

N° 87

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1991, 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 Besse, 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 Debavievere, Rodolphe Désire, 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 Moirand, 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.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 6), 1637 (tome VI), 1640 (tome I) et T.A 385.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 2) (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER. - LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1989 ..	9
I. - LES RESULTATS DE 1989	9
A. - UNE CROISSANCE MODESTE DE LA PRODUCTION	9
B. - LE RATTRAPAGE DES PRIX	12
C. - LA POURSUITE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT	13
D. - DES EFFECTIFS EN DIMINUTION	14
II. - UN APPORT DECISIF AU REEQUILIBRAGE DE LA BALANCE COMMERCIALE	15
A. - L'EVOLUTION ET LA REPARTITION DU SOLDE COMMERCIAL	16
B. - LE BILAN SECTORIEL	17
1. Les secteurs excédentaires	17
2. Les secteurs déficitaires	18
3. La ventilation géographique des échanges	20
CHAPITRE II. - LES DEFIS A RELEVER	23
I. - LES PERSPECTIVES INTERNATIONALES	24
A. - LA CRISE DU GOLFE	24
B. - LES NEGOCIATIONS DU G.A.T.T.	25
C. - L'EVOLUTION DES PAYS DE L'EST	26
II. - LES ENJEUX NATIONAUX	28
A. - LA POURSUITE DU MOUVEMENT DE CONCENTRATION	28
B. - LE FINANCEMENT	29
C. - LA RECHERCHE	31
1. Un effort encore insuffisant	31
2. L'effort public en faveur de la recherche	32
CHAPITRE III. - LA POLITIQUE DES POUVOIRS PUBLICS	37
I. - LES PRIORITES RETENUES	37
A. - FAVORISER L'ACCES DES ENTREPRISES AU MARCHÉ FINANCIER	38
B. - PROMOUVOIR UNE POLITIQUE DE QUALITE	39

	Pages
II. - LA REORGANISATION DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ALIMENTATION	40
III. - LES DOTATIONS BUDGETAIRES	42
A. LES CREDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE	42
1. Une diminution continue	42
2. Une selectivité renforcée	45
B. - LES AUTRES MOYENS	46
CONCLUSION	47

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme chaque année, l'avis consacré par votre commission des Affaires économiques et du Plan aux crédits consacrés aux industries agro-alimentaires dans le budget de l'agriculture et de la forêt conduit à des appréciations contrastées.

A ne considérer que les résultats à l'exportation, tout paraît aller pour le mieux. Année après année, le solde commercial agro-alimentaire établit un nouveau record. Ce sont ainsi plus de 50 milliards de francs d'excédents que les industries agro-alimentaires ont apportés en 1989 à l'économie nationale.

Alors que le solde des produits industriels continue de se creuser, les industries agro-alimentaires contribuent à contenir notre déficit dans des proportions acceptables.

Au sein de notre économie, les industries agricoles et alimentaires pèsent aussi d'un poids décisif : premier secteur industriel, elles représentent ainsi 17 % de la production, près de 14 % de la valeur ajoutée et de l'investissement de l'ensemble de l'industrie, secteur énergétique exclu.

Il ne semble pas, curieusement, que les pouvoirs publics et l'opinion aient toujours une claire conscience de cette place. Il est ainsi fait, bien souvent, un plus large écho à l'obtention de nouveaux contrats pour notre aéronautique civile qu'à la progression régulière, mais moins médiatique, de nos exportations agro-alimentaires...

Il ne semble pas, d'autre part, que l'aide publique accordée à l'agro-alimentaire soit en rapport avec l'importance de ce secteur.

Les crédits en faveur des industries agro-alimentaires inscrits dans le budget de l'agriculture et de la forêt, qui ne représentent pas, heureusement, la totalité des dépenses que l'Etat consacre à ce secteur paraissent modestes : 300 millions de francs en crédits de paiement, 320 millions de francs en autorisations de programme, soit, par rapport à 1990, une diminution de respectivement 32,5 et 20 %.

Il n'est pas contestable que depuis 1984, les crédits de politique industrielle (prime d'orientation agricole et fonds

d'intervention stratégique) ont été réduits en francs constants comme en francs courants.

Cette évolution doit cependant être replacée dans le cadre plus général de l'évolution de ce secteur.

Globalement, la situation financière des industries agro-alimentaires s'est améliorée au fil des années, même si des crises conjoncturelles ont pu frapper tel ou tel secteur : les industries laitières en 1985-1988 à la suite de la mise en place des quotas laitiers, l'abattage-découpe pour la viande bovine en 1988-1989, les conserves de légumes en 1988-1989... Il est cependant significatif que les entreprises agro-alimentaires cotées en bourse aient réalisé des performances d'un niveau comparable, voire supérieur, à l'ensemble des industries. Ainsi, la plupart des entreprises peuvent désormais réaliser leurs investissements de modernisation ou de développement sans aides publiques.

De plus, recentrées sur les secteurs reconnus prioritaires, les aides publiques, complétées par l'apport du FEOGA-orientation⁽¹⁾, conservent un réel caractère incitatif.

Votre rapporteur considère, enfin, qu'il serait erroné de se focaliser sur les seuls crédits du ministère de l'agriculture. Tout autant que lui, les ministères de la recherche et de la technologie, de l'industrie et de l'aménagement du territoire ont leur rôle à jouer dans le soutien de notre industrie agro-alimentaire.

La recherche, dans le secteur agro-alimentaire en particulier, doit être une priorité absolue. On sait que la concurrence se fera demain sur la "qualité totale" des produits, sur la capacité à s'adapter aux nouveaux modes de consommation. Sur ce point, en dépit d'un rattrapage récent, beaucoup reste encore à faire.

Les enjeux de l'agro-alimentaire de demain paraissent avoir été compris par les pouvoirs publics. Avec l'adoption de la récente loi sur les appellations d'origine contrôlées, la panoplie des signes distinctifs de qualité se trouve opportunément renforcée. Peut-être ces signes de reconnaissance sont-ils un peu nombreux... Ils n'en permettent pas moins à notre industrie agro-alimentaire, dont tout un pan est tourné vers ces produits "ciblés", d'affronter la concurrence en faisant reconnaître leur spécificité.

(1) Le complément attendu devrait être de l'ordre de 250 millions de francs.

L'effort poursuivi en matière de normalisation, d'assurance qualité, de certification d'entreprise, et de "qualité totale" va, lui aussi, dans le bon sens.

Enfin, on ne peut que se réjouir de voir le différend : coopérative-industrie "privée" en passe d'être réglé par le dépôt d'un projet de loi qui recueille, apparemment, l'assentiment des différentes parties.

Un effort encore plus affirmé en faveur de la recherche, englobant bien évidemment la recherche nutritionnelle, donnerait enfin à nos industries agro-alimentaires tous leurs atouts dans la compétition qui se joue

Ces considérations ont conduit votre rapporteur à proposer de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de politique industrielle inscrits pour 1991.

CHAPITRE PREMIER

LES INDUSTRIES AGRO-ALIMENTAIRES EN 1989

I. LES RESULTATS DE 1989

Les résultats de 1989 confirment la situation originale qu'occupe l'agro-alimentaire dans l'industrie française. La croissance de la production et de l'investissement demeure inférieure à celle enregistrée dans le reste de l'industrie. Les industries agro-alimentaires continuent à supprimer des emplois alors qu'on assiste à une stabilisation globale des effectifs salariés de l'industrie.

Le poids qu'occupent dans les débouchés de ce secteur les dépenses alimentaires des ménages, moins sensibles à l'évolution du revenu que les autres types de dépenses, explique que les industries agro-alimentaires aient été moins touchées par la crise qui a affecté les autres secteurs industriels. En contrepartie, en période d'expansion, ces industries affichent des résultats inférieurs à ceux du reste du secteur industriel.

A. UNE CROISSANCE MODESTE DE LA PRODUCTION

En 1989, la croissance en volume de la production des industries agro-alimentaires s'est établie à 1,4 % en volume. Elle reste donc nettement en retrait de l'expansion observée dans le reste de l'industrie, et ce pour la troisième année consécutive.

Le tableau ci-après illustre bien la spécificité du secteur par rapport au reste de l'industrie.

