

N° 52

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME VIII

COMMERCE EXTERIEUR

Par M. Maurice PREVOTEAU,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Raymond Dumont, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, George Berchet, Auguste Billiémaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Philippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Serge Mathieu, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmentier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Marcel Souquet, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexe 8), 1297 (tome IV), et in-8° 227.

Sénat : 49 et 50 (Tome III, annexe 5) (1979-1980).

Loi de finances. - Commerce extérieur - Consommation.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
Deux propositions :	
- améliorer l'information du consommateur sur l'origine nationale du produit	5
- renforcer et coordonner l'action au niveau régional des administrations du commerce extérieur	7
I. - LES ECHANGES EXTERIEURS DE LA FRANCE EN 1979	9
A. - l'évolution de l'environnement international	9
B. - les résultats du commerce extérieur français	10
II. - LES CONDITIONS D'UNE AMELIORATION DU SOLDE EXTERIEUR : LE CAS DU SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE	15
Un constat :	
A. - l'effritement des positions françaises sur les marchés étrangers depuis 1974	15
Une double nécessité :	
B. - rétablir des règles du jeu européennes qui ne bloquent pas la résorption des déséquilibres externes	16
C. - adopter les produits à la demande étrangère par une meilleure liaison amont-aval	22
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXES :	
Réponses du Ministère du Commerce extérieur :	
1 - Pourquoi l'objectif d'un solde excédentaire de 20 milliards de francs fixé par le VII ^e Plan n'a-t-il pu être atteint ?	29
2 - Envisage-t-on une simplification des procédures, notamment à l'exportation, afin d'accroître le dynamisme de nos échanges ?	34

Mesdames, Messieurs,

Il ne fait plus de doute que nous allons connaître une **deuxième crise pétrolière mondiale**, alors même que la très grande majorité des pays n'ont pas fini d'absorber le choc de la première.

A peine la France s'est-elle engagée péniblement sur la voie de l'assainissement économique que sa croissance, pourtant modeste, et son équilibre extérieur sont brutalement remis en cause par une hausse de 50 % en six mois du prix des produits pétroliers.

Devant une telle situation, il faut admettre que l'apparition puis l'augmentation d'un déficit commercial étaient inévitables. Cette constatation ne doit pas conduire au fatalisme et à la résignation. Bien au contraire, votre Rapporteur souhaite que ce nouveau défi soit l'occasion d'une riposte plus vigoureuse : les efforts importants déjà réalisés doivent être poursuivis et porter sur les structures mêmes de notre appareil de production et de commercialisation.

En matière de commerce extérieur, votre Rapporteur estime que la bonne approche ne peut être que *globale*. D'abord, parce que l'on ne saurait ni traiter séparément des problèmes de commercialisation et de définition des produits, ni mener une politique d'exportation sans agir sur les importations. Mais surtout, parce que, dans la concurrence internationale, les données objectives – techniques, performances prix – s'effacent bien souvent derrière des motivations plus subjectives, voire irrationnelles : il ne suffit pas d'être capable de faire de bons produits à des prix compétitifs ; encore faut-il avoir cette *confiance en soi* qui vous donne la force de convaincre : *l'image de marque* des produits français s'est améliorée très sensiblement depuis vingt ans mais, paradoxalement, plus à l'étranger qu'en France même. Notamment pour les biens de consommation, le taux de pénétration des produits étrangers s'est considérablement accru ces dernières années.

Cette évolution vers une internationalisation des économies occidentales, et spécialement européennes, n'est pas regrettable en elle-même, mais elle risque de décourager nos entreprises lorsque ses ressorts en apparaissent manifestement irrationnels. Sans pour autant s'engager dans le processus dangereux d'une campagne nationale sur de thème « achetez français », il est souhaitable **d'améliorer l'information des Français à cet égard.**

D'abord, en ce qui concerne la nationalité réelle des marques : le consommateur d'électro-ménager a le droit de connaître sans ambiguïté la nationalité d'origine d'un produit. A ce propos, le *développement de*

l'étiquetage d'information semble d'autant plus nécessaire qu'il devrait permettre de tirer un peu au clair le lancinant problème des sous-marques trompeuses. Votre Rapporteur estime qu'une telle politique ne doit pas être assimilée à du protectionnisme larvé mais à la volonté d'assurer une meilleure transparence du marché français. Peut-être alors ne verrait-on plus une grande firme française vendre ses produits sous la marque de sa filiale allemande.

Préalable à toute action de reconquête du marché intérieur, une telle politique de vérité est à double tranchant dans la mesure où elle accélérerait sans doute l'effritement des positions françaises dans les domaines comme celui des téléviseurs où nos techniques seraient, selon certains essais comparatifs, moins avancées ou moins fiables que celles de nos concurrents. Effets défavorables à court terme mais qui, à plus long terme, pourraient inciter nos industries à améliorer leurs produits.

Ainsi, la mobilisation de notre économie au service de l'équilibre extérieur ne saurait se réaliser sans une prise de conscience par tous les agents économiques des impératifs de l'internationalisation des économies.

Dans ces conditions, le rôle de la discussion budgétaire est d'être l'occasion non seulement de *faire le point* sur les derniers résultats de notre commerce extérieur – ce que nous ne manquerons pas de faire rapidement pour bien mesurer les difficultés présentes – mais surtout de *juger de l'action quotidienne* des pouvoirs publics *par rapport à une stratégie à moyen terme*, telle qu'elle résulte des réflexions entreprises dans le cadre du Plan ou, le cas échéant, d'autres instances comme celle du groupe d'étude sur le commerce extérieur animé par M. Edgar Pisani auquel MM. Beaupetit, Laucournet et votre Rapporteur ont participé.

Laissant à la Commission des Finances, en la personne de notre collègue Tony Larue, le soin d'exposer les mesures prises pour assouplir et rendre plus efficaces les interventions financières de l'Etat en matière de commerce extérieur, ainsi que d'en analyser le coût, votre Rapporteur se contentera d'évoquer les autres aspects des responsabilités du Ministre du Commerce extérieur.

Celui-ci n'a pas seulement, selon votre Rapporteur, pour rôle de contribuer à la gestion des aides financières – distribuées par des organismes et des services relevant de fait ou de droit du Ministre de l'Economie – ou de représenter la France dans le cadre des négociations commerciales internationales, il doit également se préoccuper des structures de production et de commercialisation des produits. Lors de son audition par la Commission des Affaires économiques et du Plan, M. Jean-François Deniau a fait un compte rendu de son action qui montre bien que c'est de cette façon extensive qu'il conçoit son rôle.

Votre Rapporteur estime, tout comme le Ministre du Commerce extérieur, que cette position ne signifie pas que l'Administration doive se substituer aux entreprises.

Commis voyageur et représentant des intérêts économiques français à l'étranger - « V.R.P. multicarte » - **le Ministre du Commerce extérieur doit, selon votre Rapporteur, être présent tout à fait en amont des opérations de production pour orienter les entreprises industrielles ou agricoles dans le sens utile au rétablissement de notre balance commerciale. Mais, ici comme ailleurs, la décision ultime doit revenir aux entreprises.**

La bataille du commerce extérieur - encore une image militaire - *se gagne aussi sur le marché national.*

De ce point de vue, l'action du Ministre du Commerce extérieur serait plus efficace si elle était *reliée de façon plus systématique, à celle de certaines directions du ministère de l'Industrie*, au moins en ce qui concerne celles qui gèrent des industries traditionnelles ouvertes à la concurrence internationale. Sans vouloir recréer un M.I.T.I. à la japonaise, dont les structures ne correspondent aux traditions ni de l'Administration, ni des entreprises françaises, une instance reste à inventer qui permettrait au Ministre du Commerce extérieur de faire entendre sa voix au sein même des instances où s'élaborent les stratégies d'aide à l'industrie.

De même, le Ministre du Commerce extérieur devrait-il pouvoir faire connaître son avis au niveau local par des représentants placés auprès des instances régionales pour collaborer aux décisions des services inter-départementaux de l'Industrie et des Mines, voire pour assister les services des Trésoriers payeurs généraux ou de la Direction générale de la Concurrence dans l'attribution des primes. D'ailleurs, pour les régions les plus importantes, ces représentants pourraient être spécialisés, soit par secteur géographique (pays industrialisés, pays en voie de développement, pays de l'Est), soit par catégorie de produits (biens industriels, produits agricoles).

L'implantation territoriale d'une administration du commerce extérieur est une condition indispensable au développement d'un appareil de production - agricole et industriel - tourné vers l'exportation. Votre Rapporteur sait que le processus est en cours avec la décentralisation des services de la COFACE et de la BFCE ainsi qu'avec l'accroissement du nombre des conseillers commerciaux en mission en France qui existent depuis 1966. On ne peut que se féliciter qu'il ait été décidé, en 1979, de rendre plus dense leur implantation par la nomination de quatre conseillers supplémentaires à Strasbourg, Dijon, Poitiers et au Havre, ce qui porte leur nombre total à 10. On est donc en bonne voie, et cela d'autant plus qu'il existe depuis 1972 une *obligation de mobilité* : il est souhaitable que la *circulation des hommes* soit encouragée car elle seule garantit une meilleure *circulation des idées et des informations*, améliorant ainsi la connaissance mutuelle pour créer un climat de compréhension réciproque sans lequel il n'est pas d'action efficace.

