

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1981 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,

Senateur
Rapporteur général

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

Services du Premier ministre

VI – INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Rapporteur spécial : M. Henri GÛTSCHY

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francoeur, Henri Gûtschy, Robert Guillaume, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Amcet Le Pors, Georges Lombard, Michel Manet, Raymond Marcellin, Josy Moynet, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasin, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1933, 1976 anexe 40, 1981 tome XVIII et in-8° 357

Sénat : 97 (1980-1981).

Loi de Finances. – Industries agro-alimentaires.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Présentation des crédits, examen en commission et principales observations	4
CHAPITRE I – LE SECTEUR DES INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES (I.A.A.)	9
I – La place des I.A.A. dans l'économie française	9
1° La production	9
2° La diversité du secteur	9
3° L'emploi	10
4° L'investissement	10
5° Le taux de rendement économique	10
6° La mutation des structures industrielles	10
7° Entreprises privées et coopératives	11
II – Le commerce extérieur agro-alimentaire	11
1° Evolution générale du solde extérieur	11
2° La structure du commerce extérieur agro-alimentaire	12
3° Forces et faiblesses	14
CHAPITRE II – LES AMBITIONS ET LES MOYENS DE LA POLITIQUE AGRO-ALIMENTAIRE	
I – Les orientations prioritaires	
1° Renforcer les structures industrielles : les conventions de développement	
2° Aménager le cadre commercial : la rénovation de la SOPEXA et la création du fonds de promotion	
3° Aménager le cadre financier : l'Institut de développement des industries agricoles et alimentaires	
4° Développer la recherche : l'Institut supérieur de l'agro-alimentaire	
II – Les objectifs sectoriels de développement des I.A.A.	
1° Les industries laitières	
2° Les vins et boissons	
3° Le secteur des viandes	
4° Les fruits et légumes transformés	
CHAPITRE III – LES MOYENS BUDGETAIRES	19
I – Les interventions en faveur des produits : sucre et oléagineux	19
1° Le fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)	20

2° La société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO)	20
3° Les aides aux planteurs de canne et producteurs de sucre des départements d'Outre-Mer	21
II - L'aide à l'investissement : la prime d'orientation agricole (P.O.A.)	22
1° Objet et critères d'attribution de la P.O.A.	22
2° Evolution des crédits	22
3° L'emploi des crédits : une sélectivité accrue	23
III - Le soutien aux entreprises dynamiques : le fonds d'intervention stratégique (FIS)	23
IV - Les autres actions	24
1° Les subventions pour la valorisation du produit des pêches maritimes ...	24
2° La recherche	24
V - Les concours aux I.A.A. figurant dans d'autres budgets	25

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS, PRINCIPALES OBSERVATIONS, EXAMEN EN COMMISSION

La création d'un secrétariat d'Etat aux industries agricoles et alimentaires en novembre 1979, rattaché au Premier Ministre, a marqué l'intérêt que les pouvoirs publics attachent à la valorisation de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et des produits de la mer. L'importance de l'enjeu est capitale puisque « *l'agro-alimentaire* » constitue le second secteur économique national, après le bâtiment et les travaux publics.

Constitué par des transferts de personnels et de crédits en provenance des ministères de l'Agriculture, de l'Industrie, des transports et des services généraux du Premier Ministre, le secrétariat d'Etat est une administration légère qui aura à gérer un budget de 505,78 millions de francs en 1981, en augmentation de 5,5 % par rapport aux crédits qui étaient précédemment gérés par les ministères, les autorisations de programme s'élevaient à 307,7 millions de francs (+ 10,8 %).

Le projet de budget pour 1981 traduit

un redéploiement de l'action des pouvoirs publics en faveur d'entreprises dynamiques (Fonds d'intervention stratégique);

Une sélectivité accrue des aides de l'Etat (conventions de développement).

I. - PRESENTATION DES CREDITS

	1980 (en millions de francs)	1981	Variations (en %)
CREDITS DE PAIEMENT			
Titre III. Moyens des services	11,94	12,82	+ 7,5
Titre IV. Subventions Valorisation des produits			
- Fonds d'intervention et de régularisation du sucre	69,6	78,1	+ 12,2
- Sté interprofessionnelle des oléagineux	17,2	68,35	+ 44,8
- Dépenses diverses (aide aux planteurs des DOM)	59,8	59,8	-
Titre V. Etudes	1,15	2	+ 73,9
Titre VI. Subventions d'investissement			
Prime d'orientation agricole	244,5	197,7	- 19,1
Fonds d'intervention stratégique	40	80	+ 100
Produits des pêches maritimes		1	-
Recherche	5	6	+ 20
	-----	-----	-----
	479,19	505,78	+ 5,5
AUTOPISEMENTS DE PROGRAMME			
Titre V. Etudes	0,96	2,8	+ 191,6
Titre VI. Subventions d'investissement			
Prime d'orientation agricole	216,8	191,7	- 11,8
Fonds d'intervention stratégique	50	100	+ 100
Produit des pêches maritimes	-	1,2	-
Recherche	10	10	-
	-----	-----	-----
	277,76	307,7	+ 10,8

II. - PRESENTATION DES MESURES NOUVELLES

1° - Les interventions en faveur des produits : sucre et oléagineux.

- L'augmentation des crédits du Fonds d'intervention et de régularisation du sucre (FIRS) de 12,2 % est fondée sur les relèvements des prix communautaires et sur l'augmentation des frais de fonctionnement de l'organisme.

