

N° 94

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME III

INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Par M. Aubert GARCIA,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Beasse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexes n°s), 2260 (tome I) et T.A.533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n°5) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : L'agro-alimentaire en 1990	11
I. LES RÉSULTATS DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES : DE BONNES PERFORMANCES À NUANCER	11
A. UNE NETTE PROGRESSION DE LA PRODUCTION	11
1. L'évolution générale	11
2. Les productions animales	12
3. Les autres secteurs	13
B. DES PRIX EN BAISSÉ	16
C. LA POURSUITE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT	17
D. LA STABILISATION DE L'EMPLOI SALAIRE	18
II. L'APPORT DES PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES AU RÉÉQUILIBRAGE DE LA BALANCE COMMERCIALE	19
A. UN EXCÉDENT EN TROMPE L'OEIL?	20
B. ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DU SOLDE COMMERCIAL ..	23
1. Une nette inflexion	23
2. Le bilan sectoriel	23
<i>a) Les secteurs excédentaires</i>	25
<i>b) Les secteurs déficitaires</i>	27
3. La ventilation géographique	28
<i>a) Les échanges avec la Communauté</i>	28
<i>b) Les pays tiers</i>	29
C. LES PRÉVISIONS POUR 1991	30

	<u>Pages</u>
CHAPITRE II : LA POLITIQUE CONDUITE PAR LES POUVOIRS PUBLICS	31
I. LES PRIORITÉS AFFICHÉES	31
1. Maintenir ou favoriser l'organisation des marchés	32
2. Mener une politique adaptée aux différents secteurs	33
3. Accélérer les restructurations sectorielles et l'internationalisation des entreprises	33
4. Poursuivre la politique de qualité	33
5. Soutenir l'effort de recherche et d'innovation	34
II. LES MOYENS DÉGAGÉS	34
A. LES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE	34
1. Une baisse qui se poursuit	34
2. Le désengagement de l'Etat	37
B. LES AUTRES MOYENS	38
1. Le FEOGA	38
2. Les autres aides nationales et communautaires	40
CONCLUSION	41

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits consacrés aux industries agro-alimentaires dans le budget de l'agriculture est l'occasion, chaque année, d'un exercice quelque peu dichotomique qui consiste d'une part à se féliciter des performances renouvelées de ce secteur et, d'autre part, à s'inquiéter de la médiocrité des crédits qui lui sont alloués.

Jusqu'à présent, les produits agricoles et des industries agro-alimentaires augmentaient régulièrement leurs performances à l'exportation : + 21 % en 1989, + 31 % en 1988. Pendant deux années consécutives, notre solde commercial s'était ainsi établi à plus de 50 milliards de francs : 52 milliards en 1990 ; 50,8 milliards de francs en 1989. C'est-à-dire un montant comparable à celui de notre déficit industriel, à huit fois notre excédent pour les automobiles ou au double de notre deuxième poste excédentaire : les matériels militaires.

Comparé à ce solde en amélioration constante, la médiocrité des crédits de politique industrielle, de l'ordre de 300 millions de francs, pouvait bien être dénoncée. Il n'en restait pas moins, qu'à l'évidence, le montant de ces crédits n'était pas un élément déterminant de l'avenir de ce secteur, pour lequel les enjeux résidaient bien davantage dans la conquête de nouveaux débouchés à l'exportation, dans l'amélioration de l'effort de recherche, dans la poursuite d'une politique renouvelée de la qualité ou dans l'amélioration des moyens de financement du secteur coopératif.

La santé recouvrée des industries agro-alimentaires, dont témoignait l'excellence des résultats, pouvait, dans une certaine mesure, si ce n'est justifier, du moins expliquer le relatif désengagement du ministère.

Plus encore que les années précédentes, cette appréciation paraît justifiée à votre rapporteur.

L'année 1990 semble, en effet, avoir été une bonne année pour le secteur des industries agro-alimentaires, même si cette appréciation générale doit être nuancée.

La production, tout d'abord, augmente plus fortement que la moyenne des dix dernières années : près de 4 % contre 1,6 % pour le reste de l'industrie. Le chiffre d'affaires dépasse 600 milliards de francs, soit plus de 17 % de l'ensemble de l'industrie.

Cette augmentation est particulièrement forte dans le secteur de la viande et du lait (qui représentent 45 % de l'ensemble du secteur) : la viande progresse de 3,1 % (163,3 milliards de francs), le lait de 4,5 % (107 milliards de francs).

Cette progression doit être cependant relativisée. La consommation des ménages n'augmente en effet que de 0,7 % pour la viande, de 2 % pour le lait. Ce qui veut dire que ces deux industries, très liées à leur amont agricole, traitent la production livrée, sans corrélation nécessaire avec l'évolution de la demande. On assiste d'ailleurs à la reconstitution préoccupante des stocks communautaires de viande, de poudre de lait et de beurre.

Les autres secteurs des industries agro-alimentaires affichent, en revanche, des résultats plus sains puisque leur croissance (4 %) répond à un accroissement de la demande (3 %).

Contrairement à 1989, les prix à la production diminuent en 1990 (- 0,4 %), ce qui entraîne une dégradation du prix relatif des industries agro-alimentaires. Dans le même temps, les prix à la consommation augmentent, eux, de 3 %.

Le cas de la viande est particulièrement éclairant : l'augmentation des volumes produits sans augmentation de la demande se traduit par une baisse des prix à la production (- 1,1 %).

Or, les prix à la consommation, eux, augmentent sous l'effet de l'accroissement des marges de la distribution. Dans la mesure où la consommation de viande est très sensible au prix, cette consommation diminue, ce qui se répercute sur les prix à la production et sur le prix payé à l'éleveur...

L'investissement qui représente plus de 23 milliards de francs progresse de près de 16 %. Le taux d'investissement s'améliore lui aussi : il passe de 3,4 % à 3,7 %, mais reste toujours inférieur à celui des autres industries : 4,9 %.

Enfin, l'emploi salarié se stabilise (488 000 emplois), après plusieurs années de diminution des effectifs.

A l'exportation, les résultats des produits agricoles agro-alimentaires confirment le rôle décisif joué par ce secteur dans le rééquilibrage de notre balance commerciale.

Avec 185 milliards de francs d'exportations et 133 milliards de francs d'importations, ces produits dégagent un solde commercial de 52 milliards de francs, en augmentation de 2 % par rapport à 1991.

Ce solde reste caractérisé par une double concentration : sectorielle d'une part, géographique d'autre part. Les deux tiers de l'excédent reposent en effet sur nos échanges de céréales (30,7 milliards de francs) et de vins et spiritueux (29,6 milliards de francs).

Le dernier tiers provient du lait et des produits laitiers (12,8 milliards de francs), du sucre (6,8 milliards de francs) et des oléagineux (5,7 milliards de francs).

De leur côté, nos principaux déficits sont dus aux produits tropicaux (pour 11 milliards de francs), aux produits de la pêche (7 milliards de francs) et aux conserves et produits d'épicerie sèche.

Sur le plan géographique, l'accroissement de notre solde avec la CEE se poursuit : 45,5 milliards de francs d'excédent sont dégagés sur nos échanges intra communautaires. La Communauté représente aujourd'hui 65 % de nos approvisionnements et 71 % de nos ventes.

Or, là aussi, nos performances à l'exportation doivent être nuancées. Dès le second semestre 1990, un fléchissement de nos résultats à l'exportation était perceptible. Les résultats des huit premiers mois de 1991 laissent augurer que, cette année, notre excédent devrait s'inscrire en très net recul par rapport à 1990. Ils font en effet apparaître une chute de 23 % : 6 % pour les produits de l'industrie, mais 40 % pour les produits agricoles bruts qui connaissent à la fois une baisse des prix (20 %) et des volumes exportés.