L'affectation périodique en France métropolitaine de ces hommes du terrain, voire des séjours plus brefs à intervalles rapprochés, sont de nature à apporter une expérience indispensable aux chefs d'entreprise agricole ou

industrielle. Encore une fois, en lui donnant non des solutions toutes faites mais des informations, voire des conseils, ces derniers devant prendre le plus souvent moins la forme de suggestions positives que celle de mises en garde fondées sur l'expérience collective à l'exportation que les services de l'expansion économique à l'étranger ont naturellement pour vocation de recueillir.

Les services régionaux des ministères techniques devraient pouvoir travailler avec une instance spécialisée – mission ou délégation – placée directement auprès du préfet de région, comprenant des représentants des services intéressés au commerce extérieur, susceptibles de faire part de leur expérience à l'occasion des interventions économiques de toute nature (attribution de prêts bonifiés ou de subventions), qu'elles soient financées par l'Etat ou par la Région. Pourquoi certains services techniques ne pourraient-ils pas également accueillir, à l'échelon régional, des chargés de mission détachés des services de l'expansion économique, avec des responsabilités et une rémunération correspondant à celles qu'ils ont à l'étranger ? Dans tous les cas, il serait souhaitable qu'il existe une *harmonisation*, ce qui ne pas dire *des circonscriptions régionales identiques pour tous les représentants locaux des administrations spécialisées du commerce extérieur* : conseillers commerciaux en mission extraordinaire, agents régionaux du C.F.C.E. et services de la COFACE.

La mobilité systématique entre les administrations soulève bien des difficultés administratives et humaines. Aussi, votre Rapporteur ne se fait-il guère d'illusions sur les chances d'un aboutissement rapide de telles réformes. Il espère simplement que ces idées feront petit à petit leur chemin pour qu'un esprit exportateur fondé, non sur le rêve mais sur l'expérience directe se diffuse concrètement à travers l'administration territoriale et, par là, à travers l'ensemble du tissu industriel français, et notamment les P.M.E.

Une politique structurelle du commerce extérieur est donc inséparable des politiques sectorielles d'adaptation de l'appareil productif. Privilégiant cette approche, votre Rapporteur ne peut éviter d'empiéter sur les compétences de ses collègues, ce qu'il espère bien lui voir pardonner. Ne pouvant d'ailleurs tout évoquer dans un rapport – qui se doit d'être bref, selon les directives générales de la Présidence du Sénat – il a choisi délibérément de ne s'intéresser, cette année, qu'au secteur agro-alimentaire, annonçant et anticipant sur un des enjeux essentiels de la loi d'orientation agricole qui va bientôt être discutée au Sénat.

Tel est donc le thème des observations contenues dans le rapport qu'il convient cependant de faire précéder d'un très bref rappel de la situation de notre commerce extérieur afin que la volonté de réformer les structures ne masque pas les difficultés de l'heure.

I - Les échanges extérieurs de la France en 1979

Les décisions des pays de l'O.P.E.P. du début de l'année font peser une menace d'autant plus inquiétante sur la prospérité mondiale que leurs effets défavorables ne se font curieusement pas encore sentir. Paradoxalement, la dégradation de l'équilibre extérieur que connaissent les principaux pays occidentaux - et même la République fédérale allemande - ne s'est pas encore accompagnée d'un recul de l'activité très marqué. Au contraire, l'augmentation des prix de l'énergie et même des prix dans leur ensemble paraît avoir déclenché des *achats de précaution* perpétuant une *expansion artificielle*, et cela, malgré l'attente d'un retournement de la conjoncture.

Cette **contradiction** entre des **comportements encore expansionnistes** et une opinion de plus en plus convaincue non seulement de l'imminence mais encore de la nécessité d'une contraction de l'activité économique, accroît les chances d'un renversement brutal de tendance, créant ainsi les conditions de ce que les Anglais appellent une « *self full filling prophecy* ». La hausse vertigineuse du prix de l'or, l'instabilité et la nervosité exceptionnelle de la Bourse de Paris constituent les symptômes des incertitudes caractéristiques de la situation actuelle. Celle-ci est d'autant plus ambiguë que, si tout le monde parle de crise, celle-ci n'est pas encore apparente dans les prévisions pour 1979, notamment en ce qui concerne l'évolution de notre environnement international.

A - L'environnement international en 1979

Globalement, il semble que la croissance du commerce mondial en volume relativement élevée en 1978 : + 5,5 %, devrait connaître un certain ralentissement et se situer, en 1979, aux alentours de 3,5 à 4 %. Il s'agit là de taux de croissance considérables lorsque l'on songe aux déséquilibres des paiements qui devraient apparaître dès 1979 et qui devraient, normalement, constituer un certain frein aux échanges, si des mécanismes de recyclage ne jouent pas immédiatement. Comparées aux données correspondantes pour 1979, les prévisions actuelles restent optimistes pour 1979. On peut être plus inquiet en ce qui concerne 1980.

**Incidence de l'évolution
de la demande étrangère**

Pays	PIBET (1)		Taux de croissance des importations	
	1978	1979	1978	1979
- Total	2,7	2,9	6,5	6,5
dont : R.F.A.	3,4	3,5	8,2	8,5
Italie	2,6	4,0	8,8	10,8
Royaume-Uni	3,0	1,4	5,0	3,8
U.S.A.	4	2,5	7,3	4,0
Japon	5,6	4,8	8,3	8,5

(1) Pondéré par la part des pays dans les exportations françaises.

On peut donc constater que, sauf pour les U.S.A. et la Grande-Bretagne, les perspectives de croissance de nos échanges sont plutôt favorables.

B - Le commerce extérieur français en 1979

Les résultats les plus récents indiquent une nette dégradation du solde de notre commerce extérieur. Au mois de septembre, les exportations se sont élevées à 34 841 MF et les importations à 36 732 MF. Après correction, des variations saisonnières, elles atteignent respectivement 38 520 MF et 40 307 MF, faisant apparaître un déficit de 1 787 MF, soit un taux de couverture de 95,6 %.

Ce déséquilibre trouve essentiellement son origine dans l'augmentation de la charge constituée par les dépenses énergétiques (9,1 milliards de francs, soit 4,1 milliards de plus qu'en septembre 1978) qui résulte de la conjonction de deux phénomènes :

- la poursuite des hausses de prix décidées par les pays de l'OPEP. Aujourd'hui, après les décisions d'augmentation du Koweït et du Mexique, seule l'Arabie Saoudite continue pour quelques semaines encore de vendre son pétrole à 18,5 dollars le baril, les autres pays prestataires vendant le leur au prix maximum autorisé par l'OPEP de 23,5 dollars le baril voire au-dessus notamment sur le marché libre de Rotterdam ;

- l'accroissement du tonnage de pétrole importé qui atteint 11 % par rapport à septembre 1978.

RESULTAT DU COMMERCE EXTERIEUR

pour les neuf premiers mois de 1979

	9 mois 1977	9 mois 1978	Evolution	9 mois 1979	Evolution
	Millions F.	Millions F.	%	Millions F.	%
IMPORTATIONS FOB	245,367	259 977	+ 6,0	314 511	+21,0
(2)	253 334	261 960	+12,3	309 116	+18,0
IMPORTATIONS FOB	- 12 033	+ 1 983		- 5 395	
Balance	95,1	100,8		98,3	
Taux de couver- ture %					

Une série d'observations positives doivent être faites :

- le solde excédentaire de nos échanges hors énergie est nettement supérieur à celui d'août 1979 (5,8 milliards de francs) ou du mois de septembre de l'année dernière (5,8 milliards de francs). En particulier dans le secteur agro-alimentaire, l'accroissement de nos exportations entraîne, après deux mois déficitaires, le retour à un excédent de 242 millions de francs ;

- la poursuite d'un haut niveau d'exportation des produits chimiques et demi-produits divers fait apparaître, pour le septième mois consécutif, un excédent (395 millions de francs) ;

- les ventes de biens d'équipements professionnels franchissent un nouveau record (9,4 milliards de francs) et dégagent un excédent (2,6 milliards de francs) jamais atteint dans le passé ;

- de même, nos ventes d'automobiles, pièces détachées et matériels de transport se développent d'une manière très satisfaisante (5,7 milliards de francs) et dégagent un excédent de 3,3 milliards de francs ;

- enfin, malgré le maintien d'un haut niveau d'importations de *biens d'équipement ménager* et de *biens de consommation*, notre déficit dans ces secteurs (547 millions de francs) se réduit de près de moitié par rapport à celui observé au cours des deux mois précédents.