- Les dépenses à la charge du budget de l'Etat pour la Société interprofessionnelle des oléagineux, établies en fonction des estimations de récoltes et des hypothèses d'aides moyennes octroyées par le FEOGA, progressent fortement.

- Les aides aux planteurs de canne et aux producteurs de sucre des DOM sont stables.

2° L'aide à l'investissement par la prime d'orientation agricole diminue et son octroi est soumis à une sélectivité accrue. 15 % de la dotation sont affectés au Fonds d'action conjoncturelle.

3° Le soutien aux entreprises dynamiques est privilégié par le doublement de la dotation du Fonds d'intervention stratégique. Les conventions de développement, instrument contractuel des aides et des engagements de résultat, constitue le moyen le plus incitatif pour favoriser l'exportation, l'innovation ou la restructuration dans une optique de valorisation de la transformation des produits des industries agro-alimentaires et d'amélioration des soldes du commerce extérieur.

III. - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

L'examen des initiatives prises en 1980 par le secrétariat aux industries agricoles et alimentaires conduit à porter une *appréciation favorable sur l'action menée* : à partir d'une analyse de la situation des industries agro-alimentaires, notamment en matière de commerce extérieur, une politique ambitieuse a été définie, des institutions et des procédures nouvelles ont été mises en place.

Toutefois, le projet de budget pour 1981 amène à formuler plusieurs observations :

1 des orientations cohérentes ont été définies mais les moyens financiers proposés sont limités : le projet de budget, malgré un redéploiement partiel en faveur des interventions à caractère stratégique ne comporte pas d'augmentation significative du volume des crédits.

2 une action énergique doit être impérativement entreprise pour réduire les déficits anormaux de certaines productions (viande porcine ou ovine, corps gras, par exemple), afin de favoriser une reconquête du marché intérieur.

3 les moyens consacrés à la valorisation du produit des pêches maritimes sont insuffisants et la dotation proposée pour la recherche n'est pas à la hauteur des efforts à entreprendre.

IV. — EXAMEN EN COMMISSION

Reunie le 21 octobre, la Commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1981 du secrétariat d'Etat aux industries agricoles et alimentaires.

Après avoir rappelé la place des industries agricoles et alimentaires dans l'économie et le commerce extérieur français, le rapporteur spécial a présenté les objectifs retenus par le Gouvernement et les mesures prises au cours de l'année 1980.

En conclusion, il a formulé plusieurs observations (cf ci-dessus).

Il a ensuite répondu aux questions de *M. René Ballayer* sur le déficit de la filière « viande porcine », de *M. Pierre Jeambrun* sur l'utilisation envisagée, de certains crédits et sur les modalités d'intervention du fonds d'intervention stratégique et de l'institut de développement des industries agricoles et alimentaires et de *M. Gérard Dellau* sur la répartition des aides de l'Etat entre coopératives et entreprises privées et sur la place faite aux productions méditerranéennes dans les actions engagées.

M. Paul Jargot a fait part de son scepticisme quant à l'objectif de développement des industries agricoles et alimentaires compte tenu de la modicité des crédits et de leur très faible progression d'une année sur l'autre.

M. Andre Fosset a fait observer que la création du secrétariat d'Etat en permettant une meilleure coordination des interventions, un contrôle renforcé de l'utilisation des crédits et une sélectivité accrue de l'aide de l'Etat, constituait un facteur favorable pour l'efficacité de la politique menée dans le domaine des industries agro-alimentaires.

<p>La Commission, dans sa majorité, a alors approuvé le rapport et les observations du rapporteur spécial et sous réserve de ces observations propose au Sénat l'adoption du budget du secrétariat d'Etat aux industries agricoles et alimentaires.</p>

CHAPITRE I LE SECTEUR DES INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Tant par leur importance que par les perspectives qu'elles devraient offrir pour les années 1980, les industries agricoles et alimentaires (I.A.A.) constituent un secteur porteur de l'économie française.

La part de ses productions dans le produit national, la diversité de ses branches, les potentialités à l'exportation peuvent contribuer à faire de l'ensemble des I.A.A. à la fois un *facteur de croissance* et un *moyen d'équilibrer la balance commerciale* de la France.

I. - LA PLACE DES I.A.A. DANS L'ECONOMIE FRANÇAISE

1° La production

Estimée à 105 milliards de francs en 1970, la valeur de la production des I.A.A. a atteint 293 milliards de francs en 1979 (soit 18 % de la production industrielle). Ces chiffres en font la seconde des branches industrielles françaises après le bâtiment et les travaux publics.

Par ailleurs, les I.A.A. qui ne représentaient en 1970 que 39 % de la valeur ajoutée de l'ensemble « agriculture + industries agricoles alimentaires » y ont contribué en 1978 pour 48 % transformant 60 % de la production agricole.

2° La diversité du secteur

Huit grandes productions composent le secteur des I.A.A. et leur confèrent une grande diversité. La part de chacune se répartit de la façon suivante :

- industries de la viande	28,5 %
- industrie laitière	19 %
- fabrication de produits du travail de grain (dont la moitié pour les aliments du bétail)	14 %
- fabrication de produits alimentaires divers (dont corps gras et sucre)	13 %
- fabrication de boissons et alcools (non compris les vins)	10 %
- fabrication de pain et pâtisserie fraîche	8 %
- industrie des conserves	4 %
- fabrication de produits à base de tabac	3,5 %

3° L'emploi

Cette branche emploie plus de 576 000 personnes dont 486 000 salariés (580 000 personnes dont 482 000 salariés en 1975, date d'impact de la crise sur les I.A.A.). Ainsi, à la différence de ce qui s'est passé dans le reste de l'industrie, les I.A.A. ont relativement bien résisté à la récession avec des effectifs qui n'ont diminué en moyenne annuelle que de 0,3 % de 1974 à 1979 contre 1,8 % pour le reste de l'industrie.

