

Entre logique sectorielle et logique territoriale : quel positionnement pour les aides aux industries agroalimentaires ?

Le dispositif d'aide aux industries agroalimentaires (IAA), prévu par le règlement de développement rural (RDR) européen, se fonde sur le présupposé que des soutiens à l'investissement permettent d'améliorer la compétitivité d'un secteur et de consolider la situation des exploitations agricoles concernées. L'évaluation de ce dispositif, tel qu'il a été appliqué en France de 2000 à 2006, montre la difficulté de mettre en évidence les bénéfices de la dynamique industrielle pour l'agriculture et les territoires, alors qu'apparaît une efficacité pour les entreprises. Au niveau national, la logique sectorielle a généralement dominé, favorisant la compétitivité des filières sans intégrer les enjeux environnementaux et sociaux. Au niveau régional, c'est à l'inverse la pertinence économique qui a pu être mal appréciée, avec un ciblage parfois insuffisant des aides. À court terme, une gestion pluraliste de la procédure d'instruction permettrait de mieux combiner les différents types d'enjeux. À plus long terme, un champ d'investigation important reste ouvert sur les leviers d'une bonne articulation entre dynamiques économiques, sociales et environnementales. Au-delà d'une amélioration du positionnement des aides, ces travaux pourraient contribuer à préciser les fondements d'un mode de développement économique dit « durable ».

L'articulation entre l'activité des entreprises et les composantes territoriales est plus ou moins harmonieuse. C'est un enjeu important de développement et les pouvoirs publics ont pour rôle de contribuer à amorcer le cercle vertueux d'une activité économique au service du territoire, et réciproquement. Mais pour encourager les synergies, réguler les antagonismes, la voie est souvent étroite pour une intervention pertinente et efficace.

Le RDR européen¹ comporte un dispositif de soutien à l'investissement dans les IAA qui s'inscrit totalement dans cette problématique, en partant du présupposé que la dynamique industrielle génère des effets positifs pour la production agricole et les territoires. La mise en œuvre en France de ce règlement, dans le cadre du PDRN (Plan de développement rural national) 2000-2006, a fait l'objet d'une évaluation² qui a mis en évidence les difficultés à assurer cette bonne articulation. En effet, l'un des principaux constats est que l'orientation des soutiens est dictée soit par une approche sectorielle, soit par une approche territoriale, mais que ces enjeux restent trop rarement combinés. Ces tra-

voux peuvent ainsi servir de base à une réflexion plus large, visant demain à mieux positionner les aides aux IAA.

Dans une première partie, nous reviendrons sur le présupposé du RDR quant aux retombées positives pour l'agriculture et le territoire de l'investissement dans les IAA (1). Nous verrons ensuite ce que l'évaluation du PDRN a constaté en la matière (2). Enfin, des pistes de réflexion seront proposées pour préciser le champ d'intervention des pouvoirs publics (3).

1 - Les liens IAA-agriculture-territoire présupposés dans le règlement de développement rural

Le règlement européen mentionne « qu'il importe qu'une politique de développement rural ait pour objectifs la restauration et le renforcement de la compétitivité des **régions rurales** et donc contribue à la sauvegarde et à la création d'emplois dans ces régions »³, et que les investissements aidés doivent contribuer à « l'accroissement de la compétitivité **des**

produits », et à « l'amélioration de la situation du secteur de **production agricole de base** concerné » grâce à « une participation adéquate des producteurs des produits de base aux avantages économiques qui en découlent »⁴.

Une logique de compétitivité source de dynamisme

Le règlement présente deux modes d'amélioration de la compétitivité, qui peuvent d'ailleurs être conjugués : d'abord l'accroissement de la valeur des produits, ensuite la réduction des coûts de production (rationalisation des processus, économies d'échelle, etc.). L'intérêt économique d'une telle dynamique est clair, puisqu'elle permet de créer plus de valeur pour un même volume produit.