Sur neuf mois, le solde négatif atteint 5,3 milliards de francs. Le tableau joint montre que, si le taux de croissance de nos importations dépasse sensiblement celui de nos exportations (+ 21 % contre + 18 %), ce dernier est cependant en net progrès par rapport à 1978 (+ 12 % seulement).

Balances commerciales et taux de couverture par produits

PRODUITS (NOC)	BALANCES (en millions de F.)			TAUX (%)		
	9 mois 1977	9 mois 1978	9 mois 1979	9 mois 1977	9 mois 1978	9 mois 1979
Produits agricoles	- 7 696	- 2 617	- 571	65	88	98
Produits des industries agricoles et alimentaires	+ 1 406	+ 1 498	+ 3 160	107	107	114
Produits énergétiques	-47 312	-46 068	-57 248	13	13	16
Matières premières minérales	- 3 625	- 3 448	- 4 509	18	19	16
Métaux et produits du travail des métaux	+ 1 505	+ 2 757	- 47	105	109	100
Produits chimiques et semi-produits divers	- 182	+ 276	+ 1 349	99	101	104
Biens d'équipement professionnel	+11 323	+11 145	+13 641	127	124	126
Biens d'équipement ménager	- 2 691	- 2 411	- 3 142	50	55	53
Equipement automobile des ménages	+10 775	+11 619	+14 470	255	255	261
Pièces détachées de véhicules et matériel utilitaires	+ 5 732	+ 7 192	+ 7 559	168	175	167
Biens de consommation	+ 531	+ 1 000	- 2 276	102	103	95
Divers	+ 1 261	+ 1 442	+ 1 983	266	287	298
TOTAL	-28 976	-17 413	-25 631	89	94	93

Toutefois, comme le Ministre du commerce extérieur l'a indiqué lors de son audition par la Commission, notre **balance des paiements courants** pourrait avoisiner l'équilibre. Ainsi, notre excédent à ce titre serait encore 6,6 milliards de francs pour les neuf premiers mois de l'année.

Le redressement relatif constaté pour le mois de septembre 1979 ne doit pas faire oublier certaines évolutions par produits **plus inquiétantes** pour les neuf premiers mois de l'année par rapport à la même période de l'année précédente :

- l'apparition d'un très faible déficit pour le *secteur des métaux et produits du travail des métaux*, suivant une baisse de neuf points du taux de couverture des échanges ;

- l'accroissement du déficit des *biens d'équipement ménagers* pour lesquels le taux de couverture passe de 55 à 53 % ;

- l'apparition d'un déficit pour les *biens de consommation* (+ 1 milliard de francs à - 2,3 milliards de francs) soit une baisse de huit points du taux de couverture ;

- le tassement du taux de couverture assez largement excédentaire constaté pour le secteur des *véhicules et matériels utilitaires* (175 à 167) ;

- enfin, on ne peut que s'inquiéter de l'augmentation du volume de nos importations de pétrole en croissance de 13,8 % (huit mois) par rapport à 1978, conséquence d'un phénomène général en Occident à l'heure actuelle de reconstitution des stocks.

Par pays, nos échanges sur les neuf premiers mois de l'année, on peut remarquer que l'amélioration du taux de couverture de nos échanges avec la R.F.A. fait contraste avec un certain tassement de ceux dégagés par nos échanges avec l'U.E.B.L., l'Italie, les Pays du tiers Monde hors O.P.E.P.

Balances commerciales et taux de couverture par pays

ZONES et PAYS	BALANCES (en millions de F)			TAUX (%)		
	9 mois 1977	9 mois 1978	9 mois 1979	9 mois 1977	9 mois 1978	9 mois 1979
CEE à 9	- 10 918	- 5 681	- 4 812	91	96	98
dont : - RFA	- 8 038	- 6 985	- 7 000	83	86	89
- UEPL	- 350	+ 1 183	+ 187	99	105	101
- Italie	- 391	+ 426	+ 94	98	102	101
- Pays-Bas	- 3 852	- 3 078	- 3 939	75	82	81
- Grande-Bretagne	+ 1 507	+ 3 234	+ 5 705	111	122	132
OCDE hors CEE	- 5 386	- 6 592	- 9 236	89	88	87
dont : - Suisse	+ 3 229	+ 3 973	+ 4 800	156	163	165
- USA	- 6 924	- 5 529	-10 299	62	72	59
Pays à économie centralisée	+ 2 274	+ 1 047	+ 3 454	127	111	132
Pays de l'OPEP	-20 999	-17 690	-27 579	50	55	45
Pays du Quart Monde	+ 6 053	+11 503	+12 542	121	141	138
TOTAL	- 28 976	-17 413	- 25 631	89	94	93

L'excédent dégagé par les échanges de produits agro-alimentaires est en augmentation par rapport à 1978 puisque, d'un déficit de 1,1 milliard, succède un excédent de 2,5 milliards de francs. L'amélioration est sensible, mais les déficits mensuels des mois de juillet et d'août derniers montrent que le redressement est fragile.

Ces résultats incertains, mais surtout l'importance du secteur agro-alimentaire en France expliquent que votre Commission ait choisi d'axer ce rapport sur les conditions d'une amélioration durable de notre solde agro-alimentaire.

**Evolution du taux de couverture
des échanges agro-alimentaires par produit***

	1963			1974			1975			1976			1977			1978		
	Export	Import	% couv.															
Animaux vivants	194	248	70	1 675	904	185	2 530	1 163	218	2 771	1 374	202	2 662	1 729	154	3 379	2 030	166
Viandehy et abats	398	599	66	2 321	3 720	62	2 649	4 459	59	3 088	5 347	58	3 094	7 018	44	3 274	8 393	39
Poissons, crustacés, mollusques	59	287	21	374	1 346	28	361	1 464	25	520	1 839	28	627	2 338	27	772	2 780	28
Produits laitiers et oeufs	631	188	336	4 641	790	587	4 104	1 114	368	4 677	1 397	335	6 017	1 473	400	5 998	2 316	259
Autres produits d'origine animale	74	133	56	213	480	44	170	359	47	212	432	49	308	631	49	299	668	45
Plantes, floriculture	26	71	37	177	328	54	193	371	52	199	517	38	249	641	39	275	784	35
Légumes, plantes, racines et tubercules	168	804	21	796	1 645	48	901	1 913	47	964	2 906	32	1 132	3 315	34	1 318	2 779	47
Fruits comestibles	250	1 405	18	1 225	2 775	44	1 027	3 956	28	1 386	3 707	37	1 661	5 239	32	1 852	5 331	35
Café, thé, maté, épices	7	758	0,1	108	1 933	0,5	75	1 815	0,4	144	3 310	0,4	208	6 489	0,3	157	5 114	0,3
Céréales	1 453	479	303	11 081	1 007	1 100	7 541	1 247	605	9 429	1 483	560	8 517	1 799	473	12 017	2 341	513
Produits de la minoterie	238	41	580	1 872	120	1 560	1 867	126	1 482	1 638	218	751	1 892	254	745	2 083	211	987
Oleagineux, graines fourragères	172	933	18	836	2 164	39	542	1 610	34	713	1 966	37	665	2 187	30	773	2 400	32
Extraits végétaux	15	54	28	172	221	78	140	164	85	170	198	86	208	248	84	203	288	70
Autres produits d'origine végétale	7	44	16	17	68	25	16	62	26	19	56	34	22	68	32	24	84	29
Graines et huiles	157	516	30	1 488	3 316	45	1 367	2 456	56	1 161	2 578	45	1 543	3 288	47	1 688	3 545	48
Préparations de viandes et poissons	123	241	51	446	660	68	431	683	63	546	870	63	719	1 088	66	715	1 216	59
Sucre et sucreries	754	370	204	2 563	935	274	2 817	1 238	228	3 034	986	308	3 409	941	362	3 534	1 088	325
Cacao et ses préparations	84	232	20	142	1 038	14	159	986	16	233	1 271	18	541	2 526	21	764	2 743	28
Préparations à base de céréales, pâtisserie	84	74	114	364	434	84	453	496	91	486	589	83	576	692	83	748	786	95
Préparations et conserves végétales	163	189	86	1 043	812	128	926	910	102	1 173	1 168	100	1 277	1 512	84	1 387	1 632	85
Préparations alimentaires diverses	49	17	288	519	551	94	516	363	142	664	640	104	1 055	850	124	1 061	816	130
Boissons	1 345	1 006	134	5 379	1 415	380	5 358	1 713	313	6 583	1 759	374	8 271	1 963	421	10 818	2 427	446
Aliments pour animaux	122	453	27	1 105	2 160	51	1 012	1 770	57	1 278	2 590	49	1 761	3 264	54	1 878	3 343	36
Tabacs	50	249	20	223	573	39	251	726	35	316	892	35	346	968	36	394	1 176	34

* (N.G.P.)

II - LES CONDITIONS D'UNE AMELIORATION DU SOLDE EXTERIEUR : LE CAS DU SECTEUR AGRO-ALIMENTAIRE.