4° L'investissement

La formation brute de capital fixe (FBCF) a atteint 10,4 milliards de francs en 1979 sur un total de 282,5 milliards pour l'ensemble des branches de l'économie française.

L'évolution de la FBCF depuis 1970 fait apparaître une quasi stagnation, plaçant les I.A.A. dans une situation intermédiaire par rapport aux autres branches industrielles. Il faut cependant noter depuis 1975, un changement de structure important : les investissements en matériel ont augmenté de 7,4 % alors que les investissements en bâtiments ont diminué de 26,1 % ; des gains de productivité importants en ont résulté.

5° Le taux de rendement économique

Mesuré par le rapport excédent brut d'exploitation/immobilisations brutes, il indique une dégradation de la situation relative des I.A.A. depuis 1967 et a diminué en valeur absolue à partir de 1974, ramenant les I.A.A. de la 1^{re} place en 1967 pour le rendement économique à la 3^e place en 1975.

Cette évolution a entraîné une dégradation de la structure du bilan des entreprises des I.A.A., un endettement croissant (26 % du C.A. en 1973, 40 % en 1977) et une diminution des fonds propres (25 % du C.A. en 1973, 16 % en 1977).

6° La mutation des structures industrielles :

● Un important mouvement de concentration industrielle amorcé en 1967-68, s'est poursuivi pendant les années 1970.

- En 1972, 27 entreprises réalisent 27 % de la production de la branche et plus de 500 millions de francs de chiffre d'affaires.

- En 1976, 34 entreprises réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions de francs, soit 34 % du total de la branche.

- En 1978, 31 entreprises font plus d'un milliard de chiffre d'affaires.

La situation est variable selon les productions et la dimension des fir-

ries françaises demeure, dans l'ensemble, inférieure à celle des groupes étrangers.

- Les investissements étrangers en France dans le secteur représentent 60 000 salariés et près de 20 % du marché des produits alimentaires, avec un taux de pénétration très variable selon les produits.

- Les I.A.A. transforment 60 % de la production agricole et l'agriculture représente 64 % des consommations intermédiaires de la branche I.A.A. Cette interdépendance croissante indique clairement que les I.A.A. constituent plus qu'un moyen de transformation des surplus de produits agricoles.

7° Entreprises privées et coopératives

Par rapport aux autres secteurs industriels les I.A.A. présentent l'originalité de comprendre un secteur coopératif développé quoique d'importance variable selon les produits ; les dernières statistiques disponibles portent sur l'année 1977.

Structure des industries agro-alimentaires et part de la coopération en 1977 (Entreprises de 10 salariés et plus)

	Organismes coopératifs			Entreprises privées			Part des coopératives (%)		
	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires (millions de F)	Effectif permanent	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires (millions de F)	Effectif permanent	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Effectif permanent
Abattage du bétail	52	7 203	6 240	283	10 960	13 880	15,5	40,0	31,0
Industrie laitière	202	22 809	34 540	374	23 537	50 840	35,0	49,0	40,5
Conserves de fruits et légumes	45	2 050	7 190	114	4 433	14 900	28,0	32,0	32,5
Aliments pour animaux	92	3 512	4 180	318	13 766	18 310	22,5	20,5	16,5
Sucrerie	9	1 000	800	35	9 351	22 690	20,5	10,0	8,0
Vinification	99	1 130	1 970	25	722	1 530	80,0	61,4	55,0
Autres secteurs des IAA	79	2 085	4 800	2 130	76 801	209 640	4,0	2,5	2,0
Ensemble des IAA	578	38 788	60 820	3 279	139 570	331 780	15,0	22,0	15,5

Source : Ministère de l'Agriculture.

II. - LE COMMERCE EXTERIEUR AGRO-ALIMENTAIRE

1° Evolution générale du solde extérieur

Au total, les échanges de produits agro-alimentaires ont représenté, en 1978, 14,7 % des importations et 16 % des exportations de la France *mais ces chiffres traduisent l'insuffisante ouverture sur les marchés extérieurs et une double infériorité :*

- la part de la production des I.A.A. exportée est d'environ 13 % contre 27 à 30 % pour le reste de l'industrie, avec de très fortes disparités selon les produits.

- la part des I.A.A. dans le commerce extérieur français est inférieure à

celle de pays très concurrentiels : 35 % pour le Danemark, 28 % pour les Pays-Bas et 18 % pour les Etats-Unis.

Cependant déficitaire avant et après la guerre (- 7 milliards en 1959), la balance commerciale agro-alimentaire est devenue peu à peu excédentaire pour atteindre 10 milliards de francs en 1974, + 4,4 en 1975, + 3,4 en 1976, 3,7 en 1977, + 1,2 en 1978 et 6,8 milliards en 1979. Les résultats du commerce extérieur pour les sept premiers mois de l'année sont favorables avec un excédent de 9,1 milliards de francs contre 4,2 pour la période correspondante de 1979.