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

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Production des IAA	- 0,9	1,6	1,3	1,4	1,2	1,3	1,4
Production du reste de l'industrie manufacturière	- 0,4	0,3	0,9	1,4	1,9	5,4	4,8

Source : INSEE - Les industries agro-alimentaires en 1989

Les industries agro-alimentaires connaissent ainsi une évolution singulière au sein de l'économie française. Après avoir été, dans une certaine mesure, à l'abri de la récession, leur taux de croissance relativement modéré les place aujourd'hui en retrait par rapport à la croissance du reste de l'industrie.

Cette spécificité de l'évolution des industries agro-alimentaires peut s'expliquer ; par plusieurs facteurs :

- la consommation alimentaire des ménages, débouché prépondérant des industries agro-alimentaires, est moins sensible aux variations de revenu que les achats d'autres produits manufacturés ;

- le secteur de la première transformation des industries agro-alimentaires est très lié à la production agricole et se trouve ainsi étroitement dépendant de la politique agricole commune.

Encore faut-il nuancer ce constat selon les différents secteurs.

- Le secteur de la viande, qui représente plus du quart des industries agro-alimentaires avec une production de 162 milliards, connaît une récession de - 1,7 %. Si l'on ne considère que la sous-branche "viande fraîche" (bovins, porcins, ovins) la production diminue en volume de 6,4 % (alors que les prix, en 1989, augmentent de 11,8 %). En revanche les viandes de volaille poursuivent leur progression.

● La production de l'industrie laitière s'est accrue en 1989 de 2,7 %, pour atteindre 103 milliards de francs.

Ce secteur connaît en son sein des évolutions contrastées : des produits comme le lait liquide, le beurre, le lait en poudre stagnent ou régressent, alors que les produits élaborés (fromages, crèmes glacées, produits laitiers frais), dans lesquels le lait représente une faible partie du coût du produit, progressent sensiblement.

Globalment, on peut estimer que les effets des quotas laitiers ont porté sur le beurre et les laits en poudre, alors que les produits plus élaborés ont continué à faire l'objet d'une demande dynamique.

● Les autres industries agro-alimentaires ont, dans l'ensemble, connu une bonne année. On notera les particulièrement bonnes performances des boissons et alcools : + 6,9 % en volume. Cette progression, surtout marquée pour les jus de fruits, les boissons non alcoolisées et les eaux minérales doit sans doute beaucoup aux conditions météorologiques exceptionnelles de l'été 1989...

En revanche, le secteur de la conserve n'est pas parvenu à répondre à la demande : l'augmentation de la consommation s'est traduite par des importations supplémentaires.

Le tableau ci-après retrace les évolutions de la production de chacun des secteurs au cours de l'année écoulée.

	Production (milliards de francs) (1)	Progression par rapport à 1988 (en volume)
Viandes et lait	265 (46 %)	0,0
Viandes et conserves de viandes	162 (28 %)	- 1,7
Lait	103 (18 %)	2,7
Autres produits	310 (54 %)	2,5
Conserves	34 (6 %)	2,9
Boulangerie-pâtisserie	49 (8,6 %)	0,8
Travail du grain	83 (14,5 %)	2,7
Huile et corps gras	13 (2,3 %)	0
Sucre	18 (3,1 %)	- 1,8
Boissons	60 (10,4 %)	6,6
Produits divers	40 (7 %)	1,7
Tabac	13 (2,3 %)	1,2
Ensemble des industries agro-alimentaires	575	1,4

(1) En pourcentage de l'ensemble du secteur.

B. LE RATTRAPAGE DES PRIX

La hausse des prix à la consommation des ménages s'est encore accentuée en 1989. Avec un taux annuel de 4,5 %, elle est supérieure à celle observée dans les autres secteurs de l'industrie et pour l'ensemble des biens et services.

Il s'agit là d'une rupture avec la tendance des dernières années qui voyaient les prix des industries agricoles et alimentaires progresser moins vite que la moyenne.

EVOLUTION DES PRIX A LA CONSOMMATION

(en %)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Produits des I.A.A.	9,3	7,5	4,3	3,2	1,4	2,1	4,5
Produits du reste de l'industrie	8,7	7,5	6,0	5,0	3,3	1,9	2,2
Tous biens et services marchands	9,6	7,6	5,9	2,8	3,3	2,9	3,5
Prix relatif des produits des IAA	- 0,3	- 0,1	- 1,5	0,4	- 1,8	- 0,8	1,0

Source : Comptes nationaux, Insee

C. LA POURSUITE DE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

En volume, l'augmentation des investissements, même si elle reste forte (+ 5,0 %), est en retrait par rapport à celle de l'année précédente (+ 9,1 %) et ce, tant pour les viandes et le lait que pour les autres industries agricoles et alimentaires.

Il est à noter que, depuis 1985, l'investissement en volume des industries agricoles et alimentaires progresse nettement moins vite que celui du reste de l'industrie.

CROISSANCE EN VOLUME DE LA F.B.C.F. (1)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Industries agricoles et alimentaires	14,7	2,8	6,2	1,4	9,1	5,0
Reste de l'industrie	0,2	13,8	8,7	8,0	12,3	8,7

Source : Comptabilité nationale, Insee
(1) Formation brute de capital fixe.

Il faut cependant souligner que, pour la troisième année consécutive, les entreprises de secteur renforcent leur capital productif. Une part importante des investissements est ainsi effectuée dans un souci de modernisation des techniques de fabrication.

Enfin, si l'on rapporte l'investissement à la valeur ajoutée, ce taux (17 % en 1989, contre 17,5 % en 1988) reste à un niveau supérieur à celui du début des années quatre-vingt (environ 14 %).

D. DES EFFECTIFS EN DIMINUTION

La réduction des effectifs salariés s'est poursuivie en 1989 (- 0,7 %). L'emploi total est ainsi ramené à 572.000 personnes, dont 86.000 non salariés (concentrés pour les 9/10ème dans le secteur des boulangeries artisanales).

Sur ce point aussi, les industries agricoles et alimentaires paraissent atypiques par rapport au reste de l'industrie : l'industrie manufacturière connaît, au contraire, une légère augmentation de ses effectifs en 1989 (+ 0,1 % pour les effectifs salariés, + 0,8 % si l'on intègre les intérimaires).

Contrairement au reste de l'industrie, les industries agricoles et alimentaires avaient, pendant les années de crise, maintenu une croissance relativement stable et faiblement réduit leurs effectifs. Aujourd'hui, leur taux de croissance est moindre que celui du reste de l'industrie et leurs effectifs déclinent.

EFFECTIFS DES INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES (hors intérimaires)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Viande-lait	183,9	180,7	179,1	172,6	174,4	172,2
dont salariés	179,6	176,4	174,8	174,4	170,2	168,1
Autre industries agricoles et alimentaires	412,0	410,9	409,1	406,6	402,4	399,8
dont salariés	326,0	324,6	323,5	321,8	318,9	317,7
Ensemble des industries agricoles et alimentaires	595,9	591,6	588,2	585,2	576,8	572,0
dont salariés	505,6	501,0	498,3	496,2	489,1	485,8

(en milliers)

Source : Comptabilité nationale, Insee

II. UN APPORT DECISIF AU REEQUILIBRAGE DE LA BALANCE COMMERCIALE

Après une année 1988 particulièrement bonne, l'année 1989 est une année record pour le commerce extérieur des industries agro-alimentaires. Avec 27,6 milliards de francs et une progression de 28 % sur l'année précédente, le solde du commerce extérieur des industries agro-alimentaires masque cependant de fortes disparités.

Ce sont les produits traditionnellement excédentaires : les produits des céréales, les produits laitiers, le sucre, les vins et boissons, qui expliquent les bons scores de l'année 1989.

On note au contraire une augmentation du déficit des conserves et du secteur des viandes.

A. L'EVOLUTION ET LA REPARTITION DU SOLDE COMMERCIAL

La contribution des différents types de produits agro-alimentaires à l'excédent commercial est présentée dans le tableau ci-dessous :

	1988	1989	1989/ 1988
Produits agricoles et alimentaires :			
- importations	126,3	138,3	+ 9,5 %
- exportations	168,3	189,1	+ 12,4 %
- solde	42,0	50,8	+ 21,0 %
Produits agricoles bruts :			
- importations	44,5	47,2	+ 6,0 %
- exportations	65,0	70,4	+ 8,0 %
- solde	20,5	23,2	+ 13 %
Produits des industries agricoles et alimentaires (vins inclus) :			
- importations	81,8	91,1	+ 11 %
- exportations	103,3	118,8	+ 15 %
- solde	21,5	27,7	+ 29 %

(en milliards de francs)

Source : SCEES

Les produits agricoles et alimentaires ont dégagé en 1989 un excédent de 50,8 milliards de francs, soit 21 % de plus qu'en 1988. Il est à noter que ce résultat est dû surtout à l'amélioration du solde des produits des industries agro-alimentaires qui augmentent de 29 % alors que le solde des produits agricoles progresse de 13 %.

