

## STRATEGIE 2025 DES FILIERES AGRICOLES

### SYNTHESE DES ENJEUX ET ORIENTATIONS STRATEGIQUES PARTAGES

Nous nous sommes attachés, dans une première partie, à aborder les enjeux relatifs à la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, dans un contexte de perte de compétitivité, en les regroupant sous trois thèmes :

- *Faire face aux aléas, à la volatilité des prix et renforcer la résilience ;*
- *Renforcer la gouvernance et les démarches de coopération au sein des filières et entre filières ;*
- *Formaliser des stratégies commerciales, développer les échanges, consolider et cibler les orientations à l'exportation*

Dans une seconde partie sont traitées les questions relatives au contexte et aux conditions d'exercice des activités des filières :

- *Préserver l'accès de l'agriculture au foncier*
- *Assurer les investissements de modernisation et d'innovation*
- *Maîtriser les coûts de production, le niveau des charges, clarifier le cadre réglementaire.*
- *Mieux communiquer sur l'identité des filières, améliorer leur image dans la société et auprès des futurs agriculteurs, assurer le renouvellement des producteurs et la diversité des productions*

### **Faire face aux aléas, à la volatilité des prix, renforcer la résilience**

L'exposition forte aux aléas économiques est un enjeu à l'importance croissante, qui s'inscrit durablement dans le paysage économique d'ensemble des filières, et justifie une double action visant d'une part à les prévenir et en limiter les impacts, d'autre part à en compenser les effets.

*Renforcer la résilience des acteurs économiques face aux aléas*

La réponse à cette question est différente selon les maillons des filières :

- Pour les entreprises de transformation renforcer la résilience passera par leur capacité à développer une stratégie performante et réactive, adaptée à la demande des marchés, qu'ils soient de masse, de niche ou de gamme.

- Pour les exploitations agricoles la question se pose à la fois en terme de spécialisation et d'organisation avec pour but de conserver un niveau de compétitivité instantané élevé tout en renforçant la résistance aux aléas. Ces évolutions possibles sont à envisager en liaison avec les questions d'installation, de transmission et d'investissement. Il est important d'identifier les trajectoires d'exploitation les mieux adaptées et d'encourager activement la diffusion des stratégies les plus encourageantes, et ainsi, par exemple, de promouvoir :

- Le renouvellement d'un modèle de polyculture-élevage mieux adapté aux aléas, éventuellement dans des cadres territoriaux plus larges que la seule exploitation agricole individuelle (échanges et associations à l'échelle locale) ;
- L'émergence d'exploitations pluri-spécialisées associant plusieurs actifs sous diverses formes, comme la création d'ateliers de diversification partagés entre plusieurs exploitations ou de coopérations à l'échelle territoriale ;
- Une gestion des exploitations plus orientée par l'objectif de la croissance des marges.

Par ailleurs, une évolution des dispositions fiscales relatives à la Dotation Pour Aléas, en facilitant sa mise en œuvre, aiderait les exploitations à lisser les écarts croissants de résultats et de revenus entre exercices.

#### *Renforcer la veille, développer et diffuser davantage la connaissance pour mieux anticiper*

Observer davantage le contexte concurrentiel, les marchés et les compétiteurs, partager les diagnostics, identifier et prévenir les crises : cet objectif, exprimé dans de nombreuses filières, passe par le développement d'outils partagés aux échelles économiques les plus appropriées, notamment française (OFPM), mais surtout européenne.

Parmi ces éléments, la connaissance des surfaces, emblavements et cheptels, comme l'anticipation des volumes de production, développés dans certaines filières, constituent un objectif généralisable à l'ensemble des filières.

Ces efforts doivent aussi déboucher sur des réflexions stratégiques et prospectives, des travaux sur les systèmes de production et de mise en marché, sur leurs adaptations et sur le suivi de la résilience des unités économiques face à ces aléas.

#### *Prévenir davantage et mieux gérer les aléas*

Il s'agit d'abord de mieux réguler la sphère financière pour éviter les mouvements erratiques et non fondés des marchés des matières premières agricoles. Une meilleure coordination entre acteurs et autorités des marchés financiers et acteurs professionnels sur le marché des matières premières agricoles reste à assurer, tant dans l'étude et l'adoption des instruments appropriés que dans le suivi des situations.

