

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

COMMERCE EXTÉRIEUR

Par M. Michel BÉCOT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufiglioli, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1^{ER} - RETOURNEMENT DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE MONDIAL ET REcul DES ÉCHANGES	7
I. DÉPRESSION BRUTALE DU COMMERCE MONDIAL EN 2001, REVENU À SON PLUS BAS NIVEAU DEPUIS DIX ANS	7
A. UN RALENTISSEMENT GÉNÉRAL, SAUF DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION ET LES PAYS EXPORTATEURS DE COMBUSTIBLES	7
B. LA PLUS MAUVAISE PERFORMANCE DEPUIS 20 ANS POUR LE COMMERCE DES MARCHANDISES COMME POUR CELUI DES SERVICES	10
II. VERS UN REBOND FIN 2002 ?	12
CHAPITRE II - DES NÉGOCIATIONS EN COURS DANS UN CLIMAT TENDU.....	13
I. LES SUITES DE LA CONFÉRENCE DE DOHA : À PETITS PAS	13
A. LE CALENDRIER DE DOHA : APRÈS L'ORGANISATION, À QUAND LA NÉGOCIATION ?	13
1. <i>Priorité à l'accès aux médicaments, à l'agriculture et aux services</i>	15
a) L'accès aux médicaments	15
b) L'agriculture	15
c) Les services	17
2. <i>Etat d'avancement des autres négociations en cours</i>	17
a) L'accès au marché des produits industriels.	17
b) Les négociations sur les règles	18
c) L'environnement	19
d) Les indications géographiques des vins et spiritueux.....	19
B. UN PROJET DE RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DE L'OMC À POURSUIVRE	20
1. <i>Le projet de réforme de l'organe de règlement des différends en souffrance</i>	21
2. <i>Améliorer le processus de négociation</i>	23
II. QUELLE DIMENSION PARLEMENTAIRE POUR LES NÉGOCIATIONS À L'OMC ?	23
A. LA FORMALISATION D'UNE PRÉSENCE PARLEMENTAIRE AUTOUR DE L'OMC.....	23
B. LE CAS AMÉRICAIN : OCTROI D'UNE NOUVELLE FACULTÉ DE NÉGOCIATION AU PRÉSIDENT, MAIS SOUS LE CONTRÔLE DU PARLEMENT	25

III. LA PERSISTANCE DE NOMBREUX DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE.....	26
A. CAS OFFENSIFS POUR L'UNION EUROPÉENNE.....	26
1. <i>L'utilisation de procédures unilatérales.....</i>	27
2. <i>L'utilisation des instruments de politique commerciale : mesures anti-dumping et droits compensatoires.....</i>	27
3. <i>Les biais du régime fiscal des entreprises américaines exportatrices.....</i>	28
4. <i>Les restrictions liées au principe d'extraterritorialité.....</i>	29
5. <i>Les lacunes dans la protection des droits de propriété intellectuelle.....</i>	30
B. CAS DÉFENSIFS.....	31
1. <i>Le contentieux « boeuf aux hormones ».....</i>	31
2. <i>Cas potentiels.....</i>	32
a) <i>Le « Farm Bill » de mai 2002.....</i>	32
b) <i>Les OGM.....</i>	34
CHAPITRE III - UN COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS RALENTI MAIS DE NOUVEAU EXCÉDENTAIRE.....	35
I. CONTRACTION DES ÉCHANGES ET STABILISATION DES PARTS DE MARCHÉ.....	35
A. UN EXCÉDENT MODESTE ET DES PARTS DE MARCHÉ FRAGILISÉES.....	36
1. <i>Stagnation des flux d'échanges mais retour de l'excédent.....</i>	36
2. <i>Une compétitivité des produits français encore bonne mais menacée par la hausse des prix à l'exportation.....</i>	37
B. DES PERFORMANCES INDUSTRIELLES PLUTÔT QU'AGRICOLES, RÉSULTAT D'UNE SPÉCIALISATION RÉUSSIE EN AUTOMOBILE ET AÉRONAUTIQUE.....	39
1. <i>Un excédent industriel concentré sur l'automobile et l'aéronautique.....</i>	40
2. <i>Un excédent agro-alimentaire en diminution, affecté par les crises sanitaires.....</i>	41
C. UN RECUIL DES ÉCHANGES PARTICULIÈREMENT MARQUÉ AVEC L'UNION EUROPÉENNE.....	42
D. DES PERSPECTIVES INCERTAINES POUR 2002.....	42
II. UNE STRATÉGIE COMMERCIALE À AFFINER.....	43
A. QUELLE SPÉCIALISATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE ?.....	43
1. <i>Une spécialisation industrielle et agroalimentaire sur des secteurs qui ne sont pas les plus porteurs.....</i>	43
2. <i>Une présence insuffisante sur les marchés à fort potentiel.....</i>	45
B. QUELLE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ POUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS ?.....	46
CHAPITRE IV - DÉVELOPPER LE SOCLE DES ENTREPRISES EXPORTATRICES PAR UNE MEILLEURE LISIBILITÉ ET UNE OPTIMISATION DES PROCÉDURES DE SOUTIEN.....	47
I. LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR DOIT ENCORE GAGNER EN LISIBILITÉ.....	47
A. LA RATIONALISATION DU RÉSEAU DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE.....	48