Si les tendances se prolongent, l'excédent pour 1991 ne sera que de 38 milliards de francs. Il faut cependant souligner que les records de 89 et 90 étaient largement dus à la hausse des cours mondiaux. Il n'en reste pas moins que ce retournement de tendance, après la montée en puissance des années 80, est inquiétant s'il faut l'analyser comme la conséquence de la crise de la politique agricole

commune, de l'incertitude qui pèse sur les négociations du GATT et de l'ouverture des pays de l'Est.

Quant aux crédits spécifiques inscrits au budget du ministère de l'agriculture, ils enregistrent, cette année encore, une diminution par rapport à l'année précédente.

A structure constante, ils baissent de 9 % en crédits de paiement (274,1 millions de francs) et de 15,8 % en autorisations de programme (320,5 millions de francs). En 1991, ils avaient déjà diminué de 32,5 % en crédits de paiement et de 25 % en autorisations de programme. Si l'on y ajoute une ligne "héritée" du ministère de l'intérieur destinée à la compensation pour les communes de la suppression des abattoirs publics, désormais inscrite au chapitre des crédits industriels du budget de l'agriculture, l'appréciation n'est pas beaucoup plus favorable : 300 millions de francs en autorisations de programme (- 6,4 %), 304 millions de francs en crédits de paiement (+ 1,2 %).

Il faudrait cependant ajouter aux seuls crédits du ministère ceux qui, à d'autre titre, concourent au financement des industries agro-alimentaires, pour un montant estimé de 670 millions de francs : 60 millions de francs des offices, une centaine de millions de francs au titre de la PAT et du FIDAR, près de 300 millions de francs de retour communautaire pour le FEOGA-orientation, 50 millions de francs pour les programmes FLAIR et ECLAIR, 75 millions du ministère de la recherche, 75 millions de francs d'avances remboursables de l'ANVAR.

C'est dire que les crédits inscrits au ministère de l'agriculture ne constituent pas un indicateur pertinent pour mesurer l'effort réel consenti par les pouvoirs publics en faveur de notre industrie agro-alimentaire.

Plus généralement, les industries agro-alimentaires ne peuvent plus aujourd'hui être considérées comme une activité d'aval de l'agriculture. Elles constituent un secteur industriel à part entière. Est-il excessif de considérer que la vision quelque peu réductrice que nous avons trop longtemps eue de l'industrie agro-alimentaire n'a pas nécessairement favorisé son développement ? C'est d'ailleurs le sens des propos tenus par M. Philippe DELOFFRE, Président de l'association nationale des industries agro-alimentaires lors de l'assemblée générale du jeudi 24 octobre 1991 : *"Longtemps confondue avec l'activité agricole dans la nébuleuse agro-alimentaire, notre industrie voit de plus en plus clairement les enjeux qui la concernent s'éloigner des objectifs de la politique agricole. Elle revendique dès à présent une pleine autonomie par rapport à l'économie agricole"*.

Est-il alors pertinent de continuer à considérer que les potentialités agricoles de notre pays constituent l'atout maître du développement de nos industries agro-alimentaire ? La capacité concurrentielle de cette industrie résulte aujourd'hui de la combinaison de facteurs de plus en plus complexes qui ne sauraient se limiter aux seuls aspects agricoles.

Votre rapporteur est convaincu que ce n'est plus à l'évolution des crédits de politique industrielle qu'il faut juger de la résolution des pouvoirs publics à soutenir un secteur essentiel de notre économie.

Un certain nombre de décisions nationales qui ont été, ou qui sont prises conditionnent bien davantage l'évolution de ce secteur. On pense, notamment, au plan PME-PMI - 97 % des entreprises agro-alimentaires qui représentent 63 % du chiffre d'affaires du secteur en bénéficient- mais aussi au renforcement de l'effort de la recherche, notamment dans le domaine de la nutrition, ou à la réduction des délais de paiement.

Une affirmation claire de la résolution des pouvoirs publics à prendre en compte les intérêts de l'agro-alimentaire dans ces différents domaines, qui sont encore du ressort de l'Etat français, est indispensable.

D'autant plus qu'aujourd'hui, les décisions qui concernent les industries agro-alimentaires échappent très largement aux autorités nationales. Les négociations du GATT, les conditions d'association des pays d'Europe orientale à la Communauté et la réforme de la PAC sont des enjeux majeurs pour l'avenir du secteur agro-alimentaire.

Dans les négociations du GATT, l'industrie agro-alimentaire a des intérêts évidents à défendre, qu'il s'agisse de nos capacités d'exportation de produits agricoles bruts grâce au système de restitutions à l'exportation, de la propriété intellectuelle, en particulier la protection de notre système d'appellation d'origine, ou de l'accès aux marchés, limités par les obstacles tarifaires ou non.

Sur le plan communautaire, la réforme de la PAC aura, elle aussi, à l'évidence un impact direct sur ce secteur. De la même façon, la réglementation communautaire qui sera retenue en matière de gestion des déchets d'emballage, de signes distinctifs de qualité ou de normes sanitaires sera décisive pour l'avenir du secteur des industries agro-alimentaires. Enfin, la façon dont seront conciliés la nécessité de permettre aux pays d'Europe orientale de vendre les seuls produits dont ils disposent, c'est-à-dire les produits agro-alimentaires, et les intérêts de la France, exportatrice de ces mêmes

produits (produits laitiers, volaille, foie gras, conserves de légumes...) sera déterminante.

C'est donc bien davantage à la détermination que montreront les pouvoirs publics à défendre les intérêts de l'agro-alimentaire dans les négociations internationales et communautaires qu'à l'évolution des crédits de politique industrielle qu'il faudra juger la politique conduite par les pouvoirs publics.

Ne nous trompons pas de cible : l'enjeu aujourd'hui est celui du maintien ou non de notre place de premier exportateur de produits agro-alimentaires transformés et de deuxième exportateur mondial de produits agricoles bruts, pas celui de la hausse ou de la baisse de quelques millions de francs sur un chapitre budgétaire qui ne représente pas 1 % de notre excédent céréalier.

CHAPITRE PREMIER

L'agro-alimentaire en 1990

I. LES RÉSULTATS DES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES : DE BONNES PERFORMANCES A NUANCER

A. UNE NETTE PROGRESSION DE LA PRODUCTION

1. L'évolution générale

Alors que l'économie française a connu un net ralentissement de la croissance en 1990, on observe, au contraire, pour les industries agro-alimentaires, une progression de la production nettement plus forte que la moyenne des dix dernières années.

Les industries agro-alimentaires connaissent en effet une situation singulière au sein de l'industrie française : leur production évolue, en général, à contre courant de celle du reste de l'industrie.

TAUX DE CROISSANCE EN VOLUME DE LA PRODUCTION (aux prix de l'année précédente) - en pourcentage -

PRODUITS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990.
Production des IAA	1,6	1,3	1,4	0,8	2,1	2,1	3,9
Production du reste de l'industrie manufacturière	0,3	0,9	1,4	2,3	6,2	5,2	1,6

Source : Comptes nationaux, Insee

Ce caractère "*contra-cyclique*" des industries agro-alimentaires s'explique par la nature même de ces industries, tournées à la fois vers leur amont agricole et vers leur aval que constitue la consommation des ménages. Leur niveau de production résulte ainsi de l'évolution de la consommation des ménages mais aussi, pour les industries les plus proches de la production agricole, des mises sur le marché, sans qu'elles soient nécessairement induites par une consommation accrue.