2° La structure du commerce extérieur agro-alimentaire

La balance commerciale de 1979 fait apparaître des aspects structurels très variés selon les secteurs :

- les produits de base et demi-produits constituant les principaux soldes positifs sont les céréales, les farines et le sucre,

- les seuls produits élaborés fortement excédentaires et en progression sont les produits laitiers (et notamment les fromages) et les boissons,

- en revanche, de nombreux secteurs des industries de transformation restent déficitaires : déficit croissant des produits alimentaires de seconde transformation, solde global de la filière élevage-viande défavorable, aggravation du déficit de la filière poisson.

Classement des produits agro-alimentaires

29 août 1980

(en millions de francs)

	Solde 1979	7 mois 1979	7 mois 1980	Variation
Produits excédentaires				
- Céréales	+ 11 651	+ 7 764	+ 9 840	+ 2 076
- Boissons et alcools	+ 9 231	+ 4 951	+ 5 317	+ 366
- Lait et produits laitiers	+ 5 094	+ 2 705	+ 3 573	+ 868
- Sucre et sucreries	+ 2 398	+ 1 260	+ 2 870	+ 1 610
- Produits de la minoterie	+ 2 238	+ 1 194	+ 1 695	+ 501
- Animaux vivants	+ 1 736	+ 971	+ 1 030	+ 59
- Préparations alim. diverses	+ 384	+ 236	+ 296	+ 66
Sous-total.....	+ 32 732	+ 19 081	+ 24 621	+ 5 540
Produits déficitaires				
- Café, thé, épices	- 4 855	- 2 775	- 3 192	- 417
- Viandes et abats	- 4 254	- 2 286	- 1 945	+ 341
- Fruits	- 3 233	- 2 101	- 2 279	- 178
- Poissons et crustacés	- 2 202	- 1 021	- 1 152	- 131
- Graisses et huiles	- 1 984	- 1 257	- 1 046	+ 211
- Cacao et préparations	- 1 822	- 1 111	- 1 076	+ 35
- Graines et oléagineux	- 1 734	- 1 078	- 1 014	+ 64
- Sous-produits IAA	- 1 670	- 202	- 218	- 16
- Légumes	- 1 168	- 992	- 941	+ 51
- Tabacs	- 1 095	- 522	- 858	- 336
- Horticulture - Floriculture	- 635	- 236	- 304	- 68
- Préparations viandes-poissons	- 604	- 249	- 335	- 86
- Autres produits animaux	- 379	- 976	- 1 127	- 151
- Préparations à base de fruits et légumes	- 191	- 24	- 11	+ 13
- Extraits végétaux	- 84	- 41	- 45	- 4
- Autres produits végétaux	- 62	- 39	- 49	- 10
- Préparations à base de céréales	- 7	- 11	+ 35	+ 46
Sous-total.....	- 25 979	- 14 921	- 15 557	- 636
TOTAL.....	+ 6 753	+ 4 160	+ 9 064	+ 4 904

Ces indications montrent clairement les efforts à faire pour améliorer la balance commerciale agro-alimentaire qui concernent autant l'accroissement des excédents que la réduction de déficits importants et anormaux (par exemple, sur la viande porcine ou ovine, les fruits et légumes et les corps gras représentant en 1979 un déficit de l'ordre de 10 milliards de francs).

3° Forces et faiblesses :

Le premier atout consiste dans la présence d'une agriculture forte, diversifiée et compétitive qui n'a pas totalement développé ses potentialités, notamment en matière de valorisation des produits.

La part des produits des I.A.A. qui était de 54% en 1974 dans les exportations agro-alimentaires a atteint les deux-tiers en 1979 et la balance commerciale des I.A.A. a dégagé un solde positif de 4,4 milliards en 1979.

Toutefois, des faiblesses et des obstacles entravent un développement plus dynamique :

- *les capacités financières* et la rentabilité des I.A.A. sont insuffisantes ;
- *les structures industrielles* sont fragiles malgré l'existence de firmes dynamiques et un mouvement de concentration sensible au cours des dernières années (opéré le plus souvent par croissance externe) ;
- *l'insuffisante ouverture sur les marchés extérieurs* en général et la faiblesse des implantations commerciales à l'étranger constituent un handicap de taille ; en outre, les exportations sont le fait, pour l'essentiel, de quelques firmes importantes (9/10^e des ventes sont réalisées par six groupes). La plupart des entreprises françaises sont absentes ou ne possèdent que des implantations ponctuelles à l'étranger ;
- *la politique agricole commune* est, dans son ensemble, peu favorable aux produits transformés soit qu'elle protège trop peu les productions nationales, soit qu'elle ne permette pas le développement de courants continus d'exportation pour les produits semi-transformés dépendant fortement de la gestion des restitutions ;
- *la difficulté des I.A.A. à consacrer une part suffisante de leurs moyens à la recherche-développement* (0,1% de leur chiffre d'affaires en moyenne contre 0,5% pour les firmes néerlandaises et américaines et 1,5% pour les grands groupes) limite les possibilités de valorisation des produits.

Cette analyse trop sommaire et non-exhaustive des handicaps des industries agro-alimentaires françaises indique les principales orientations qui devront être mises en oeuvre pour exploiter les potentialités considérables que recèlent les I.A.A. en termes de croissance, d'emploi et de concurrence extérieure.