B. SIMPLIFICATION, MODERNISATION ET RAPPROCHEMENT DES ORGANISMES D'APPUI	51
1. <i>UBIFrance, organisme de promotion des entreprises françaises</i>	52
2. <i>Le Centre français du commerce extérieur (CFCE), recentré sur sa mission d'information sur les marchés étrangers</i>	55
3. <i>Vers un regroupement opérationnel, et bientôt géographique, d'UBIFrance et du CFCE ?</i>	57
C. SIMPLIFIER LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES PME	58
1. <i>Les PME encore trop à l'écart de l'internationalisation</i>	58
2. <i>Rendre plus accessible aux petites entreprises le dispositif public de soutien à l'export</i>	59
3. <i>Les efforts engagés en ce sens sont à poursuivre et à amplifier</i>	62
a) <i>Modernisation des procédures financières</i>	62
b) <i>Une politique régionale plus coordonnée autour de programmes sectoriels prioritaires et d'entreprises potentiellement exportatrices</i>	63
c) <i>Portage des moyennes entreprises par les grandes, en vue de leur implantation à l'étranger</i>	64
II. UN BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN LÉGER REcul	64
A. LES SERVICES ET ORGANISMES CHARGÉS DE LA PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR	67
1. <i>Les services de l'expansion économique : une administration qui montre l'exemple d'une gestion budgétaire réussie</i>	67
2. <i>La restructuration des organismes de promotion du commerce extérieur</i>	68
B. LES MÉCANISMES D'AIDE OU DE SOUTIEN A UX EXPORTATIONS	71
1. <i>Le soutien au commerce courant</i>	72
a) <i>Succès croissant de l'assurance prospection grâce à une procédure simplifiée et ouverte</i>	72
b) <i>Les aides des contrats de plan Etat-Région</i>	74
c) <i>Le Fonds d'aide aux études et au secteur privé (FASEP)</i>	75
2. <i>L'aide aux grands contrats</i>	78
a) <i>L'assurance-crédit gérée par la Coface : couvrir le risque politique et commercial sur les opérations d'exportation</i>	78
b) <i>Les procédures de soutien à l'exportation gérées par Natexis Banque</i>	79
c) <i>La garantie de change</i>	80
C. LE RECENTRAGE DES PROTOCOLES FINANCIERS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION	81

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits consacrés au commerce extérieur pour 2003 intervient dans un contexte paradoxal : d'une part, en 2001, le retournement de l'économie mondiale a provoqué un brutal recul des échanges après l'euphorie de l'année 2000 ; d'autre part, le solde commercial de notre pays est redevenu excédentaire.

En vérité, ces deux évolutions parallèles n'ont, malgré les apparences, rien de contradictoire. La dépression du commerce mondial, revenu à son plus bas niveau depuis dix ans, tient au ralentissement quasi simultané des trois principales économies¹, auquel s'est ajouté l'éclatement de la bulle des technologies de l'information. Ainsi, le volume des exportations mondiales de marchandises a diminué de 1 % en 2001 (après avoir augmenté de 11 % en 2000).

La bonne nouvelle française, le retour d'un excédent commercial de 3,3 milliards d'euros, trouve elle aussi son origine dans le ralentissement de l'activité : à la faveur d'un déstockage massif répondant à la demande intérieure, nos importations se sont fortement contractées alors que nos exportations restaient stables, freinées par le fléchissement de la demande mondiale mais soutenues par la bonne compétitivité de nos produits.

Toutefois, l'amélioration de la compétitivité-prix française s'est interrompue en 2001, si bien que, avec un léger effet-retard, nos parts de marché en volume se sont nettement affaiblies fin 2001 et sur le premier semestre 2002. Il convient donc d'être vigilant.

Dans ce contexte d'incertitude entourant nos performances à l'export, votre rapporteur pour avis appelle le nouveau gouvernement à affiner la stratégie commerciale de notre pays et à identifier quelle pourrait être la spécialisation sectorielle et géographique optimale du commerce extérieur français. Redéfinir une stratégie pour notre politique commerciale implique aussi de concevoir une politique d'attractivité pour le « site » France à destination des investisseurs et des talents, nationaux et étrangers.

Si les enjeux stratégiques pour la France sont clarifiés, notre position de négociation à Bruxelles, et à Genève, s'en trouvera renforcée, à la veille d'échéances importantes pour trois sujets majeurs de négociation à l'OMC : l'accès aux médicaments, l'agriculture et les services.

Parallèlement à ces batailles à l'extérieur, il nous faut combattre à l'intérieur pour soutenir l'internationalisation de nos entreprises.

Certes, les crédits affectés dans le projet de loi de finances pour 2003 aux interventions de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur diminuent de 2,8 % par rapport au budget initial pour 2002, pour s'établir à 460,30 millions d'euros en crédits de paiement. Mais cette baisse, constante

¹ Etats-Unis, Union européenne, Japon.

depuis une dizaine d'années, n'affecte pas le soutien public au commerce extérieur. Elle se justifie notamment par la rationalisation du réseau de l'expansion économique et des organismes d'appui, parallèlement engagés dans une démarche qualité. Mais cette baisse résulte aussi de l'effet des reports de crédits, qui rend inutile l'inscription de nouveaux crédits pour diverses lignes : en effet, quasiment tous les mécanismes d'aide ou de soutien aux exportations dégagent des excédents et l'Etat s'autorise même à prélever sur la Coface 1,8 milliard d'euros en 2002, après 1,6 en 2001.

Votre rapporteur pour avis invite donc le nouveau gouvernement à promouvoir une plus grande audace dans le soutien à l'export afin d'optimiser l'enveloppe budgétaire. Nos entreprises en ont besoin puisque 95 % d'entre elles ne sont pas exportatrices. Il est essentiel de leur rendre le dispositif public de soutien à l'export plus lisible, plus accessible et plus efficace. Des efforts ont déjà été engagés en ce sens. Il reste que le dispositif gagnerait à être concentré autour de « guichets export », interlocuteurs uniques, près du terrain et visibles, points d'entrée des demandes des entreprises.

En outre, il est prioritaire de communiquer sur les dispositifs d'appui financier à l'export, lesquels sont complexes et méconnus. Leur simplification doit permettre de rencontrer les besoins des entreprises et de les accompagner dans leurs premiers pas à l'international. Le succès de l'assurance-prospection réformée le prouve.

Enfin, puisque tout projet d'expansion à l'étranger implique des moyens financiers mais aussi des compétences humaines qui font souvent défaut aux petites entreprises, votre rapporteur pour avis insiste sur l'importance qu'il y a, pour nos entreprises, à encourager le départ de jeunes volontaires à l'international, voire à proposer à ces jeunes d'assurer, depuis la France, des missions liées aux exportations, par exemple au sein des PME.

Votre rapporteur pour avis fait confiance au gouvernement pour prendre les initiatives qu'autorise ce budget et qui permettront de consolider la vocation exportatrice de la France.