Avant d'évoquer ce qui semble à votre Rapporteur constituer les conditions du renforcement de notre solde agro-alimentaire, il est nécessaire d'établir un constat : la France a perdu, depuis 1974, une partie du terrain qu'elle avait conquis sur les marchés étrangers, notamment en Europe, depuis l'avènement du Marché commun.

Même si cette *année 1974* peut être considérée comme *tout à fait exceptionnelle*, il n'en reste pas moins que la crise économique mondiale et le mauvais fonctionnement du Marché commun agricole ont mis l'accent sur certaines faiblesses structurelles.

On ne saurait, en effet, imputer ce recul aux seuls effets pervers des règles du jeu agricoles au sein de l'Europe verte. Celles-ci n'ont fait que mettre en évidence une certaine inadaptation de notre appareil de production et de commercialisation agricole, quels qu'aient été les efforts indéniables de modernisation entrepris depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

A. - Le constat :

Très rapide avec la mise en place de la politique agricole commune, l'expansion de l'agriculture française a culminé en 1974. La sécheresse de 1975, puis l'instabilité monétaire ne lui ont jamais permis de poursuivre cette évolution favorable malgré l'amélioration que l'on constate depuis 1978.

Evolution du taux de couverture des échanges Agro-Alimentaires par pays

P a y s	1963	1974	1975	1976	1977	1978
Italie.....	177,4	362	194,2	258,8	206,5	249,8
Allemagne Fédérale	782,7	310,1	260,4	281,9	201,8	188,2
U.E.B.L.....	111,4	188,7	156,1	155,5	151,1	173
Grande-Bretagne...	337,3	384,8	233,9	233,5	216,9	148,9
Pays-Bas.....	24	75	64,1	53,7	55,5	67,9
Suisse.....	746,1	987,1	812,6	703,7	570,8	702,3
Etats-Unis.....	48	36,4	34,1	39,8	46,5	53,5
Espagne.....	51,9	57,25	34,6	22,4	18,8	18,2
Japon.....	29,6	557,2	265,8	495,3	473,1	410,6
Canada.....	23,1	87,7	90,4	86,8	91,3	98,9

Ainsi, le solde de nos échanges agro-alimentaires, longtemps très déficitaire, s'est progressivement amélioré à partir de 1960 pour trouver son équilibre de 1968 à 1970, puis le dépasser pour atteindre un excédent record de près de 10 milliards de francs (presque 20 milliards de francs d'aujourd'hui). Le déficit, ensuite, atteignit jusqu'à 3,8 milliards de francs. La situation s'est heureusement redressée, puisqu'un nouvel excédent de 1,12 milliard de francs en 1978 est apparu. En 1979, on peut s'attendre à voir cet excédent croître encore pour se monter à 6 milliards de francs. Dans tous les cas, on est loin de l'objectif du Plan qui était de parvenir à un excédent supérieur à 20 milliards de francs (1976) en 1980.

Certes, la progression de nos exportations a été tout à fait remarquable en valeur. Mais il ne faut pas méconnaître le fait que cette performance a entraîné *un accroissement considérable des importations* dont la prise en compte diminuerait les excédents réels extérieurs obtenus par le secteur agro-alimentaire. Il faut, en effet, distinguer l'*excédent brut* qui ne prend en considération que les importations de produits agro-alimentaires, d'un *solde agro-alimentaire net* qui incluerait également les consommations intermédiaires industrielles (biens d'équipement) ou énergétiques.

Si la part des pays de la C.E.E. dans nos exportations a continué de s'accroître pour atteindre 46,5 % en 1978, notre taux de couverture vis-à-vis de ces mêmes pays n'a pas cessé de se dégrader depuis 1974 en passant de 218 % en 1974 à 145 %

B - Rétablir des règles du jeu européennes qui n'empêchent pas la résorption du déséquilibre des balances commerciales :

L'unicité des prix agricoles est sans doute la règle la plus fondamentale de la politique agricole commune. C'est pour sauvegarder ce principe qu'ont été instaurés, en 1969, les montants compensatoires monétaires - M.C.M. - à l'initiative de la France. Celle-ci souhaitait, en effet, *différer la hausse de ses prix agricoles internes* résultant mécaniquement de la dévaluation du franc, *afin que l'inflation* qui en était la conséquence inévitable, *ne compromette pas ses efforts de redressement*. Elle ne se doutait pas qu'elle mettait ainsi en place un système qui, généralisé et même institutionnalisé avec le passage *de facto* à un régime de change flottant, avait des effets tout à fait néfastes sur le dynamisme de son agriculture.

De fait, l'évolution des parités monétaires entre les monnaies des pays membres de la C.E.E. s'était révélée si divergente qu'aucun pays – sauf le Danemark – n'avait adapté ses prix intérieurs au niveau résultant de sa parité externe.

En d'autres termes, certains pays dont la monnaie se dépréciait, comme la France, n'avaient pas augmenté leurs prix internes d'intervention au niveau voulu par le cours de leur monnaie (ils appliquaient donc un taux de change spécifique pour la conversion des prix agricoles communs en monnaie nationale, dit souvent « monnaie verte », plus élevé que celui du marché) et devaient donc subir une taxe à l'exportation sans laquelle leurs produits auraient pu être vendus sur les marchés extérieurs à des prix inférieurs aux prix minima fixés à Bruxelles.

Inversement, d'autres pays tels la R.F.A. ne voulaient pas pénaliser leurs agriculteurs nationaux en répercutant, par une baisse des prix agricoles exprimés en monnaie nationale, la hausse de leur monnaie. Toutefois, ceux-ci percevaient, afin que l'existence de hauts prix internes ne gênent pas la compétitivité de leurs produits, une subvention à l'exportation compensant la différence de taux entre la parité verte et celle du marché des changes.

En quelques années, les M.C.M. avaient fini par atteindre des niveaux considérables à la fin de 1978 : presque insignifiants pour le Benelux et l'Irlande, ils atteignaient environ + 10 % pour la R.F.A., - 10 % pour la France, - 15 % pour l'Italie et près de - 30 % pour la Grande-Bretagne. Ils grevaient considérablement le budget des Communautés européennes, alourdissant ainsi le coût apparent de la politique agricole commune.

Quant aux *distorsions* résultant du fonctionnement du système qui pénalisait l'agriculture française, elles avaient essentiellement deux origines :

- l'existence de *prix réels plus élevés en R.F.A.* a non seulement contribué à développer certaines productions comme celle de lait (payé 25 % plus cher), mais encore augmenté les ressources des agriculteurs allemands qui ont pu consentir d'importants efforts de promotion sur les marchés extérieurs ;

- les agriculteurs français sont pénalisés car alors même que le prix en francs tiré de leur production est limité par la surévaluation du taux vert, leurs coûts de production continuent de croître par suite de l'inflation interne et, notamment, de *l'augmentation du prix de certaines consommations intermédiaires* comme l'énergie ou le soja. Ainsi, il y a surcompensation des ajustements monétaires, puisqu'on ne tient pas compte des augmentations des prix internes résultant inévitablement des changements de parités.

Dans ces conditions, *le Gouvernement a subordonné la mise en œuvre des accords sur le système monétaire européen à l'élimination des M.C.M.* Deux problèmes distincts se posaient : l'un portait sur les M.C.M. pouvant résulter du jeu normal des mécanismes du S.M.E., l'autre, beaucoup plus délicat, concernait les M.C.M. existants.

Le fonctionnement normal du S.M.E. doit, en effet, engendrer des modifications des M.C.M. en cas de modification de la parité de l'une des monnaies des pays participants :

l'Ecu étant défini par un panier de monnaies, le changement du cours pivot d'une monnaie a pour conséquence une modification de la valeur du panier de monnaie, c'est-à-dire de l'Ecu et, donc, de la parité des autres monnaies par rapport à l'Ecu.

La dévaluation ou la réévaluation d'une seule monnaie du système est ainsi susceptible d'affecter les autres taux pivots et, par conséquent, de donner naissance à de nouveaux M.C.M., si les autres pays n'ajustent pas leurs prix agricoles internes.

En fait, qu'il s'agisse des M.C.M. nouveaux pouvant résulter du fonctionnement du S.M.E. ou de ceux existants en 1978, *l'opposition à leur élimination systématique provenait surtout des pays à monnaie réévaluée qui souhaitaient que les réductions de M.C.M. puissent être réalisées lors des discussions des prix de campagne sans véritable obligation et par imputation sur la hausse de ces prix en Ecus, donc sans baisse de prix en monnaie nationale.* Par ailleurs, le Gouvernement britannique souhaitait que les prix communautaires soient gelés de façon à limiter le développement des productions excédentaires et, donc, du coût de la politique agricole commune (les M.C.M. ont coûté 1 milliard d'U.C.E. en 1978) (1).

