



AGRICULTURE STRATÉGIES

Un plan de souveraineté pour donner un cap à la filière fruits et légumes

Depuis une vingtaine d'années, la production de fruits et légumes française diminue, entraînant une dépendance de plus en plus importante du pays aux importations : aujourd'hui seule la moitié de notre consommation de fruits et légumes est issue de la production française. Afin d'enrayer cette tendance, à l'issue de plusieurs mois de concertation avec les acteurs du secteur, le gouvernement a lancé un ambitieux plan de souveraineté fruits et légumes¹. L'objectif est de réduire la dépendance aux importations en faisant remonter la part de la consommation couverte par la production nationale de 5% d'ici 2030, et 10% à horizon 2035. Pour y parvenir, il vise à initier des changements structurels, en aidant les agriculteurs à diminuer leurs coûts de production et faire face au changement climatique, via une évolution de la réglementation, des aides à l'investissement et à la recherche, et en facilitant le recours au travail saisonnier. Ces mesures seront-elles suffisantes pour redonner des couleurs à la filière ?

Une filière française en perte de vitesse depuis plus de 20 ans

La dégradation de la production française de fruits et légumes n'est pas un phénomène nouveau : elle diminue depuis le début des années 2000, contrairement aux importations qui gagnent du terrain, représentant aujourd'hui près de la moitié des fruits et légumes frais consommés en France. La consommation, elle, remonte légèrement, après des années de stagnation.

Résultat, la balance commerciale est négative, pour les fruits et les légumes frais comme transformés, et la souveraineté alimentaire en fruits et légumes se détériore, avec un taux d'auto-provisionnement (la part de la consommation couverte par la production nationale) qui est passé de 64,6% en 2000 à 50,8% en 2020 tous fruits et légumes confondus. La baisse est plus marquée pour les légumes (-18,6%) que pour les fruits frais (-11%). Les fruits et légumes transformés (surgelés, conserves...) n'échappent pas à cette tendance : par exemple, seuls 26% des légumes surgelés proviennent du territoire national.

¹ [#SIA2023 : Marc Fesneau lance le plan de souveraineté pour la filière fruits et légumes | Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire](#)

Des mesures pour retrouver de la compétitivité

Vu la dégradation des indicateurs de souveraineté, l'objectif de renverser la tendance à la baisse de la souveraineté de la filière apparaît d'autant plus ambitieux. Pour l'atteindre, le plan proposé est doté de 200 millions d'euros pour 2023. Le financement des années suivantes reste à définir, mais le ministre a indiqué que le plan devrait durer une dizaine d'années². Les fonds proviennent de France 2030 et doivent être fléchés spécifiquement vers la filière fruits et légumes, ce qui implique un cofinancement des professionnels. Le plan comporte une quarantaine d'actions, portant sur les différents facteurs de la perte de souveraineté de la filière.

Pour 2023, l'enveloppe se répartit en deux volets de 100 millions d'euros, le premier étant dévolu aux investissements au sein des exploitations (serres décarbonées, robotisation, automatisation, équipements économes en eau), tandis que le second sera dédié à la recherche et l'innovation.

- **Rénover les serres pour gagner en coût énergétique**

Les raisons du manque de compétitivité de la filière sont bien connues et ont été synthétisées par FranceAgriMer en 2021³. Les fruits et légumes français ont des coûts de production élevés par rapport à leurs voisins européens. Si la question de l'énergie, notamment utilisée pour le chauffage des serres, est une problématique ancienne, elle a pris une nouvelle importance suite à la hausse des prix liée au conflit ukrainien. Le plan de souveraineté ne contient pas de mesure de court terme pour faire face à la hausse des coûts de l'énergie, mais il met l'accent sur la modernisation des équipements, notamment des serres, pour améliorer leur sobriété énergétique.

- **Faciliter le travail saisonnier**

Le coût de la main d'œuvre est un frein à la compétitivité pointé du doigt de longue date par les acteurs du secteur. Alors que les fruits et légumes sont une des branches qui emploient le plus de salariés, le prix de la main d'œuvre en France est l'un des plus élevés d'Europe⁴. La fermeture des frontières lors de la crise sanitaire a aussi mis en avant la dépendance du secteur à la main d'œuvre étrangère, alors que la filière a du mal à attirer et fidéliser les saisonniers. Une action du plan porte donc sur le coût du travail et vise de nouvelles dispositions sociales d'ici 2024. Il s'agirait de pérenniser voire d'étendre le TO-DE (un dispositif d'exonération des cotisations patronales pour les employeurs de saisonniers agricoles). Actuellement temporaire, la pérennisation du dispositif était demandée par les acteurs du secteur et avait été annoncée par Emmanuel Macron en 2022, bien que seul un renouvellement temporaire ait été acté début 2023.

- **Rien de nouveau concernant les organisations de producteurs**

Pour améliorer sa compétitivité, la filière fruits et légumes s'est structurée via des [Organisations de Producteurs](#) (OP), qui élaborent des [programmes opérationnels permettant aux producteurs de s'organiser pour répondre à la demande](#). Les OP peuvent aussi s'occuper de la commercialisation de la production. Ensemble, les producteurs ont ainsi plus de poids dans les relations commerciales avec l'aval de la filière. Le plan de soutien entend valoriser le rôle des OP et améliorer la réglementation liée pour poursuivre la structuration de la filière. Cependant, les OP sont des outils régis par une réglementation européenne faisant partie de la PAC, qui vient d'être réformée, et une partie des textes

² <https://www.agra.fr/agra-presse/les-grandes-lignes-du-plan-souverainete-fruits-et-legumes>

³ https://www.franceagrimer.fr/content/download/66956/document/20210625-COMPETITIVITE_CAHIER_FRUITS_ET_LEGUMES_FRAIS.pdf

⁴ <https://www.senat.fr/rap/r21-905/r21-9051.pdf>

mettant en œuvre cette réforme sont déjà parus. Difficile de voir, donc, comment le plan de souveraineté pourra remplir ses objectifs sur ce point.