CHAPITRE 1^{ER}

RETOURNEMENT DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE MONDIAL ET REcul DES ÉCHANGES

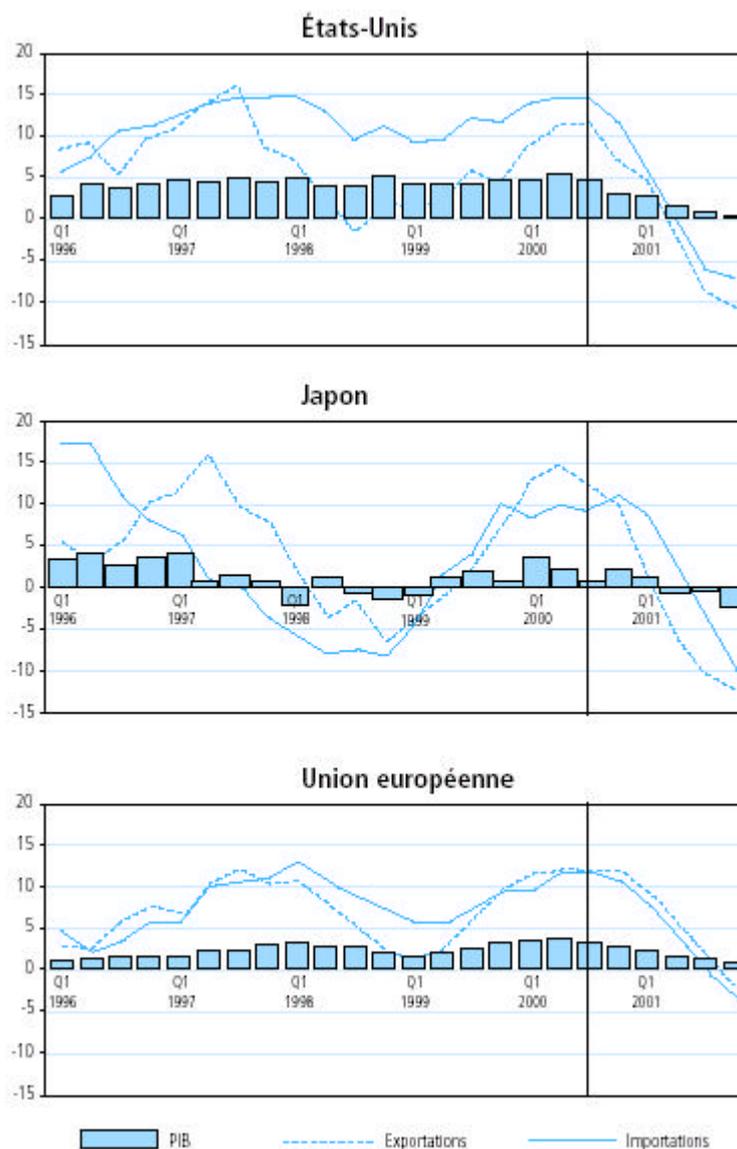
I. DÉPRESSION BRUTALE DU COMMERCE MONDIAL EN 2001, REVENU À SON PLUS BAS NIVEAU DEPUIS DIX ANS

A. UN RALENTISSEMENT GÉNÉRAL, SAUF DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION ET LES PAYS EXPORTATEURS DE COMBUSTIBLES

Au cours de l'année 2001, le commerce et la production au niveau mondial ont connu un **ralentissement largement anticipé mais, en définitive, beaucoup plus accentué que prévu**. La production mondiale n'a crû que très faiblement, d'un taux le plus faible depuis 20 ans, et **les échanges internationaux ont quelque peu diminué**, ce qui a offert un contraste frappant avec l'année précédente, caractérisée par une croissance exceptionnelle des échanges comme de la production.

L'un des aspects marquants du récent affaiblissement de l'activité économique mondiale est le **ralentissement presque simultané qu'ont connu les trois principales économies** (Etats-Unis, Union européenne, Japon) à compter du troisième trimestre de 2000. Ce ralentissement économique est largement imputable à la stagnation des investissements dans les pays de l'OCDE, particulièrement dans le domaine des technologies de l'information.

DIMINUTION SIMULTANÉE DU COMMERCE ET DE LA PRODUCTION
SUR LES PRINCIPAUX MARCHÉS
1996 - 2001



Source : rapport annuel de l'OMC 2002

Trois facteurs contribuent à expliquer que le ralentissement ait été plus sensible que prévu : l'éclatement de la bulle des technologies de l'information à l'échelle mondiale, la faiblesse de l'activité en Europe occidentale et, dans une bien moindre mesure, les événements du 11 septembre 2001.

La part du secteur des technologies de l'information dans le commerce mondial (15 %) est supérieure à sa part dans la production mondiale (5 %). Par conséquent, le commerce mondial a davantage souffert de **l'éclatement de la bulle des technologies de l'information** que la production. Ainsi, en 2001, les ventes mondiales de semi-conducteurs, composants les plus courants des produits de ces technologies, ont accusé une baisse de 29 %. Les pays les plus impliqués dans ce commerce, à savoir l'Asie

de l'Est et l'Amérique du Nord, sont ceux qui accusent la plus forte baisse en matière d'exportations en 2001.

La **faiblesse de la croissance en Europe occidentale** a également lourdement pesé sur l'évolution du commerce mondial, puisque cette région en assure plus d'un tiers. Elle tient en grande partie à des facteurs intérieurs, plutôt qu'à la réduction de la demande aux Etats-Unis ou au niveau mondial. Ainsi, la croissance du commerce intracommunautaire a été moins soutenue que celle des exportations à destination de pays non membres de l'Union européenne. La demande intérieure dans la zone euro a été encore plus modeste que celle des Etats-Unis en 2001, et les exportations des Etats-Unis à destination de l'Europe occidentale ont accusé une plus forte baisse que leurs importations en provenance de cette région. De fait, l'excédent global de la balance des échanges de biens et services de l'Union européenne a augmenté l'an dernier.

Quant aux retombées des **événements du 11 septembre**, elles sont de plusieurs ordres : outre un effet déstabilisateur de court terme sur le commerce de marchandises, ces événements ont eu deux répercussions commerciales majeures, à savoir, d'une part, le coup porté aux transports aériens et au tourisme et, d'autre part, l'augmentation des coûts des transactions internationales. La conjonction de l'augmentation des coûts de transaction, de la baisse des investissements dans les technologies de l'information et du ralentissement de la consommation de produits issus de ces technologies pourrait freiner durablement la mondialisation.