Mais cette approche néglige un troisième objectif auquel de nombreux investissements répondent également : le dévelop-

1. Règlements CE n° 1257/1999 et 1698/2005.

2. ADE, Pollen Conseil, Edater, Evaluation *ex post* du Plan de développement rural national, décembre 2008.

3. Règlement CE n° 1257/1999, considérant 6.

4. Règlement CE n° 1257/1999, art 25.

pement des volumes commercialisés. Si ces volumes supplémentaires correspondent à des créneaux inexploités auparavant, il y a un réel bénéfice pour les territoires. En revanche, s'il s'agit de conquérir des parts de marché au détriment d'opérateurs concurrents, l'intérêt pour les territoires est plus discutable et les aides publiques peuvent introduire des distorsions.

Enfin, pour les secteurs dans lesquels la pression concurrentielle est très forte, l'amélioration de la compétitivité permise par un investissement peut ne conduire qu'au maintien d'une activité qui aurait disparu si elle n'avait pas évolué. Le bénéfice est alors à apprécier en tant que « non perte ».

Des effets non souhaités peuvent apparaître

Les bénéfices économiques présentés ci-dessus peuvent être plus ou moins en phase avec la dynamique territoriale. La rationalisation des processus, notamment, passe souvent par une amélioration de la productivité du travail et donc une dégradation de l'emploi, à volume produit constant. Elle peut aussi conduire à privilégier certains bassins de production dotés d'avantages comparatifs, et entraîner une forte concentration et spécialisation géographiques de la production agricole. Or, la concentration entraîne un risque accru face aux aléas climatiques, tandis que la spécialisation d'une région la rend plus sensible aux difficultés conjoncturelles d'un secteur. La concentration géographique pose également des problèmes de cohésion territoriale.

Au-delà de l'augmentation globale de valeur ajoutée visée par le dispositif, un indicateur plus qualitatif devrait ainsi être pris en compte pour mesurer le bénéfice territorial de l'activité économique. En effet, pour une même augmentation de valeur ajoutée, l'emploi, le respect de l'environnement, l'identité et l'image peuvent être plus ou moins développés. Par exemple, en vinification, la valeur ajoutée reste pauvre en emploi (forte mécanisation), mais l'image régionale peut être en jeu. De même, la valeur ajoutée d'une innovation sur un produit de découpe de volaille peut être riche en emploi, mais fortement génératrice de déchets.

Le lien production agricole-industrie est difficile à maîtriser

En ce qui concerne plus particulièrement les retombées positives pour l'agriculture de l'investissement dans les IAA, le RDR préconise « une participation adé-

quate des producteurs des produits de base aux avantages économiques qui en découlent ». L'imprécision de cette formule est révélatrice du fait que si l'agriculture est intimement liée à son aval, la teneur de ce lien est difficile à cerner. L'investissement industriel peut être bénéfique à la production par une amélioration de la rémunération du produit, une augmentation des volumes commercialisés ou une sécurisation des débouchés.

Concernant la rémunération, les gains de productivité globale de l'industrie permis par les investissements peuvent amoindrir la pression sur le prix d'approvisionnement négocié avec la production agricole. Or ces gains de productivité restent globalement faibles dans les IAA⁵, et leur éventuelle répercussion dépend aussi des rapports de force entre production et transformation. Par ailleurs, une hausse de la valeur du produit peut être liée à des critères de qualité. Dans ce cas, la rémunération n'est améliorée que si l'augmentation de la valeur est supérieure à l'augmentation des coûts permettant de fournir la qualité souhaitée.

L'augmentation des volumes est intéressante dans le cas d'une production agricole en situation de sur-capacité, en améliorant la rentabilité des investissements réalisés. Dans le cas contraire, la faiblesse des économies d'échelle en agriculture ne rend pas l'augmentation des volumes intéressante en soi. Le bénéfice potentiel doit être estimé au regard des investissements nouveaux à réaliser.

