



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Les aides de l'Etat aux industries alimentaires

Sylvie Serra

Résumé

Subventions en capital, conditions particulières de crédit, prises de participation, l'aide de l'Etat directe ou indirecte à la restructuration et au développement des IAA est loin d'être négligeable. Pourtant la diversité des formes qu'elle revêt et plus encore la multiplicité des administrations ou des organismes qui ont la charge de distribuer cette aide, nuisent à son efficacité. Une amélioration de la situation actuelle passe par une meilleure définition des objectifs de la politique alimentaire française. Elle permettrait à la fois une cohérence accrue entre les finalités parfois différentes de l'aide publique et une meilleure coordination des administrations concernées.

Abstract

State aid to the food industry - Subsidies in capital, special conditions for loans, direct or indirect state aid for the restructuration and development of agri-business is far from negligible. Yet the many varied forms it takes and still more the great number of government departments and bodies responsible for distributing this aid prevent it from being fully effective. An improvement of the present situation depends on the aims of French food policy being better defined. It would lead both to an increased coherence of the different aims of state aid and a better coordination of the government departments concerned.

Citer ce document / Cite this document :

Serra Sylvie. Les aides de l'Etat aux industries alimentaires. In: Économie rurale. N°121, 1977. Industries alimentaires. pp. 17-20;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1977.2508>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1977_num_121_1_2508

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LES AIDES DE L'ÉTAT AUX INDUSTRIES ALIMENTAIRES

Sylvie SERRA

Chef du Service économique de l'ANIA

Subventions en capital, conditions particulières de crédit, prises de participation, l'aide de l'Etat directe ou indirecte à la restructuration et au développement des IAA est loin d'être négligeable. Pourtant la diversité des formes qu'elle revêt et plus encore la multiplicité des administrations ou des organismes qui ont la charge de distribuer cette aide, nuisent à son efficacité.

Une amélioration de la situation actuelle passe par une meilleure définition des objectifs de la politique alimentaire française. Elle permettrait à la fois une cohérence accrue entre les finalités parfois différentes de l'aide publique et une meilleure coordination des administrations concernées.

STATE AID TO THE FOOD INDUSTRY

Subsidies in capital, special conditions for loans, direct or indirect state aid for the restructuration and development of agri-business is far from negligible. Yet the many varied forms it takes and still more the great number of government departments and bodies responsible for distributing this aid prevent it from being fully effective. An improvement of the present situation depends on the aims of French food policy being better defined. It would lead both to an increased coherence of the different aims of state aid and a better coordination of the government departments concerned.

Le développement des industries alimentaires est un thème d'actualité en raison des contraintes qu'a entraîné pour la balance commerciale française la crise de l'énergie et des ambitions du VII^e Plan en matière d'exportation pour ce secteur industriel.

De gros efforts de restructuration industrielle et commerciale restent à faire, mais l'industrie alimentaire est pleine de promesses pour l'économie française ; en conséquence elle requiert de la part

des pouvoirs publics encouragements et incitations.

L'observation des mécanismes de l'aide publique tels qu'ils fonctionnent actuellement, fait apparaître une assez grande variété de procédures et de formes d'aide en faveur des entreprises alimentaires. L'impact global de ces aides sur le secteur est difficile à apprécier en raison des incertitudes qui règnent quant à leurs finalités.

I — LES AIDES EN CAPITAL ET EN CREDIT, UN EFFORT NON NEGLIGEABLE...

L'aide aux investissements

L'aide en capital provient pour l'essentiel du budget du Ministère de l'Agriculture. Un crédit global et une même procédure d'agrément rassemblent en fait des dossiers qui au moins à l'origine devaient être aidés pour des motifs différents.

L'aide à l'équipement des coopératives a été prévue par le décret du 21 avril 1939. Elle figure parmi une série d'opérations pouvant être bénéficiaires de l'aide publique ; elle ne fait pas l'objet d'un exposé des motifs particulier.

On peut supposer toutefois, qu'à l'origine, il s'agissait principalement de promouvoir le déve-

loppement des coopératives de collecte et de stockage plutôt que de faciliter l'investissement d'une forme particulière d'entreprises alimentaires de transformation.

Le décret du 17.03.1964 instituant la prime d'orientation agricole (POA) précise, article 1, que : « 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'état d'une prime en capital. Le pourcentage est limité au maximum à 20 % de la valeur des investissements et peut varier en fonction de l'intérêt économique de l'opération ».