Finalement, *un compromis* a été trouvé au cours du Conseil des Ministres du mois de mars ainsi que du Conseil européen du mois de juin dernier qui a défini les prix agricoles.

(1) Evolution, depuis 1973, des dépenses du FEOGA relatives aux M.C.M. :

1973	157 Millions d'Unités de Compte
1974	138 Millions d'Unités de Compte
1975	406 Millions d'Unités de Compte
1976	505 Millions d'Unités de Compte
1977	871 Millions d'Unités de Compte

- *Pour les M.C.M. nouveaux :*

* *il est institué une franchise* d'un point avant l'application de tout nouveau M.C.M. à la suite d'une réévaluation intervenant postérieurement à la mise en place du S.M.E. Par conséquent, une réévaluation du taux pivot inférieure ou égale à 1 % ne donne pas lieu à la création de nouveaux M.C.M. positifs pour la monnaie considérée et lors d'une réévaluation de 3 % d'un taux pivot, seuls 2 points de cette réévaluation sont pris en compte pour le calcul des nouveaux M.C.M.

* Les pays participants au S.M.E. sont convenus d'un mode de *démantèlement* des M.C.M. nouveaux s'appuyant sur la *fixation des prix communs*. Le *démantèlement* s'effectuerait sur *deux ans en deux étapes*, par adaptation des taux représentatifs (taux verts) lors de chacune des deux négociations prix, postérieures à la mesure monétaire créant les M.C.M. A cet effet, les augmentations de prix communs qui seraient alors décidées seraient affectées par priorité au *démantèlement* de ces M.C.M.

- *Pour les M.C.M. existants :*

Un *engagement* est pris d'entreprendre le *démantèlement* des M.C.M. existants. C'est en vertu de cet engagement qu'a été décidée, compte tenu d'une hausse des prix en ECU de 1,5 % (sauf pour le lait), une diminution des M.C.M. positifs allemands (de 1 point) et des pays du Benelux (de 0,5 point). De même, en mai 1978, avait été supprimé 0,3 point de M.C.M. allemand.

En outre, les parités vertes des pays à M.C.M. négatifs ont été dévaluées en deux étapes :

* le 9 avril, la livre verte a été dévaluée de 5 %. A l'issue du Conseil des Ministres de l'Agriculture, du 18 au 22 juin dernier, les M.C.M. étaient fixés à : (1)

- R.F.A.	+ 9,8 %
- Benelux	+ 2,8 %
- Irlande	0
- Italie	- 5,2 %
- Royaume-Uni	- 6,5 %
- France	- 3,7 %

(0 pour le porc).

(1) Par suite de la réévaluation du DM, les M.C.M. actuellement applicables sont les suivants :

France 0 % pour le porc ; 5,3 % pour le vin ;
 3,7 % pour les autres produits.

Grande-Bretagne 8,9 %

Italie : 11,2 % pour le vin ; 6,5 % pour les autres produits .

Irlande : 0 %

R.F.A. : 10,8 % pour le vin, le lait et le porc ;
 9,8 % pour les autres produits

Benelux : 2,4 % pour le lait et le porc ;
 1,9 % pour les autres produits

Danemark : 0 %

Enfin, il a été convenu que l'ECU servirait d'unité de compte pour la Politique agricole commune jusqu'au 31 mars 1980. Cette limite rend obligatoire un réexamen à terme rapproché des effets de l'introduction de l'ECU comme unité de compte de la politique agricole commune avant la poursuite de l'expérience. Cette précaution devrait nous permettre d'obtenir de nos partenaires le respect des engagements souscrits en matière de démantèlement des M.C.M.

Ce compromis marque certainement un progrès par rapport à la situation antérieure. Mais, malgré certains avantages liés à la mise en place du S.M.E., il ne semble pas rétablir le jeu normal des mécanismes économiques de rééquilibre des échanges extérieurs.

Sans doute avec la suppression des M.C.M. négatifs, l'agriculteur d'un pays à monnaie dévaluée cesse-t-il de se voir privé d'une augmentation de prix et, donc, d'un accroissement de ses recettes nécessaires à la couverture de ses besoins d'investissement et des charges rendues plus lourdes et par l'inflation interne.

L'agriculteur individuel n'est plus injustement pénalisé et, donc, l'agriculture retrouve les moyens financiers indispensables à son développement. Sur le plan de l'économie prise dans son ensemble, on peut douter que cela résolve tous les problèmes résultant de la dépréciation d'une monnaie.

Selon votre Rapporteur, le problème de la surcompensation reste posé puisque l'économie française continuera de subir tous les inconvénients d'une dépréciation du franc sans en avoir les avantages à l'exportation : certes, l'augmentation des prix agricoles compensera l'augmentation des prix des consommations intermédiaires, mais aucun mécanisme automatique n'incitera les agriculteurs à s'orienter vers les marchés extérieurs comme cela est le cas pour les autres secteurs de l'économie française en cas de dévaluation du franc.

Ainsi, pour un secteur qui représente environ 15 % des exportations françaises, une dépréciation monétaire n'exerce aucun effet stimulant sur le volume de nos ventes, faussant non seulement la spécialisation entre pays de la C.E.E. mais encore les rapports de compétitivité entre l'agriculture et l'industrie et, donc, leur développement relatif au sein de l'économie française.

Seule l'élimination des M.C.M. positifs en R.F.A. à prix européens constants pourrait pallier ce blocage des mécanismes d'ajustement puisque, réduisant directement les profits des agriculteurs allemands, elle menacerait l'existence même des exploitations marginales et freinerait l'expansion des autres mieux placées mais dont les possibilités d'investissement se verraient réduites. Signalons toutefois que cet effet pourrait se trouver limité car le dynamisme de l'industrie agro-alimentaire de la R.F.A. lui permettrait de payer sensiblement plus cher la production de ses agriculteurs, sans affecter la compétitivité de produits pour lesquels la concurrence par les prix est souvent secondaire par rapport à l'effort de promotion commerciale.

Les distorsions de concurrence résultant du mauvais fonctionnement des mécanismes de la politique agricole commune ne sauraient, à elles seules, expliquer la régression relative de l'agriculture française sur les marchés des pays industriels. Une fois encore, le cas de ce secteur est une bonne illustration des faiblesses de l'économie française : *la croissance rapide* – plus rapide encore que la R.F.A. – marquait une *fragilité des structures* qui s'est révélée avec le ralentissement de la croissance et l'intensification de la concurrence depuis 1974.

C – Adapter les produits français à la demande étrangère par une meilleure liaison amont-aval.

L'effritement des positions du secteur agro-alimentaire français sur les marchés étrangers, alors qu'on en faisait volontiers notre pétrole vert il y a quelques années encore, montre manifestement que, malgré les efforts déjà réalisés, on n'en a pas fait assez pour adapter et moderniser notre appareil de commercialisation et de production. Il s'agit là d'un très vaste problème que votre Rapporteur n'a pas la prétention de traiter ici. Il laisse à d'autres instances et, notamment, au Groupe d'étude qui étudie actuellement le projet de loi d'orientation agricole, le soin de le faire de façon complète et détaillée.

Toutefois, il lui est apparu souhaitable, à l'occasion de ce rapport, d'insister sur quelques principes et même de reprendre quelques idées qui contribueront à conforter un certain renouveau des conceptions en matière de politique agricole.

L'avis relatif au secteur agro-alimentaire dans la balance commerciale française, adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 27 juin 1979 sur le rapport de M. J.P. NEU, lui semble tout à fait révélateur de ce nouvel état d'esprit.

Sans faire siennes toutes les analyses contenues dans ce rapport, votre Rapporteur constate cependant une certaine convergence d'idées, tout particulièrement en ce qui concerne les mesures à prendre dans un cadre national.

C'est ainsi qu'on doit insister sur toute une série d'actions à entreprendre *en amont des opérations d'exportation* : meilleure formation des producteurs aux nouvelles techniques agricoles ou commerciales, intensification de l'effort de recherche développement, notamment dans les domaines des substituts à certaines importations. D'une façon générale, il convient de favoriser le regroupement, voire l'intégration verticale des opérateurs du secteur agro-alimentaire. Les interprofessions agricoles font d'ailleurs l'objet de dispositions dans le projet de loi d'orientation agricole.

Elles devraient contribuer à une prise de conscience de la nécessité de penser, non en termes de produits bruts, mais de produits transformés : avant de produire, il faut penser à vendre, évidence qui a peut-être été trop méconnue dans certaines professions. Seule la création de filière aboutissant à des produits hautement élaborés peuvent garantir à l'agriculteur un revenu élevé. Tel est le cas du lait, dont la production peut-être parfaitement rémunératrice si elle est livrée par contrat à des entreprises ou à des coopératives très efficaces.