La sécurisation des débouchés passe par la viabilité et la pérennité de l'opérateur d'aval, mais aussi par sa politique d'achats. Celle-ci peut être plus ou moins étroitement liée à l'agriculture locale par une identification de qualité et d'origine et/ou par un contrat, qu'il soit coopératif ou privé. Mais il y a une grande variabilité dans le degré de réussite des appellations et labels, qui tient à la qualité de la coordination interprofessionnelle de la démarche et de la stratégie commerciale dont elle fait l'objet. Le contrat, quant à lui, est un outil de formalisation des besoins réciproques du producteur et du transformateur, mais il ne garantit pas de débouché à long terme. La qualité du dialogue amont-aval autour de la formalisation et de l'anticipation des besoins est ainsi un facteur important d'ancrage territorial.

Les investissements réalisés dans les IAA n'induisent donc des effets positifs sur l'agriculture et sur le territoire qu'à certaines conditions, et il faudrait différencier

le soutien en fonction de l'estimation des bénéfices attendus. Or, toute la difficulté tient à cette estimation. Il y a un enjeu fort lors de l'instruction des demandes d'aide, qui mérite que les outils d'appréciation de l'intérêt général porté par un projet d'investissement soient approfondis.

2 - Les aides du PDRN : efficaces pour les entreprises aidées, plus discutables au regard des territoires

L'examen précédent du présupposé du RDR peut être enrichi par une confrontation aux conclusions de l'évaluation *ex post* du PDRN 2000-2006. Celle-ci montre que les aides ont généralement accompagné une dynamique intéressante des entreprises bénéficiaires, mais que les enjeux territoriaux n'ont pas été suffisamment intégrés, face à une approche sectorielle mieux maîtrisée par les décideurs.

Les aides du PDRN parmi d'autres dispositifs

Le PDRN permet de soutenir les investissements matériels des industries traitants des produits agricoles, en privilégiant les secteurs de la première transformation. C'est le principal dispositif d'aide spécifique aux IAA, mais d'autres fonds interviennent : POA (prime d'orientation agricole), FISIAA (fonds d'intervention stratégique des industries agroalimentaires), Offices, collectivités territoriales. D'autres dispositifs portent aussi sur d'autres types d'investissement (investissements immatériels, innovation), et ne sont pas nécessairement spécifiques aux IAA. L'évaluation ne traite donc que d'une partie des aides publiques aux IAA.

Des effets positifs au niveau de l'entreprise

L'évaluation révèle que les aides ont permis d'encourager la dynamique d'investissement. La dépense publique totale de 330 millions € sur 7 ans a touché suivant les secteurs entre 9 % et 20 % des établissements, et entre 12 % et 48 % de l'ensemble des investissements corporels. Les bénéficiaires présentent des évolutions plus fortes que les non bénéficiaires quant à leur chiffre d'affaires, leur niveau de valeur ajoutée et les effectifs employés. D'après l'enquête auprès des investisseurs, l'aide a permis de

5. Cf Butault JP. « La relation entre prix agricoles et prix alimentaires » - *Revue française d'économie* n°2/vol XXIII.

mener les projets concernés plus rapidement et avec plus d'ambition que si l'aide n'avait pas été accordée.

Une approche sectorielle dominante

De fait, la *logique sectorielle* a dominé dans le financement de projets nombreux et importants. La survenue de crises économiques sectorielles (surcapacité en volailles, crise de valorisation dans le lait, etc.) a incité à une mobilisation des crédits sur des priorités sectorielles nationales.