Il ne s'agit pas de jeter le discrédit a priori sur certains instruments de couverture des risques (assurances, mutualisation, adaptation des règles d'échange entre maillons à ces aléas tels que la contractualisation - lissage - révision de prix), mais de tenir compte du fait que ces instruments présentent un intérêt différent selon les secteurs, et qu'au-delà de l'approche horizontale qui prévaut aujourd'hui, il convient d'étudier pour chaque filière la meilleure combinaison de l'usage de ces instruments.

### *Favoriser la contractualisation*

Cependant, notamment pour les marchés moins financiarisés (produits animaux notamment), la gestion des aléas passe par une meilleure anticipation des besoins de l'aval et de l'adaptation des approvisionnements à l'amont. A cet égard, les pouvoirs publics peuvent utilement favoriser l'établissement et la diffusion de démarches contractuelles entre producteurs et entreprises agroalimentaires, en s'appuyant sur des démarches interprofessionnelles. Il convient aussi de poursuivre de manière volontariste un objectif de lissage inter filières des aléas économiques, notamment pour les filières produisant des consommations intermédiaires d'autres filières (aliments du bétail, coproduits, etc.).

C'est dans cet esprit qu'une première initiative de concertation entre filières de grandes cultures et animales granivores a pris forme à FranceAgriMer, dans le but de définir des stratégies partagées. Cette concertation a permis d'identifier mieux les besoins techniques des éleveurs et la capacité des producteurs de graines à répondre à ces contraintes, mais elle reste à prolonger pour permettre d'établir in fine des relations plus structurelles entre ces filières.

## **Renforcer la gouvernance économique et les démarches de coopération au sein des filières et entre les filières**

---

Les évolutions du contexte économique et sociétal requièrent de plus en plus des actions ou des réactions collectives rapides et à l'échelle des filières : consolidation interprofessionnelle aux niveaux adaptés, notamment européen, représentativité et extension des règles, association de la distribution ou implication sur les méthodes de distribution.

*Des stratégies de filières et des stratégies de coopération dans chaque filière, au service de l'adéquation offre/demande*

Dans de nombreuses filières il est fait le constat que le manque de coordination pèse directement sur la compétitivité globale face à des concurrents européens mieux organisés plus cohérents, moins en conflit entre eux. Le développement rapide de plus de **stratégies de coopération** est un déterminant majeur de la compétitivité future, il dépend avant tout des acteurs des filières et doit être promu et encouragé.

Cette coopération ne peut se développer que sur la base de visions stratégiques partagées au sein de chaque filière, qui ne doivent pas se confondre avec des stratégies d'entreprises. A l'échelle française et sauf cas particulier, la compétitivité durable des filières passe par la construction d'une offre large et complémentaire. Cette offre doit être adaptée, au plan qualitatif, technologique, sanitaire, ... aux exigences des clients français et étrangers.

Au sein d'une filière, le plus souvent, il n'y a pas de contradiction entre stratégies de niche et stratégies de masse et il est important de faire coexister les productions de masse et les productions différenciées, en les distinguant clairement. Dans certains secteurs, un positionnement de niche et d'excellence qualitative a pu être privilégié, parfois au détriment du cœur de gamme, tandis que d'autres filières, notamment productrices de matières premières plus que de produits destinés directement au consommateur sont orientées vers de productions de masse.

Ce débat sur les choix de stratégies (de masse, de niche, de cœur de gamme) doit avoir lieu dans chaque filière. Il pourra conduire pour certaines (viticulture, volailles, produits laitiers, ..), à développer ou repositionner une offre compétitive en réponse aux besoins de masse et/ou en croissance pour des produits peu différenciés mais bien valorisés par une forte demande sur des marchés émergents. Pour d'autres il s'agira de segmenter plus et de monter en valeur selon la demande du marché.