Malgré l'affaiblissement de l'économie mondiale observé en 2001, certaines régions et certains pays ont connu une forte expansion de leurs échanges et de leur production, alors qu'en 2000, la croissance de la production et des échanges avait été générale dans toutes les régions du monde.

En raison d'une **croissance économique proche de 5 %**, les **économies en transition** sont la seule région à avoir affiché l'an dernier une croissance positive des exportations et des importations exprimées en dollars. On estime ainsi que les exportations de marchandises ont crû d'environ 8 % en volume, tandis que les importations augmentaient de près de 15 %. La chute des prix pétroliers et la faiblesse des importations de l'Europe occidentale, dont l'Europe centrale/orientale a de plus en plus besoin pour ses exportations, constituaient pourtant de sérieux freins à la croissance des exportations, mais ils ont été plus que compensés par la vigueur des échanges intrarégionaux. Ces derniers ont été soutenus non seulement par l'accroissement des importations en provenance des pays exportateurs de pétrole de la région, mais aussi par des apports réguliers d'investissement directs étrangers d'un niveau élevé.

L'accroissement notable des recettes d'exportation des **pays exportateurs de combustibles** intervenu en 1999 et 2000 a également soutenu

la production et les importations en Afrique et au Moyen-Orient, deux régions où la production s'est accrue d'au moins 3%. Ceci a permis d'atténuer le ralentissement du commerce mondial l'an dernier.

De même, bien que la faiblesse de ses principaux marchés d'exportation ait freiné l'expansion de son commerce, **la Chine** a néanmoins enregistré une croissance remarquable de ses importations comme de ses exportations.

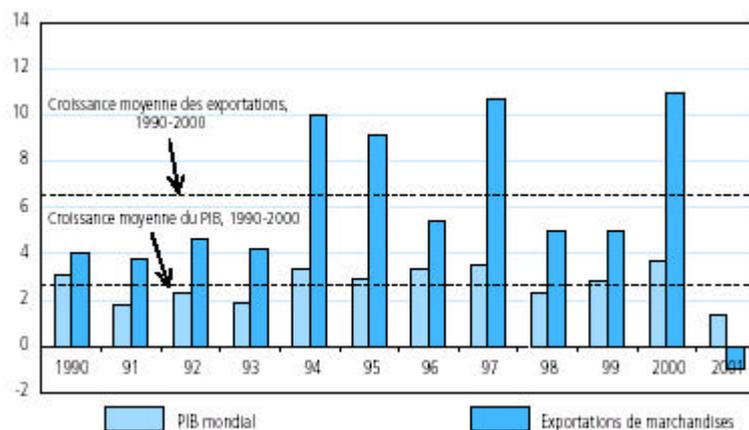
Finalement, **le volume des exportations mondiales de marchandises a diminué de 1% en 2001 (après avoir augmenté de 11% en 2000)**. Quant au PIB mondial, il aurait progressé d'un peu plus de 1% en 2001 après avoir enregistré une hausse de près de 4% l'année précédente.

B. LA PLUS MAUVAISE PERFORMANCE DEPUIS 20 ANS POUR LE COMMERCE DES MARCHANDISES COMME POUR CELUI DES SERVICES

● En valeur, le commerce mondial de **marchandises** a diminué de 4% (après une augmentation de 12,5% en 2000), ce qui représente la plus importante baisse depuis 1982, et celui des services a également reculé de 1%, ce qui constitue son premier recul depuis 1983.

CROISSANCE DU VOLUME DES EXPORTATIONS MONDIALES DE MARCHANDISES ET DU PIB MONDIAL 1990-2000

(Variation annuelle en pourcentage)



Source : rapport annuel de l'OMC 2002

L'Amérique du Nord est, de toutes les régions du monde, celle dont le volume des exportations de marchandises aura accusé en 2001 la

plus forte baisse, soit 5 %. De façon assez étonnante, les exportations ont fléchi davantage que les importations, ce qui tient à plusieurs facteurs : outre la croissance anémique de ses principaux partenaires commerciaux, l'Amérique du Nord a souffert de la vigueur du dollar américain, qui a fait perdre aux Etats-Unis des parts de marché dans le secteur des marchandises à l'intérieur du pays et à l'étranger. Par ailleurs, si les importations de produits de l'industrie automobile ont diminué de 3 % en volume, les exportations de cette catégorie de produits ont chuté de 7,5 %. Enfin, les importations de biens de consommation ont encore progressé de 1,5 % et celles de pétrole de 4 % alors que les exportations correspondantes marquaient un recul.

En Amérique Latine, la croissance économique globale ayant été modérée, le volume des importations de marchandise est resté stable, tandis que celui des exportations est en hausse de près de 3 %, tiré par le Brésil.

L'atonie de la croissance économique **en Asie** et sur ses principaux marchés d'exportation (Amérique du Nord et Union européenne), conjuguée à la contraction de la demande globale de la principale catégorie de produits d'exportation de l'Asie -le matériel de bureau et de télécommunication- a provoqué la **première baisse des exportations asiatiques en plus de 25 ans.**

● Le recul des échanges de services (- 1 %) vient du fait que la diminution de la valeur des **services** de transport et de tourisme (respectivement - 2 % et - 3 %) n'a pas été totalement compensée par l'augmentation de la valeur des autres services commerciaux, parmi lesquels figurent les services de communication, les services d'assurance et les services financiers, ainsi que les redevances et les droits de licences.

Si les services commerciaux ont toutefois relativement mieux résisté dans le contexte déprimé qui a caractérisé l'économie mondiale l'an dernier, c'est peut-être aussi parce que la baisse des prix a été plus faible pour les services que pour les marchandises et que le commerce des services n'est pas soumis aux importantes variations cycliques de stocks qui ont contribué à l'affaiblissement du commerce des marchandises en 2001.

Exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux, 1990-2001
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2001	1990-2000	1999	2000	2001
Marchandises	5 990	6,5	5,0	12,5	-4,0
Services commerciaux	1 440	6,5	2,5	6,0	-1,5

Source : rapport annuel de l'OMC 2002

Les effets du ralentissement des échanges des services commerciaux ont été très différents selon les régions. La chute la plus brutale des taux de

croissance a pu être observée, en la matière, pour les exportations de l'Amérique Latine (- 4 %), du Moyen-Orient et de l'Asie (hormis l'Inde), et, pour les importations, de l'Amérique du Nord (- 7 % après + 16 % en 2000).