Globalement, la croissance de la demande reste en retrait de celle de la production. La reconstitution de stocks communautaires reflète ce déséquilibre préoccupant.

Enfin, cette augmentation de la production s'accompagne d'un net recul des prix à la production, qu'il s'agisse des viandes ou du lait.

2. Les productions animales

Ces secteurs -viandes et produits laitiers- représentent 45 % de la production des I.A.A. Après deux années de stagnation, liée aux mesures de réorientation de la politique agricole commune, ils enregistrent une forte augmentation de la production.

● La branche "*viandes et conserves de viandes*" représente, à elle seule, plus du quart du total des I.A.A. Elle est passée de 160,2 milliards de francs en 1987 à 163,3 milliards, soit une augmentation de 3,1 %. Cette croissance contraste avec les résultats enregistrés les années précédentes : - 0,6 % en 1987, - 1,9 % en 1988. L'augmentation de 3,4 % des volumes produits s'accompagne d'une diminution des prix à la production, - 1,1 % que l'on ne retrouve pas pour les prix de détail. Les intermédiaires, dans ce secteur, augmentent, en effet, très substantiellement leur marge, ce qui a pour effet de freiner la consommation des ménages, ce qui se répercute sur le prix payé au producteur.

De son côté, la production de viande de volailles reste toujours dynamique (+ 4,5 % en volume), les exportations sont en forte hausse (+ 12,3 % en valeur) et compensent la croissance plus modeste de la consommation intérieure (+ 1,3 % en volume).

● L'industrie laitière, qui représente 18 % de l'ensemble des I.A.A. a augmenté sa production en volume de 4,7 %, qui atteint en valeur 107 milliards de francs.

Le secteur connaît une période de surproduction. Les livraisons ont augmenté de 2 %, tandis que la demande des produits laitiers fléchissait. Corrélativement, on assiste à une reprise des fabrications de beurre et lait en poudre, dont le prix se déprécie, et qui viennent gonfler les stocks communautaires.

La croissance des produits laitiers s'explique essentiellement par l'augmentation de 2 % des livraisons de lait, ce qui a entraîné une dégradation sensible des prix.

● Il apparaît ainsi que cette progression des productions d'origine animale doit être fortement relativisée. Il s'agit, en effet, d'industries de première transformation fortement dépendantes de la production agricole.

Les augmentations relevées résultent très largement de l'offre de la production de viande, notamment bovine, à la suite de la reconstitution du cheptel à laquelle avaient incité les hausses de prix de 1988 et 1989, ainsi que du moindre impact des quotas laitiers.

Ces augmentations sont donc, pour une bonne part, "mécaniques" : les industries d'aval traitent les produits apportés par l'agriculture, sans qu'il y ait croissance de la consommation. Alors que la production de viande augmente de 3,4 %, la consommation ne s'accroît que de 0,7 %. Il s'ensuit une baisse des prix et une reconstitution des stocks communautaires.

De la même façon, pour le lait, on constate une moindre croissance des produits élaborés due au fléchissement de la demande et, corrélativement, le développement de la production de beurre et de lait en poudre.

3. Les autres secteurs

Les autres I.A.A. qui représentent 55 % de la production agro-alimentaire ont connu, généralement, une bonne année avec une progression de leur production de 4 %.

Leur débouché essentiel est constitué par l'alimentation des ménages qui augmente, en 1990, de 3 %. Les tendances observées au cours des années précédentes se prolongent.

En particulier, les produits les plus élaborés progressent plus fortement que les autres : produits laitiers frais, plats cuisinés, conserves de poissons, biscuits et pâtisserie industrielle.

● Les conserves connaissent une quasi-stagnation des volumes produits, pour un montant de 37 milliards de francs. Le déficit extérieur continue de se creuser et atteint près de 10 milliards de francs, alors même que le marché est particulièrement porteur (près de 7 % de croissance annuelle de la demande au cours des cinq dernières années).

● La boulangerie-pâtisserie, encore essentiellement artisanale, représente 8,4 % de l'ensemble des I.A.A. Sa production s'élève, en 1990, à 50,4 milliards de francs, et diminue en volume de 1,6 %.

● La branche du travail du grain comprend des secteurs hétérogènes : la branche "*aliments pour animaux*" représente près de la moitié du secteur, suivie des industries de la farine et la biscuiterie. Les deux tiers de sa production sont consommés par d'autres branches de l'économie. Sa production augmente en volume de 5,6 %, pour atteindre 86 milliards de francs.

● La branche "*boissons et alcools*" a connu une année très favorable : les volumes produits ont augmenté de 8,2 % pour une valeur de 71 milliards. Cette croissance a été soutenue par des circonstances climatiques favorables et le maintien d'une très forte demande sur les boissons non alcoolisées : + 16 % pour les jus de fruits, + 18 % pour les autres boissons non alcoolisées, + 11 % pour les eaux minérales. Pour les boissons alcoolisées, le champagne et le cognac, on a assisté, au contraire, à un ralentissement de la demande intérieure et extérieure, qu'expliquent, peut-être, les très fortes hausses des prix.

● L'appellation "produits divers" rassemble des secteurs très hétérogènes, dont les deux plus importants sont la "*chocolaterie-confiserie*" et les "*thés, cafés, infusions*". La fabrication augmente de + 6,5 % et atteint 41 milliards de francs. L'élément le plus remarquable est le redressement de la balance commerciale de ce secteur qui passe de - 1,8 milliard en 1989 à un excédent de 220 millions en 1990.

● Le secteur sucrier enregistre une croissance de sa production de 3,2 %, qui atteint 20 milliards de francs et un net repli de l'excédent sucrier (6,6 milliards en 1990).

● La production d'huiles et corps gras (12,3 milliards de francs) représente 2 % du total des I.A.A. et s'est accrue de 1,3 % par rapport à 1989.

● Les produits à base de tabac, enfin, progressent de 2 % par rapport à 1989 et atteignent 13 milliards de francs.

Le tableau ci-après retrace les principales évolutions enregistrées, dans chaque secteur, au cours de l'année écoulée.

	Valeur production (milliards de francs)	Production en volume par rapport à 1989	Prix à la production par rapport à 1989
Viandes et lait	270,6	3,7	- 1,2
Viandes et conserves de viandes	163,3	3,1	- 1,1
Lait	107,3	4,7	- 1,4
Autres produits	330,5	4,0	0,4
Conserves	37,1	0,1	1,5
Boulangerie-pâtisserie	50,4	- 1,6	4
Travail du grain	85,8	5,6	- 2,7
Huile et corps gras	12,3	1,3	- 5,8
Sucre	20,0	3,2	- 5,4
Boissons	71	8,2	6,2
Produits divers	41	6,5	- 3,2
Tabac	13	2,0	1,4
Ensemble des industries agro-alimentaires	601,1	3,9	- 0,4

La production des industries agro-alimentaires, moins sensible que d'autres aux variations conjoncturelles, devrait continuer à croître tout au long de l'année 1991.

L'indice mensuel de la production (corrige des variations saisonnières) pour les cinq premiers mois de l'année est de 2,6 % supérieur à celui de la même période pour 1990.

B. DES PRIX EN BAISSÉ

A l'opposé des résultats enregistrés en 1989, on assiste en 1990 à une baisse des prix à la production : - 0,4 %. Cette baisse se répercute sur les prix à la consommation qui ne progressent en 1990 que de 3 %, contre 4,5 % en 1989.