CHAPITRE II LES AMBITIONS ET LES MOYENS DE LA POLITIQUE AGRO-ALIMENTAIRE

La création du secrétariat d'Etat aux industries agricoles et alimentaires traduit la volonté de dégager les orientations d'une politique plus cohérente pour favoriser la valorisation de la transformation des produits agro-alimentaires et dont l'enjeu est de doter la France d'une industrie agro-alimentaire puissante capable de dégager un excédent commercial extérieur important.

Le diagnostic effectué dans le chapitre I comporte implicitement les lignes directrices des actions qu'il convient de mener.

I. - LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES ET LES MOYENS MIS EN OEUVRE

Le Conseil des Ministres du 19 mars 1980 a défini les actions qui ont été décidées pour améliorer les performances des entreprises des industries agro-alimentaires.

1° Renforcer les structures industrielles par les conventions de développement.

Actuellement, les divers soutiens publics à l'industrie agro-alimentaires sont dispersés et obéissent à des objectifs différents : la prime d'orientation agricole est soumise à des contraintes d'investissement, la prime de développement régional à des obligations de localisation et de création d'emplois...

L'instrument privilégié de la mise en oeuvre de l'action de renforcement des structures industrielles sera le système des conventions de développement dont le contenu vise à définir une stratégie, évaluer les besoins de financements bancaires et publics et assurer leur cohérence et contractualiser les objectifs sous forme d'obligations de résultats (engagements à l'exportation par exemple).

2° Aménager le cadre commercial : la rénovation de la SOPEXA et la création d'un Fonds de Promotion

En premier lieu, la *politique agricole commune* doit être améliorée dans un sens favorable aux produits transformés et ces efforts doivent être complétés par la mise en place de contrats à moyen terme afin d'assurer des courants continus d'exportation.

En second lieu, il est envisagé de développer *l'activité de service à l'étranger de la SOPEXA* (Société pour l'Expansion des ventes et des productions agricoles et alimentaires) en reorientant sa structure vers les pays étrangers et ses crédits vers le soutien des entreprises et la promotion collective des produits.

Enfin, *le Fonds de promotion* dont la création a été prévue par la loi d'orientation agricole devrait progressivement prendre forme à partir de 1981. Relié à la SOPEXA, il devrait rassembler agriculteurs et industriels et après un financement de démarrage, il fonctionnera par la suite grâce aux apports des différentes professions intéressées.

3° Aménager le cadre financier : la création de l'Institut de développement des industries agricoles et alimentaires (IDIA)

Le problème des marges et de l'autofinancement, outre les causes générales mentionnées au chapitre I, est également lié au rôle de la distribution qui est particulièrement concentrée : 2 % des points de vente représentent 50 % des produits d'alimentation générale. Or certains avantages obtenus par le commerce concentré semblent ne pas exister dans d'autres pays européens. Un « *code de bonne conduite* » a été établi avec la distribution : il reste désormais à trouver les méthodes de le rendre effectif.

Le deuxième problème à résoudre porte sur le renforcement des fonds propres des industries agro-alimentaires : la création de *l'Institut de développement des industries agricoles et alimentaires (IDIA)* en juin 1980 doit être un instrument de cette action.

Doté d'un capital constitué notamment par le Crédit agricole (34 %), le Crédit national (22 %), la Banque nationale de Paris (10,7 %) et divers organismes financiers dont le montant sera porté de 20 à 200 millions de francs entre septembre 1980 et septembre 1982, l'IDIA a pour objectif de prendre des participations dans les entreprises du secteur ou de leur apporter des fonds propres. Il s'agit de permettre à des entreprises dynamiques de franchir plus rapidement les étapes de leur développement grâce à l'apport de capitaux externes.

En outre un *fonds de garantie des prêts participatifs* bancaires aux entreprises du secteur a été mis en place et sera géré par l'IDIA. Ce fonds a fait l'objet d'un accord entre l'IDIA et la Caisse nationale des marchés de l'Etat qui assure la contre-garantie de certaines opérations. Il doit permettre, en liaison étroite avec le système bancaire, de garantir une centaine de millions de francs de prêts participatifs et compléter utilement les interventions directes de l'IDIA qui ne peuvent pas être toujours adaptées aux besoins des entreprises, en particulier aux besoins de celles qui ont adopté le statut coopératif.

Enfin les études se poursuivent avec le ministère de l'Economie pour

mettre en oeuvre une *technique nouvelle de financement des stocks* des entreprises dont le fonds de roulement est particulièrement important. D'ores et déjà, le Crédit Agricole a accepté de réserver une enveloppe de 500 millions de francs pour cette action.

4° Développer la recherche : l'Institut supérieur de l'agro-alimentaire

En ce domaine, les I.A.A. souffrent de handicaps importants : équipes de recherche dispersées, liaison industrie-recherche peu importante, recherche-développement dans l'entreprise insuffisante.

Les priorités fixées par le Gouvernement sont les suivantes :

- consentir un effort en faveur du génie alimentaire, notamment par le développement de l'Institut supérieur de l'agro-alimentaire,

- organiser avec l'ANVAR un appel d'offres sur des thèmes prioritaires que le Secrétariat d'Etat est chargé de définir, afin d'inciter les entreprises à recourir plus largement au dispositif d'aides au développement de la recherche.

II. - LES OBJECTIFS SECTORIELS DE DEVELOPPEMENT DES I.A.A.

L'analyse des potentialités de la branche des I.A.A. en matière de commerce extérieur a conduit à reconnaître une priorité à quatre secteurs : produits laitiers, vins et boissons, viandes, fruits et légumes. Les objectifs supposent que les structures industrielles soient améliorées, les investissements des entreprises moyennes dynamiques soutenus et des efforts d'implantation à l'étranger consentis.