Le solde commercial présente cependant des faiblesses. Une grande part des exportations porte sur des produits peu

différenciés (céréales, sucre) qui sont les plus sensibles aux variations des prix. D'autre part, la grande concentration des exportations et des opérateurs peut constituer un facteur de risque. Trois séries de produits (vins et alcools, produits laitiers et sucre) représentent ainsi 60 % des exportations des industries agro-alimentaires. Il apparaît, enfin, que c'est sur les produits à forte valeur ajoutée que se situe notre déficit.

B. LE BILAN SECTORIEL

1. Les secteurs excédentaires

● Deuxième poste de la balance commerciale agro-alimentaire après les céréales, les vins et spiritueux ont dégagé, en 1989, un solde de 22,7 milliards de francs. Les ventes en volume restent stables tandis qu'elles progressent en valeur de 10,4 %. Ceci s'explique par une baisse des ventes de vins en vrac, au profit des A.O.C. et des vins de pays.

Les exportations de spiritueux (10,7 milliards de francs) ont, elles aussi, fortement progressé.

● De leur côté, les exportations françaises de produits laitiers ont augmenté de 7 %, passant de 17,2 à 18,4 milliards. Les importations n'augmentant que de 2 %, le solde s'établit pour 1989 à 12 milliards de francs.

La progression est due essentiellement aux ventes de fromages, qui ont dépassé 320.000 tonnes (+ 7 % en volume). Les ventes de beurre se sont effondrées à l'importation (- 27 % en volume) ainsi qu'à l'exportation (- 48 %) du fait du manque de disponibilités.

● Après plusieurs années particulièrement défavorables, le commerce extérieur du sucre avait connu, en 1988, un spectaculaire redressement de son excédent, passé de 2,7 à 6,7 milliards de francs. Il atteint, en 1989, 8,5 milliards de francs.

● L'excédent (4,6 milliards de francs) s'améliore également pour les produits à base de céréales, grâce essentiellement aux ventes de farine, de malts et d'aliments pour animaux. En revanche, les échanges sur la biscuiterie et la pâtisserie continuent de se dégrader. Le déficit, en 1989, est de 1,7 milliard.

2. Les secteurs déficitaires

• Alors que le commerce de la viande sur pied, qui relève de la branche agricole, est nettement excédentaire, celui des viandes et conserves de viande est structurellement déficitaire. On assiste à l'aggravation de la détérioration du solde sur les viandes fraîches, réfrigérées et congelées dont le déficit se creuse de 1,4 milliard pour s'établir à près de - 8 milliards. En revanche, l'excédent sur les viandes de volaille se confirme (+ 676 millions, pour un solde de près de trois milliards).

• L'accentuation du déficit des produits d'épicerie sèche paraît lui aussi préoccupant. Le déficit est passé de 6,2 milliards en 1987 à 7,8 milliards en 1988, pour atteindre 8,3 milliards en 1989.

Trois principales catégories de produits contribuent à ce déficit : les fruits et légumes transformés, les préparations et conserves à base de poissons, les produits divers d'épicerie sèche.

En 1989, le déficit des fruits et légumes transformés s'élève à 4,4 milliards contre 3,5 milliards en 1988 et 2,6 milliards de francs en 1987.

Si l'on exclut les jus (essentiellement des jus d'agrumes et de fruits tropicaux), le solde négatif reste non négligeable : 2,9 milliards de francs.

En matière de fruits transformés, le solde net des échanges extérieurs (- 2,8 milliards de francs) provient essentiellement des importations de fruits au sirop (700 millions de francs), des fruits à coque grillés (600 millions de francs) et des fruits congelés (400 millions de francs).

Le solde négatif de la balance commerciale des légumes transformés est imputable essentiellement aux importations de conserves de tomates (464 millions de francs) et aux importations de légumes surgelés.

Les préparations et conserves à base de poissons présentent en 1989 un déficit de 2,9 milliards de francs, en croissance de 4,6 % par rapport à l'année précédente.

Les exportations (essentiellement des conserves de thon) ne dépassent pas 300 millions de francs.

Sont classés dans la rubrique des produits divers d'épicerie sèche les produits de la chocolaterie et de la

confiserie, les produits issus de la deuxième transformation des céréales (pâtes alimentaires, biscuiterie, biscotterie, pâtisserie) et un certain nombre de produits divers tels que les condiments, les soupes, les sauces...

Cet ensemble de produits à valeur ajoutée importante présente un solde déficitaire de 2,4 milliards de francs en 1989 contre 2,1 milliards de francs, l'année précédente.

Pour la chocolaterie, on constate une certaine stabilité du marché depuis deux ou trois ans. Le déficit s'établit à 680 millions de francs en 1989.

Si l'on exclut les préparations et conserves à base de poissons (- 2,9 milliards), classés dans la nomenclature des produits des industries agro-alimentaires, et les jus, essentiellement d'agrumes et de fruits tropicaux (- 1,5 milliard), ce déficit reste de l'ordre de 4 milliards de francs.

Plus globalement, le commerce agro-alimentaire est caractérisé par une excellente tenue des produits agricoles "bruts" comme des produits de première transformation (1). En revanche, les produits de seconde transformation (2) connaissent une situation beaucoup moins favorable.

Ces produits (à l'exception des boissons alcoolisées, pour lesquelles il est difficile de faire la part entre produits élaborés ou non) sont constitués par un ensemble de produits au solde commercial largement déficitaire ou à peine équilibré.

(1) Les produits de première transformation sont ceux vendus en vrac après transformation des productions agricoles : farine, malt, griz de maïs, semoule, sucre, huile, tourteaux, viandes en carcasse, poudre de lait... Il s'agit de produits pour lesquels l'industrie française est particulièrement bien placée pour le commerce extérieur.

(2) Les produits de seconde transformation sont, en principe, ceux qui mettent en oeuvre plusieurs produits de première transformation : farine, matières grasses, sucre, oeufs... En réalité, sont classés dans cette rubrique les produits vendus sous marque, généralement appelés "produits d'épicerie sèche".

SECTEURS DEFICITAIRES

(En millions de francs)

	Exportations		Importations		Solde	
	1988	1989	1988	1989	1988	1989
Préparations à base de viandes, poissons, crustacés, mollusques	1.662	1.945	4.380	4.758	- 2.718	- 2.813
Confiserie de sucre	557	627	557	561	- 0,5	+ 66
Chocolaterie	1.472	1.753	2.075	2.433	- 603	- 680
Préparations à base de céréales	3.115	3.565	4.647	5.272	- 1.532	- 1.707
Préparations à base de fruits et légumes	3.172	3.371	5.626	6.850	- 2.454	- 3.479
Préparations alimentaires diverses	2.280	3.286	2.634	3.078	- 354	+ 208
Vinaigre	51	70	10	13	+ 41	+ 57
TOTAL	12.309	14.617	19.929	22.965	- 7.620	- 8.348

Des calculs établis sur les mêmes bases pour l'exercice 1986 font état d'un solde déficitaire de 4.728 millions de francs. C'est-à-dire qu'en trois ans, le déficit commercial des produits les plus élaborés de l'agro-alimentaire a crû de 43 %.

3. La ventilation géographique des échanges

L'analyse de la ventilation géographique des échanges des produits des industries agricoles et alimentaires permet de mettre en évidence :

● Une légère amélioration de l'excédent avec la C.E.E. (42,9 milliards contre 41,5, soit + 3,5 %) qui ne doit pas pour autant masquer une dégradation de notre taux de couverture (150,2 % contre 154,5 %).

Le phénomène principal est le rééquilibrage des échanges avec l'Espagne (0,1 milliard de déficit en 1989, contre 1,5 milliard en 1988).

● Un retour à un confortable excédent avec les pays-tiers (8,1 milliards en 1989 contre 0,1 milliard en 1988).