Dans les cas où c'est la *logique territoriale* qui a dominé, la pertinence économique du projet a été parfois négligée. « La force des liens sociaux au niveau des territoires a pu générer une rigidité dans la prise des décisions amenant à des investissements contre-productifs (fusions contre nature, surcapacités, etc.) »⁶. Dans le Midi par exemple, le dispositif a largement soutenu les coopératives viticoles en difficulté face au triple mouvement de baisse des surfaces en vigne, de baisse des volumes récoltés et de renforcement de la pression du marché. Ce soutien a certainement permis d'amortir la violence de la crise pour les territoires concernés. En revanche, au regard de l'objectif de compétitivité, la pertinence de certains projets financés peut être critiquée : viabilité mal évaluée (fermeture ou dépôt de bilan dans les 3 ans suivant l'investissement) ; têtes de restructuration pas identifiées ni ciblées ; et « l'accumulation d'investissements du même type au sein d'un territoire a conduit à des surcapacités »⁷. Il en est de même dans le centre-ouest pour le soutien apporté à certains abattoirs en situation de surcapacité.

Enfin, dans certains cas, une *bonne articulation entre les logiques sectorielle et territoriale* a toutefois été soulignée par l'évaluation. « Dans les régions au sein desquelles la compétition européenne fragilise la compétitivité des filières, la mesure a constitué le complément logique de la politique mise en œuvre en amont pour protéger la production agricole par la segmentation qualitative (signes d'identification de qualité et d'origine). Plusieurs régions ont ainsi réussi à trouver une cohérence entre la gestion de la mesure et les enjeux de leurs territoires (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Franche-Comté) »⁸. Les facteurs identifiés comme déterminants de cette réussite ont été : l'insertion du dispositif dans une stratégie plus large en partenariat étroit entre les services de l'État, le Conseil régional, les Offices concernés et les organisations professionnelles ainsi qu'une bonne iden-

tification des enjeux régionaux, et une modulation significative des taux d'aide en fonction de ces enjeux.

Des modalités de mise en œuvre à adapter

L'adéquation difficile entre les approches territoriale et sectorielle tient en partie au mode de mise en œuvre des aides. Les critères d'attribution étaient en effet déterminés au niveau national par des circulaires sectorielles et la marge de modulation laissée aux régions était limitée. La procédure d'instruction des dossiers était répartie entre les services nationaux et régionaux de l'État en fonction de la taille du projet : niveau national pour les projets supérieurs à 1,5 million € d'investissement et niveau régional pour les projets de taille moindre. L'instruction des dossiers fut centralisée dans 25 % des cas, ce qui représentait 60 % des engagements. Ces modalités de mise en œuvre laissaient peu de place à la prise en compte des enjeux territoriaux.

En outre, la définition des enjeux sectoriels était mieux maîtrisée par les décideurs qui disposaient de rapports faisant référence⁹. La mise en œuvre de cette mesure du PDRN était également étroitement liée à celle de la POA, dispositif préexistant et historiquement géré sous l'angle sectoriel. Face à cette expertise et cette expérience disponibles sur le plan sectoriel, les références manquaient sur l'examen de la pertinence territoriale d'un projet, ce qui n'a pas aidé les décideurs à intégrer ces enjeux.

Pour la période 2007-2013 qui suit, dans le cadre du Plan de développement rural hexagonal (PDRH), l'intention a été de renforcer la dimension territoriale du dispositif en le ciblant sur les petites et moyennes entreprises (PME) et en décentralisant totalement la procédure d'instruction au niveau régional. Or, les conclusions d'évaluation évoquées plus haut montrent que la régionalisation de l'instruction ne permet pas toujours d'intégrer les enjeux économiques. En outre, le soutien apporté de façon dispersée par les régions risque d'alimenter stérilement les concurrences entre territoires.

3 - Comment se donner les moyens de mieux cibler les aides à l'avenir ?

L'évaluation révèle que l'objectif territorial du PDRN a été supplanté par d'autres logiques qui se sont imposées, d'une

part par leur caractère d'urgence s'agissant de crises et, d'autre part, du fait de leur antériorité et d'une forme de « savoir-faire » de l'intervention sectorielle. Une meilleure adéquation entre les objectifs poursuivis et les instruments mis en place doit donc être recherchée, ainsi qu'une meilleure maîtrise des enjeux territoriaux et des modes d'intervention correspondant.

