranger. En matière de relocalisation d'intrants et de composants stratégiques, [...] le plan [...] a permis de soutenir l'émergence d'une filière d'assemblage et de conditionnement de puces de semi-conducteurs, avec un focus sur les composants critiques et de haute valeur ajoutée de petite et moyenne série, prioritaires pour rééquilibrer le poids de l'Asie dans ce domaine ». De même, la Direction générale du Trésor a indiqué que « dans le secteur de la santé, sur les 30 médicaments identifiés en grande tension pendant la crise sanitaire, 24 ont vu toutes ou une partie de leurs étapes de fabrication en cours de relocalisation sur le territoire. »

Annexe 25 : Eléments sur la faisabilité de la décarbonation du secteur de l'industrie alimentaire (note ANIA)

La décarbonation dans les IAA

Note pour le CGAAER

Le secteur IAA travaille sur une trajectoire de décarbonation de l'industrie alimentaire afin d'identifier les possibilités du secteur pour réduire ses émissions de GES.

Cette étude (non finalisée à ce jour) a identifié les axes de décarbonation suivants permettant d'estimer une baisse de 40% d'émissions de GES entre 2015 et 2030

Point de départ année 2015 : 10.3 M TCo2 émis (SNBC2)

Principales caractéristiques du secteur :

- Secteur diffus : 15 000 entreprises avec 98% de PME qui pèsent pour 20-25% des émissions du secteur
- Grande diversité du poids économique de l'Energie avec un poids très important pour les secteurs de la 1^{ère} transformation que sont le sucre, l'amidon et le lait. Malgré tous ces secteurs ne représentent que 65-70% des émissions
- Secteur lié aux production agricole et à leur saisonnalité en particulier pour le sucre et la féculerie. Cette proximité implique que les sites IAA sont à proximité des zones de production agricoles et donc loin des principaux réseaux d'énergie en France surtout électrique
- Les émissions de GES sont principalement liées à l'utilisation de fluides frigorigènes type HFC pour la chaîne du froid et à la production de chaleur par des combustibles fossiles principalement le gaz naturel (env. 25% de la consommation de l'industrie en France)

L'étude a permis d'identifier plusieurs leviers de décarbonation pour la période 2015-2030

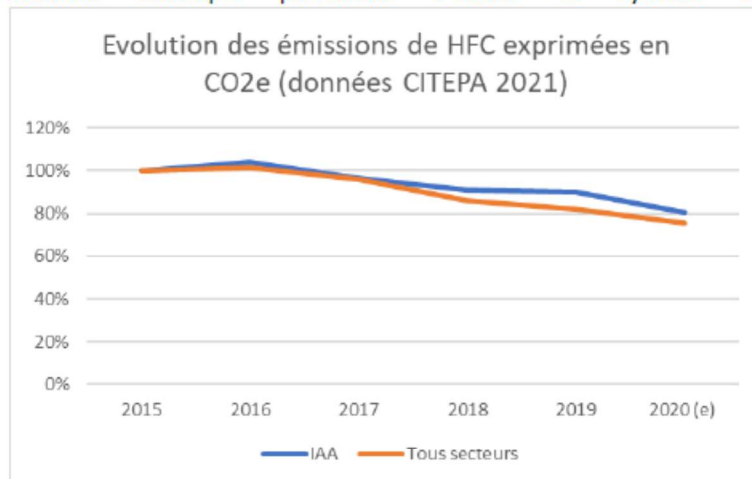
Leviers	Réduction des émissions de GES entre 2015 et 2030 (en MTCO _{2,eq})	% baisse 2015-2030
Réduction de l'usage des HFC	-2,0	-76%
Efficacité énergétique et décarbonation de la production de chaleur	-2,1	
Dont Efficacité énergétique	-0,7	-10%
Substitution du charbon (GN et biomasse)	-0,6	
Méthanisation	-0,1	
Développement de chaudières biomasse (hors substitution du charbon)	-0,6	
Autres leviers	-0,1	
Total	-4,1	-40%

L'atteinte de ce résultats dépendra fortement du maintien dans le temps des régimes d'aide actuellement en place avec des budgets permettant de répondre aux demandes.