Cette aide qui visait à accélérer la restructuration et à promouvoir le développement d'un secteur industriel dont on mesurait toute l'importance pour le revenu du monde agricole aurait été envisagée à l'origine comme la contrepartie privée de la subvention à la coopération. En effet, entre 1939 et 1964 les coopératives étaient sorties de leur rôle de simple collecteur de produits agricoles pour s'engager parfois assez loin dans la transformation des produits. La subvention à la coopération était de ce fait devenue pour une large part, une aide à l'équipement industriel de ce type d'entreprises.

Le décret de 1964 précise cependant que la prime peut être cumulée avec la subvention prévue par le décret du 21 avril 1939, concernant les réalisations coopératives. Le principe du cumul a donc été décidé dès la création de la POA et c'est l'origine de la coexistence (à travers une procédure commune d'examen, visant à répartir un crédit unique) de deux types d'aide dont les critères tendent de plus en plus à diverger.

La subvention à la coopération, si elle a changé d'objet quant à la nature des équipements, est restée quant aux conditions de l'aide assez constante sous réserve qu'est recherchée plus activement une amélioration de la qualité du pacte coopératif. La modulation de l'aide, d'ailleurs limitée à trois taux (10,15 et 20 %), répond à trois critères propres à la coopération : la validité du pacte coopératif, la révision des bilans et l'effort financier des adhérents.

Les critères qui rentrent en jeu pour l'attribution de la POA sont d'ordres divers. Un bilan établi pour l'attribution de la POA au cours du V^e Plan précisait que de façon générale trois types de critères intervenaient dans l'appréciation d'un dossier. Il s'agissait en premier lieu des caractéristiques de l'entreprise, sa situation financière, son organisation interne, l'orientation de ses fabrications ; des caractéristiques des investissements. (Certains seuils de dimension technique étaient

retenus, l'investissement devant améliorer la productivité et se traduire par un regroupement de firmes ou d'usines.) Enfin, un troisième critère concernant les conditions d'approvisionnement et de commercialisation faisait intervenir notamment la nature des relations avec les producteurs.

De nouveaux critères ont été adoptés à partir de 1975. Une instruction du Ministre de l'Agriculture en date du 24.04.1974 indique que la POA doit permettre d'accélérer de façon notable la restructuration industrielle ou commerciale d'un secteur d'activité ou d'accroître de façon significative l'expansion d'une firme sur les marchés extérieurs.

A propos de ce deuxième critère, l'instruction précise que la POA concernera les entreprises effectuant une implantation industrielle ou commerciale à l'étranger ou à défaut, s'engageant à faire un effort particulier pour s'implanter sur les marchés extérieurs ou y accroître leur activité.

L'introduction de ce critère correspond à la prise en compte de la priorité nouvelle donnée à l'exportation et à la recherche d'une sélectivité accrue permettant d'ajuster les possibilités de subventions avec l'effort d'investissement des industries alimentaires et les demandes d'aides correspondantes.

En 1976, du fait de la conjoncture, ce problème de répartition du crédit est devenu moins aigu ; en même temps, celle-ci rendait très délicate l'application effective du nouveau critère. La progression à l'exportation des entreprises ne dépend pas de leurs seuls efforts financiers ou commerciaux mais aussi de la conjoncture économique générale de la situation dans les pays importateurs et des décisions réglementaires qui peuvent être adoptées dans la Communauté européenne ou dans les pays clients.

Le crédit global du Ministère de l'Agriculture pour les aides à l'investissement du secteur agro-alimentaire a été en 1976 de 247 millions de F. Il correspond en réalité à deux types d'aides distinctes : d'une part l'aide à la coopération pour laquelle les critères de la subvention spécifique influent largement sur ceux qui concernent la POA car une décision globale est prise pour un même dossier ; et, d'autre part, l'aide à l'industrie privée qui a tendance à être subordonnée à la réalisation d'un contrat de développement à l'exportation.

A une échelle plus modeste, le FORMA intervient pour soutenir l'effort d'investissement des entreprises alimentaires. Un crédit de 10 M. de F a été attribué à cet effet en 1976. Le FORMA utilise des critères distincts de ceux du Ministère de l'Agriculture mais une coordination est

assurée entre les instances qui procèdent à l'agrément des dossiers.

L'aide en crédit

Concernant le crédit, l'aide de l'Etat revêt des formes plus indirectes. Par la bonification des intérêts des prêts consentis aux coopératives, le Trésor Public contribue au soutien des deux formes d'entreprises alimentaires.