En Europe occidentale, les échanges de services ont stagné en 2001 après avoir légèrement progressé l'année précédente. En revanche, le commerce des services commerciaux des économies en transition a poursuivi sa vigoureuse expansion, les exportations comme les importations progressant de près de 10 % en 2001.

II. VERS UN REBOND FIN 2002 ?

Pour l'ensemble de l'année 2002, l'OMC a annoncé au début du mois d'octobre dernier qu'elle prévoyait une croissance du commerce mondial de 2 % en valeur et de 1 % en volume. Si ces taux peuvent paraître modestes dans l'absolu, ils laissent présumer une impressionnante accélération au cours du dernier semestre.

En effet, à la fin juin, les résultats étaient encore très mauvais, en dépit d'un certain frémissement : les importations de l'Union européenne et des Etats-Unis avaient baissé au premier semestre de 6 %, celles du Japon et de l'Amérique Latine de 10 %. Seules la Chine et la Russie se distinguaient par des hausses respectives de 10 % et 7 %. La valeur des exportations, quant à elle, restait inférieure de 4 % au niveau de l'année précédente.

C'est dire combien l'élan actuel semble soutenu puisque, non seulement il compenserait la morosité du début de l'année, permettant ainsi de rétablir l'équilibre, mais il rendrait même le bilan globalement positif. Ainsi, l'OMC attend un spectaculaire accroissement des échanges en cette fin d'année, renversant totalement la tendance des dix-huit derniers mois. Ces prévisions optimistes contrastent avec celles du Fonds Monétaire International (FMI), qui s'inquiète d'une reprise mondiale essoufflée et toujours menacée, l'économie mondiale devant progresser de 2,8 % en 2002 et de 3,7 % l'an prochain, contre un taux de 4 % précédemment attendu pour 2003. **Le commerce sortira-t-il l'économie du marasme ?**

CHAPITRE II

DES NÉGOCIATIONS EN COURS DANS UN CLIMAT TENDU

Le projet de budget du commerce extérieur pour 2003 s'inscrit dans le cadre des négociations multilatérales ouvertes à la suite de l'accord conclu à Doha (Qatar) le 15 novembre 2001, lors de la quatrième conférence ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce, désigné sous le nom de « Programme de Doha pour le développement ». Depuis l'obtention à l'arrachée de cet accord, apparue comme un succès, le climat international a été brouillé par l'émergence de nouveaux sujets de tension commerciale.

I. LES SUITES DE LA CONFÉRENCE DE DOHA : À PETITS PAS

A. LE CALENDRIER DE DOHA : APRÈS L'ORGANISATION, À QUAND LA NÉGOCIATION ?

Sur l'ensemble des sujets de négociations, **les travaux ont été jusqu'à présent**, à l'exception notable des services, **consacrés essentiellement aux questions d'organisation** (choix du président du groupe ou de l'instance de négociation, calendrier de travail jusqu'à Cancun en septembre 2003). Sur l'agriculture, en dépit de leur densité certaine, les débats ne vont guère au-delà des positions connues ou prévisibles. Et, même sur les services où, avec les dépôts d'offres, les discussions sont plus substantielles, elles sont encore loin d'être arrivées à leur point sensible (audiovisuel par exemple).

Cette situation résulte de plusieurs facteurs : lenteur traditionnelle des débuts de négociations ; vaste champ ouvert à Doha, alors que seuls les sujets relatifs à l'amélioration de l'accès au marché (agriculture, services et tarifs industriels) apparaissent comme substantiels ; liens établis par les pays en développement (PED) avec les engagements pris en matière d'assistance technique¹ et de mise en œuvre ; par ailleurs, d'un point de vue plus conjoncturel, le départ de M. Mike Moore et son remplacement au premier

¹ Le programme d'assistance technique de l'OMC, qui comprend des activités correspondant à chacun des groupes de négociations, a été établi pour l'année, tandis que son financement a été assuré par le fonds d'affectation spécial dit du programme de Doha, doté de 30 millions de francs suisses en mars 2002 et auquel la France a annoncé contribuer à hauteur de 1 million d'euros.

septembre par M. Supachai Panitchpadki ne plaidaient évidemment pas pour que le Directeur général sortant joue un rôle actif dans les négociations à son initiative ou à celle des membres ; enfin, l'attitude américaine (mesures concernant l'acier, nouveau «farm act») n'a pas offert de cadre propice à l'épanouissement des négociations dans leur première phase.

ELÉMENTS DE CALENDRIER POUR LA NÉGOCIATION

- **Fin janvier 2002**

- Mise en place du Comité des négociations commerciales, chargé de superviser les négociations sous l'autorité du Conseil général.

- **30 juin 2002**

- Remise des demandes initiales d'engagements spécifiques pour les services.

- **Décembre 2002**

- Rapports intérimaires du Directeur général au Conseil général sur la mise en œuvre et les engagements en matière de coopération technique, et sur les questions intéressant les pays les moins avancés (PMA) ;

- Rapport du Conseil des accords sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) sur les licences obligatoires.

- **Mars 2003**

- Présentation des offres initiales pour les services ;

- Décision sur les modalités des nouveaux engagements dans le domaine agricole.

- **Mai 2003**

- Décision sur les mesures d'amélioration du mécanisme de règlement des différends.

- **Septembre 2003**

- 5ème Conférence ministérielle. Décisions sur les modalités des négociations sur les thèmes suivants : investissement, concurrence, facilitation du commerce et transparence dans les marchés publics.

- **1^{er} janvier 2005**

- Fin des négociations.

1. Priorité à l'accès aux médicaments, à l'agriculture et aux services

a) L'accès aux médicaments

Dans leur déclaration distincte sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique, les Etats membres de l'OMC ont souligné que l'Accord sur les ADPIC ne devrait pas les empêcher d'agir pour protéger la santé publique, et réaffirmé leur droit de tirer parti des flexibilités de l'Accord.