Les baisses des prix à la production résultent essentiellement de celle des viandes et du lait.

De nouveau, les prix à la consommation des produits agro-alimentaires progressent moins vite que ceux de l'ensemble des biens et services et le prix relatif des produits agricoles et alimentaires se dégrade (- 0,6 %).

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL DES PRIX
(en pourcentage)

PRODUITS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Livraisons de l'agriculture aux I.A.A.	4,3	2,1	0,0	-3,0	0,4	6,1	-3,7
Produits des I.A.A. (à la production)	7,1	2,5	0,0	-1,2	+ 2,7	4,5	-0,4
Produits des I.A.A. (à la consommation)	7,5	4,3	3,2	1,4	2,1	4,5	3,0
Produits du reste de l'industrie à la consommation	7,5	6,0	5,0	3,5	2,5	2,5	2,5
Tous biens et services marchands	7,6	5,9	2,8	3,4	3,1	3,9	3,6
Prix relatif des produits des I.A.A. (à la consommation)	-0,1	-1,5	0,4	-1,9	-1,0	0,6	-0,6

Source : Comptes nationaux, Insee

Le taux de valeur ajoutée, structurellement inférieur à celui du reste de l'industrie, continue à s'améliorer et passe de 28,7 % en 1989 à 29,5 % grâce essentiellement au bénéfice tiré des gains de productivité du secteur agricole.

C. LA POURSUITE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

Selon les résultats provisoires de l'enquête annuelle d'entreprise pour 1990 réalisée auprès des industries agro-alimentaires de dix salariés ou plus, le montant des

investissements s'élevait à 23,3 milliards de francs, et progresserait ainsi de près de 16 % par rapport à 1989.

Cet effort d'investissement remarquable fait suite à un effort d'équipement déjà élevé en 1989 (+ 17,1 % par rapport à 1988).

Investissements dans les industries agro-alimentaires (Enquête annuelle d'entreprises)

	1987	1988	1989	1990
Montant en millions de francs	15 351	17 160	20 088	23 288
Evolution (en %)	+ 9,3	+ 11,8	+ 17,1	+ 15,9

Dans le même temps, on assiste à une amélioration du taux d'investissement (ratio investissements/chiffre d'affaires hors taxes) qui passe de 3,4 % en 1989 à 3,7 % en 1990. Cette amélioration, cependant, ne doit pas faire oublier que le taux d'investissement pour les autres industries reste plus élevé : 4,9 % pour les entreprises de plus de vingt salariés, hors industries agro-alimentaires et énergie.

D. LA STABILISATION DE L'EMPLOI SALARIÉ

L'année 1990 voit la stabilisation des effectifs salariés après une période de contraction régulière des effectifs (- 0,7 % en 1989). La diminution des effectifs (- 0,3 % en 1990) est entièrement imputable à l'évolution du nombre des non salariés. Cette catégorie, qui correspond pour les 9/10ème aux boulangeries artisanales, représente encore près de 15 % de l'ensemble des effectifs du secteur. La pause de 1990 dans la réduction des effectifs s'explique par l'activité soutenue du secteur, mais ne laisse pas augurer d'un accroissement prochain des effectifs employés.

II. L'APPORT DES PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES AU RÉÉQUILIBRAGE DE LA BALANCE COMMERCIALE

Après une année 1988 particulièrement bonne, une année 1989 qualifiée d'année "*record*", les échanges agro-alimentaires ont encore accru, en 1991, leur excédent de 1,2 milliard de francs. Il atteint ainsi 52,2 milliards de francs.

Cet excédent pour l'année écoulée résulte du différentiel d'accroissement entre les flux d'exportation (185,1 milliards de francs contre 183,5 milliards de francs en 1989, soit + 0,9 %) et ceux d'importation (132,9 milliards de francs contre 132,5 milliards de francs en 1989, soit + 0,3 %). Le taux de couverture est ainsi passé de 138,4 % à 139,2 %.

Cette poursuite de l'accroissement du solde agro-alimentaire mérite d'être souligné et replacé dans une perspective décennale. Ce n'est, en effet, que depuis le début des années 80 que les échanges agro-alimentaires dégagent un excédent important. Ils étaient même déficitaires de 1976 à 1978.

Il n'en reste pas moins qu'une nette inflexion est perceptible depuis le dernier trimestre de 1990 et que les perspectives pour 1991 sont préoccupantes. Si les tendances actuelles se confirment, le solde agro-alimentaire pour 1991 s'établirait à 38 milliards de francs.

Sur le plan géographique, la tendance à la progression de l'excédent sur la C.E.E. et à la régression de l'excédent sur les pays tiers s'est poursuivie.

L'excédent agro-alimentaire de la France se caractérise aujourd'hui par sa concentration : sectorielle d'une part, géographique d'autre part.

A. UN EXCÉDENT EN TROMPE L'OEIL (1)

Largement relayée par des articles de presse, une étude de l'INSEE (2) a ouvert une controverse sur l'apport réel des produits agricoles à la balance commerciale française. A côté du solde commercial, qui reflète les performances commerciales de l'agro-alimentaire, cette étude analysait le solde propre de ce secteur, agrégat construit en retranchant des exportations non seulement les importations agro-alimentaires directes, mais aussi les importations indirectes contenues dans les consommations intermédiaires nécessaires à la production (énergie, machine, emballage, matières premières).

Dans cette optique, la rentrée nette de devises générée par l'agro-alimentaire ne serait plus, pour 1989, que de 2 milliards de francs, soit moins de 4 % du solde commercial (48 milliards en 1988).

(1) *Libération*, dans son édition du lundi 29 avril 1991, pouvait ainsi titrer : "Les excédents en trompe l'oeil du pétrole vert".

(2) *INSEE Première*, n° 130, avril 1991 : *Le pétrole vert. Dix ans d'exportations agro-alimentaires*

milliards de francs courants

PRODUITS	1989	
	Solde propre (1)	Solde commercial
Agriculture	29,4	34,1
Viandes et conserves de viande	- 17,0	- 5,0
Produits laitiers	1,6	12,5
Conserves	- 11,2	- 8,9
Pain et pâtisserie	- 4,5	0
Travail du grain	1,9	4,6
Huiles et corps gras	- 3,1	- 7,5
Sucre	9,0	8,5
Produits divers	- 8,5	- 1,9
Boissons et alcools	9,5	16,0
Produits à base de tabac	- 5,2	- 4,4
Total industrie agro-alimentaire	- 27,5	13,9
Agriculture et industrie agro-alimentaire	1,9	48,0

(1) Solde propre : exportations - contenus totaux en importations des utilisations finales

Source : Insee et Douanes

Cette analyse conduirait, ainsi, à fortement relativiser le rôle joué par les I.A.A., hors produits de l'agriculture, dont le solde propre serait déficitaire de 27,5 milliards de francs, alors que le solde commercial affiché atteignait 14 milliards de francs en 1989.

En revanche, les produits agricoles, moins consommateurs en produits intermédiaires, présenteraient un résultat bien meilleur : 34 milliards de francs de solde commercial et 30 milliards de francs de solde propre.

L'étude relève cependant que ces produits sont fortement aidés à l'exportation par les restitutions communautaires : 6,6 milliards de francs pour 32,8 milliards de ventes de céréales ; 2,1 milliards de francs pour les produits du travail du grain (14,8 milliards de francs exportés) ; 2,3 milliards de francs pour les viandes (19,1 milliards de francs d'exportation), 1,9 milliard de francs

pour les produits laitiers pour 19,6 milliards de francs de ventes à l'étranger.

