

Paris, le 10 MAI 2019

Le Premier Ministre

0784 / 19 / SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé sur les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires.

Par votre courrier en date du 5 mars 2019, vous m'avez adressé un référé portant sur les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires. Vous m'avez demandé de vous faire connaître les observations que cette communication était susceptible d'appeler.

Tout d'abord, je partage avec la Cour le constat de l'érosion des parts de marché de la France dans le commerce international pour les produits agricoles et agroalimentaires, et la nécessité d'une mise en œuvre optimale et efficiente des soutiens publics nationaux.

Ainsi, la stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur que j'ai présentée le 23 février 2018 s'articule autour de trois axes majeurs : des politiques menées en faveur de la compétitivité ; une meilleure intégration des problématiques export dans les stratégies de filières ; des outils publics d'accompagnement plus simples, plus lisibles et adaptés (sur les trois volets principaux que sont la formation, les financements exports et l'accompagnement). Sa mise en œuvre repose sur dix-neuf mesures.

Je souscris également à la nécessité de « conjuguer les efforts et les initiatives des acteurs, nationaux et régionaux, publics et privés ». C'est dans cet esprit que le Gouvernement travaille, comme l'illustrent les travaux des Etats généraux de l'alimentation, enceinte de consultation et de réflexion partagée avec l'ensemble des parties prenantes (entreprises, interprofessions agricoles, syndicats professionnels, collectivités territoriales, opérateurs de l'export, Etat, société civile) et des différents plans d'actions qui en ont découlé.

De façon plus précise, le référé de la Cour des comptes appelle les commentaires suivants.

1- L'analyse de la dégradation de la position de la France sur le marché mondial des produits agricoles et agroalimentaires et l'établissement d'un diagnostic partagé par les administrations concernées

L'agroalimentaire reste le troisième excédent du commerce extérieur et la France est en mesure de répondre à une demande mondiale en plein essor, qui émane des pays émergents dont le niveau de vie augmente. Il est cependant nécessaire de renforcer l'analyse des déterminants de la dégradation de la position française sur les marchés mondiaux, que ce soit à l'exportation ou à l'importation, notamment parce que les filières agricoles et agroalimentaires sont diverses et que ces déterminants sont multiples.

Il apparaît dès à présent que cette dégradation est due pour 70 % à un effet de compétitivité, qui s'entend au sens de la « compétitivité prix » et non de la « compétitivité coût », le reste étant dû aux effets de structure et d'adaptation. Comme l'indique la Cour, la dégradation ne résulte pas du seul coût du travail. Par ailleurs, il convient de conduire ces analyses par filières et de ne pas en extrapoler les résultats à l'ensemble du secteur agricole et agroalimentaire.

La compréhension des mécanismes à l'œuvre pour les différents facteurs dans la diminution de la compétitivité des produits français et la perte de parts de marchés doit être renforcée et finement expertisée pour chaque filière agricole. Je souhaite à ce titre que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) puisse mandater FranceAgrimer pour mener ce travail qui devra être piloté par l'ensemble des ministères concernés en lien avec les opérateurs.

La prise en compte d'un tel diagnostic partagé entre les administrations concernées dans les stratégies des filières issues des Etats généraux de l'alimentation permettra un pilotage adapté aux enjeux de chaque filière. C'est également le sens de la première recommandation de la Cour et il convient de continuer d'avancer sur ce sujet.

2- La mise en œuvre d'un dispositif national d'appui aux exportations reposant sur une stratégie interministérielle et une organisation rationalisée

1. Sur la stratégie interministérielle et son évaluation

Les Etats généraux de l'alimentation (EGA) ont été lancés le 20 juillet 2017 et se sont clôturés le 21 décembre 2017 à Paris. Pendant cinq mois, ils ont été un temps de réflexion partagée et de construction collective de solutions nouvelles. L'exportation des produits agricoles et agroalimentaires ainsi que l'internationalisation des entreprises du secteur ont fait l'objet des travaux de l'un des ateliers.

Les EGA ont débouché en 2018 par la promulgation de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Concernant le volet international, le Gouvernement a engagé un plan stratégique 2018-2022 pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières agricoles, agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés. La création de la commission internationale agricole et agroalimentaire, animée par FranceAgriMer, contribue à l'objectif d'améliorer durablement la coordination et le dialogue interministériel en matière de soutien à l'export. C'est tout le sens de la mission au quotidien du fédérateur à l'export Jean-François Loiseau, nommé début 2019, dont j'ai annoncé la nomination en février 2018 à Roubaix. Moins d'un an après sa création, la profession reconnaît déjà des améliorations en ce sens.