Les performances les plus notables ont été réalisées au Japon (2,9 milliards d'excédent, soit + 65 %) et aux Etats-Unis (2,3 milliards : + 55 %).

Les deux tableaux ci-après mettent en évidence que les échanges agro-alimentaires français restent très largement orientés vers la C.E.E.

LES DIX PREMIERS CLIENTS DE LA FRANCE EN 1989

	Milliards de francs	(%) part d'exportation
- Italie	29,4	16
- Allemagne fédérale	28,4	15,5
- Pays-Bas	20,8	11,3
- U.E.B.L.	20,0	10,9
- Royaume-Uni	16,0	8,7
- Espagne	7,7	4,2
- Etats-Unis	7,1	3,9
- Suisse	5,2	2,8
- Japon	3,4	1,9
- U.R.S.S.	2,7	1,5

**LES DIX PREMIERS FOURNISSEURS DE LA
FRANCE EN 1989**

	Milliards de francs	(%) part d'importation
- Pays-Bas	19,2	14,5
- U.E.B.L	17,6	13,3
- Allemagne fédérale	13,2	10
- Royaume-Uni	9,6	7,2
- Italie	9,1	6,8
- Espagne	7,8	5,9
- Brésil	6,5	4,9
- Etats-Unis	4,8	3,7
- Danemark	3,6	2,7
- Irlande	3,3	2,5

CHAPITRE II

LES DÉFIS A RELEVER

Votre rapporteur avait consacré une partie de son avis sur le projet de loi de finances pour 1990 (1) aux faiblesses du secteur des industries agricoles et alimentaires, aux incertitudes planant sur les conditions d'harmonisation communautaire du droit de l'alimentation et au financement des coopératives.

Ces problèmes ont de nouveau été traités dans le rapport présenté par notre collègue M. Michel SOUPLET au nom du groupe de travail chargé d'étudier l'évolution des structures du secteur agro-alimentaire dans la perspective de 1992. Il n'a pas paru, par conséquent, nécessaire de revenir sur ces différents points.

S'agissant de l'environnement international, votre rapporteur a souhaité limiter son analyse aux perspectives ouvertes par la crise du Golfe, les négociations du GATT et l'évolution des pays de l'Est. Pour les problèmes nationaux, seront abordés les problèmes du financement des industries agricoles et alimentaires, de la poursuite d'une politique de qualité et des moyens dégagés en faveur de la recherche.

(1) Avis présenté par M. Aubert GARCIA, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi de finances pour 1990, tome III, Industries agricoles et alimentaires - Sénat n° 61

I. LES PERSPECTIVES INTERNATIONALES

A. LA CRISE DU GOLFE

Les effets de la crise peuvent être estimés à trois niveaux : celui des coûts de production et d'exploitation ; celui des débouchés commerciaux ; celui de l'environnement financier des entreprises.

S'agissant de l'impact de la crise sur les coûts de production énergétiques, le rapport du Plan (1) estime que la hausse du prix du baril devrait avoir des conséquences plus limitées que lors des crises précédentes.

L'ensemble des dépenses d'énergie ne représente, en effet, que 1 % du chiffre d'affaires du secteur. De plus, la part des produits pétroliers s'est très sensiblement réduite : ils représentent 20 % des dépenses énergétiques en 1988 contre plus de 50 % en 1982. Cependant, même s'ils ont su diversifier leurs sources d'approvisionnement et s'ils ont fortement investi pour économiser l'énergie, certains secteurs restent, comme l'illustre le tableau ci-dessous, de gros consommateurs d'énergie.

	% énergie consommée par les I.A.A.	% du chiffre d'affaires du secteur
Industrie sucrière	16	3,5
Industrie laitière	21,4	18
Travail du grain	25	14,6

Source : Ministère de l'agriculture et de la forêt.

L'appréciation susceptible d'être portée sur l'effet du renchérissement du prix du baril sur les autres coûts est plus incertaine. On peut cependant estimer que le prix des emballages en sera augmenté, de même que les coûts de transport, qu'il

(1) Commissariat Général du Plan. Groupe "anti-crise". Documents de travail "Les aspects sectoriels et micro-économiques".

s'agisse de la collecte de la matière première ou de la distribution des produits.

Quant à l'évolution de la consommation, il faut rappeler que les dépenses alimentaires sont globalement peu sensibles aux variations du pouvoir d'achat. Des substitutions entre types de produits pourraient cependant avoir lieu, au détriment des produits de qualité et de marque au profit des produits de distributeurs.

En revanche, sur le plan international, certains secteurs sont très directement touchés, soit pour des raisons monétaires, soit parce qu'ils exportaient en direction des pays du Golfe.

Les vins et spiritueux, notamment les produits haut de gamme facturés en dollars, sont particulièrement sensibles aux variations monétaires.

S'agissant enfin de la situation financière des entreprises, une hausse des taux d'intérêt fragiliserait les entreprises et conduirait à différer les investissements de croissance ou de recherche, au risque de freiner l'amélioration de la compétitivité des industries alimentaires et agricoles françaises.

Les grands groupes, en revanche, disposant d'importantes disponibilités, pourraient en profiter pour renforcer leur position dans la mesure où ils seraient mieux armés pour maintenir leurs investissements commerciaux et technologiques et prendre le contrôle de sociétés, dont le cours s'est vu récemment déprécié.

B. LES NEGOCIATIONS DU GATT

L'enjeu et l'état des négociations du GATT font l'objet d'un examen détaillé dans l'avis de votre commission consacré à l'agriculture.

Votre rapporteur se bornera par conséquent, sur ce point, à souligner que les industries agro-alimentaires françaises, et plus généralement communautaires, seront directement affectées par l'issue de ces négociations. Rappelons que le système actuel de restitutions leur permet en effet d'incorporer dans des conditions économiquement compétitives, les productions agricoles communautaires...

C. L'EVOLUTION DES PAYS DE L'EST

Les changements économiques et politiques en cours dans les pays d'Europe de l'Est devraient modifier le panorama agro-alimentaire de l'Europe.

L'agriculture est en effet un secteur important dans la plupart de ces pays, et dans l'hypothèse de la réussite des réformes prévues, la dépendance alimentaire extérieure pourra être réduite, ce qui leur permettrait d'accroître les exportations notamment en direction de la C E E.

D'ores et déjà, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie sont des nations agro-exportatrices. La Bulgarie couvre trois fois ses importations agro-alimentaires et la Hongrie deux fois.

Aujourd'hui, les flux commerciaux restent en grande partie orientés vers les pays socialistes (environ 40 % des exportations agro-alimentaires tchécoslovaques, 20 % des polonaises et 55 % des hongroises).

De leur côté, les importations en provenance des pays de l'Est représentent à peine 1,5 % de nos importations agro-alimentaires totales.

Il apparaît que la structure du commerce extérieur de ces pays est souvent mal ajustée à la structure de la production et des coûts. La Pologne est ainsi un gros exportateur de viande, source de devises, alors que cette denrée est rationnée pour la population.

On constate, en outre, que les produits des pays de l'Est importés dans la C.E.E. le sont à des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués dans les échanges intra-C.E.E. Cette volonté d'exporter conduit, apparemment, à brader les produits à des cours inférieurs aux prix mondiaux.

Les conséquences des évolutions enregistrées à l'Est sur le commerce agro-alimentaire sont difficiles à estimer, compte tenu notamment de la diversité des structures agricoles et industrielles de chacun des pays.

De plus, les conséquences pour le secteur agro-alimentaire dépendra très largement de la réponse qui sera apportée à la double contrainte de garantir une satisfaction, même minimale, des besoins intérieurs et d'obtenir des devises fortes grâce à l'exportation.

Les experts (1) estiment, que pour satisfaire, dans un premier temps, la demande des populations, ces pays seront obligés de recourir aux importations, compte tenu des carences dont souffre aujourd'hui l'agro-alimentaire de ces pays : obsolescence des ateliers de production, médiocrité de l'emballage et du conditionnement, capacités de transformation inadaptée à la demande, image de marque désastreuse des produits locaux.

Par la suite l'agriculture locale et l'agro-alimentaire devraient prendre le relai

Il apparaît, cependant, que la plupart de ces pays ne souhaitent pas utiliser leurs devises pour des importations agro-alimentaires.