Les leviers identifiés peuvent être décrits ainsi :

- **Réduction d'usage des HFC :**

- Il s'agit de remplacer les HFC par des fluides frigorigènes moins ou pas émetteurs de GES. Ceci implique dans la plupart des cas de changer l'intégralité des équipements générateur de froid. La réglementation (règlement f-gaz) et les aides (CEE si couplé à une récupération de chaleur) ou un suramortissement (arrêté en 2022), ont permis de lancer une dynamique de réduction d'utilisation.
- Technique : les technologies existent et sont largement déployées dans le secteur . le maintien de la dynamique passera par la capacité des sites à investir et à trouver des solutions technique permettant d'utiliser le système de CEE.



- **Efficacité énergétique :**

- Estimée à 10% entre 2015 et 2030 : les principaux secteurs énergétivores ont déjà des procédés très optimisés et les gains se heurtent à la thermodynamique. Il est difficile d'estimer le potentiel des secteurs diffus.
- Techniques à déployer :
 - Existantes : on retrouve celles décrites dans le BREF FDM MTD 6 qui peuvent être mise en place après réalisation d'études d'efficacité énergétiques.

- **Production de chaleur et substitutions des combustibles : principal levier**

- **Substitution du charbon et fuel lourd :**
 - Concerne les secteurs du sucre (vers le gaz naturel), alimentation animale (vers le bois énergie) et lait (non défini) pour quelques sites, cette substitution déjà bien avancée en 2022.
 - Technique : pas de difficulté technique mais des investissements très importants. le choix de la substitution dépend des équipements de départ (passage du charbon au bois énergie simple) ainsi qu'à la puissance des installations, la disponibilité de l'énergie de substitution et à la saisonnalité des activités
- **Electrification** : elle n'apparaît pas comme un levier quantifiable car son potentiel est complexe à définir vu la diversité des secteurs et très peu d'études ont abordé le sujet. L'impact de l'évolution de son prix complexifie aussi le problème.

- Frein à l'électrification : la ruralité des sites IAA notamment pour les secteurs très energo-intensifs (délai > 7 ans pour augmenter la capacité d'approvisionnement électrique), variabilité et complexité des prix, ...
- Techniques : si la mise en place de chaudières électrique n'apparaît pas pertinente d'ici 2030, le potentiel d'électrification existe pour une partie des IAA :
 - Pompe à chaleur classique : technologie mature pour des températures de chaleur <100°C mais difficile d'évaluer le rythme de son déploiement. Une promotion plus spécifique est à développer.
 - Four électrique, technique infra-rouges : citées dans la littérature mais pas remontées par les secteurs concernés.
 - Secteurs énérgo-intensifs : la difficulté est d'implémenter les techniques ci-dessous dans les schéma thermiques existantes
 - RMV (recompressions mécanique de vapeur) : technologie existante qui se déploie quand c'est pertinent . Secteurs : sucre, amidon, lait,...
 - Pompes à chaleur haute température (120-140°C) : technologie émergente qui rentre juste en phase industrielle. Des études sont en cours pour en implémenter plusieurs d'ici 2030. La difficulté étant de les implanter dans des schémas thermique existant. Secteurs : tous ceux utilisant de la chaleur > 100°C
- **Méthanisation :**
 - Potentiel complexe à estimer car une partie des matières fermentescibles est utilisée dans des méthaniseurs extérieurs qui ne peuvent servir à décarboner la filière.
 - Effluents et déchets : si on tient compte du point au-dessus, le potentiel est limité à moins de 10% des besoins du secteur et très variable suivant les filières
 - Sous-produits : l'utilisation de certains sous-produits actuellement valorisé en alimentation animale (voir cas du sucre) pourraient être utilisé en énergie et permettre de maintenir la compétitivité des production principales
 - Technologie : existante et à adapter à chaque cas
 - Technologie du futur : la gazéification hydrothermale est une solution prometteuse particulièrement adapté au matières humide générée par le secteur. Disponibilité : autour de 2030 ?
- **Combustion de la biomasse :**
 - Bois énergie :
 - bien adapté au secteur des IAA pour des PME et ETI. Les technologies sont matures.
 - Risques : disponibilité des ressources et investissement important avec une hausse des couts particulièrement forte ces 2 dernières années
- Autres leviers identifiés :
 - Déjà cité : gazéifications hydrothermale en cours de développement
 - CCS/CCU : notamment par la capture du CO2 biogénique issu de la fermentation
 - CSR : quelques projets de chaudière CSR
 - Autres techniques non identifiées à ce jour.