L'agriculture et l'agroalimentaire composent un secteur économique particulier, encadré par une politique européenne historique, et soumis à des enjeux de santé publique et de protection de l'environnement. Si le cadre réglementaire est important, c'est toutefois d'abord aux acteurs économiques à exercer pleinement leurs responsabilités. La dynamique de filières et la mobilisation des acteurs économiques sont donc indispensables. C'est pourquoi le Gouvernement a demandé aux professionnels de traduire concrètement leur engagement dans la démarche des EGA par l'élaboration de plans de filière. Trente-cinq plans ont ainsi été remis, confirmant la volonté de faire évoluer les relations entre les acteurs. Une dynamique est lancée pour développer les actions

collectives au sein des filières. Ils marquent l'ambition des interprofessions de construire des stratégies de filière fortes, incluant l'amélioration des positionnements à l'export.

La diversité des modalités d'actions du Plan stratégique 2018-2022 pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières, au niveau de l'Etat ou des régions, doit être prise en compte pour mettre en place une méthodologie d'évaluation commune des actions entreprises par les pouvoirs publics en faveur des entreprises et des intérêts économiques du secteur. Cette évaluation de l'ensemble des mesures prises pour le soutien aux exportations s'inscrit dans le cadre de la gouvernance du plan stratégique 2018-2022. Ses résultats permettront également d'alimenter le volet export du contrat stratégique de la filière agroalimentaire, enceinte sectorielle du Conseil national de l'industrie installé en juillet 2018. En effet, dans ce cadre, il a été demandé à chaque filière d'établir pour mi-avril 2019 une feuille de route qui doit comporter des objectifs chiffrés et des indicateurs de suivi permettant de procéder à une meilleure évaluation.

Ces évolutions vont donc dans le sens de la quatrième recommandation de la Cour.

2. S'agissant de l'organisation rationalisée

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe) confie de nouvelles compétences aux régions et renforce leur rôle en matière de développement économique des territoires, y compris à l'international. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a ainsi, dès l'été 2015, affecté des conseillers diplomatiques auprès de chaque préfet de région, pour accompagner l'action internationale des acteurs en région, notamment en facilitant les échanges avec le réseau diplomatique.

La réforme du dispositif d'accompagnement à l'internationalisation des entreprises engagée depuis 2018 vise à rapprocher les outils d'accompagnement (aussi bien les moyens que les opérateurs qui les mettent en place) de la réalité du tissu économique et des besoins des entreprises, notamment PME et ETI). Ces outils doivent être plus simples, plus accessibles, et plus efficaces grâce au regroupement de l'ensemble des acteurs au sein d'une « Team France Export ».

Le nouveau dispositif de soutien à l'internationalisation de nos entreprises repose aujourd'hui sur la coopération entre Business France, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), Bpifrance et les agences de développement régional, et au-delà sur l'ensemble des acteurs privés et publics du commerce extérieur afin de proposer localement, via la constitution de guichets uniques de l'export dans chaque territoire, une expertise et des ressources aux entreprises, en particulier aux PME et ETI. Il n'y a pas de stricte unicité dans la mise en œuvre car chaque région bâtit le dispositif qu'elle juge le plus pertinent sur son territoire, en liaison avec Business France qui en assure la cohérence d'un bout à l'autre de la chaîne de l'export. A ce jour, un an après le lancement de cette initiative, le dispositif est entré en phase active de construction dans onze des treize régions de métropole. Il s'appuie sur des conventions signées entre les régions, Business France, les CCI et BpiFrance et le déploiement d'équipes de conseillers internationaux sous la bannière unique de la « Team France Export ».

Cette bonne articulation fait l'objet d'un suivi attentif par l'Etat, notamment à travers l'analyse régulière de l'activité de Business France, en s'appuyant sur le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'agence et sur la convention cadre 2019-2022 signé par le MAA et Business France le 22 février 2019.