A plus longue échéance, on peut ainsi s'attendre (2) à une autosuffisance complète en Europe (hors URSS) et à une politique d'exportation agressive qui pourrait reposer sur des prix artificiellement compétitifs.

Le bilan paraît donc contrasté. L'agro-alimentaire français devrait bénéficier, de même que l'industrie phytosanitaire et des semences, de l'augmentation des exportations vers les pays de l'Est. En revanche, à plus long terme, la concurrence de ces pays s'exercera sur des produits de plus en plus transformés ou sur des petites productions agricoles (petits animaux, fruits, plantes aromatiques) (3). C'est alors le processus de diversification de l'agriculture française qui pourrait être affecté.

(1) d'après les études menées par l'A.P.C.A.

(2) Note du centre français du commerce extérieur "L'agro-alimentaire dans les pays de l'Est"

(3) D'ores et déjà, les exportations de certains pays de l'Est sont fortement concurrentielles : foie gras et volailles hongrois, chevaux polonais, volailles et tournesol bulgares, sucre tchèque.

II. LES ENJEUX NATIONAUX

A. LA POURSUITE DU MOUVEMENT DE CONCENTRATION

L'année 1989 a été marquée par une accélération des concentrations au sein du tissu agro-alimentaire français.

Face aux grands groupes dotés d'organisations commerciales puissantes, le secteur paraît en effet encore trop atomisé. La petite taille de la majorité des entreprises ne leur permet pas de disposer de moyens de recherche et d'innovation nécessaires. De son côté, la grande distribution en voie de concentration, bénéficie d'un rapport de force favorable.

Se doter de la taille critique nécessaire conduit naturellement au regroupement des entreprises. Ce phénomène est notamment perceptible dans les secteurs à faible valeur ajoutée (viande, conserves) et encore peu dominés par des grands groupes nationaux ou multinationaux.

Ces opérations de concentration peuvent prendre des formes diverses selon la nature des liens créés entre les entreprises concernées : prises de contrôle pures et simples, prises de participation, mise en place d'activités communes. Cette diversité reflète les différentes motivations des opérateurs : croissance externe, "ticket d'entrée" ou recherche de partenaires.

Les opérations recensées en 1989 concernent surtout des P.M.E. soucieuses de regrouper leurs activités. Avec la disparition progressive de leurs débouchés traditionnels du commerce de détail et les restructurations de la grande distribution, les risques commerciaux pesant sur les entreprises de petite taille sont devenus très importants. Les industriels réalisent en effet couramment 80 % de leur chiffre d'affaires avec la grande distribution. Le déréférencement par un des principaux clients peut ainsi engendrer une chute brutale du chiffre d'affaires.

Les grands groupes français, de leur côté, ont poursuivi leur politique de croissance externe dans la perspective du marché unique. Ils ont cherché, pour la plupart, à développer leurs métiers de base et à renforcer leurs marques et leurs activités principales sur les marchés étrangers.

Les principales des industries agricoles et alimentaires françaises ont donc surtout opéré au niveau international. En revanche, les entreprises "moyennes", encore peu internationalisées, ont surtout cherché à croître sur le marché national, au moins dans un premier temps.

Au total, 801 opérations de regroupement ont été recensées en France en 1989. L'industrie agro-alimentaire y a contribué pour 84 opérations (1), soit 27 % de plus qu'en 1988. Le tableau ci-après retrace l'accélération de ce phénomène de concentration.

Opérations de concentration

	1985	1986	1987	1988	1989	% variation 89/88	% variation 89/85
Nombre d'opérations pour les I.A.A.	39	52	55	66	84	27	115
Nombre d'opérations tous secteurs confondus	388	502	590	751	801	6,7	106

B. LE FINANCEMENT

En 1989, d'après les résultats disponibles, les investissements corporels des industries agricoles et alimentaires se sont élevés à 20,4 milliards de francs, soit une forte progression de 14 % répartis comme suit :

	Milliards de francs	Croissance par rapport à 1988
Boissons et alcools	4,1	21 %
Viandes et produits laitiers	7,2	9 %
Travail du grain	3,2	8,7 %
Produits alimentaires	3,3	21 %
Conserves	2,1	30 %

(1) 56 opérations de prises de contrôle, 10 prises de participation et 18 activités communes

Après une phase de désendettement en 1987 et 1988, les industries agricoles et alimentaires ont utilisé à nouveau les prêts à moyen terme pour financer leurs besoins. Le Crédit Agricole, principal intervenant bancaire dans la branche a consenti en 1989, 6,9 milliards de francs de prêt moyen terme aux coopératives et 2 milliards de francs au secteur privé, soit une progression totale de 81 % des réalisations compte tenu des rattrapages des reports antérieurs en raison de l'avantage des taux. 60 % des encours des prêts aux entreprises consentis par le Crédit Agricole relèvent des industries agricoles et alimentaires (55,5 milliards de francs sur 91,2).

Le financement par crédit bail est utilisé principalement par les P.M.E. aux fonds propres insuffisants et bénéficiant d'une forte rentabilité d'exploitation.

Plus de 5 % des investissements des industries agricoles et alimentaires sont financés par ce biais, principalement sur le matériel, les investissements immobiliers étant souvent portés par une collectivité publique avec rétrocession rapide.

Les financements à court terme des industries agricoles et alimentaires restent élevés notamment en raison du poids de la grande distribution dans le portefeuille client. En outre, les taux consentis aux P.M.E. sont supérieurs d'environ 1,6 point aux conditions obtenues par les entreprises de plus de 500 salariés. La part des frais financiers représente 8 % de la valeur ajoutée des P.M.E. et 4 % pour les grandes entreprises.

Il faut enfin souligner que le poids de la grande distribution contrarie le financement de l'industrie.

La réduction des besoins de financement pourrait être réalisée, soit par un accroissement des fonds propres, soit par la réduction du besoin en fonds de roulement, obtenu par la réduction des délais de paiement de la part de la grande distribution. Ceux-ci sont estimés à 58 jours en France contre moins de 30 jours dans les pays de l'Europe du Nord et notamment en R.F.A. Les principaux groupes de distribution obtiennent des délais de paiement proches de 80 jours qui leur permettent de financer la croissance de leurs implantations sans fonds propres. Cette situation aboutit à consacrer indirectement une part de l'autofinancement des industries agricoles et alimentaires aux investissements de la distribution. Elle contribue à freiner l'adaptation et l'extension de l'outil industriel du secteur agro-alimentaire.

C. LA RECHERCHE

1. Un effort encore insuffisant

De nombreuses études ont récemment mis en évidence l'insuffisance de la recherche dans le secteur des industries agricoles et alimentaires (1).

La dépense de recherche des industries agricoles et alimentaires représente moins de 1% de la valeur ajoutée, alors que dans l'industrie, la moyenne s'établit à 3,6 %.

Les dépenses totales en recherche du secteur s'élevaient en 1989 à 1,2-1,5 milliard de francs pour près de 600 milliards de chiffre d'affaires. L'exemple de Nestlé est bien connu, qui consacre à la recherche un milliard de francs, pour 170 milliards de chiffre d'affaires.

Il s'ensuit que le taux de couverture des échanges techniques (brevets, licences) est fortement déficitaire pour les industries agricoles et alimentaires

Cette faiblesse de la recherche dans les industries agricoles et alimentaires doit être replacée dans un contexte plus général. L'effort global de recherche de la France, en 1987, tous secteurs économiques confondus, est inférieur à celui des Etats-Unis., du Japon et de la R.F.A. (2,29 % du produit intérieur brut contre 2,7 % à 2,8 %), malgré un effort budgétaire supérieur. C'est la part des entreprises qui reste, malgré une forte augmentation (doublement entre 1983 et 1989), inférieure à celle de nos concurrents.

Ce constat doit cependant être nuancé. L'industrie agro-alimentaire consacre, en effet, à côté de la recherche-développement, une somme équivalente -estimée à 1,1 milliard de francs en 1989- à la recherche pour l'"innovation-produit". Il faut également indiquer que l'industrie alimentaire profite nécessairement des efforts de recherche effectués par son amont : chimie, industrie d'équipement...

(1) Rapport "Cointat" ; avis du groupe de stratégie industrielle du Plan ; avis du Conseil Economique et Social : rapport de M. Jean Tellac - avril 1989

Le tableau ci-après rassemble les données disponibles pour 1987.