Le regroupement des producteurs est encore plus indispensable au stade de la commercialisation. Seules des organisations puissantes peuvent mener une politique de marketing d'un volume suffisant pour être efficaces ou négocier avec les pays à commerce d'Etat ou avec ceux en voie de développement. Le rôle de la promotion commerciale est tout à fait capital pour des produits agro-alimentaires de plus en plus sophistiqués, comme en témoigne le cas de l'agriculture allemande. Soucieux d'apporter sur ce plan de nouvelles ressources à l'agriculture française, le projet de loi d'orientation agricole prévoit la création d'un fonds de promotion des produits agricoles et alimentaires sur les marchés intérieur et extérieur, alimenté notamment par des cotisations professionnelles.

Il convient, en outre, d'accroître les moyens de la SOPEXA dont le budget apparaît sensiblement inférieur à celui de ses homologues étrangers et, notamment, néerlandais ou allemand (1).

(1) Les comparaisons sont rendues difficiles par suite des différences de structure :

- En R.F.A., le C.M.A. (Centrale Marketing gessellschaft des Deutchen Agrarwirtschaft) est une S.A.R.L. (GmbH) dont le capital se répartit pour 55 % entre les syndicats de producteurs et pour 45 % entre les syndicats de la transformation et de la distribution. Le Président du Conseil d'Administration est nommé par le Ministre fédéral de l'Agriculture qui exerce la tutelle de l'organisme.

Le financement est assuré par le Fonds central pour l'accroissement des débouchés des produits agro-alimentaires et forestiers, établissement public qui collecte des cotisations professionnelles dont le montant est fixé forfaitairement par la loi et assises sur les volumes de produits élaborés, transformés ou commercialisés. Les fonds ainsi collectés atteignent un niveau important (104 MDM = 250 MF en 1978) dont le tiers au moins est consacré à la promotion des exportations.

- Aux Pays-Bas, 12 groupements interprofessionnels (Produktschappen) organisent la quasi-totalité des actions de promotion.

Le financement de ces groupements est assuré :

- soit par des prélèvements professionnels obligatoires pour cinq d'entre eux :

- * Office de Promotion du Lait et produits laitiers,
- * Bureau central des Fruits et Légumes,
- * Groupement Oeufs et Volailles,
- * Groupement Bétail,
- * Comité central des Plantes ornementales.

- soit par cotisations volontaires.

Ils disposent de moyens considérables puisqu'ils financent 93 % des 132 MF qui ont été consacrés, en 1978, par les Pays-Bas à la promotion de leurs exportations agro-alimentaires.

A noter que, du fait du manque de moyens financiers ainsi que de la nature même des produits français (le label France est synonyme de *qualité* mais aussi d'une grande *diversité*), il est difficile de concentrer ses moyens sur un petit nombre de produits : il est évidemment plus aisé, et surtout plus efficace, de faire de la publicité pour quatre fromages hollandais que pour deux cents fromages français ! Dans tous les cas, l'*appareil public* de production n'aura sa pleine efficacité que s'il cherche à voir son effort de publicité systématiquement *relayé par ceux des professionnels* : en matière de marketing, une certaine *continuité* est la condition d'une action efficace ; en outre, l'objectif ultime est bien de voir l'entreprise agro-alimentaire prendre en charge elle-même ses opérations de promotion afin que, pratiquant les marchés étrangers, elle puisse directement bénéficier de l'information résultant de ses efforts commerciaux et en tirer immédiatement parti dans la définition de son produit. Car c'est bien l'instauration de ce « *feed back* » – de cette interaction – entre l'amont et l'aval qui semble capitale à votre Rapporteur.

Cette *interaction entre l'amont et l'aval* est également fondamentale pour l'administration chargée de gérer le secteur agro-alimentaire.

Il n'existe que six **attachés agricoles** à l'étranger, chiffre tout à fait modeste par rapport à ceux des U.S.A. ou des Pays-Bas.

A l'inverse des attachés des services de l'expansion économique à l'étranger, il s'agit de fonctionnaires détachés temporairement (5 à 10 ans en général) des corps des fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture (ingénieurs du Génie rural et des Eaux-et-Forêts, ingénieurs agricoles, administrateurs civils).

Il paraît indispensable à votre Rapporteur, non seulement d'en augmenter le nombre (on devrait presque dire en multiplier le nombre), mais également de *gérer ces détachements dans le cadre d'une véritable politique du personnel* : il s'agirait ainsi d'abandonner l'empirisme actuel pour mener une politique d'affectation visant à répartir judicieusement les compétences de ces personnels à leur retour dans les services, notamment régionaux, où ils pourraient faire le meilleur usage de leur expérience. On pourrait même songer, dans un futur de toute façon assez lointain, à faire du *détachement à l'étranger un stade le plus souvent obligé de la carrière* de certains fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture.

Pour conclure ce bref survol du problème de l'amélioration de notre solde agro-alimentaire, votre Rapporteur voudrait encore insister sur deux aspects essentiels d'un rétablissement durable :

1°) la reconquête ou, du moins, la *défense du marché intérieur* ; il s'agit d'un objectif essentiel, que ce soit au niveau des produits transformés, par un effort de marketing adapté (la C.M.A., homologue de la SOPEXA, dépense

sans doute près des deux tiers d'un budget de 250 MF à son action sur le territoire national !) ou des produits bruts (la France enregistre, par exemple, un déficit de près de 700 MF en matière de fleurs coupées) :

2°) *la compression des consommations intermédiaires* importées, produits agricoles comme le soja mais également machines agricoles. Qui n'a pas été frappé par la faiblesse de l'industrie française dans ce domaine ? : la domination étrangère est bien connue pour les tracteurs ; elle est encore plus nette pour certains matériels utilisés pour les laiteries ou les fromageries. La France constitue un marché porteur pour ces machines ; il n'est pas normal que celui-ci ne serve pas de base à la constitution d'une industrie nationale puissante.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'exposé de M. Maurice PREVOTEAU, Rapporteur pour avis, M. LAUCOURNET est intervenu pour déplorer, exemples à l'appui, que *les entreprises françaises se battent en ordre dispersé sur les marchés étrangers.*

M. EHLERS a repris les remarques du rapporteur pour avis sur le problème de l'indication de l'origine nationale des produits pour le relier à celui des *investissements étrangers en France*. Il a également évoqué la situation délicate des secteurs de la *sidérurgie*, de la *machine-outil* et de la *marine marchande*.

Enfin, M. SCHUMANN est intervenu pour souligner la *gravité du déficit textile* et demander à la commission de différer son avis sur le budget jusqu'à ce que le Ministre se soit expliqué à ce sujet.

Répondant à ces questions, M. Maurice PREVOTEAU a déclaré qu'il intégrerait volontiers certaines de ces remarques dans la conclusion d'un rapport que, par souci de brièveté et d'efficacité, il avait voulu centrer sur le secteur agro-alimentaire.

Après une intervention de M. Michel CHAUTY, Président, la Commission a, sur proposition de M. PREVOTEAU, adopté les *observations* contenues dans le rapport et décidé de soumettre les crédits du budget du commerce extérieur pour 1980 à l'*appréciation du Sénat*, qui se déterminera lors du débat budgétaire en fonction des réponses du Ministre aux questions qui lui seront posées en séance sur la situation de nos échanges de produits textiles.

ANNEXES

**Réponses du Ministre du Commerce extérieur
aux questions du Rapporteur pour avis**

1 - Pourquoi l'objectif d'un solde excédentaire de 20 milliards de francs fixé par le VII^e Plan n'a-t-il pu être atteint ?

REPONSE :

L'excédent commercial de 20 milliards de francs fixé par le VII^e Plan comme objectif pour nos exportations agro-alimentaires ne sera pas réalisé en 1980. On doit même considérer que le secteur agro-alimentaire ne produira pas des rentrées de devises telles qu'elles démontreraient que l'objectif est réalisable, mais que sa réalisation est seulement retardée.

Depuis 1974, le solde commercial agro-alimentaire dans la Nomenclature Générale des Produits (N.G.P.) s'est sensiblement dégradé : de 9,8 milliards d'excédents en 1974, on est passé à un déficit de 3,7 milliards en 1977, suivi d'un excédent modeste de 1,1 milliard en 1978. L'excédent vraisemblable en 1979 serait de 4 milliards environ. Sans doute, les nomenclatures des postes d'importations et d'exportations peuvent-elles être contestées, dans la mesure notamment où elles incluent dans les résultats de notre commerce extérieur agricole des produits principalement destinés à l'industrie et des produits exclusivement importés (café, soja). Il n'en reste pas moins que les résultats obtenus sont et demeurent inférieurs à ceux attendus lors de la mise en place du VII^e Plan.

Il n'est pas nécessaire de s'interroger sur la vraisemblance et les modalités de définition d'un objectif dont l'optimisme était évident. Si l'on considère les quatre dernières campagnes, il apparaît que le commerce extérieur agro-alimentaire a été affecté par des accidents conjoncturels au cours des années 1976, 1977 et 1978, tandis que les éléments structurels de fragilité de notre excédent commercial se maintenaient.