1° Les industries laitières :

Avec 50 milliards de chiffre d'affaires (23% de l'agro-alimentaire), les industries laitières sont au 3^e rang des exportateurs avec un solde positif de 5,1 milliards en 1979.

Un effort particulier sera effectué pour les fromages dont les ventes devraient être sensiblement augmentées d'ici 1984 par un développement des structures de commercialisation, l'établissement d'une politique de marque et le soutien aux entreprises dans le cadre de conventions de développement.

2° Les vins et boissons :

Ce secteur apporte à la balance commerciale française l'excédent le plus important après les céréales : + 9 milliards en 1979.

L'objectif principal est de parvenir à *développer les ventes de vin de table (notamment aux Etats-Unis)* dans un domaine où l'Italie et le Portugal ont su prendre place sur les marchés les plus importants. L'enjeu porte sur une augmentation de 2 milliards du solde extérieur excédentaire.

Les investissements commerciaux des entreprises de spiritueux à l'étranger seront soutenus dans le cadre des conventions de développement.

3° Le secteur des viandes :

Ce secteur a été globalement déficitaire de 4,2 milliards de francs en 1979.

Le pari à l'horizon 1984 est de *réduire ce déficit de 2 milliards*. Cet objectif requiert des efforts sur la production (plan décennal de l'élevage), sur la gestion des marchés et sur la consommation.

4° Les fruits et légumes transformés :

Les objectifs en ce domaine tendent à une réduction du déficit des conserves de fruits, des importations de champignons, et un développement des exportations de conserves.



L'instrument essentiel de l'action des pouvoirs publics dans le domaine des I.A.A. est constitué par la *convention de développement, agent de la sélectivité des interventions de l'Etat*. Par ailleurs, la mise en place d'institutions et de procédures a été relativement rapide et devrait permettre la restructuration et la valorisation du secteur agro-alimentaire, notamment à l'exportation.

CHAPITRE III LES MOYENS BUDGETAIRES

Doté de moyens budgétaires peu importants (505,8 millions de francs dans le projet 1981), le secrétariat d'Etat aux industries agro-alimentaires agit également par d'autres canaux :

- le chapitre II a présenté les institutions et organismes qui ont été mis en place pour relayer l'action des pouvoirs publics dans la mise en oeuvre des orientations prioritaires :

- des moyens budgétaires figurent dans d'autres fascicules budgétaires que celui du Secrétariat d'Etat (cf. ci-dessous). Malgré leur faiblesse et leur mince progression d'une année sur l'autre (+ 5,5 %), *les crédits pour 1981 du Secrétariat d'Etat traduisent :*

- *un redéploiement de l'action des pouvoirs publics en faveur des entreprises dynamiques (Fonds d'intervention stratégique) ;*

- *une selectivité accrue des aides de l'Etat (conventions de développement).*

Les actions classiques (organisation, soutien et régulation des marchés de certains produits, aides à l'investissement) continuent cependant d'absorber une part très importante des dotations budgétaires (qui figuraient pour la plupart, en 1980, au budget de l'Agriculture).

I. - LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES PRODUITS : SUCRE ET OLEAGINEUX.

Les crédits concernent les organismes d'intervention dont le Secrétariat d'Etat assure la tutelle et les aides aux entreprises.

Les organismes d'intervention bénéficient d'une augmentation de leurs crédits liés aux augmentations des récoltes dans le domaine du sucre (FIRS : Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre) et des oléo-protéagineux (SIDO : Société interprofessionnelle des oléagineux). Le budget du FIRS passe de 69,6 millions de francs en 1980 à 78,1 millions de francs en 1981 (+ 12,2 %) et celui de la SIDO de 47,2 à 68,3 millions de francs (+ 44,8 %).

Par ailleurs, les aides nationales à la canne à sucre des départements d'outre-mer figurent au budget pour 59,8 millions de francs.

1° Les fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS)

Il a procédé à la gestion du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A.) et dans le cadre de ses attributions à caractère national aux opérations suivantes au titre de l'année 1980 :

Versement de restitutions à l'exportation de sucre à destination des Pays tiers - ces restitutions ont pour objet de compenser l'écart constaté entre le cours mondial et le prix communautaire.

Gestion de la régularisation des stocks de stockage dans le secteur du sucre - le FIRS prélève des cotisations mensuelles de la production de sucre par les fabricants et verse des cotisations mensuelles de stockage aux producteurs de sucre.

Versement de montants compensatoires monétaires à l'importation de sucre en France - le FIRS verse des montants pour le sucre provenant de pays à montants compensatoires négatifs (R.F.A. par exemple).

Afin de mener bien ses opérations, le FIRS assure le suivi de la gestion et élabore les bilans nécessaires à cette gestion. Le calcul de la dotation budgétaire du FIRS est fondé d'une part sur une évaluation des productions nationale et communautaire de sucre de la campagne 1980/1981 dont les niveaux devraient être élevés et, d'autre part, sur la revalorisation annuelle du prix communautaire et sur un éventuel renversement du marché mondial au cours de l'année 1981.

Pour 1981 l'augmentation des crédits est justifiée par le relevement des prix communautaires du sucre et des primes de stockage à l'occasion du changement de campagne (la hausse du prix d'intervention intervenue le 1^{er} juillet 1980 s'est ainsi élevée à 12 %) et par l'augmentation des frais de fonctionnement de l'organisme.