LA RECHERCHE DANS LES I.A.A. EN 1987

	I.A.A. 1987	Ensemble des secteurs 1987
Nombre d'entreprises exerçant des activités de recherche-développement	137	1 905
– Dont organismes professionnels	13	54
Importance de ces entreprises dans le secteur (en pourcentage du chiffre d'affaires)	29	51
Effectifs de recherche-développement	2 729	143 365
– Dont chercheurs	882	49 157
Dépenses intérieures (1) de recherche-développement	1 057	71 476
– Dont recherche fondamentale	7,3 %	3,7 %
– Dont recherche appliquée	37,2 %	29,6 %
– Dont recherche-développement	55,5 %	66,7 %
– Dont salaires et charges sociales	58,9 %	51,8 %
Dépenses extérieures (2) de recherche-développement (millions de francs)	118	11 908
Budget total recherche-développement (millions de francs)	1 175	83 384
– Dont financement public	2,8 %	19,5 %
– Dont fonds propres des entreprises de la branche	81,2 %	63,8 %
Dépenses intérieures recherche-développement/valeur ajoutée	1 %	3,6 %

(1) Dépenses liées à des travaux menés par les entreprises dans leurs propres laboratoires

(2) Dépenses liées aux contrats de sous-traitance passés par les entreprises

Source : A.N.I.A. d'après ministère de la Recherche et de la Technologie

2. L'effort public en faveur de la recherche

Rappelons que la recherche agro-alimentaire française est faite par les entreprises elles-mêmes et par les organismes publics ou les centres techniques.

En 1989, l'effort public de recherche en direction des industries agricoles et alimentaires est estimé à 1 milliard de francs que l'on peut comparer aux dépenses de recherche des entreprises estimées à 1,5 milliard de francs.

Estimation de l'effort public de recherche en direction des industries agricoles et alimentaires 1989 (en millions de francs)

INRA	362,4
Autres organismes (CNRS...)	360,0
Soutien à l'ACTIA	8,0
Programme aliment 2000-2	65,0
FIS	8,0
ANVAR	87,2
Crédit d'impôt recherche	65,0
Programmes européens	33,0
Contrats de plan Etat/régions (financement Etat)	12,0
TOTAL	1.000,6

Source : ANIA, d'après données du ministère de la recherche et de la technologie

Encore ce chiffre doit-il être nuancé, puisqu'on estime que moins du tiers de ce milliard de francs (en fait 28 %), soit 278 millions de francs est affecté au soutien à la recherche industrielle.

Ce chiffre, ramené au montant des crédits nationaux de recherche qui iront aux entreprises (soit environ 15 milliards sur les 49 milliards du budget de recherche de l'Etat), met en évidence que l'effort public en direction du soutien à la recherche industrielle des industries agricoles et alimentaires ne représente même pas 2 % du soutien de l'Etat à la recherche dans l'ensemble des industries.

L'Institut national de la recherche agronomique est la principale composante de la recherche publique. Sur les 1660 chercheurs de l'INRA, 280 (soit 17 %) se consacrent au secteur des industries agricoles et alimentaires.

Il faut noter la création en 1989 du département NASA (nutrition-alimentation, sécurité-alimentation), avec 60 chercheurs, 44 ingénieurs et 179 techniciens et administratifs.

Un département de microbiologie industrielle serait créé d'ici la fin de l'année.

Les dépenses de personnel affecté au secteur industries agricoles et alimentaires sont estimées à 362,4 millions de francs.

A côté de l'INRA, le Centre national du machinisme agricole du génie rural des eaux et des forêts (CEMAGREF) s'attache aux domaines des sciences de l'ingénieur appliquées à l'agro-alimentaire (automatismes, capteurs, intelligence artificielle...).

Il faut également mentionner le rôle joué par l'IFREMER (1) qui étudie la valorisation et la transformation des produits de la mer, le Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (C.N.E.V.A.), créé en 1989, qui développe des travaux sur la santé animale et l'hygiène alimentaire ainsi que certains départements du CNRS ou de l'INSERM (2).

Par ailleurs, certaines écoles supérieures disposent d'un potentiel de recherche non négligeable : instituts nationaux agronomiques, ENSAIA (3), ENITIAA (4), ENSBANA (5), écoles nationales vétérinaires.

Selon les estimations faites à la demande du ministère de la recherche en 1985, les dépenses des organismes sont égales à celles de l'INRA, soit environ 360 millions de francs.

Au total on évalue le potentiel de la recherche publique en industries agricoles et alimentaires à plus de 1.000 personnes.

D'autres organismes concourent également à la recherche agro-alimentaire, en favorisant une meilleure articulation entre recherche publique et recherche privée.

(1) Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

(2) Institut national de la santé et de la recherche médicale

(3) Ecole nationale supérieure d'agronomie et des industries agricoles et alimentaires

(4) Ecole nationale d'ingénieurs des techniques des industries agricoles et alimentaires

(5) Ecole nationale supérieure de biologie appliquée à la nutrition et à l'alimentation

Le programme Aliment 2000 a ainsi permis de nombreux rapprochements entre équipes publiques et privées et une meilleure diffusion des connaissances. Le programme "Aliment 2000 II" qui le prolonge, poursuit dans cette voie.

En 1989, 65 millions de francs d'aides ont été accordés dans le cadre du programme, dont 50 % à des partenaires privés (entreprises et organismes de recherche privés), et 50 % à des partenaires publics. La source du financement est d'environ 1/3 pour le ministère de l'agriculture (ligne recherche de la D.G.A.L.) et de 2/3 pour le ministère de la recherche (fonds de la recherche et de la technologie).

De même, les centres techniques jouent un rôle au service des petites et moyennes entreprises en menant des travaux de recherche technique, souvent avec l'aide de centres publics de recherche.

Les quatorze centres sont regroupés au sein de l'Association de coordination des centres techniques des industries agricoles et alimentaires (ACTIA) et employaient, en 1988, 430 personnes dont 130 chercheurs.

La formation par la recherche sur un thème proposé par un industriel, formation assurée dans un centre public, se développe. En 1989, pour le financement des conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE), l'Association nationale de la recherche technique (A.N.R.T.) a mis en oeuvre 7,9 millions de francs, grâce à des fonds du Ministère de la recherche et de la technologie.

Enfin, à côté des centres techniques et associations appartenant à l'ACTIA, afin d'assurer des relais techniques pour les PME-PMI, de nombreuses régions françaises ont créé des centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT) effectuant pour leur compte, du conseil technique.

Concernant la recherche privée, les pouvoirs publics interviennent également par le biais des aides accordées par l'Agence nationale de la valorisation de la recherche (ANVAR) aux programmes d'innovation des entreprises et par l'élargissement du crédit impôt recherche.

Ce dernier a représenté en 1988 pour l'Etat un "manque à percevoir" de 42,2 millions de francs tandis que l'aide de l'ANVAR en agro-alimentaire se chiffrait en 1989 à 87 millions de francs.

L'aide à l'embauche de chercheurs en 1989 a concerné 48 entreprises agricoles ou alimentaires.

En 1990, le crédit impôt recherche a été élargi aux dépenses engagées dans les démarches de normalisation notamment, et les décisions de l'ANVAR ont été décentralisées jusqu'à des programmes de 5 millions de francs. Dans ce contexte favorable, il faut d'ailleurs constater que l'effort de recherche développement des entreprises, s'il est encore insuffisant, croît rapidement.

Les programmes communautaires, enfin, permettent de soutenir l'effort de recherche agro-alimentaire.

Rappelons que la participation française aux deux programmes de technologies agro-industrielles : ECLAIR et FLAIR a été bonne, respectivement 22 à 19 % du montant des programmes.

Le volet agricole et alimentaire du nouveau "Programme cadre de recherche développement", en cours d'élaboration, sera doté d'un budget de 333 millions d'Ecus sur quatre ans.

Enfin, dans le cadre du programme EUREKA, une quinzaine de projets concernent les industries agro-alimentaires dont 10 à participation française (fabrication de boissons à la pétillance et à la mousse contrôlées, production de caséines de haute pureté, équipement ultra-propre pour l'abattage et la découpe de poulets.) auxquels il convient de rajouter deux projets classés "robotique" (usine flexible de produits laitiers, atelier automatisé de production de jambons).