Clarifier les objectifs

La difficulté à porter un jugement issu de l'évaluation du PDRN tient en partie à la diversité des objectifs qui ont pu être poursuivis, directement ou indirectement. L'objectif explicite du programme est l'amélioration de la compétitivité, mais l'examen du cadre national mis en place et des projets soutenus révèle d'autres objectifs plus implicites : pilotage de filières, gestion de crises, etc. Des objectifs clarifiés appellent ainsi la mise en place d'instruments spécifiques.

Si le *pilotage des filières* s'est ainsi imposé dans le PDRN, c'est que les instruments qui lui sont dédiés sont insuffisants. Avec le désengagement de la politique communautaire sur le pilotage sectoriel, des investigations importantes seraient à mener sur une nouvelle ligne de partage des responsabilités entre pouvoirs publics et opérateurs privés, sur la nature des régulations nécessaires et sur l'échelle territoriale de leur mise en œuvre.

La nécessité d'assurer la *gestion des crises* sectorielles survenues au cours de la période s'est également imposée dans le PDRN. Le manque d'outils d'intervention spécifiques à la gestion de crise oblige les décideurs à « faire feu de tout bois » quand les difficultés surviennent. Les interventions d'urgence priment ainsi sur les anticipations de plus long terme.

La recherche de *compétitivité*, qui est un objectif partagé par la plupart des politiques publiques, peut également se traduire par différents types d'instruments. Pour éviter de fausser le jeu concurren-

6. ADE, Pollen Conseil, Edater, Evaluation *ex post* du Plan de développement rural national, décembre 2008.

7. ADE, Pollen Conseil, Edater, *op. cit.*

8. ADE, Pollen Conseil, Edater, *op. cit.*

9. Rapport Perrin 1999 pour les volailles de chair ; Rapport Trédé 2004 pour le lait ; Rapport Porry 2004 pour le porc.

tiel, les pouvoirs publics ciblent généralement le soutien sur l'innovation technique et organisationnelle (« clusters » et pôles de compétitivité). Ils ciblent également des marchés nouveaux ou l'exportation, pour éviter d'alimenter les concurrences sur le marché intérieur.¹⁰ Or l'ancrage territorial des IAA présente des particularités qui peuvent ne pas correspondre à ces dispositifs (signes d'identification de l'origine, lien au sol de l'approvisionnement agricole, etc.). C'est dans ce cadre que se situent les aides aux IAA du PDRN et, pour améliorer leur positionnement, une meilleure compréhension de leurs effets économiques et territoriaux est à rechercher.

Mieux comprendre et mesurer les impacts des aide à l'investissement

L'évaluation révèle la difficulté de définir des critères de ciblage des aides qui permettent de s'assurer de retombées territoriales positives, tout en évitant d'introduire des distorsions de concurrence.

Tout d'abord, comment apprécier les combinaisons d'objectifs ? Un même projet d'investissements intègre la plupart du temps une diversité d'objectifs. Comment juger de la pertinence du soutien public lorsque une partie des objectifs répond à l'orientation souhaitée et l'autre non ? (Par exemple, si la mise en place d'une nouvelle ligne de transformation permet de diversifier la qualité produite et de mieux répondre au marché, tout en réduisant la main-d'œuvre et en augmentant les consommations d'énergie).

De même, comment apprécier la combinaison des effets à court et long termes, au niveau local et niveau global ? L'évaluation a montré que le soutien apporté permettait dans certains cas de préserver l'emploi à court terme, mais pouvait contribuer à retarder des restructurations qui auraient permis aux acteurs concernés de mieux se positionner à long terme. Dans d'autres cas, l'emploi abandonné sur un territoire peut bénéficier à un autre territoire et permettre à une filière d'être globalement plus compétitive. Quel terme et quelle échelle géographique faut-il privilégier ?