2° La Société Interprofessionnelle des oléagineux (SIDO)

Elle a pour mission de gérer les aides communautaires destinées à l'organisation et à la régularisation du marché des produits oléagineux.

Ces aides, versées par la SIDO, concernent la production de graines de colza et de tournesol, la production de soja, d'huile d'olive, de lin oléagineux et la consommation d'huile d'olive.

Elle gère également la restitution à la production d'huile d'olive destinée aux conserveries de poissons et de légumes et la restitution à l'exportation de graines de colza.

Ces dépenses, à l'exception de quelques unes d'entre elles donnent lieu au reversement par la SIDO de la T.V.A. afférente aux aides versées par le F.E.O.G.A., à la charge du budget national.

Cet organisme a, en outre, la charge d'organiser éventuellement la mise à l'intervention des graines de colza ou tournesol.

A partir de l'exercice 1981 inclus, la SIDO se voit également attribuer la responsabilité d'actions d'orientation diverses, comprenant en particulier l'établissement d'un « casier oléicole ». Sont également à la charge du budget national des dépenses de fonctionnement de la SIDO.

Pour l'exercice 1981, les dépenses à la charge du budget de l'Etat en fonction des estimations de récolte et des hypothèses d'aides moyennes octroyées par le F.E.O.G.A. s'établissent comme suit :

- dépenses de fonctionnement	11,2 MF
dépenses liées au paiement de la TVA	51,15 MF
dépenses d'orientation	3,0 MF
dont actions diverses	2,75 MF
casier oléicole	0,25 MF
- dépenses liées à la mise à l'intervention	3,0 MF
TOTAL	68,35 MF

Il est à noter que les dépenses à la charge du budget de l'Etat pour 1980 qui avaient été prévues dans la loi de finances à 47,2 MF, pourraient s'élever à 64,2 MF (estimation établie en septembre 1980).

3° Les aides aux planteurs de canne et producteurs de sucre des départements d'outre-mer :

Conformément à la faculté donnée par la réglementation communautaire dans le secteur du sucre, des aides nationales sont allouées aux producteurs de canne et de sucre des D.O.M. afin de compléter la valorisation découlant de la vente du sucre de ces départements sur le marché métropolitain, à des conditions de prix correspondant aux garanties communautaires.

Ces aides sont constituées, d'une part, par une subvention destinée à améliorer la recette des fabricants de sucre, et, d'autre part, par une aide directe en faveur des planteurs de canne dans la limite de 1 000 T livrées par chaque planteur.

Les crédits correspondants mis en œuvre en 1980 devraient atteindre globalement le montant de 57 millions de F dont 24 millions de F ont été affectés directement aux planteurs de canne.

Le projet de budget pour 1981 reconduit le montant du crédit inscrit en 1980, soit 59,8 millions de francs.

II. L'AIDE A L'INVESTISSEMENT : LA PRIME D'ORIENTATION AGRICOLE (P.O.A.)

1° Objet et critères d'attribution de la P.O.A.

Les opérations de création, d'extension, de regroupement ou de modernisation des entreprises de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles et alimentaires peuvent donner lieu au versement par l'Etat d'une prime en capital, dite Prime d'orientation.

Le montant de la prime, fixé en fonction de l'intérêt économique de chaque opération, représente au maximum 20 % de la valeur des investissements. Elle peut être cumulée avec la subvention à la coopération et la prime de développement régional.

L'aide publique est souvent assortie de conditions spéciales notamment en fonction des efforts d'exportation consentis par l'entreprise (67 % des primes en 1979) ou de l'intérêt pour la restructuration du secteur (5 % des primes en 1979).

Le Comité des investissements agricoles a d'ailleurs entrepris de définir des politiques sectorielles destinées à orienter les conditions et les modalités d'octroi de la P.O.A. *Plusieurs programmes sectoriels ont été approuvés qui concernent la brasserie, la meunerie, l'industrie de la viande et les produits laitiers.*

2° Evolution des crédits (en millions de francs)

Année	Agriculture (en millions de francs)	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1978	272,7	272,4
1979	216,8 + 30	272,4
1980	216,8 + 30	-
1981	191,7	-

De 1980 à 1981, les crédits de paiement passeront de 244,5 MF à 197,7 MF (- 19,1 %) et les autorisations de programme de 216,8 à 191,7 MF (- 11,8 %) dont 30 MF pour le fonds d'action conjoncturelle (FAC) : les crédits de la P.O.A. placés dans le FAC représentent environ 15 % des autorisations de programme prévues mais seulement 0,7 % des crédits inscrits au FAC.

Cette réduction des crédits permet un redéploiement au profit du Fonds d'intervention stratégique.

3° L'emploi des crédits : une sélectivité accrue

Le taux moyen d'aide procuré par la P.O.A. a été de 14,5 % en 1979 soit 1,5 point de moins qu'en 1978. 277 dossiers ont été retenus sur 342 demandes déposées mais, en valeur, 75 % de la demande totale ont été primés.

67 % des travaux primés l'ont été sur le critère de l'exportation mais l'emploi de la P.O.A. pour l'innovation demeure toujours aussi faible.

Un indice de succès dans l'emploi de ces aides réside dans l'évolution des investissements agro-alimentaires français à l'étranger qui, pour la seconde année consécutive, sont supérieurs aux investissements étrangers en France. Ces derniers se sont élevés en 1979 à 50 MF (+ 0,5 % par rapport à 1978) alors que les investissements français à l'étranger ont progressé de façon spectaculaire : de 64,5 MF en 1978 à 325,2 MF en 1979.

III. - LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES DYNAMIQUES : LE FONDS D'INTERVENTION STRATEGIQUE (FIS)

Les crédits affectés au FIS doublent dans le projet de budget pour 1981 tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Cette augmentation a été rendue possible par un redéploiement opéré au détriment des crédits affectés à la prime d'orientation agricole.

Le Fonds d'Intervention Stratégique a été créé pour financer des aides aux entreprises les plus dynamiques du secteur des industries agricoles et alimentaires, dès lors qu'elles s'engagent à développer des stratégies efficaces à l'exportation ou qu'elles développent l'innovation en matière de produits. Ce Fonds peut aider également à procéder à des restructurations dans certains secteurs, ou à des regroupements à l'exportation.

Ces opérations supposent que puissent être mobilisés, à leur profit les autres formes de financement public et bancaire. Ainsi, le Fonds sera-t-il utilisé, dans la majorité des cas, pour financer les besoins apparaissant dans le cadre de conventions de développement, sur un mode plus souple que celui du soutien traditionnel au financement des investissements.

L'utilisation des fonds publics attribués dans le cadre de ce fonds se fait par voie de contrats et suppose une sélectivité importante.

Douze des conventions de développement négociées pendant la phase « expérimentale » ont été signées, quatre autres sont soumises à la signature des entreprises. Des contacts ont été pris avec plus de soixante entreprises, et l'achèvement d'une vingtaine de nouvelles conventions devrait être assuré avant la fin de l'année. La structure interministérielle d'approbation de ces conventions, qui est une section du CIDISE spécialisée dans l'agro-alimentaire, a été instituée, sous la présidence du Directeur des Industries Agricoles et Alimentaires.

Les secteurs prioritaires pour ces négociations et la signature des conventions se rapportent principalement aux objectifs sectoriels définis par le Gouvernement : industries laitières, vins et boissons, viandes, fruits et légumes.

IV. - LES AUTRES ACTIONS

1° Les subventions d'investissement pour la valorisation du produit des pêches maritimes

Le projet de budget pour 1981 ne fait apparaître que des moyens très modestes en faveur de cette action (1 MF en crédits de paiement et 3,2 MF en autorisations de programmes).

Or le secteur des industries de la conserve de poisson est tout à la fois fortement déficitaire, peu structuré et rencontre depuis plusieurs années de grandes difficultés.

En 1981, il est prévu de développer des actions nouvelles au profit des entreprises du secteur les plus dynamiques.

Cependant, la modicité des autorisations budgétaires n'autorise pas le lancement d'une politique audacieuse sauf à utiliser les crédits du Fonds d'intervention stratégique.

Prenant en compte les difficultés particulières de ce secteur, il paraîtrait souhaitable d'élever le niveau des crédits.

2° La recherche

Dans le projet de budget pour 1981, les autorisations de programme sont stables à 10 millions de francs et les crédits de paiement atteignent 6 millions de francs (+ 20 %).

Comparée aux progressions de crédits des diverses dotations de l'enveloppe recherche, la stabilité des autorisations de programmes apparaît d'autant plus anormale que le secteur des I.A.A. ne consacre à la recherche qu'une partie notablement insuffisante de ses ressources (cf. chapitre II).

Les actions engagées par le Secrétariat d'Etat ne sont pas négligeables : Institut supérieur de l'agro-alimentaire, renforcement ou création d'organismes de recherche à caractère collectif, soutien de programmes prioritaires. Cependant, les retards à rattraper et les handicaps à surmonter auraient, semble-t-il, exigé des dotations budgétaires mieux pourvues

V. - LES CONCOURS AUX INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES FIGURANT DANS D'AUTRES BUDGETS.

Il n'est pas inintéressant de fournir quelques chiffres concernant les crédits inscrits dans d'autres fascicules budgétaires que celui du Secrétariat d'Etat et pouvant être utilisés pour le développement des industries agro-alimentaires.

Les chiffres pour 1981 ne sont bien évidemment pas disponibles mais les aides accordées en 1979 ou en 1980 permettent de situer l'importance de ces concours :

- en 1979, au titre de la *prime de développement régional*, 119 MF ont été accordés aux IAA pour 7 057 emplois :

- pour la même année, elles ont bénéficié d'une part des aides du *Fonds spécial d'adaptation industrielle* pour 10 projets représentant 188 MF d'investissement et 859 emplois et d'autre part des aides du CIDISE pour 20 projets représentant 25 MF d'investissement financé :

- dans le cadre des aides aux entreprises accordées par le *FEOGA* au titre de l'orientation (et financées par pertes de recettes du budget général), 41,2 MF ont été versés aux IAA en 1980 :

- les aides octroyées par le *Fonds interministeriel de développement et d'aménagement rural* peuvent être évaluées à 3 MF en 1980.

Sans être très importants, ces concours ne sont pas négligeables et élargissent sensiblement les moyens propres dont dispose le Secrétariat d'Etat aux industries agricoles et alimentaires.



Lors de sa réunion du 21 octobre 1980, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri GÆTSCHY, rapporteur spécial à l'examen du projet de budget pour 1981 du Secrétariat d'Etat aux industries agricoles et alimentaires (cf. page 8).

La Commission, dans sa majorité, a approuvé le rapport et les observations du rapporteur spécial et, sous réserve de ces observations, propose au Sénat l'adoption de ce budget.