Le montant minimal des projets est environ de 10 millions de francs, les projets représentent en moyenne 20 à 30 millions de francs avec une aide française de l'ordre de 30 à 35 %.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE DES POUVOIRS PUBLICS

I. LES PRIORITES RETENUES

Dans le cadre de la préparation du débat budgétaire, votre rapporteur a interrogé le ministre sur la politique que le Gouvernement entendait conduire dans le secteur de l'agro-alimentaire. Il lui a été répondu que les principaux objectifs de la politique agro-alimentaire des pouvoirs publics étaient les suivants :

- favoriser la restructuration des entreprises ;
- améliorer l'accès des entreprises agro-alimentaires au marché financier ;
- accentuer la pénétration de l'agro-alimentaire sur les marchés extérieurs ;
- soutenir la recherche et l'innovation ;
- améliorer la formation professionnelle ;
- améliorer les relations entre l'industrie et la distribution ;
- promouvoir une politique de qualité des denrées alimentaires, à travers l'adaptation du droit de l'alimentation et l'identification des produits ;
- développer les actions en faveur de la restauration.

Votre rapporteur limitera son propos aux actions nouvelles par rapport à celles de l'an dernier et qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse par ailleurs.

A. FAVORISER L'ACCES DES ENTREPRISES AU MARCHE FINANCIER

Votre rapporteur ne peut que relever le caractère général et imprécis des actions entreprises dans ce cadre : *"créer un climat financier favorable au développement des entreprises"*, *"sensibiliser les opérateurs financiers à l'importance du secteur agro-alimentaire pour notre économie"*.

La politique menée en direction des P.M.E. laisse, elle aussi, perplexe puisqu'il s'agit *"de faciliter l'accès de ces entreprises vers les marchés financiers en favorisant la constitution de réseaux d'entreprises qui fédèrent des P.M.E. par le biais de montages souples et adaptés. Ces réseaux contribueront :*

. au renforcement de la crédibilité industrielle, commerciale et financière des entreprises ainsi regroupées, et donc à leur pérennité,

. au renforcement des liens entre les industriels et les milieux financiers en leur facilitant l'accès au marché financier et la mobilisation à de meilleures conditions des ressources nécessaires à leur développement,

. à la transmission progressive du capital d'une entreprise confrontée à des problèmes futurs de succession,

. à la protection des P.M.E. contre les offres de rachat issues notamment de groupes étrangers".

Le ministère de l'agriculture et de la forêt doit, dans ce cadre, favoriser *"la création de ces réseaux d'entreprises en soutenant la constitution de sociétés d'ingénierie financière ayant pour mission de les organiser"*.

Plus concrètement, le texte annoncé sur la modification du statut des coopératives a été déposé (1) et devrait être examiné prochainement. Ce projet de loi vise à permettre aux organismes coopératifs agricoles de s'ouvrir à d'autres partenaires industriels ou financiers. Il est ainsi proposé, afin de renforcer les fonds propres des coopératives, de permettre aux établissements de crédits d'adhérer en

(1) Assemblée nationale, n° 1621, projet de loi modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt.

qualité d'associés non coopérateurs. Le problème de la remontée des résultats des filiales vers les coopératives avait été réglé en 1989, en accordant aux coopératives de pouvoir bénéficier du régime des sociétés mères. Le projet de loi envisage de permettre aux associés de bénéficier de l'ensemble des revenus de la coopérative réalisés sur leurs produits, y compris en bénéficiant de l'avoir fiscal rattaché.

De même, la possibilité de faire appel public à l'épargne, par le biais obligataire, est ouverte.

B. PROMOUVOIR UNE POLITIQUE DE QUALITE

Sur ce point, de récentes modifications ont été effectivement apportées, qui correspondent aux objectifs affichés.

C'est ainsi qu'est progressivement adapté notre droit de l'alimentation. Il faut cependant relever que comme en 1989, c'est pour une date prochaine que sont prévues les nouvelles dispositions applicables aux sirops, à la bière, au pain, au café et aux glaces.

En revanche, une loi récente a renforcé le système de nos appellations d'origine contrôlées.

Enfin, un effort particulier est mené en direction de la normalisation, de l'assurance qualité et de la certification d'entreprise

Les autres objectifs, identiques à ceux formulés l'an passé n'appellent pas de commentaires particuliers. On peut cependant relever que, s'agissant notamment du difficile problème des relations avec la distribution, les actions concrètes envisagées paraissent quelque peu en retrait par rapport au diagnostic posé, comme en témoigne la réponse suivante :

"Le ministère attache du prix à ce que certaines pratiques commerciales parfois en contradiction avec la loi en vigueur (vente à perte, abus de position dominante par le jeu de la menace de déréférencement, délais de paiement excessifs...) cèdent la place à l'instauration de meilleures relations entre les deux secteurs : l'accord passé en septembre 1989 entre les professionnels eux-mêmes portant sur les conditions de tarification contribuera à limiter la vente à perte. Au-delà, le ministère de l'agriculture et de la forêt entend sensibiliser les professionnels sur les problèmes des délais de paiement (proches de 80 jours en France) au regard des conditions qui prévalent chez nos principaux partenaires

européens (moyenne inférieure à 30 jours) et dont la durée fragilise à la fois les P.M.E. agro-alimentaires (confrontées à des problèmes de trésorerie) et les entreprises de distribution (qui, du fait de telles pratiques, n'ont pas suffisamment renforcé leurs fonds propres et sont largement sous-capitalisées par rapport à leurs homologues européens)".

II. LA REORGANISATION DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ALIMENTATION

La Direction générale de l'alimentation issue de la fusion, en 1987, des deux directions de la qualité et des industries agro-alimentaires "a pour mission de promouvoir une politique globale de l'alimentation, de manière à faciliter les adaptations de la filière agro-alimentaire imposées par la mise en place du marché unique européen et l'intensification de la concurrence internationale. Elle a, en outre, la responsabilité des valorisations non alimentaires des productions agricoles"(1).

Ses activités concernent ainsi tous les maillons de la chaîne agro-alimentaire : la production agricole, l'abattage des animaux, l'activité de transformation, la distribution et la restauration.

Il est apparu que la compétitivité de la filière agro-alimentaire sera de plus en plus dépendante de l'amélioration de la qualité et de l'hygiène des produits, en fonction des besoins exprimés par les consommateurs français et étrangers.

Pour mener à bien cette politique globale de l'alimentation, et pour donner corps à une direction jusqu'alors éclatée en six services, la D.G.A.L. est désormais structurée autour de deux services : le service des politiques industrielles agro-alimentaires et le service de la qualité alimentaire et des actions vétérinaires et phytosanitaires.

● Le service de la politique industrielle agro-alimentaire

La mission de ce service est de favoriser le développement des entreprises agro-alimentaires, en soutenant leurs investissements et de participer à

(1) Bulletin d'information du ministère de l'agriculture (BIMA) du 17 mai 1990 p. 25

l'amélioration de l'environnement des entreprises, sur les plans financier et juridique.

Selon son directeur général, la vocation de ce service n'est pas d'être un "guichet des aides publiques" pour les entreprises mais un "outil d'ingénierie intellectuelle et financière" traitant des problèmes industriels sous tous leurs aspects (techniques, économiques, financiers, sociaux). Il est d'ailleurs révélateur de noter que lors de la présentation du nouvel organigramme, il a été indiqué que *"les aides ne sont plus l'outil privilégié d'orientation des choix de politique industrielle. Elles n'en demeurent pas moins importantes (400,6 Millions de francs en 1990 au titre de la Prime d'orientation agricole et du Fonds d'intervention stratégique). Elles sont désormais ciblées sur les secteurs pour lesquels un effort de modernisation et de restructuration est indispensable (viande de boucherie, fruits et légumes transformés...). De plus, la Prime d'orientation agricole relative aux industries de transformation sera davantage déconcentrée, afin de faire des Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) les interlocuteurs privilégiés des P.M.E."*

● **Le service de la qualité alimentaire et des actions vétérinaires et phytosanitaires**

Les missions assignées à ce service consistent à :

- soutenir le développement technologique et l'innovation dans le secteur agro-alimentaire ;
- valoriser et promouvoir la qualité alimentaire ;
- élaborer et appliquer la politique de défense sanitaire et de protection des animaux et des végétaux ;
- garantir et contrôler la salubrité des denrées animales et d'origine animale, sur le territoire national et aux frontières.

L'objectif est de parvenir à garantir la qualité des produits destinés à l'alimentation humaine à tous les stades de la filière agro-alimentaire.