1. Des difficultés conjoncturelles ont affecté niveau de la production de denrées dont la France est traditionnellement exportatrice, réduit la compétitivité des productions nationales et alourdi le coût de nos importations.

a) La sécheresse des années 1976 et 1977 a réduit les productions disponibles de céréales et, par conséquent, les possibilités d'exportation de produits qui représentent un cinquième de nos recettes extérieures agro-alimentaires. Des difficultés du même ordre ont touché la production de fruits et légumes et de viande de bœuf (dont la France a été importatrice en 1977). La réduction rapide des stocks d'intervention laitiers au cours de ces deux campagnes, ainsi que la faiblesse de la collecte en 1978, et même en 1979, expliquent la dégradation d'un poste excédentaire important (3 à 3,5 milliards de F).

Par ailleurs, les insuffisances de production, ou les variations de celle-ci, incitent les Pouvoirs Publics à une grande prudence dans la gestion des marchés, notamment à l'exportation, de façon à éviter des tensions sur les prix du marché intérieur. Il en résulte notamment des retards dans l'exécution des campagnes de commercialisation, voire des accroissements de stocks qui affectent nos résultats commerciaux.

b) Les difficultés les plus graves ont été cependant liées *aux mouvements monétaires à l'intérieur de la Communauté*, qui ont introduit des distorsions dans le fonctionnement de la politique agricole commune. Le mécanisme des montants compensatoires monétaires (M.C.M.) et la disparité considérable qui est intervenue à certaines époques (1977 et 1978) entre les monnaies européennes ont en effet modifié les conditions de la compétitivité des agriculteurs européens.

En effet, la compétitivité de nos produits se trouve atteinte par les fluctuations des monnaies, dans la mesure où les effets d'une baisse du taux de change ne sont pas répercutés sur les prix des produits agricoles exportés, alors que le producteur français voit augmenter les prix de certaines matières premières importées, telles que le soja, les engrais ou l'énergie. Dans le même temps, la situation des producteurs allemands et hollandais est inverse et la compétitivité de leurs produits s'en trouve renforcée.

Par conséquent, les M.C.M. ont accru les phénomènes de désécialisation de l'agriculture communautaire, au détriment de l'agriculture française et ont eu des effets pervers sur notre commerce extérieur agro-alimentaire en favorisant la compétitivité des produits allemands et néerlandais, en taxant nos exportations vers l'Allemagne et les pays tiers.

Les fluctuations monétaires, antérieures à l'instauration des parités fixes dans le cadre du Système Monétaire Européen, ont enfin introduit un facteur d'insécurité dans les transactions, incitant à la spéculation à terme sur les mouvements des M.C.M.

La réduction des M.C.M. français, entamée en 1977 et aujourd'hui achevée, les efforts pour faire disparaître les M.C.M. positifs, par imputation sur les hausses de prix en unité de compte (ECU), entrepris à partir du mois de Juin dernier, l'instauration du S.M.E. et de parités fixes pour les monnaies européennes, la réforme du système de calcul des montants compensatoires sur certains produits transformés particulièrement importants pour la France, sont autant de facteurs favorables au redressement de notre balance commerciale. Il n'en reste pas moins que les résultats des trois dernières années ont été marqués par ces difficultés monétaires.

c) *Les difficultés liées au coût* des produits nécessairement importés par la France ont été particulièrement sensibles. La hausse des prix du café, du cacao et du soja a pesé lourdement sur l'équilibre des échanges

agro-alimentaires. Le café a « coûté » plus de 6 milliards de francs en 1977 et 4,6 milliards en 1978. La croissance de certaines importations est également notable : les importations d'agrumes ont atteint 3,3 milliards en 1978.

On note que de tels accidents conjoncturels de hausse des prix son imprévisibles et inévitables, dans la mesure où ces produits sont nécessairement importés, malgré des efforts ponctuels à long terme pour développer des cultures de substitution en France (protéagineux en France, développement de l'agriculture des D.O.M.).

*
* *

L'objectif des 20 milliards d'excédent avait été défini en prenant comme base de référence l'année 1974, conjoncturellement exceptionnelle par l'abondance des récoltes, une situation monétaire favorable et le bas niveau des cours mondiaux des produits importés.

Ces circonstances favorables dont le caractère durable avait été anticipé et qui avaient permis d'extrapoler la réalisation d'un solde commercial de 9,7 milliards à 20 en 6 ans, ne se sont pas reproduites. La dégradation conjoncturelle de notre compétitivité s'est appliquée de surcroît à certains secteurs de production structurellement faibles ou fragiles.

2. Le maintien de la fragilité de certains secteurs de notre production a réduit l'apport de devises attendu de nos échanges agro-alimentaires.

a) Le secteur le plus important à cet égard est celui de la *production porcine*. Le solde commercial de nos échanges d'animaux vivants et de viande de porc n'a cessé de se dégrader au cours de la période du VII^e Plan, pour atteindre 2,7 milliards de francs en 1978. Les faiblesses structurelles de la production, les distorsions de concurrence avec la R.F.A. et la Hollande liées aux M.C.M., l'évolution défavorable du cycle de production, les distorsions des coûts de production liées aux importations considérables de manioc plus faciles et plus rapidement utilisées par les producteurs des Pays-Bas et de la R.F.A., sont autant de facteurs négatifs qui expliquent les difficultés de ce secteur et les coûts pour la balance commerciale. Les mesures récemment prises par le Gouvernement devraient permettre de stabiliser puis de réduire ce déficit.

Ces considérations s'appliquent d'une façon plus générale à nos productions de viande (bovine, ovine et chevaline) dont les difficultés sont d'ordre structurel et dont les déficits commerciaux tendent à s'accroître. Le coût en balance commerciale du mouton et du cheval est de l'ordre de 700 millions de francs en 1978 pour chacune de ces productions. On peut attendre des mesures projetées par le Gouvernement qui ont pour objet de stimuler la production nationale, des effets favorables en longue période sur l'équilibre de

nos échanges. De même, les résultats de la négociation des prix agricoles communautaires devraient permettre une amélioration de la rémunération des productions animales et par conséquent un développement sensible de la production de viande bovine. Depuis le début de l'année 1979, les signes d'un redressement dans ce domaine sont apparus.

b) *Le secteur des industries agricoles et alimentaires*, transformatrices de produits de base et créatrices de valeur ajoutée reste fragile et inégalement compétitif. La France est restée exportatrice de produits de base et les industries agricoles et alimentaires ne se sont pas suffisamment développées dans certains domaines, en direction de l'exportation. Sans donner un recensement exhaustif des secteurs où les résultats à l'exportation ne sont pas à la hauteur de ce que l'on peut espérer, compte-tenu des moyens existants, on peut citer les vins de table, les fruits conservés, la biscuiterie et panification, la charcuterie, les produits sucrés, voire l'huilerie et l'horticulture.

Des efforts sont actuellement entrepris par les Pouvoirs Publics pour améliorer la situation financière des entreprises de ce secteur (apports en fonds propres), et pour stimuler leurs efforts à l'exportation. En particulier, le développement des exportations est reconnu comme le principal critère d'attribution de la Prime d'Orientation Agricole. La SOPEXA, le C.F.C.E. et les Offices soutiennent des actions de promotion au profit des entreprises désireuses de développer leurs exportations. La COFACE fait bénéficier ces entreprises de l'assurance-prospection.

Des efforts de cohésion dans le développement des exportations des I.A.A. ont été entrepris par la conclusion de plans professionnels à l'exportation des produits laitiers et des produits sucrés, dans le cadre du Conseil Supérieur des Exportations Agro-alimentaires. Le Ministre de l'Economie et le Ministre de l'Agriculture ont entrepris de conclure avec les industriels des I.A.A. des conventions de développement qui concernent notamment les exportations des entreprises.

Ces efforts divers devraient permettre de pallier certaines insuffisances dans le domaine des industries agro-alimentaires.

c) **Le cadre communautaire et international de nos exportations agro-alimentaires** a causé enfin un ensemble de difficultés au développement de nos échanges extérieurs au cours du VII^e Plan.

La politique d'exportation de la Communauté sur les pays tiers est insuffisamment formalisée. Les contrats à moyen terme d'exportation réclamés à diverses reprises par le Gouvernement français n'ont pas été mis en place. Les restitutions sont donc octroyées au coup par coup et selon un rythme qui tient davantage compte de la gestion du marché interne que de la permanence des courants d'exportation. L'ouverture et l'octroi des restitutions a connu au cours des dernières années des fluctuations préjudiciables au développement des

exportations, notamment dans le domaine des céréales (y compris farine et malt) et du sucre.

Par ailleurs, la contestation au niveau international de nos exportations avec restitution de la part des Etats-Unis notamment a été très vive. La politique d'exportation de sucre et le refus d'adhérer à l'Accord International sur le sucre font l'objet de vigoureuses contestations de la part de l'Australie, du Brésil et de Cuba, exportateurs importants sur le marché mondial. Ces difficultés incitent les Autorités communautaires à la prudence dans la politique d'exportation, voire à la mise en œuvre de politiques de *découragement de la production* (sucre et produits laitiers). On relève de même les difficultés rencontrées pour obtenir l'ouverture de restitutions sur la viande de volaille vers certains pays et pour la viande de dinde. Nos exportations en ont fortement pâti et la menace n'en est pas totalement écartée pour l'avenir, notamment en ce qui concerne l'attitude de la Commission et de certains de nos partenaires de la C.E.E. à l'égard d'une politique d'exportation de produits alimentaires.