La déclaration distincte précise certaines des formes de flexibilité ménagées, en particulier l'octroi de **licences obligatoires** et les importations parallèles. Constituant des exceptions au droit des brevets, les licences obligatoires permettent à un Etat, en raison d'une épidémie, de priver momentanément le détenteur d'un brevet de son droit exclusif sur ce dernier et de faire fabriquer le médicament concerné par le producteur de son choix sans le consentement du détenteur du brevet.

En ce qui concerne le programme de Doha, cette déclaration distincte définit deux tâches spécifiques. La déclaration proroge jusqu'au 1^{er} janvier 2016 la date limite au-delà de laquelle les pays les moins avancés sont tenus d'appliquer les dispositions relatives aux brevets pharmaceutiques. **Le Conseil des ADPIC doit également trouver une solution aux problèmes auxquels les pays peuvent être confrontés lorsqu'ils recourent aux licences obligatoires s'ils ont des capacités de fabrication pharmaceutique trop faibles ou s'ils n'en ont pas**, et faire rapport sur cette question au Conseil général pour la **fin de 2002** au plus tard. En effet, pour ces pays ne disposant pas de capacités de production sur leur sol, la possibilité de délivrer des licences obligatoires ne serait utile que s'ils sont autorisés à faire appel à un producteur étranger et à réimporter sans droits ces médicaments.

Il s'agit donc d'un chantier prioritaire. **Votre rapporteur n'ignore pas la mobilisation du Gouvernement sur ce dossier et s'en félicite**, d'autant plus qu'un succès remporté sur ce thème attesterait aux yeux de tous qu'il est possible de faire entendre à l'OMC les valeurs européennes d'humanisme et de solidarité.

b) L'agriculture

Conformément aux dispositions de l'accord de l'OMC sur l'agriculture, les travaux ont repris à Genève le 1^{er} janvier 2000, dans le cadre du Comité de l'agriculture réuni en sessions spéciales. La déclaration adoptée à Doha, dans ses paragraphes 13 et 14, a fixé **trois échéances**.

L'accord sur les modalités devra être conclu au plus tard le 31 mars 2003. Ce texte arrêtera les grands paramètres de la négociation agricole, notamment les pentes de réduction des droits de douane, des soutiens internes et des subventions à l'exportation, ainsi que les modifications éventuellement apportées aux « règles » de l'accord sur l'agriculture, c'est-à-dire aux définitions de ses grands « concepts » (définition des différentes « boîtes » en matière de soutien interne, par exemple). Sur la base de ces modalités, chaque membre déposera une offre lors de la Conférence ministérielle de Cancun. Des discussions bilatérales s'engageront alors entre membres, la fin des négociations étant fixée dans le cadre de l'engagement unique au 1^{er} janvier 2005 au plus tard.

Une nouvelle série de réunions du Comité de l'agriculture en sessions extraordinaire a été programmée entre mars 2002 et mars 2003 pour parvenir à l'accord sur les modalités.

Les autorités américaines ont diffusé à la fin du mois de juillet 2002 une proposition globale pour la négociation agricole à l'OMC. Il y est notamment proposé de réduire très fortement, pour les éliminer à terme, les soutiens à l'agriculture ayant un effet de distorsion sur les échanges. **Les boîtes bleue et orange seraient donc fusionnées.** L'administration américaine cherchait sans doute à gommer ainsi la mauvaise image laissée par le Farm Bill et à donner du crédit à son engagement dans le processus de Doha.

Le mandat de la Commission européenne dispose que *« les communautés européennes proposent que les notions de « boîte bleue » et de « boîte verte », ainsi que les règles et disciplines générales qui leur sont applicables, soient maintenues, mais elles sont disposées à examiner les modalités du soutien interne ».* **L'Union européenne est donc ouverte à un débat sur les modalités du soutien interne à l'agriculture, y compris un éventuel réexamen de la boîte verte, pourvu que les notions mêmes de boîtes bleue et verte soient maintenues.**

La tension dans les discussions devrait monter au fur et à mesure que l'on approchera de la fin de l'année, avec le premier document de synthèse des débats, et culminera début 2003 avec les premières propositions de modalités présentées par le président du Comité de l'agriculture en session extraordinaire. Votre rapporteur souligne que **ces propositions seront d'une importance stratégique. La classification des aides agricoles dans les différentes boîtes, notamment, revêt une importance considérable puisqu'elle conditionne la comptabilité des politiques de soutien à l'agriculture avec les règles de l'OMC.**

c) Les services

Engagée depuis l'année 2000, la négociation sur les services a jusqu'à présent connu plusieurs étapes dans le cadre du Conseil du commerce des services (CCS) en session extraordinaire.

Conformément au mandat fixé par la Conférence de Doha, les négociations portant sur l'accès au marché pour les services doivent se dérouler selon le calendrier suivant : l'année 2002 et le début 2003 vont être consacrés à une phase essentiellement bilatérale des négociations. A partir du 30 juin 2002, des demandes de libéralisation ont été déposées par les membres. A fin juillet, près de vingt membres avaient envoyé des demandes aux autres membres de l'OMC. D'autres ont signalé leur intention de procéder de même dans le courant de l'automne 2002.

La prochaine étape est maintenant celle du **31 mars 2003, date à laquelle les membres devront déposer leurs offres conditionnelles** (c'est-à-dire les concessions qu'ils seraient disposés à faire si l'offre des autres membres de l'OMC leur assurait suffisamment de compensations). Dans ce calendrier, la Conférence de Cancun ne constitue qu'une étape. Elle permettra surtout à tous les membres de l'OMC d'évaluer si le calendrier de travail de la négociation sur les services est cohérent avec la progression d'ensemble des travaux du programme de Doha.

2. Etat d'avancement des autres négociations en cours

a) L'accès au marché des produits industriels.