### *La contractualisation*

Celle-ci doit être développée comme base de stratégies de coopération intra-filière, mais sans doute sur des bases plus affirmées :

- davantage de transparence et de communication entre les acteurs, première étape vers des démarches de confiance et de coopération.
- face aux approches antagoniques sur les prix et marges, il s'agit par exemple de développer une contractualisation sur le maintien des marges à chaque niveau, base de négociations moins conflictuelles et de relations contractuelles sur la durée. Une telle contractualisation suppose une forte transparence entre les maillons des filières. Ce n'est pas la règle aujourd'hui mais des expériences existent à l'étranger et en France qui montrent que c'est possible (fonctionnement « à livres ouverts »).

### *Développer le dialogue inter filières*

Il serait utile de renforcer la connaissance mutuelle et les comparaisons entre filières sur les actions et méthodes, notamment en matière d'organisation économique, de négociation, de promotion et de communication. La recherche des synergies entre filières (grandes cultures/élevage granivore pour l'alimentation animale, céréales/oléo-protéagineux.....) doit être également développée.

## **Développer les échanges, consolider et cibler les orientations à l'export**

---

### *Développer les exportations*

Dans un marché alimentaire mondial en expansion continue alors qu'il stagne dans l'UE, la pérennité des filières face à leurs concurrents s'appuiera sur la construction d'une compétitivité globale. Quasiment toutes les filières identifient un objectif de consolidation ou de développement de leurs positions à l'export.

Cet objectif s'exprime à des échelles différentes selon les filières (intra-UE, pays tiers, proches, pays émergents ou Monde) et dans tout les cas ces stratégies comportent une dimension collective forte.

### *Cibler les efforts*

L'exportation doit s'inscrire dans des priorités clairement définies en termes de gammes de produits et de pays cibles et constitue un investissement important, qui doit être continu et mené sur le long terme – et non pas se concevoir comme une réponse instantanée à de simples opportunités. Les modalités de soutien public doivent être adaptées dans ce sens. L'accompagnement ciblé sur la levée des barrières non tarifaires (agrément sanitaires notamment) et la promotion sont des leviers pertinents pour favoriser la conquête de ces marchés.

### *Elargir les exportations des produits aux savoir-faire*

Pour certaines filières et pour certains pays tiers l'effort d'exportation pourra s'inscrire dans une perspective de partenariat plus large, comportant l'exportation de technologies et de savoir-faire, dans une orientation de co-développement et de coopération. Dans une telle approche, les perspectives de marchés peuvent s'étendre au-delà des seuls produits.

### *Accompagner les exportations*

L'effort commercial doit être combiné avec :

- la promotion à l'exportation des produits français dans le cadre ciblé défini ci-avant ;
- une attitude offensive dans les négociations internationales de toutes natures, pour défendre les particularités et atouts de l'agriculture et des produits agricoles et alimentaires français et européens, particulièrement dans les négociations globales (climat, énergie, droit des transports..) et non tarifaires en cours.

Enfin, sous un angle défensif, il convient de veiller à une approche équilibrée des contreparties négociées dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux et de développer la protection contre les importations « déloyales », notamment sur la base de critères sociaux et environnementaux.

\*

Au-delà de ces thématiques au cœur de l'économie des filières agricoles, d'autres priorités rassemblent l'ensemble des filières, quant au cadre dans lesquelles elles inscrivent leur développement.

## **Préserver l'accès de l'agriculture au foncier**

---

Le coût du foncier et sa disponibilité relative sont jusqu'ici un atout compétitif de l'agriculture française à l'échelle européenne qu'il faut absolument préserver. La concurrence pour l'utilisation des terres devient néanmoins de plus en plus vive.

Cette concurrence s'exerce d'abord avec les utilisations non agricoles des sols, et notamment leur artificialisation définitive, qui se traduit par un recul des surfaces agricoles et particulièrement les meilleures. Il n'apparaît pas de solution générale simple pour que l'activité agricole fasse valoir ses intérêts face aux perspectives de plus values liées à l'artificialisation, mais ceux-ci doivent être mieux pris en compte dans les évolutions du droit de l'urbanisme. Il pourrait notamment être utile de faire valoir l'emploi généré par un hectare de terre agricole, en production, en transformation et en distribution, pour le comparer aux emplois éventuellement créés à l'occasion de l'artificialisation des sols, souvent peu nombreux par exemple dans les zones d'activité péri urbaines les plus consommatrices de foncier.