A la lumière de cette étude, la structure des échanges agro-alimentaires français paraît peu favorable : en tenant compte des importations de produits intermédiaires, le solde des produits des I.A.A. strictement dites est déficitaire ; le solde net se fait grâce aux secteurs les plus dépendants des restitutions à l'exportation.

Pour stimulante qu'elle soit, une telle analyse doit cependant être relativisée.

Il n'entre pas dans les intentions de votre rapporteur de discuter la validité méthodologique d'un tel agrégat. Il relève cependant que ce solde, tout d'abord, ne prend en compte que les consommations intermédiaires et ne retient pas les importations incorporées à l'outil de production, ce qui aurait pour effet d'encore réduire le solde propre.

La nature même des produits agro-alimentaires, principalement tournés vers la consommation finale, explique que leur solde propre soit très inférieur au solde commercial, à l'inverse des branches intermédiaires qui font remonter leur contenu en importation jusqu'à la branche finale.

Votre rapporteur souligne, enfin, que le calcul d'un solde propre pour les autres secteurs ne manquerait pas d'être éclairant. On estime ainsi qu'en 1989, les biens de consommation courante présentaient un déficit commercial de 27 milliards de francs et un solde propre de près de - 58 milliards de francs ; les biens intermédiaires qui affichaient un déficit de 40 milliards de francs avaient un déficit en solde propre quatre fois supérieur.

L'étude montre ainsi que les I.A.A. sont, plus que les autres industries, économes en importation pour leurs consommations intermédiaires.

L'intérêt de l'analyse par le solde propre ne doit donc pas, par conséquent, occulter les performances remarquables du secteur agro-alimentaire français à l'exportation.

B. ÉVOLUTION ET RÉPARTITION DU SOLDE COMMERCIAL

1. Une nette inflexion

Si les résultats de 1990 sont supérieurs à ceux de 1989, l'évolution du commerce extérieur français n'en a pas moins subi une nette inflexion au cours de l'année écoulée.

La progression du solde au cours des huit premiers mois de 1990 était encore de 18,4 %. Une chute rapide des résultats à partir du mois de septembre a ramené la progression annuelle à 2,2 % par rapport à 1989, soit à un niveau très inférieur à celui enregistré les années précédentes.

	1988	1989	1990
Importations	121.072	132.547	132.920
Exportations	162.650	183.494	185.172
Solde	41.578	50.947	52.252
Evolution	+ 31 %	+ 22,5 %	+ 2,2 %

2. Le bilan sectoriel

Le tableau ci-après retrace l'évolution du commerce extérieur agro-alimentaire selon le degré de transformation des produits :

Milliards de francs	Importations		Exportations		Solde
	Milliards de F	Part %	Milliards de F	Part %	
PRODUITS AGRICOLES BRUTS	44,8	33,7	65,9	35,6	+ 21,1
. Céréales	2,2		32,9		+ 30,7
. Fruits et légumes	20,7		13,2		- 7,5
. Animaux vivants	3,1		8,4		+ 5,3
. Graines oléagineuses	1,3		6,5		+ 5,2
. Plantes et floriculture	4,2		0,7		- 3,5
. Café, cacao	3,1		0,5		- 2,6
PRODUITS DES IAA	88,1	66,3	119,2	64,4	+ 31,1
PRODUITS DE MASSE	52,3	39,4	48,9	26,4	- 3,4
. Viandes et abats	19,6		14,8		- 4,8
. Poissons, crustacés, mollusques	11,8		4,6		- 7,2
. Produits laitiers en vrac	1,7		5,5		+ 3,8
. Sucre	1,3		8,1		+ 6,8
. Produits de la minoterie	0,9		5,0		+ 4,1
. Huiles et corps gras	5,0		3,0		- 2,0
. Aliments pour animaux	7,8		5,3		- 2,5
PRODUITS ELABORES	35,8	26,9	70,3	38,0	+ 34,5
. Produits laitiers conditionnés ; fromages	3,9		13,0		+ 9,1
. Boissons	7,2		39,4		+ 32,2
. Confiserie de sucre	0,6		0,7		+ 0,1
. Prép. conserves de fruits et légumes	7,5		3,6		- 3,9
. Prép. conserves de viandes et de poissons	5,0		2,0		- 3,0
. Chocolaterie					
. Prép. à base de céréales	2,7		2,2		- 0,5
. Prép. alimentaires diverses	5,9		4,0		- 1,9
	3,0		5,4		+ 2,4
TOTAL PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES	132,9	100,0	185,1	100,0	+ 52,2

. CFCE/DPA d'après douanes françaises (N.G.P.)

. Produits des IAA : définition CFCE (vins tranquilles inclus)

Il fait ainsi apparaître que les 3/5 du solde commercial sont constitués sur les produits des industries agro-alimentaires (vins inclus).

On constate en outre que la part relative de ces produits s'accroît (+ 2,5 % par rapport à 1987) et qu'en 1990, l'amélioration du solde des produits transformés a été supérieure à celle des produits bruts. Les produits transformés ont ainsi moins souffert que les produits bruts du ralentissement des échanges.

a) Les secteurs excédentaires

● Le poste des céréales reste très fortement excédentaire (30,7 milliards) grâce aux exportations de trois produits : le blé tendre (17,9 milliards), l'orge (4,1 milliards) et le maïs (10 milliards).

En dépit de sa sensibilité aux volumes produits (récoltes) et aux prix (importance du marché mondial), ce solde s'est, depuis 1981, toujours maintenu à plus de 17 milliards de francs.

● Le secteur des vins et spiritueux conserve en 1990, avec un excédent de 29,6 milliards, sa place de deuxième poste excédentaire français. Le solde des vins est positif de 21 milliards de francs, celui des spiritueux de 8,6 milliards de francs. Ces excédents n'ont fait que croître au cours des dernières années, en particulier celui des vins d'AOC dont les ventes sont passées de 5 à 12 milliards de francs entre 1981 et 1990. On constate cependant une régression en volume des exportations vin, même si elles continuent à progresser en valeur.

Cette stagnation de nos exportations paraît imputable au renchérissement des vins français sur les principaux marchés d'exportations dû à la fois à la chute des cours des monnaies par rapport au franc, à une hausse des prix à la production et au renforcement des contrôles américains sur les vins importés ; mais aussi à l'accroissement de la concurrence (californiens, italiens, espagnols) et à l'apparition de nouveaux producteurs (Australie, Chili, Brésil et même Bulgarie) ;

La guerre du Golfe, d'autre part, mais aussi la grève de la SAQ (société des alcools du Québec) -qui a entraîné une baisse des exportations de 14 % vers le Canada- ont contribué à la diminution de nos exportations, en particulier des AOC.

● Le lait et les produits laitiers ont dégagé en 1990 un excédent qui a atteint 12,8 milliards de francs. Ce secteur aura fait preuve d'une grande régularité : il a dégagé depuis 1981 un excédent compris entre 9 et 13 milliards de francs. L'amélioration du solde sur le lait résulte de la chute des importations (- 10 %) alors que les exportations régressaient de - 1,2 %. De leurs côtés, les fromages qui représentent 45 % de nos exportations de produits laitiers ont vu leur solde s'améliorer sensiblement : + 6,7 %.