III. LES DOTATIONS BUDGETAIRES

A. - LES CREDITS DE POLITIQUE INDUSTRIELLE

1. Une diminution continue

Les crédits inscrits au titre du ministère de l'agriculture en faveur des industries agro-alimentaires sont rassemblés dans le chapitre 61-61 (développement du stockage, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles).

Ces crédits concernent :

- la prime d'orientation agricole (P.O.A.) (chapitre 61-61, articles 10, 20, 40, 50 et 60), axée sur la modernisation de l'appareil industriel, particulièrement lorsqu'elle permet d'assurer un débouché pour les produits agricoles.

Cette prime regroupe d'une part l'aide aux équipements du stockage et de conditionnement (chapitre 61-61 article 10) (1) et l'aide aux industries agro-alimentaires pour la transformation et la consommation (chapitre 61-61 chapitre 20).

- Le fonds d'intervention stratégique (FIS) (Chapitre 61-61, article 20), qui vise plus particulièrement à soutenir les opérations de restructuration industrielle et d'implantation à l'étranger.

- Les crédits "abattoirs publics" (chapitre 61-61 article 30).

Pour 1991, il est prévu de regrouper ces crédits en quatre articles du chapitre 61-61 :

- l'article 10, par regroupement des anciens articles 10 et 20 pour partie (investissement de catégorie I) et des articles 40, 50, 60 et 90. Il s'agit de rassembler en un article unique les crédits gérés au niveau national destinés à améliorer les conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Il est doté de 190 millions de francs en autorisations de programme et de 200 millions de francs en crédits de paiement ;

(1) Pour 89 millions en 1990, contre 500.000 francs pour l'aide au développement technologique (chapitre 50) et 500.000 francs pour l'équipement de mises en marché (chapitre 60).

- l'article 20 par regroupement des anciens articles 10 et 20 pour partie (investissement de catégorie II). Cet article rassemblera les crédits gérés au niveau régional, en fait les crédits faisant l'objet de contrats de plan. Il est doté de 80 millions de francs en autorisations de programme et de 60 millions de francs en crédits de paiement ;

- l'article 30 (abattoirs publics) qui reste inchangé et qui est doté de 10 millions de francs en autorisations de programme et de 15 millions de francs en crédits de paiement ;

- l'article 80 qui rassemble les crédits déconcentrés pour l'environnement et la compétitivité des entreprises. Cette ligne reprend, en les abondant et en en élargissant le champ d'utilisation, les crédits de la ligne "fonds régional d'aide au conseil" (ancienne ligne 61-61, article 90) Elle est dotée de 40 millions de francs en autorisations de programme et de 25 millions de francs en crédits de paiement.

Au total, la dotation "crédits de politique industrielle" pour 1991 sera de 320 millions de francs en autorisations de programme et de 300 millions de francs en crédits de paiement.

Quelle que soit la présentation qui peut en être donnée, les crédits inscrits au titre de la politique industrielle sont en régression constante.

Par rapport à 1990, les crédits de politique industrielle passent ainsi de 400 millions de francs à 320 millions de francs en autorisations de programme - soit une baisse de 20 %- et de 444 millions de francs à 300 millions de francs en crédits de paiement - soit une baisse de 32,5 %.

Depuis 1985, la dotation en francs courants est passée de 609 à 397,9 millions de francs pour l'ensemble de ces crédits.

Chapitre 61-61	P.O.A. Article 10-50-60	P.O.A. Article 20-40	Abattoirs publics article 30	F.I.S. Art. 90	Total crédits de politique industrielle		Indice 100 en 1985
					francs courants	francs cons- tants	
1985	144,3	264,7	20,0	180,0	609,0	609,0	100
1986	133,6	192,5	14,2	141,1	481,4	468,2	102,8
1987	133,1	147,6	15,5	135,0	431,2	406,0	106,2
1988	135,8	147,3	15,5	135,0	433,6	396,7	109,3
1989	100,0	147,3	15,8	154,5	417,6	369,2	113,1
1990	90,0	137,6	15,8	154,5	397,9	340,9	116,7
1991	*	*	*	*	300 (1)	250 (2)	

* Autre nomenclature

(1) 320 millions en autorisations de programme - (2) Estimation sur la base d'un indice 120.

Sur la base 100 en 1985, l'évolution est la suivante :

	Crédits de paiement inscrits	
	Francs courants	Francs constants
1985	100	100
1986	79	77
1987	71	67
1988	71	66
1989	68	61
1990	65	56
1991	53	44 (1)

(1) Estimation

En francs constants, les crédits de politique industrielle sont donc, en 1991, inférieurs à la moitié de ce qu'ils représentaient en 1985.

2. Une sélectivité renforcée

La diminution des crédits disponibles au plan national et la stabilisation de ceux en provenance du FEOGA ont conduit à renforcer le caractère sélectif des aides.

Au plan sectoriel, à la suite des travaux du C.E.O. (1) d'une part, et des "critères d'intervention" après avis du comité des structures agricoles d'autre part, un classement communautaire a été établi entre :

- les secteurs prioritaires (abattage-découpe, fruits transformés) ;

- les secteurs éligibles, dès lors que les investissements s'accompagnent d'un effort de restructuration au sein de la filière et d'amélioration de la qualité (légumes transformés, produits à base de pomme de terre, jus de fruit, volailles et palmipèdes gras, industrie fromagère, charcuterie-salaison) ;

- les secteurs à intervention limitée qui permet le financement des dossiers présentant un intérêt exceptionnel (industries laitières, plats cuisinés, crèmes glacées, chocolaterie-confiserie, déshydratation des fourrages, plantes textiles) ;

- enfin, les secteurs "exclus", du fait des contraintes communautaires, des capacités déjà installées ou du niveau de la concurrence (sucre, oléagineux, boulangerie industrielle, brasserie, meunerie, alimentation animale).

De plus, peuvent être retenus les dossiers présentés par des entreprises qui font un effort significatif dépassant leur capacité d'autofinancement en matière de restructuration, qu'il s'agisse d'accompagner des opérations de concentration permettant la création de pôles industriels crédibles, d'aider au renforcement des fonds propres des P.M.E. dynamiques en phase de croissance, de renforcer la présence française sur les marchés extérieurs, ou encore de faciliter par un important "effet de levier" la mobilisation des capitaux nécessaires à la protection d'entreprises de taille moyenne contre les offres de rachat d'origine étrangère.

De même, les dossiers portant sur des investissements physiques ou incorporels destinés à l'amélioration de la

(1) Comité d'évaluation et d'orientation des aides aux industries agro-alimentaires

qualité des produits, notamment d'hygiène ou en matière d'innovation et de recherche, sont également susceptibles d'être retenus.

B. LES AUTRES MOYENS

Aux crédits de politique industrielle, dont l'évolution vient d'être analysée, il faut cependant ajouter l'aide attendue de la part du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole -section orientation. Cette aide a été en moyenne de 250 millions de francs au cours des dernières années pour l'ensemble : transformation - stockage - conditionnement. Une aide d'un montant équivalent est attendue pour 1991.

En matière de recherche, les lignes du ministère sont en nette progression :

	1990	1991
Ligne recherche de la DGAL	26	27,4
Ligne qualité de la DGAL	7	15
Subvention à l'ACTIA	8	9
Subvention au CNEVA (au titre de la recherche)	2,5	4,7

(En millions de francs.)

Il faut également y ajouter les aides susceptibles d'être obtenues au titre de l'aménagement du territoire et l'aide à l'innovation gérée par le ministère de la Recherche.

Ces deux aides représentaient dès 1988-1989 la moitié des crédits de politique industrielle.

De même, les dépenses de recherche de l'INRA (1), dont 15 % sont affectés aux industries agricoles et alimentaires, et des autres organismes de recherche, ainsi que le crédit impôt-recherche doivent être prises en compte.

*

(1) budget de 2,7 milliards de francs

Votre Rapporteur tient à souligner que les crédits de politique industrielle ne constituent désormais 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 apparaît, par conséquent, comme un mauvais indicateur 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.

L'enjeu, aujourd'hui, est celui de la poursuite et de l'accentuation de l'effort de recherche, que n'appréhendent pas les crédits spécifiques inscrits au budget de l'agriculture.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapport, la commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de politique industrielle inscrits au budget du ministère de l'Agriculture pour 1991.