## **Répondre au besoin d'investissement de modernisation et d'innovation**

---

Dans toutes les filières, l'amélioration des conditions de travail et de la compétitivité passe par une évolution et une modernisation des modes de production, de transformation ou de commercialisation. Ceci requiert de lourds investissements dans les différents maillons. Ces investissements permettent conjointement de développer la productivité du travail et des facteurs de production, d'améliorer les conditions de travail et le bien-être animal, de répondre aux évolutions de la demande et aux enjeux environnementaux, et de renforcer la sûreté et la sécurité des produits, déterminants forts de la compétitivité.

Les investissements à privilégier ne sont pas les mêmes pour chaque filière. Dans chacune d'entre elles, il convient d'abord de partager un diagnostic permettant de prioriser les moyens d'investissement sur les maillons à risque ou qui constituent des facteurs de blocage. Il convient ensuite de favoriser la mobilisation des financements à leur profit, d'abord au sein des filières elles mêmes, puisque l'avenir de la filière dépend de la performance globale de tous ses maillons. Cette forme d'autofinancement sectoriel (fonds interprofessionnels, mutualisation et /ou intégration verticale) doit être possible au sein de la filière dans les cas favorables. Dans d'autres cas, elle peut justifier un soutien ciblé des moyens financiers publics. Dans tous les cas, il importe aussi que la puissance publique veille à proposer un cadre général favorable à ce type d'investissements, sur le plan sociétal, technique et réglementaire.

Afin de limiter au strict nécessaire le niveau d'investissement, il est important de favoriser par exemple la mutualisation d'outils et toute autre forme d'organisation permettant d'optimiser l'utilisation du capital investi.

Par ailleurs, alors qu'il y a consensus pour considérer que la compétitivité future des filières dépendra de leur capacité à innover, l'agriculture et l'agroalimentaire peinent à financer l'innovation, voire à la transférer. La Banque Publique d'Investissement a récemment souligné la disparité entre l'importance économique du secteur agro-alimentaire (18%) et la mobilisation des financements qu'il représente (moins de 10%). Les filières agro – alimentaires rencontrent une difficulté spécifique liée en partie à la dispersion du secteur. Les exploitations et l'essentiel de l'industrie agro-alimentaire sont en effet constitués de TPE ou PME réparties sur tout le territoire. Face à cette situation, les filières se sont notamment organisées avec des instituts et centres techniques collectifs qui sont cependant insuffisamment reconnus comme porteurs de projets d'innovation collective et dont les modalités de financement est fragile. Il conviendrait donc de faire évoluer les procédures d'encouragement à l'innovation pour mieux les adapter aux réalités des filières agricoles et agro-alimentaires.

## **Maîtriser les coûts, le niveau des charges, simplifier le cadre réglementaire.**

---

Pour presque toutes les filières, le renforcement de compétitivité passe par une maîtrise ou une réduction des coûts de production à tous les stades et pose la question du niveau comparé des charges avec les concurrents. Cette préoccupation revêt plus ou moins de force selon les filières et les maillons, elle est plus vive dans les secteurs mobilisant beaucoup de main d'œuvre.

### *Maîtriser les coûts*

La maîtrise des coûts est indispensable, comme indiqué plus haut, pour accroître la résistance des exploitations aux aléas mais aussi en termes de réduction de l'empreinte environnementale. A cet égard, l'objectif d'amélioration des marges doit être mieux pris en compte. La poursuite de cet objectif passe en particulier par une évolution des formations des agriculteurs et de leurs salariés, dans leur contenu et leur méthode, ainsi que du conseil aux agriculteurs. Elle ne s'oppose au maintien ou à l'augmentation des quantités produites, par exemple par le développement de l'agriculture de précision.

Face à la question des coûts de production dans les filières employant beaucoup de main d'œuvre, s'exprime une demande générale adressée aux pouvoirs publics : rendre prioritaire la lutte contre les distorsions de concurrence économique à l'échelle européenne, alors que les marchés et la compétition sont au moins à cette échelle aujourd'hui.

L'enjeu logistique est également important : les coûts d'approche peuvent, en France, être particulièrement élevés et hypothéquer l'expression des avantages comparatifs de l'agriculture française. Par ailleurs, le rapprochement des lieux de production des matières premières végétales et des ateliers animaux qui les valorisent, est à rechercher.