● Le sucre, dont les exportations ont atteint jusqu'à 8,5 milliards de francs en 1989, a été excédentaire de 6,8 milliards en 1990. Ce secteur connaît d'importantes fluctuations de son solde commercial : + 2,7 milliards de francs en 1987, + 6,7 milliards de francs en 1988, + 9,5 milliards de francs en 1989, et 6,8 milliards de francs en 1990. En réalité, l'excédent de ce poste était précédemment artificiellement gonflé du fait des modalités d'exportation pratiquées en 1988 et 1989 (+ 15 % par an). En effet, près de 1,2 million de tonnes de sucre étaient exportées vers les Pays-Bas et comptabilisées au cours communautaires, alors qu'elles étaient destinées au marché mondial, dont les cours sont plus bas.

En 1990, le transit est redevenu normal. En outre, le solde de ce poste a subi le contrecoup de la baisse des cours mondiaux.

● Les produits de la minoterie ont dégagé un excédent de 4,1 milliards de francs, en diminution de 4,5 % par rapport à 1989. Cette diminution s'explique par la diminution des exportations de farine de blé dont le prix suit celui des céréales.

● Le secteur des oléagineux non tropicaux (tournesol et colza principalement) dégage un excédent qui atteint 5,7 milliards de francs en 1990. Le développement de ces productions, encore récent dans notre pays, contribue positivement, depuis 1983, à notre balance commerciale.

b) Les secteurs déficitaires

● **Café, cacao et fruits tropicaux restent, pour des raisons évidentes, fortement déficitaires : - 11 milliards en 1990. Le déficit en 1989, atteignait 12,3 milliards.**

● **Les produits de la filière pêche sont structurellement déficitaires et ce déficit ne cesse de s'accroître : il représente, en 1990, 10 milliards de francs, et constitue le poste le plus déficitaire de notre commerce agro-alimentaire.**

● **Le secteur des conserves de fruits et légumes transformés fait apparaître un déficit croissant : - 3,2 milliards de francs en 1990, soit le double du déficit de 1986.**

● **On constate, en revanche, une amélioration du solde des produits d'épicerie sèche qui est ramené de 2,2 milliards de francs en 1989 à 180 millions en 1990. L'évolution favorable de ce poste est due surtout aux exportations de concentrés vers la C.E.E., servant à la préparation de boissons.**

Dans une moindre mesure, on constate une amélioration en ce qui concerne les produits de deuxième transformation des céréales, la chocolaterie-confiserie et les autres produits élaborés comme les sauces, les potages, les entremets.

● **Le solde des huiles brutes et tourteaux se réduit régulièrement depuis 6 ans (- 9,8 milliards de francs en 1984, - 7 milliards en 1990). Les achats dans ce secteur ont été, notamment, réduits sur les huiles grâce au développement de la production nationale d'oléagineux (tournesol et colza) sur cette période.**

3. La ventilation géographique

L'analyse de la répartition géographique met en évidence la poursuite de l'accroissement du solde de nos échanges agro-alimentaires avec la Communauté.

a) Les échanges avec la Communauté

L'excédent avec la C.E.E. s'apprécie de 6 % par rapport à celui de 1989 : 45,4 milliards de francs. L'Allemagne redevient notre premier client mondial avec 30,2 milliards de francs en 1990 (+ 6 %) dépassant l'Italie (28 milliards - 5 %) qui reste cependant le pays avec lequel la France bénéficie du plus fort excédent (+ 18,8 milliards).

Les échanges avec la Belgique, le Royaume-Uni sont également excédentaires. Ceux avec l'Espagne le sont devenus en 1990. En revanche, nous sommes déficitaires avec trois pays : les Pays-Bas (fleurs, tabacs), l'Irlande (viande fraîche bovine et ovine) et le Danemark (viande porcine).

ÉCHANGES AGRO-ALIMENTAIRES AVEC LES PAYS DE LA C.E.E. EN 1990

(en milliards de francs)

	Exportations	Importations	Solde
Belgique	21.5	16.6	4.9
Pays-Bas	19.3	20.1	- 0.8
RFA	30.2	13.6	16.6
Italie	28	9.2	18.8
Royaume-Uni	17	9.1	7.9
Irlande	0.9	3.3	- 2.4
Danemark	1.75	4.5	- 2.7
Grèce	1.77	0.8	0.97
Portugal	2.2	0.9	1.3
Espagne	9.5	8.7	0.8

La part de la C.E.E. à douze dans nos échanges agro-alimentaires est à son plus haut niveau depuis 1974. Sur les 52,5 milliards du solde de 1990, près des 9/10e (45,5 milliards) sont dûs aux échanges intracommunautaires. Cet excédent est en augmentation constante : + 8 milliards en 1975, 37 milliards en 1987, 46 milliards en 1990... Dans nos importations, la part de la Communauté n'a cessé d'augmenter depuis 1974, passant de 38 % à 65 % et contrebalançant la baisse de la part des pays en voie de développement non pétroliers.

En ce qui concerne nos exportations, la C.E.E. en représente désormais 71 %, niveau pratiquement stable depuis 4 ans.

Le taux de couverture atteint, en 1990, 153 % contre 150 % entre 1989, mais 154,5 % en 1988.

b) Les pays tiers

On constate, en revanche, une dégradation du solde positif enregistré avec les pays tiers qui passe de 8 à 6,7 milliards de francs (- 16 %).

L'excédent vis à vis des Etats-Unis recule de 30 % (1,6 milliard contre 2,3 milliards) et celui avec l'URSS diminue de 28 % (1,7 milliard contre 2,4 milliards). A l'opposé, le solde positif obtenu avec le Japon s'accroît nettement (3,7 milliards contre 2,9 milliards soit + 31 %). Sur ce dernier point, des marges de progression existent : les produits français ne représentant encore que 3 % des importations du Japon, premier importateur mondial de produits agricoles et alimentaires.

La France est également excédentaire avec la Suisse (4,1 milliards de francs) et l'Algérie (2,6 milliards de francs).

En revanche, les échanges sont très déficitaires avec le Brésil (oléagineux), le Maroc (fruits et légumes), la Côte d'Ivoire et le Sénégal (produits tropicaux).

C. DES PRÉVISIONS POUR 1991 PRÉOCCUPANTES

Le bilan des six premiers mois de 1991 est en net retrait par rapport à celui de 1990.

De janvier à juin, l'excédent commercial agro-alimentaire cumulé s'est élevé à 21,8 milliards de francs, en retrait de 6,8 milliards de francs par rapport à l'an dernier (- 31 %). Sur cette période, les exportations agro-alimentaires françaises n'ont totalisé que 92,9 milliards de francs, contre 95,5 milliards l'an dernier.

En revanche, les importations ont progressé de 4,1 milliards de francs pour s'établir à 71,1 milliards de francs.

Dans les postes excédentaires, on relève une régression sensible du solde céréalier (15,3 milliards de francs sur les six premiers mois de 1991 contre 20,1 milliards en 1990), et de celui des produits laitiers (6,4 milliards contre 7,5) ainsi que du sucre (2,8 contre 3,3 milliards de francs). Sur les postes déficitaires, les principales augmentations sont dues aux produits de la mer (- 2,9 milliards sur les six premiers mois de 1991 contre - 2,2 en 1990), les tabacs, fleurs, conserves et produits d'épicerie sèche.

Au plan géographique, on constate un excédent avec la C.E.E. fortement en baisse par rapport à celui de l'an dernier (-3,6 milliards de francs) dû à une stagnation des ventes françaises et un fort accroissement des achats.

L'excédent avec les pays tiers, qui se chiffrait à 3,5 milliards de francs fin juin 1990, ne se retrouve pas fin juin 1991 : il n'est plus que de 0,3 milliard de francs.