Cette bonification ne consiste pas à réduire d'un certain pourcentage les taux en vigueur sur le marché mais à assurer un taux d'intérêt pratiquement fixe dans le temps aux prêts d'équipement des coopératives. De ce fait, elle a une incidence sur le taux du court terme. Le Crédit agricole par

le moyen duquel est assuré un taux constant de 7 % pour l'équipement des coopératives, est en tant que banque d'autant plus favorisé que le taux du marché est supérieur à 7 %. On peut considérer en effet qu'il se livre à une activité de transformation (dépôts utilisés pour les prêts à long terme) difficilement contrôlable, en même temps qu'il reçoit du Trésor public au titre de la bonification des sommes très importantes.

C'est avec les avantages liés à la mutualité sur le plan fiscal, l'origine de taux d'intérêt à court terme nettement inférieurs à ceux des autres banques. Directement ou indirectement, l'avantage global qui découle pour le secteur coopératif de l'accès au crédit à des conditions privilégiées résulte de l'aide accordée au titre de la bonification des prêts d'équipement.

II — MAIS L'INCERTITUDE DEMEURE SUR LES QUALITES...

Au total, l'ensemble des aides publiques représente un apport non négligeable au secteur alimentaire français mais l'incertitude qui pèse sur les finalités de l'aide et la diversité des décideurs rendent difficile l'appréciation de son efficacité.

Une certaine incertitude pèse sur les finalités des différentes aides, elle est liée à la dualité des types d'entreprises (coopératives ou privées).

Secteur coopératif ou privé ?

Les critères retenus par le Ministère de l'Agriculture pour subventionner les dossiers d'investissements coopératifs permettent difficilement de distinguer ce qui, à travers la coopérative, est une aide aux agriculteurs coopérateurs. Admettre que la subvention à la coopération est destinée en fin de compte à aider les agriculteurs dans leur effort pour aller jusqu'à la transformation du produit, permettrait de considérer que un quart du crédit annuel du Ministère de l'Agriculture est à tort porté au bilan des aides de l'état aux IAA et constitue en fait une aide indirecte aux producteurs. Mais il ne s'agit que d'une interprétation des chiffres qui ne peut prétendre rendre compte avec exactitude de la réalité.

Le secteur privé reçoit à l'heure actuelle 45 % de l'enveloppe annuelle du Ministère de l'Agriculture contre 55 % au secteur coopératif. Si l'on rapproche ces pourcentages des parts respectives des deux secteurs dans l'investissement des IAA (soit approximativement 80 et 20 %), on constate que le taux privilégié dont bénéficient les coopératives ne rend pas compte à lui seul de la politique des pouvoirs publics à l'égard de cette forme d'entreprise. Le taux moyen d'aide à l'investissement est en effet en 1976 de 26,30 % pour une coopéra-

tive contre 14,31 % pour une société privée. Sur ces bases, les coopératives devraient recueillir seulement 36 % de l'aide annuelle globale, c'est donc que l'agrément est plus facilement accordé aux dossiers coopératifs. La présentation qui est faite du bilan des aides rend mal compte de cette réalité.

En fait, si l'on rapproche le montant des investissements de chaque catégorie d'entreprises de l'aide effectivement reçue, on s'aperçoit que pour l'année 1975 l'aide aux coopératives agro-alimentaires représente 18,25 % du total de leurs investissements (188 milliards pour un investissement de 1,030 milliard) alors que l'industrie privée reçoit en subvention de capital 3,85 % (145 millions pour un investissement de 3,770 milliards).

La répartition des aides entre les différentes branches est largement influencée par la différence de traitement entre les deux formes d'entreprises en raison de la part variable que représente pour chacune d'elles la coopération. Certaines branches ont, en outre, été écartées du bénéfice de l'aide, les structures industrielles ou l'équipement étant considérés comme provisoirement satisfaisants (ainsi en est-il actuellement pour la sucrerie).

L'observation des investissements agréés reflète mieux l'évolution des structures industrielles. En ne considérant que la seule année 1976, les pourcentages correspondant approximativement pour chaque branche à sa part dans l'activité globale des IAA sont les suivants : l'industrie de la viande représente 12,5 % des travaux agréés pour une part dans le chiffre d'affaires des industries alimentaires de 19 % ; pour l'industrie laitière les pourcentages sont 22,6 et 25,6 %, pour l'ali-

mentation animale 12,5 et 11,03 %. Les différences entre les deux pourcentages n'ont rien d'anormal compte tenu du mouvement annuel des affaires. Il en va différemment pour la part des crédits distribués.