Pour réduire les coûts il convient aussi de continuer à encourager par exemple le développement de la valorisation des coproduits et sous-produits, des effluents, la production d'énergies renouvelables, des formes d'économie circulaire.

### *Simplifier le cadre réglementaire*

L'ensemble des filières vit ce cadre comme une contrainte et dans quasiment tous les conseils spécialisés les professionnels ont indiqué que l'application des réglementations représente d'abord un coût pour les acteurs des filières, coût qui est le plus souvent mal cerné, raison pour laquelle il est proposé de développer une procédure d'étude d'impact économique préalable à toute évolution du cadre réglementaire.

De plus, l'adaptation à des réglementations changeantes amène à des investissements mal anticipés, non productifs qui viennent obérer les capacités de modernisation, handicapant tout particulièrement les activités agricoles et agro-alimentaires aux cycles d'activité très longs.

La demande instantane des filières est de voir appliquée toute la réglementation européenne, mais rien que la réglementation européenne, selon la formulation utilisée par le président de la République à Cournon.

L'objectif est aussi d'aller vite vers une harmonisation des méthodes de mise en œuvre des réglementations à l'échelle européenne. C'est par exemple le cas des systèmes d'homologation des usages des produits phytopharmaceutiques, aux modalités très différentes entre Etats membres, qui sont perçus comme constituant une distorsion de concurrence et justifient à la fois une harmonisation des méthodes et la mise en place d'une reconnaissance mutuelle des usages des produits.

Sur le territoire national il est aussi essentiel de veiller à une application identique des règles, particulièrement environnementales.

Il convient enfin de mieux prendre en compte les bonnes pratiques déjà développées et de les analyser, les valider, les diffuser et généraliser leur adoption. Au final, l'agriculture tirerait bénéfice d'une meilleure prise en considération des démarches innovantes et d'un droit à l'expérimentation.

## **Mieux communiquer sur l'identité des filières, améliorer leur image dans la société et auprès des futurs producteurs**

---

Le décalage croissant entre la réalité des filières (producteurs, produits et métiers) et la perception qu'en ont les consommateurs/citoyens se traduit fréquemment par des freins à la dynamique des filières et au renforcement de leur compétitivité. Un travail de fond visant à renforcer la compréhension, améliorer l'image, est nécessaire et c'est aux filières collectivement qu'il revient de prendre l'initiative.

### *Valorisation des hommes, des produits et des métiers*

L'objectif consiste à revaloriser les métiers à tous les stades de la filière, à faire connaître et partager les savoir faire techniques, les atouts de la production industrielle (standardisation – productivité prix – maîtrise – sécurité...) et leur complémentarité avec les productions artisanales et locales, à communiquer plus sur la diversité et le haut niveau de qualification par opposition à l'image passéiste de l'agriculture qui subsiste encore.

### *Coopération et dialogue avec la société*

Il s'agit de renforcer la compréhension mutuelle entre les filières et la société, de travailler à susciter consensus et coopération au sein des filières, comme entre filières et société. Cet objectif passe par une approche proactive des attentes sociales, un effort de communication vers l'extérieur pour faire comprendre, partager les enjeux et contraintes. Les filières doivent ainsi mieux s'inscrire dans le débat social.

Deux thèmes apparaissent d'intérêt commun aux filières. Le premier concerne la préoccupation d'assurer la diversité et la complémentarité des productions à toutes les échelles géographiques, de l'exploitation au territoire et à la France, pour des raisons d'aménagement du territoire, d'emploi et d'environnement. Cette diversité, caractéristique historique des productions françaises, est aussi un atout pour les filières en termes d'image de l'activité agricole en France et de ses produits.

Le second porte sur l'attitude au regard des questions environnementales, qui doit être active, en communiquant sur ce qu'elles font déjà dans ce domaine, et en promouvant un équilibre global du système agro-alimentaire : équilibre alimentaire, équilibre entre usages alimentation, chimie et énergie bio-sourcées, biomatériaux et retour au sol, équilibre avec l'écosystème et enfin relations équilibrés avec les consommateurs et les salariés.