Cette évolution reflète la structure de notre excédent qui repose pour une large part sur des denrées agricoles de base. La baisse des cours des matières premières agricoles liés, hors Communauté, à la fluctuation des parités monétaires, entraîne une chute de la valeur de nos exportations. La conjoncture internationale, la compétition sur les marchés tiers et la régression de la demande génèrent, également, une baisse des exportations en volume, dont l'effet est toutefois inférieur à l'effet prix.

CHAPITRE II

La politique conduite par les pouvoirs publics

1. LES PRIORITÉS AFFICHÉES

Traditionnellement, dans le cadre de la préparation du débat budgétaire, votre rapporteur interroge le ministre sur la politique que les pouvoirs publics entendent conduire dans le secteur agro-alimentaire.

Il se félicite que, cette année, la réponse apportée ne se contente pas de reprendre les objectifs habituellement formulés, dont il avait regretté le caractère général et imprécis. Il note, avec satisfaction, que plusieurs des problèmes qu'il avait soulignés dans l'avis sur le budget de 1991 (1) ont été, apparemment, pris en compte.

Selon le ministère de l'agriculture, l'analyse préalable des caractéristiques du secteur des industries agricoles et alimentaires doit guider la politique qu'il lui appartiendra de conduire.

1. Compte tenu de leur situation en aval de l'agriculture, ces industries sont, soit directement -pour les industries de première transformation- soit indirectement, dépendantes des mécanismes de la PAC. A cet égard, les négociations en cours au GATT et les projets de réforme de la PAC influenceront nécessairement sur ce secteur.

2. Les industries agro-alimentaires, tout particulièrement les P.M.E., sont très dépendantes de la grande distribution, qui du fait de sa concentration croissante exerce sur ses fournisseurs une pression grandissante.

(1) Notamment, l'impact sur ce secteur des négociations du GATT, l'insuffisance de l'effort de recherche, les relations avec la grande distribution, la poursuite d'une politique de qualité.

3. La situation financière de ces industries reste contrastée. Dans un secteur qui a retrouvé une situation financière satisfaisante, certaines catégories d'entreprises, caractérisées par l'importance des investissements à réaliser et des restructurations à effectuer, l'organisation insuffisante de la filière et le poids exercé par la grande distribution, sont dans une situation moins favorable.

4. La qualité, sous tous ses aspects (sanitaire, organoleptique, nutritionnelle, emballage et conditionnement), devient un enjeu essentiel, nécessitant, notamment dans la perspective de la réalisation du grand marché, une mobilisation croissante des entreprises et la mise en conformité des réglementations nationales.

5. L'effort en matière d'innovation et de recherche reste insuffisant. Ce retard, qu'aggrave encore la faible taille des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes, constitue un handicap pour un secteur dont le développement passe par la recherche de nouveaux débouchés et l'élaboration de produits à plus forte valeur ajoutée.

Prenant en compte les caractéristiques qui viennent d'être exposées, la politique industrielle qu'entend conduire le Gouvernement comprend en cinq volets.

1. Maintenir ou favoriser l'organisation des marchés

Votre rapporteur ne peut, à cet égard, que partager la volonté exprimée par les pouvoirs publics de faire en sorte que, dans les négociations du GATT et la réforme de la PAC, les industries agro-alimentaires continuent à pouvoir s'approvisionner en matières premières dans des conditions comparables à celles des industries extra-communautaires.

De la même façon, le souhait de voir Bruxelles prendre en compte la demande française de favoriser l'organisation des filières, notamment à travers les interprofessions, ne peut que recueillir son assentiment.

Il reste que l'on peut rester légitimement inquiet en considérant que cette orientation essentielle de la politique industrielle dépend de décisions communautaires ou internationales, dont il est loin d'être assuré qu'elles prendront suffisamment en compte les préoccupations françaises.

2. Mener une politique adaptée aux différents secteurs

Là aussi, la conduite de cette politique échappe assez largement aux pouvoirs publics nationaux puisque l'essentiel des financements passe par le biais des programmes sectoriels adressés à la Commission pour mobiliser les crédits du FEOGA-Orientation...

Votre rapporteur ne remet cependant pas en cause la nécessité de cibler les actions à conduire sur certains secteurs jugés prioritaires.

3. Accélérer les restructurations sectorielles et l'internationalisation des entreprises

Il s'agit là d'un des axes traditionnels de la politique suivie, laquelle, est-il précisé, n'est pas exclusive d'une politique en faveur des P.M.E., que ces dernières aient une vocation régionale marquée ou présentent un aspect particulièrement innovant, en particulier sur des produits de qualité.

4. Poursuivre la politique de qualité

Cette politique, qui passait traditionnellement par les appellations et la labellisation, bénéficie désormais des nouvelles dispositions législatives et réglementaires en matière de certification d'entreprise et de certification de conformité.

Là aussi, votre rapporteur ne peut que relever que cette appréciation positive doit être nuancée. Le système mis en place en France devra, en effet, s'insérer dans le dispositif communautaire, actuellement en négociation, d'appellation contrôlée, d'indication géographique de provenance et d'attestation de spécificité...

5. Soutenir l'effort de recherche et d'innovation

En ce domaine, le programme "Aliment 2000-2", relayant le programme "Aliment 2000", sera poursuivi, ainsi que le programme pluriannuel "Usines ultra-propres", engagé en 1990.

II. LES MOYENS DÉGAGÉS

A. LES CRÉDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

1. Une baisse qui se poursuit

Dans la loi de finances pour 1991, les crédits de politique industrielle inscrits au budget du ministère de l'agriculture et de la forêt avaient été regroupés dans quatre articles du chapitre 61-61 (développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et de la mer) :

- *l'article 10* qui regroupe les investissements d'intérêt national destinés à l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles et de la mer ;

- *l'article 20* qui regroupe les investissements d'intérêt régional destinés aux mêmes actions ;

- *l'article 30* pour les crédits "abattoirs publics" ;

- *l'article 80* qui rassemble les crédits déconcentrés pour l'environnement et la compétitivité des entreprises et l'aide au conseil.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits inscrits ou demandés, en loi de finances.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES À STRUCTURE CONSTANTE

Autorisations de programme				Crédits de paiement		
	1991	1992	Evolution en %	1991	1992	Evolution en %
Article 10	190,5	160,8	- 15,6	200,5	158	- 21,2
Article 20	80	68,7	- 14,1	60	75,7	+ 26,2
Article 30	10	8,1	- 19	7,7	9	+ 16,9
Article 80	40	32,4	- 19	25	31,4	+ 25,6
Ensemble	320,5	270	- 15,8	300,5	274,1	- 8,8

Par rapport aux dotations de 1991, les dotations demandées pour 1992 sont donc en retrait de près de 9 % pour les crédits de paiement et de près de 16 % pour les autorisations de programme. Encore faut-il rappeler que les crédits de 1991 étaient eux-mêmes inférieurs à ceux de 1990 de 20 % pour les autorisations de programme et de 32,5 % pour les crédits de paiement.

● L'article 10 qui rassemble les crédits de la POA (prime d'orientation agricole) nationale, axée sur la modernisation des secteurs de première transformation et ceux du FIS (fonds d'intervention stratégique) destinés à encourager les investissements de recherche développement et la restructuration, diminue de 15,6 % en autorisations de programme et de 21,2 % en crédits de paiement.

Cette diminution globale est inquiétante. Les crédits de la POA servent, en effet de contrepartie nationale à des financements communautaires. La quasi totalité des crédits inscrits sera donc mobilisée au titre des programmes sectoriels et ne laissera pas de marge de manoeuvre pour les dossiers non éligibles à Bruxelles. La procédure FIS qui devrait mobiliser moins de 80 millions de francs voit elle aussi ses moyens d'intervention se réduire

- De leur côté, les crédits déconcentrés (article 20) perdent 14 % en autorisations de programme, mais progressent en crédits de paiement de 26 %. Ces crédits sont pour l'essentiel contractualisés.