La place des coopératives dans la branche concernée paraît un facteur déterminant d'explication de l'importance relative de l'aide publique. C'est la raison pour laquelle l'industrie laitière reçoit une part d'aide supérieure au pourcentage d'activité qu'elle occupe dans les IAA (28,71 % d'aide en 1976 contre 25,5 % de l'activité des IAA). Mais la coopération représente plus de 50 % de son chiffre d'affaires. Il en va de même pour le secteur de l'alimentation animale (11,14 % d'aide, 11 % du secteur). Une observation sur la longue période permettrait sans doute de confirmer cette analyse et de mettre en relief l'incidence exacte d'autres facteurs, comme volonté des pouvoirs publics d'intervenir à un moment donné en faveur d'un secteur jugé vulnérable à l'investissement étranger par exemple.

Pour quelle efficacité ?

On peut supposer cependant que les branches où la restructuration est la plus avancée sont aussi celles qui depuis 15 ans ont le plus bénéficié du soutien de l'Etat puisque c'est là l'objectif poursuivi.

L'action du FORMA en matière d'aide à l'investissement des IAA est assez difficile à mesurer. La relative modicité du crédit annuel, le petit nombre d'affaires qui peuvent être agréées rendent très hasardeuse une appréciation d'ordre général. Il a d'ailleurs été admis dès le départ que cette action qui n'entre pas stricto sensu dans les attributions du fond, revêt un caractère expérimental. Tout au plus peut-on observer que les critères retenus présupposent un budget de recherche, développement ou un effort sur les marchés étrangers, à la portée seulement des entreprises qui figurent dans le peloton de tête de l'industrie alimentaire. Il semble que l'industrie laitière et le secteur des boissons alcoolisées aient été jusqu'ici les principaux bénéficiaires de cette aide dont les objectifs tendent à rejoindre ceux qui ont été assignés fin 1974 au Ministère de l'Agriculture.

En matière de crédit, l'impact de l'aide spécifique aux industries alimentaires est assez clair. Seules les coopératives bénéficient de conditions particulières de crédit même si le Crédit agricole, canal par lequel passe l'aide de l'Etat, ne limite pas son activité bancaire au secteur coopératif mais tend au contraire à intervenir aux conditions normales du marché dans un nombre croissant d'opérations du secteur privé.

Plus difficile est l'appréciation du montant de l'aide que représentent ces conditions particulières de crédit. On peut estimer à 40 millions par an l'enveloppe correspondant à la bonification des prêts

d'équipement et à 435 millions l'avantage indirect qui découle en 1976, pour les coopératives, de taux à court terme de l'ordre de 9 % (contre 11 % sur le marché). Ce taux est, on l'a vu, rendu possible, au moins en partie, par la bonification des prêts d'équipement.

Il s'agit là bien entendu d'estimations, aucun chiffre en la matière n'étant rendu public et le montant global généralement avancé pour l'appréciation de l'aide du Trésor public au Crédit agricole globalisant les bonifications relatives aux prêts aux producteurs et celles concernant les coopératives.

Cette estimation a au moins le mérite de rétablir la hiérarchie entre les deux types d'aides consenties au secteur alimentaire. L'aide en capital est en général placée au premier rang parce qu'un certain nombre de données statistiques sont publiées à son sujet. Il n'est pas sûr qu'elle soit en volume la plus importante au contraire.

Il est difficile de parler de l'aide de l'état aux industries alimentaires sans évoquer le Fond de Solidarité des Céréaliculteurs et des éleveurs, plus connu sous le nom d'Unigrains, société qui en assure la gestion. Sans doute s'agit-il d'un fond privé ; mais la puissance publique, à l'origine de sa création, ne peut se désintéresser de ses interventions.

En principe, les aides : crédits à taux préférentiel mais aussi prises de participation, devaient être plutôt réservées au secteur de la transformation des viandes ; mais des exemples récents montrent que l'activité d'Unigrains peut s'exercer dans toutes les branches alimentaires.

Les incertitudes qui pèsent sur ces critères d'action rendent très difficile une appréciation d'ensemble. En même temps, l'on peut craindre, compte tenu de la puissance d'intervention du fond (3 à 400 millions par an) les effets d'éventuelles divergences dans les objectifs poursuivis par rapport à ceux du Ministère de l'Agriculture ou du Crédit Agricole.

CONCLUSIONS

Cette rapide investigation permet de constater une certaine dispersion de l'aide entre des administrations voire des organismes dont le contrôle échappe partiellement aux Pouvoirs Publics.

Au surplus, la complexité des critères retenus et surtout l'amalgame d'aides aux finalités différentes ne peuvent que nuire à l'efficacité de l'action publique.

Une clarification des aides, une meilleure coordination des administrations concernées supposent sans doute au préalable une meilleure définition des objectifs de la politique alimentaire française. Les ambitions officielles pour ce secteur la rendent impérative.