Le mandat de Doha en matière d'accès au marché des produits non-agricoles dispose que « *des négociations viseront à réduire ou à éliminer les droits de douane (...) ainsi que les obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement* ». La gamme de produits visés sera complète et sans exclusion a priori. Finalement, **les modalités de négociation ne seront définitivement arrêtées que le 31 mai 2003.**

L'accès au marché des produits non-agricoles avait toujours paru, jusqu'à Doha, comme le sujet « naturel » du cycle de négociations. Or, la mise en œuvre des modalités de celles-ci a montré que, pour beaucoup de membres de l'OMC, **les négociations tarifaires constituaient une difficulté réelle, compte-tenu du niveau de la protection douanière ou de sa structure** (exemple : pics tarifaires sur des produits sensibles, ou progressivité des droits d'importation selon le degré de transformation des produits, protégeant les

industries de transformation du marché intérieur, notamment aux Etats-Unis). Le calendrier de la négociation a pris en compte ces difficultés, mais celles-ci vont continuer à peser sur l'ensemble de l'engagement unique.

b) Les négociations sur les règles

Prévues dans les paragraphes 28 et 29 de la Déclaration de Doha, les négociations sont menées dans le cadre d'un comité de négociation sur les règles, autour des trois rubriques suivantes : antidumping, subventions et mesures compensatoires, y compris les subventions à la pêche et les accords commerciaux régionaux.

Le thème de l'**antidumping** a fait l'objet de plusieurs contributions (Canada, groupe des « amis de l'anti-dumping » comprenant treize pays, et Union européenne). Le document présenté par l'Union européenne, bien accueilli par les PED, s'articule autour de quatre axes : renforcement des disciplines, maintien de l'efficacité de l'anti-dumping, anticourtage, transparence et prise en compte des besoins des PED. Par ailleurs, l'Union a insisté sur la nécessité d'incorporer dans l'accord les résultats de la jurisprudence de l'organe d'appel et des groupes spéciaux. Les Etats-Unis ne sont jusqu'à présent quasiment pas intervenus, rendant de ce fait les **débats** sur l'ensemble de ces points **encore très théoriques**.

Le thème des **subventions** a également été abordé par plusieurs délégations (Brésil, groupe des « amis des poissons », Chine, Japon et Nouvelle-Zélande). **A l'exception des subventions dans le secteur des pêches, le débat ne s'est pas réellement engagé**. Sur les subventions aux pêcheries, le débat tourne autour de la spécificité de ce secteur, en termes de principe. La nature des règles spécifiques qui pourraient être envisagées pour les subventions aux pêcheries n'a pas été encore réellement abordée. Enfin, comme dans d'autres enceintes, la question du traitement spécial et différencié se posera.

Enfin, le thème des **accords commerciaux régionaux** a fait l'objet de plusieurs contributions (Australie, Union européenne et Chili). Au-delà d'un certain consensus de principe sur la nécessité de clarifier les règles applicables en la matière, l'incertitude juridique n'étant bonne pour personne, les discussions sur ce thème complexe et bien connu sont encore très préliminaires.

c) L'environnement

Les négociations sur l'environnement (paragraphe 31 de la déclaration de Doha) sont menées dans le cadre du Comité du commerce et de l'environnement, qui doit examiner en priorité certains sujets : effet des mesures environnementales sur l'accès au marché, situations dans lesquelles l'élimination ou la réduction des échanges serait bénéfique à la fois pour le commerce, l'environnement et le développement, dispositions de l'accord ADPIC, prescriptions en matière d'étiquetage à des fins environnementales.

Sans surprise, le débat sur les relations entre les règles de l'OMC et les Accords multilatéraux sur l'environnement (AEM) a vu s'affronter **deux approches** : d'un côté, l'Union européenne, la Suisse et d'autres pays demandeurs favorables à une approche ambitieuse et à une lecture « large » du mandat de Doha ; de l'autre, un groupe majoritaire composé de pays en développement, des Etats-Unis, de l'Australie et de l'Argentine notamment, qui souhaite limiter l'impact de la négociation, redoutant une utilisation protectionniste des normes environnementales.

La réduction, voire l'élimination, des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux a fait l'objet de contributions de la part de la Nouvelle-Zélande et des Etats-Unis. Elle devrait être négociée, pour les biens, au sein du groupe de négociation sur l'accès au marché, et, pour les services, au sein du Conseil du commerce des services. Le comité commerce et environnement devrait dès lors se borner à superviser ces discussions et à **tenter de définir la notion de biens environnementaux**.

d) Les indications géographiques des vins et spiritueux

L'accord ADPIC contient des dispositions destinées à protéger les indications géographiques. Son article 23 prévoit une protection spécifique des indications géographiques pour les vins et spiritueux à un niveau renforcé par rapport aux autres produits. Ainsi, les membres de l'OMC se sont engagés à **empêcher l'utilisation des indications géographiques identifiant des vins et spiritueux pour des produits qui ne sont pas originaires de ces lieux**, y compris l'utilisation d'indications géographiques employées en traduction, ou accompagnées d'expressions telles que « genre », « type », etc.

Les moyens juridiques utilisés pour mettre en oeuvre cette obligation sont du ressort de chaque membre de l'OMC. Au terme du paragraphe 4 de l'article 23, les membres s'étaient également engagés à négocier l'établissement d'un **système multilatéral de notification et d'enregistrement, pour faciliter la protection des indications géographiques pour les vins**. La déclaration ministérielle de Singapour (1996) a étendu le sujet aux spiritueux. Face à la stagnation des travaux entrepris depuis 1995, les ministres sont convenus à

Doha d'achever ces négociations d'ici la 5ème session de la Conférence ministérielle (paragraphe 18 de la déclaration), soit en septembre 2003.

De fait, ce sujet relève des questions soulevées par la mise en œuvre des engagements de Marrakech. Ces négociations se déroulent dans le cadre du Conseil des ADPIC.

Sept grandes catégories de questions doivent être traitées, parmi lesquelles la définition des « indications géographiques » susceptibles d'être incluses dans le système, la définition, les procédures et l'objectif du système de notification et d'enregistrement, la participation ou encore les questions relatives au coût.

Deux écoles de pensées s'affrontent : d'une part, les pays producteurs de **vins du « nouveau monde »** (Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Etats-Unis, Nouvelle-Zélande), soutenus par le Japon, privilégient l'établissement d'une base de données informative et sans valeur juridique. La résistance de ces pays s'explique par la volonté de défendre leurs concepts basés sur les marques, leurs intérêts commerciaux qui y sont attachés, et par leur souci de ne pas se créer de nouvelles obligations coûteuses, surtout si le système devait être élargi à d'autres produits ; et, d'autre part, l'Union européenne, soutenue par les PECO et la Suisse, qui favorise une solution juridiquement plus contraignante.