- On constate enfin un recul des politiques régionales menées au titre de l'article 80. Une telle évolution des autorisations de programme paraît inquiétante. Alors qu'en 1991, le ministère avait souhaité renforcé le rôle des DRAF dans le cadre des fonds régionaux d'aide à l'innovation, la diminution des moyens d'engagement ne peut apparaître que comme un signal défavorable.

- L'inscription au chapitre 61-61 du budget de l'agriculture d'un nouvel article -l'article 40- qui rassemble les subventions pour fermeture d'abattoirs communaux permet de majorer les crédits de 30 millions de francs en crédits de paiement comme en autorisations de programme.

Compte tenu de ce transfert en provenance du budget de l'intérieur, qui supportait jusqu'ici l'indemnisation des collectivités ayant connu la fermeture d'un abattoir public, les crédits de politiques industrielles représenteront, en 1992, 300 millions de francs en autorisations de programme et 304 millions de francs en crédits de paiement, soit une réduction de 6,4 % en autorisations de programme et une augmentation de 1,2 % en crédits de paiement.

- On peut relever, en outre, une diminution des crédits accordés à la SOPEXA (société pour l'expansion des ventes des produits agro-alimentaires), qui baissent de 5 % pour s'établir à 220 millions de francs. La dotation publique à la SOPEXA a diminué, sur les cinq dernières années de près de 30 % en francs constants. Dans la mesure où les offices seraient amenés à réduire leur financement, la SOPEXA ne disposera pas des moyens suffisants pour poursuivre son programme de développement des exportations.

2. Le désengagement de l'Etat

Le tableau ci-après illustre le désengagement de l'Etat de la politique conduite en direction des industries agro-alimentaires.

Il fait apparaître qu'à structure constante, les crédits de politique industrielle pour 1992 sont donc inférieurs à ceux de 1985 de plus de la moitié en francs courants et de près des deux tiers en francs constants.

TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT INSCRITS (à structure constante)

Année	Francs courants	Francs constants
1985	609	609
1986	481,4	468,2
1987	431,2	406
1988	433,6	396,7
1989	417,6	396,2
1990	397,9	340,9
1991	300,5	250,2 (1)
1992	274,1	220 (2)

(1) Estimation sur la base d'un indice 120,1

(2) Estimation sur la base d'un indice 125

Selon les pouvoirs publics interrogés, "cette réduction drastique des dotations budgétaires justifie une sélectivité accrue tant en ce qui concerne les investissements aidés (sélectivité sectorielle) que les entreprises (réservation aux entreprises pour qui l'aide constitue une réelle incitation)"....

B. LES AUTRES MOYENS

1. Le FEOGA

• Il faut cependant ajouter à ces crédits, ceux provenant de FEOGA-Orientation, qui représentent désormais un montant supérieur à celui des aides nationales.

AIDES DU FEOGA-ORIENTATION

Année	En francs courants	En francs constants (base 1985)
1985	265,5	265,3
1986	323,6	314,8
1987	226,4	213,2
1988	225,7	206,4
1989	276,2	244,2
1990	300,3	250,0

Afin de bénéficier des aides aux investissements du FEOGA-orientation, la France a déjà adressé à Bruxelles dix plans sectoriels agro-alimentaires, établis sur la base des travaux du comité d'évaluation et d'orientation des aides aux industries agro-alimentaires.

Après étude de la Commission de Bruxelles, chacun de ces plans fera l'objet d'un cadre communautaire d'appui (C.C.A.) qui fixera pour cinq ans (1991-1995) le montant des aides allouées au titre du FEOGA à chacun d'entre eux et le taux des concours envisagés. C'est au terme de cette étape que les premiers programmes opérationnels, qui regrouperont une série de projets identifiés et chiffrés constituant

la demande d'aide effective déposée auprès du FEOGA, pourront être adoptés.

Le tableau ci-après indique pour ces différents plans, le montant estimé des investissements primables, le montant et le taux d'aide communautaire ainsi que la participation annuelle du FEOGA.

Plans sectoriels	Volume d'investissements primables estimés	Aide communautaire	Moyenne annuelle	Taux moyen demandé
Vin	1 000	150	30	15 à 20 % Zones 5a et 5b
Fruits et légumes transformés	NC	200	40	15 à 20 %
Semences et plans Horticulture	NC	90	18	15 % / 20 %
Abattage-découpe	1 750	240	48	13 à 15 %
Charcuterie-salaisons	600	90	18	15 %
Industries fromagères	537	110	22	20 %-30 %
Volailles maigres	650	97,5	19,5	15 %
Palmipèdes gras	200	40	8	20 %
Fruits et légumes frais	NC	200	40	15 %
Pommes de terre				20 %
Usages industriels	500	50	10	20 %
Produits de la mer (1)	NC	63	21	18 %

(en millions de francs)

(1) Plan de trois ans déjà transformé en cadre communautaire d'appui

2. Les autres aides nationales et communautaires

• Les aides à la recherche des industries agro-alimentaires, inscrites au budget du ministère de l'agriculture, doivent également être prises en compte, pour un montant d'une quarantaine de millions, ainsi que les crédits provenant des offices.

• Enfin, d'autres aides, que ne retrace pas le budget de l'agriculture, contribuent également au soutien du secteur agro-industriel : les aides au titre de l'aménagement du territoire, les aides à l'innovation gérées par le ministère de la recherche, les dépenses des organisations de recherche (l'INRA consacre en particulier 15 % de ses dépenses en recherche aux industries agro-alimentaires).

Le tableau ci-après présente une estimation de l'ensemble des crédits bénéficiant au secteur agro-alimentaire.

	1990	1991
Aides des offices	61,0	25,0
Aides à finalité régionale		
- Prime à l'aménagement du territoire	97,0	(1)
- FIDAR (estimation)	15,0	(1)
Aides communautaires		
- FEOGA - Orientation	294,0	(1)
Aide à la recherche-développement		
Programme FLAIR	13,0	13,0
Programme ECLAIR	42,0	42,0
Aides du ministère de la recherche et de la technologie		
- programme EUREKA	10,0	10,0
- Saut technologique	15,6	(1)
- Aliment 2002	50,0	42,5
- Programme ultra-propre (part du ministère)		12,0
- ANVAR (avances remboursables)	74,5	(1)
TOTAL	672,1	(1)

(1) non déterminé

• Le "budget de programme" faisait apparaître de son côté (groupe de programmes 6.3, "développement de la technologie des industries agro-alimentaires" et 6.4, "renforcement des structures industrielles") un coût de l'ordre de 520 millions de francs pour 1991.

Comme l'an dernier, votre rapporteur tient donc à souligner que les crédits de politique industrielle ne représentent qu'une part modeste de l'effort consenti par l'Etat en faveur des industries agricoles et alimentaires. Ces aides spécifiques ne représentent plus aujourd'hui que 1,6 % de l'investissement du secteur contre 3,2 % en 1984.

Leur réduction n'apparaît pas, par conséquent, comme un indicateur pertinent de l'effort réel consenti par les pouvoirs publics, et au premier plan, par le ministère de l'agriculture et de la forêt, en direction des industries agricoles et alimentaires.

*

* *

Contrairement aux conclusions de son rapporteur, votre commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits des industries agro-alimentaires inscrits dans le budget de l'agriculture pour 1992.