- **Vers une simplification et un allègement de la réglementation ?**

Les contraintes réglementaires, particulièrement importantes en France, sont également accusées de nuire à la compétitivité des produits français. Ainsi, les interdictions de produits phytosanitaires laissent parfois les producteurs sans moyens de contrôle alternatifs ; si ces interdictions touchent l'ensemble des productions végétales, les fruits et légumes sont particulièrement concernés⁵. La diversité des productions du secteur, parfois sur des surfaces réduites, limite l'intérêt des firmes phytosanitaires à développer de nouvelles solutions, qui n'est pas non plus facilité par le manque de financements dédiés à la recherche et à l'expérimentation. Le plan de souveraineté prend bien en compte les freins liés à la protection des cultures, sur lesquels ont alerté les acteurs de la filière de manière répétée, en leur dédiant un axe sur les quatre que compte le plan. Il couvre à la fois le volet réglementaire, par exemple en travaillant sur l'abaissement des limites maximales de résidus (LMR) à l'importation, et le volet « expertise » en accompagnant le développement d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques.

- **Des financements pour accélérer l'adaptation au changement climatique**

La filière fruits et légumes n'est pas épargnée par le changement climatique, d'autant plus que les fruits et légumes sont des productions particulièrement sensibles aux épisodes de gel tardif et à la sécheresse. Le manque de financement de la recherche et de l'innovation freine la mise au point d'itinéraires de culture adaptés et de variétés robustes, qui peuvent pourtant contribuer à améliorer la résilience de la filière. Le plan de souveraineté devrait contribuer à améliorer les choses sur ce point, la recherche fondamentale et le développement étant ciblés par plusieurs actions.

Par ailleurs, la question de l'eau n'est abordée qu'au sein de l'action « adaptation au changement climatique ». Les outils mobilisés (Varenne de l'eau, volet agroéquipements de France 2030...) existent déjà, le plan n'apporte donc rien de nouveau aux travaux déjà engagés. On peut s'étonner que la question de l'eau ne soit pas davantage mise en avant, alors que sa gestion est d'ores et déjà source de conflits et risque de devenir un sérieux frein à la souveraineté en fruits et légumes.

La communication et la promotion en attente de budget, l'étiquetage sur la touche

Les trois premiers volets du plan portent donc sur les investissements, la réglementation et la recherche, mais il reste un sujet sur lequel les annonces budgétaires se font encore attendre, celui de la communication et de la promotion des produits français. Sur ce sujet, il faudra encore patienter, puisqu'« on a besoin d'identifier plus clairement les financements », a indiqué Marc Fesneau. Parmi les actions envisagées, le renforcement de l'accessibilité des fruits et légumes pour les plus précaires et de l'éducation à l'alimentation.

Dans un communiqué qui regrette par ailleurs l'absence de mesures d'urgence pour la filière⁶, l'Association nationale pommes poires (ANPP) réclame une évolution rapide de la réglementation française en matière d'étiquetage afin d'apporter des précisions claires sur l'origine des fruits quel que soit le réseau de distribution et le degré de transformation de ceux-ci. Alors que les débats s'enlisent

⁵ Voir le rapport du CGAAER : <https://agriculture.gouv.fr/valoriser-le-dispositif-de-gestion-des-usages-orphelins>

⁶ <https://www.freshplaza.fr/article/9508033/l-anpp-demande-en-urgence-un-plan-de-sauvegarde-pour-les-24-prochains-mois/>

autour du Nutriscore, de telles évolutions de la réglementation seraient bienvenues et particulièrement légitimes lorsqu'elles concernent des produits pour lesquels l'utilisation de certains pesticides est interdite en France mais autorisée ailleurs.

Conclusion

Les défis que doit relever la filière fruits et légumes française sont donc nombreux. Au-delà des défis communs à toutes les productions agricoles françaises, comme l'adaptation au changement climatique, il s'agit de redresser une production en perte de vitesse, qui doit qui plus est répondre à un enjeu de santé publique, les recommandations nutritionnelles nationales sur la consommation de fruits et légumes étant respectées par moins d'un adulte sur trois en 2019⁷. Un soutien à la filière devenait donc indispensable pour tenter d'enrayer la baisse de la production et la hausse de la dépendance aux importations. Si le plan de souveraineté s'appuie en partie sur des actions déjà en cours de mise en œuvre, il fait l'effort de balayer de nombreux enjeux et propose un cap clair : majoritairement orienté vers la R&D et l'investissement dans des équipements innovants, il vise à proposer des réponses techniques aux problématiques du secteur. De ce fait, il devrait faciliter la modernisation des outils de production et permettre un rattrapage en termes de productivité. Avec ses objectifs de moyen terme, à l'horizon 2030, il ne répond cependant pas aux difficultés conjoncturelles que la filière rencontre, ce qui risque de freiner la réalisation des actions nécessitant un cofinancement des producteurs à court terme. Enfin, si le plan a le mérite de donner une direction d'ensemble à la filière, il manque encore d'une déclinaison opérationnelle avec un fléchage précis des fonds annoncés, qui devrait arriver prochainement, alors que les premières échéances sont fixées dès 2023.

**Lore-Elène Jan, consultante Agriculture Stratégies
Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies**

Le 16 mai 2023

⁷ <https://www.credoc.fr/publications/renversement-de-tendance-les-francais-vegetalisent-leur-alimentation>