Enfin, comment évaluer l'ancrage territorial des IAA ? Celui-ci résulte de différents facteurs dont on cerne mal l'influence relative : proximité des bassins d'approvisionnement et/ou de consommation, historique, identité, attractivité du territoire pour l'activité

concernée (environnement social, fiscalité et politiques locales de soutien, infrastructures, etc.), qualité du dialogue amont-aval.

Les pistes possibles

La question de l'articulation secteur/territoire se rapproche de celle de la prise en compte, dans l'activité économique, des externalités sociales et environnementales qu'elle génère. Une des pistes est de *réintégrer les externalités* dans le fonctionnement de l'économie en leur attribuant une valeur. C'est le principe qui fonde les bourses de droits à polluer, la fiscalité écologique et, d'une certaine façon, la fiscalité en général. Mais la difficulté tient justement à l'identification de ces externalités et à la mesure de leur valeur.

Une autre façon de plus en plus courante de concilier les deux approches est de soumettre l'attribution des aides destinées à favoriser la performance économique au *respect de conditions* liées aux intérêts du territoire : maintien de l'implantation géographique et de l'emploi, conditions environnementales, etc. La difficulté tient cette fois au contrôle du respect de ces conditions et au fait qu'elles portent souvent sur plusieurs années après le paiement de l'aide.

Dans une certaine mesure, le *mode de gouvernance* peut contribuer à compenser le manque de grille d'analyse permettant d'intégrer la diversité et la complexité des enjeux. Il s'agit alors de s'assurer que toutes les parties concernées (filières, élus, entreprises, salariés, écologistes) soient représentées de façon équilibrée lors de l'instruction des demandes, pour que le compromis entre les enjeux qu'elles portent se dessine à l'issue du débat. Mais il s'agit d'une procédure lourde, tant pour les gestionnaires que pour les représentants en question, dont la disponibilité est limitée. Il semble cependant nécessaire de prévoir *a minima* un expert sectoriel et une coordination nationale pour l'instruction des aides régionales.

D'une façon plus générale, il a été souligné que la qualité du *dialogue amont-aval* est un élément important de l'ancrage territorial des IAA. À ce titre, la dynamique interprofessionnelle, la mutualisation d'informations économiques et le dialogue entre organisations professionnelles sont à encourager.

Les cadres communautaire et national de l'aide aux IAA pour le développement rural sont conçus « au mieux » compte tenu des références disponibles. La Commission européenne cible les PME pour limiter les distorsions, mais ce critère de taille est insuffisant pour refléter l'ancrage territorial de l'activité. La France, après avoir privilégié une approche sectorielle, décentralise la procédure d'instruction au niveau régional pour mieux tenir compte des territoires, mais court de ce fait un risque de dispersion et de manque d'efficacité du soutien. Enfin, la condition de « participation adéquate des producteurs », censée garantir la place de l'agriculture, semble difficile à maîtriser. Faute de références permettant de mieux cibler ces aides, la gouvernance est une première piste sur laquelle l'attention peut être portée.

À plus long terme, les leviers de l'intervention publique permettant de stimuler l'activité économique, sans hypothéquer les ressources sociales et environnementales nécessaires à l'avenir, doivent être mieux identifiés. On s'approche en cela de la problématique plus générale du développement durable. Cette notion est en effet aussi largement partagée qu'elle est vaguement définie. Le concept paraît clair, mais les moyens d'y parvenir sont loin d'être identifiés et encore moins partagés. Il y a là un champ d'investigation important pour un positionnement pertinent et optimisé des aides publiques.

Sophie Leenhardt

Bureau de l'Évaluation
et de l'analyse économique

**Sous-direction de la Prospective
et de l'Évaluation**

10. DATAR, *La France, puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires*, 2004.

**Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
Secrétariat Général**

Service de la statistique et de la prospective
Sous-direction de la prospective et de l'évaluation
12 rue Henri Rol-Tanguy - TSA 70007
93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Tél. : 01 49 55 85 05
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald
Rédacteur en chef : Bruno Héroult
Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution
© 2009