Les services de l'Etat accompagneront cette montée en puissance des régions et des « Team France export ». Ainsi, le MAA transmettra, via les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture, de la forêt (DRAAF) les éléments d'expertise concernant les conditions sanitaires et phytosanitaires d'accès aux marchés des autres pays. L'objectif est également de vérifier la cohérence entre la politique nationale et les politiques menées au niveau régional. Il n'est donc pas question de doubler mais de mettre l'expertise du ministère au service des régions.

Pour sa part, le ministère de l'économie et des finances a redéfini et recentré ses missions contribuant au développement économique au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sur un nombre restreint de priorités stratégiques : l'accompagnement des entreprises en difficulté, le développement des filières stratégiques et l'innovation. La suppression des missions internationales se traduit ainsi par la disparition progressive du réseau en région des conseillers internationaux de la direction générale du Trésor.

L'organisation des services de l'Etat dans le soutien à l'export et à l'internationalisation des filières offre un continuum par son réseau à l'étranger qui réunit des agents du MEF et du MAA au sein des services économiques des ambassades pour appuyer les entreprises, identifier et lever les barrières d'accès au marché (notamment sur les plans sanitaire et phytosanitaire), et faciliter les procédures liées aux échanges internationaux. En 2018, ces efforts ont permis l'ouverture ou la réouverture d'une trentaine de marchés avec notamment l'ouverture du marché de la viande bovine en Chine, ou encore la levée de l'embargo influenza aviaire en Thaïlande et celui de la peste porcine classique au Japon.

J'ai par ailleurs pris la décision de confier à Business France l'ensemble des missions de service public de promotion collective sous « bannière France » et d'accompagnement « BtoB » des entreprises, qui jusqu'à présent avaient été dans certains cas partagées avec l'association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires (ADEPTA).

La Cour rappelle l'importance de défendre les positions françaises dans les négociations commerciales internationales. A cet égard, en application des engagements pris par le Gouvernement dans l'axe 3 du plan d'action sur le CETA, le MEF, dans les enceintes de l'UE en charge du commerce, le MAA dans celles en charge de l'agriculture, portent les positions françaises interministérielisées visant à garantir la cohérence de la politique commerciale de l'UE avec la stratégie nationale d'appui à l'export et avec les stratégies découlant des EGA. Ces positions visent notamment à assurer l'équilibre des conditions de concurrence ainsi que la promotion de standards sociaux, environnementaux et sanitaires élevés et de modes de production contribuant au développement durable. Elles défendent également une approche transversale des négociations et promeuvent un pilotage adapté au niveau européen.

L'ensemble de ces éléments montre que le Gouvernement est d'ores et déjà pleinement impliqué dans la mise en place de la seconde recommandation de la Cour.

3. Sur la concertation en vue de définir et de promouvoir une « marque France » ayant vocation à fédérer tous les acteurs, privés ou publics à l'international.

Lors du sommet sur l'attractivité de la France qui s'est tenu à Versailles le 22 janvier 2018, le Président de la République a présenté la nouvelle marque France pour communiquer avec la sphère économique internationale. La circulaire interministérielle n°6054-SG du 2 janvier 2019 précise son architecture qui repose sur le mot « France » et le drapeau français comme signature. Celle-ci est déclinée en marques filles, sous la forme d'un verbe valorisant un secteur d'attractivité auquel est associé le mot « France » : « Choose France », « Taste France », « Explore France ».

Dans le secteur agricole et agroalimentaire, les marques « Choose France » et « Taste France » vont progressivement remplacer « Créative France » et la promesse « Made in France made with love » jusqu'alors utilisées sur les salons et supports de communication des services de l'Etat et de ses opérateurs pour promouvoir l'image économique de la France. Les interprofessions du secteur agricole sont associées au processus de création de la nouvelle marque fille « Taste France » et ont lancé depuis 2018 une réflexion pour le développement d'une marque sectorielle qui lui serait associée et dont la création avait été recommandée par l'atelier « export » des EGA.

Le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire étant strictement encadré par la réglementation européenne, les réflexions sont actuellement en phase d'analyse juridique conduite par le secrétariat général des affaires européennes qui doit préciser le périmètre d'utilisation possible de la future marque France.

Pour s'assurer de son appropriation, Business France et les différents ministères concernés accompagneront les professionnels dans cette initiative qui doit, en premier lieu, résulter de l'action du secteur privé.

Les mesures prises par le Gouvernement sont donc également cohérentes avec la troisième recommandation de la Cour des comptes.


Edouard PHILIPPE