D'une façon générale, des obstacles tarifaires et non tarifaires ont freiné nos échanges, notamment avec certains grands pays solvables : Etats-Unis, Espagne, Canada, Suisse. La conclusion des Négociations Commerciales Multilatérales (N.C.M.) et la mise en application des accords au 1^{er} janvier 1980 devraient permettre de lever pour l'avenir un grand nombre de ces obstacles et assurer un développement nouveau de nos ventes vers les pays développés : fromages et spiritueux aux Etats-Unis par exemple. Ces accords prévoient également le règlement du différent sur la légitimité des restitutions avec les Etats-Unis et, par conséquent, une plus large possibilité d'action de la Communauté dans le domaine des exportations sur les pays tiers.

*

* *

Au total, on peut considérer que les phénomènes conjoncturels et l'ambition de la prévision expliquent la non réalisation de l'objectif d'un excédent agro-alimentaire de 20 milliards en 1980. La faiblesse des structures de production et de transformation, les difficultés communautaires dont l'importance avait sans doute été sous-estimée lors de l'élaboration du VII^e Plan, sont à présent mieux appréciées. Le Gouvernement a pris à cet égard de nombreuses mesures qui devraient permettre de lever ces difficultés à moyen terme. Le contexte international s'est amélioré, même si les réticences communautaires demeurent. Il n'est, par conséquent, pas exagéré d'espérer une nette amélioration du solde commercial agro-alimentaire en 1979 et 1980.

2 - Envisage-t-on une simplification des procédures, notamment à l'exportation, afin d'accroître le dynamisme de nos échanges ?

REPONSE :

Depuis plusieurs années les services des Départements ministériels intéressés, et singulièrement la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, se sont efforcés de simplifier tant les procédures du commerce extérieur que les formulaires qui en constituent le support. Bien que ces réformes aient permis de résoudre dans une large mesure la plupart des problèmes immédiats posés aux opérateurs, les administrations et le Comité Simprofrance poursuivent actuellement différentes actions de simplification, notamment la diffusion du système Simplexport.

I. Les actions de simplifications s'inscrivent dans une ligne déjà longue de mesures concernant les procédures de dédouanement :

A. LES PROCEDURES

a) Procédure simplifiée de dédouanement à domicile

Deux arrêtés du 11 juin et du 6 août 1971 ont instauré une procédure simplifiée de dédouanement à domicile qui permet aux entreprises agréés par l'administration des douanes :

- d'expédier ou de recevoir directement leurs marchandises sans passage par le bureau de douane.

Les opérations d'exportations et d'importations sont domiciliées auprès du bureau de douane le plus proche qui effectue ses contrôles éventuels dans le locaux de l'entreprise.

- de déposer pour chaque opération des déclarations en douane simplifiées constituées par des documents commerciaux (facture...), des titres de transport ou de transit. A la fin d'une période déterminée d'une durée maximum d'un mois sont déposées des déclarations récapitulatives.

Actuellement, 1 157 entreprises bénéficient de cette procédure à l'importation et 2 854 à l'exportation. Elles réalisent environ, en valeur, 16 % des importations et 47 % des exportations.

b) Procédure accélérée de dédouanement

Un arrêté du 22 janvier 1979 a harmonisé et généralisé les procédures accélérées de dédouanement, qui visent à éviter une trop longue immobilisation des marchandises dont le dédouanement présente un caractère d'urgence, tout en permettant les contrôles indispensables.

Dans cette procédure, le dédouanement des marchandises au bureau de douane peut être effectué rapidement au vu d'une déclaration simplifiée constituée par une facture, un titre de transport ou tout autre document commercial. La déclaration en douane de droit commun doit être déposée dans les 48 heures suivant la présentation de la déclaration simplifiée.

Par ailleurs, un arrêté du 30 janvier 1978 autorise désormais le dépôt des déclarations en douane en dehors des jours et heures d'ouverture normale des bureaux de douane. Cette mesure a été prise notamment pour réduire la durée et le coût du transport des marchandises.

c) Procédure automatisée de dédouanement

Le Système d'Ordinateur pour le Frêt International (SOFI) assure le traitement automatisé, en temps réel, de la déclaration en douane. Son financement et sa gestion sont assurés conjointement par l'Administration et les professionnels du commerce international.

Mis en application en 1976, dans les aéroports parisiens, son implantation est actuellement réalisée dans l'ensemble des bureaux importants de la région parisienne (gares routières et ferroviaires, ports).

Il sera étendu en province selon un calendrier décidé annuellement afin de raccorder au système, d'ici 1983, l'ensemble des bureaux traitant plus de 100 000 déclarations par an. A cette date, le SOFI traitera près de la moitié du trafic douanier total.

Tout en permettant une application stricte et uniforme de la réglementation douanière, ainsi qu'une harmonisation des contrôles, le SOFI apporte une accélération très sensible du traitement des déclarations en douane.

B. LES FORMULAIRES

a) Une révision de la déclaration utilisée dans le système d'ordinateurs pour le traitement du fret international (SOFI) a été achevée fin 1977. Cette mesure de simplification a eu pour objectif essentiel d'utiliser un seul type d'imprimé pour l'ensemble des régimes douaniers.

b) Le 1^{er} janvier 1978, divers documents ont été mis en service. Il s'agit de :

- cinq nouveaux modèles normalisés de déclaration d'exportation qui ont remplacé 44 formules anciennes. Ces déclarations ont été alignées sur le formulaire communautaire de déclaration, lui-même conforme à la formule-cadre mise au point par la commission économique pour l'Europe de l'O.N.U. à Genève.

- un nouveau document de transit communautaire, basé sur la formule-cadre de Genève tout comme la déclaration d'exportation. Cet imprimé a remplacé deux formulaires précédemment utilisés.

II. La poursuite envisagée des actions de simplification

A. SIMPLEXPORT

Dans le cadre des travaux du Comité Simprofrance, une place à part doit être faite au système Simplexport qui constitue une normalisation sur les bases internationales de l'ensemble de la documentation à établir à l'exportation. Dans ce système, accessible, aux entreprises de tout niveau, les documents administratifs (douane) et les documents commerciaux (facture, assurance, transit, transport, banque, etc) peuvent être obtenus à partir d'un document unique établi par l'exportateur.

Simplexport, accepté au niveau international et mis à la disposition du public début 1978, commence à être largement utilisé par des entreprises de niveau varié. Sa promotion est assurée par Simprofrance qui reçoit dans ce domaine l'aide en particulier de la Direction Générale des Douanes et des Chambres de Commerce et d'Industrie. Ces dernières forment avec Simprofrance des techniciens qui aident ensuite les entreprises à mettre en place le système.

Dans le prolongement de Simplexport, Simprofrance participe aux travaux du projet Simplexiom au sein d'un groupe qui comprend le Ministère de l'industrie, la Direction des Télécommunications, des P et T, la Douane, etc...

Il s'agit, sur la base de Simplexport, de mettre au point un système informatique de petite dimension, capable de traiter les informations d'une transaction internationale, de consulter les banques de données ou d'accéder aux systèmes de traitement tels que SOFI (douanes) ou Swift (banques). Le système pourrait constituer l'équipement informatique d'une P.M.E. ou une fonction d'un équipement plus important.

B. NORMALISATION DES DOCUMENTS ET DES PROCEDURES

Une action d'ensemble est entamée par le Comité Simprofrance dans le secteur des documents de transport, en coopération avec le Ministère des Transports. aussi bien pour les documents internationaux que pour les documents purement français mais qui sont utilisés en préalable à une exportation.

Ces travaux concernent :

- le fer : la S.N.C.F. a accepté de réviser l'ensemble de ses documents d'expédition et a déjà décidé d'accepter le « Bordereau d'Instructions » banalisé, ce qui supprime un document.

- les voies navigables : le principe d'une révision globale d'une documentation un peu désuète est acquis. Plusieurs documents seront supprimés.

- la route : une révision d'ensemble sera entamée à la rentrée 1979.

- les ports : qui constituent un terrain difficile en raison de la multiplicité des intervenants, font l'objet d'études en vue d'aboutir, par le biais d'une normalisation de la transmission des informations relatives à un envoi, à l'amélioration des relations entre ces intervenants.

Il convient de signaler pour finir que l'Administration et le Comité Simprofrance s'attachent tout particulièrement à l'amélioration de l'information du public. Il est prévu par exemple dans ce cadre d'enrichir sous peu d'un « Guide du chargeur maritime » la collection récemment créée du « Guide de l'exportateur ».