Pour l'Union européenne, l'enjeu économique est double : un registre multilatéral serait un moyen simple de prévenir toute usurpation nouvelle des indications géographiques ; il pourrait également offrir un cadre pour faciliter la résolution des contentieux portant sur les semi-génériques (Etats-Unis) et autres usurpations qui bénéficient aujourd'hui d'une exception.

B. UN PROJET DE RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DE L'OMC À POURSUIVRE

L'OMC est vivement critiquée par les militants anti-mondialisation, qui relayent et amplifient les reproches que les pays les moins avancés ont adressés à cette organisation à l'issue de la conférence de Seattle. Les contestations persistantes portant sur l'OMC appellent une révision de son mode de fonctionnement.

Pourtant, même parmi les critiques les plus radicaux, l'idée fait son chemin qu'une OMC réformée pourrait être une institution indispensable. Supprimer l'OMC ou revenir à l'ancien GATT ne résoudrait aucun des problèmes soulevés par la mondialisation. L'OMC, pierre angulaire du système commercial international, en garantit la cohérence, en contenant les risques de fractionnement et de discriminations. L'augmentation progressive du nombre de ses membres (142 à ce jour) et l'entrée de la Chine et prochainement d'une vingtaine d'autres pays candidats, dont la Russie, rapprochent désormais l'OMC de l'universalité.

L'OMC est une organisation mixte. Elle est à la fois une enceinte de négociation et une juridiction internationale. Les critiques dont elle fait l'objet portent sur ces deux fonctions.

En tant qu'enceinte de négociation, l'OMC n'a pas de pouvoirs propres, analogues à ceux du FMI ou de la Banque Mondiale. Contrairement à la réputation qui lui est parfois faite, ce n'est pas l'organisation elle-même qui promeut une idéologie particulière. Elle n'en a ni les moyens, ni la mission, car elle reste contrôlée étroitement par les Etats membres qui sont tous sur un pied d'égalité, les décisions se prenant par consensus alors qu'une dizaine d'Etats membres représentent 80 % des échanges mondiaux. Sa mission, aux termes des Accords de Marrakech de 1994, est d'organiser la mise en œuvre des négociations commerciales selon le principe de libéralisation des échanges arrêté dans l'accord initial du GATT de 1947.

En revanche, **l'organe de règlement des différends de l'OMC a des compétences sans équivalent.** Ce sont essentiellement les décisions de cet organe qui fondent les critiques les plus radicales adressées à l'OMC.

1. Le projet de réforme de l'organe de règlement des différends en souffrance

Le caractère quasi juridictionnel des mécanismes de règlement des différends accroît l'égalité entre les Etats et renforce l'assise du droit international. Sa création a permis de lutter utilement contre l'unilatéralisme et d'éviter que le jeu croisé des sanctions et des rétorsions ne dégénère en guerre commerciale.

Le mémorandum sur les règles et procédures de règlement des différends (MRD) constitue donc l'un des mécanismes les plus efficaces du système commercial multilatéral. Depuis sa création jusqu'à fin mai 2002, l'organe de règlement des différends (ORD - qui est une formation spécifique du Conseil général de l'OMC), a eu à connaître de 239 demandes de consultations (dont 29 au titre de la seule année 2001).

Les Etats-Unis et l'Union européenne demeurent les plus gros utilisateurs du mécanisme de règlement des litiges, ce qui est logique compte tenu de leur poids respectif dans les échanges commerciaux internationaux. Les pays en développement y ont toutefois de plus en plus recours, d'une manière tant offensive que défensive, et autant vis à vis des pays développés qu'à l'égard des autres pays en développement. Les PED ont eu gain de cause au titre de 21 affaires (dont 17 en qualité de plaignant et 4 en qualité de défendeur) et ont été condamnés dans 19 cas (dont 16 en qualité de défendeur et 3 en qualité de plaignant). Les Etats-Unis ont gagné 17 affaires et en ont

perdu 3, en qualité de plaignant. L'Union européenne a gagné 20 affaires et en a perdu une, chaque fois comme plaignant. On peut donc dire que **les PED ont initié autant de cas offensifs que les Etats-Unis.**

Les Etats membres reconnaissent donc la crédibilité d'un mécanisme qui a su donner les preuves de son efficacité depuis sa création en 1995. A cet égard, les travaux de l'organe d'appel contribuent à renforcer la cohérence des décisions. Ils estiment toutefois que ce système mériterait d'être amélioré au bénéfice en particulier des pays en développement, soucieux de recevoir une assistance technique soutenue face à des procédures de plus en plus longues et coûteuses.

La déclaration de Doha prévoit donc une négociation portant sur l'amélioration et la clarification du mémorandum d'accord sur le règlement des différends, devant prendre fin en mai 2003, afin de permettre une entrée en vigueur dès que possible. Compte tenu du caractère spécifique de cette négociation, elle est soustraite du champ de l'engagement unique qui couvre les autres sujets.

En dépit de l'attitude volontariste de l'Union européenne, et le dépôt de quelques propositions ponctuelles, les débats sont marqués par un **grand attentisme, notamment de la part des Etats-Unis. L'Union a déposé en mars 2002 une contribution sur ce thème.**

Cette continuation met en avant cinq points importants : la professionnalisation des membres des groupes spéciaux afin de mieux garantir l'indépendance des « panels » ; une meilleure articulation entre les procédures de vérification de la conformité d'une mesure avec les accords de l'OMC (dites article 21.5) et celles conduisant à la suspension de concessions (dites article 22) ; l'encouragement à un règlement des litiges par octroi de compensations de préférence à la suspension des concessions ; l'interdiction des modifications des concessions suspendues, selon la méthode dite du « carrousel »¹ ; le renforcement de la transparence et du recours à l'expertise externe. Cette contribution comporte, en annexe, des propositions de rédaction pour les articles pertinents du mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

Faute de contribution alternative de même ampleur, les débats se sont d'abord portés sur cette proposition, qui a reçu un accueil certes favorable mais sans enthousiasme. D'autres propositions ont été déposées depuis. **Les débats n'arrivent toutefois pas à démarrer réellement**, faute d'un document global des Etats-Unis qui devrait être déposé à la rentrée (suivi sans doute du Canada), et du manque d'intérêt de la plupart des membres. Il est cependant **peu probable** que le président parvienne à l'automne, au vu des contributions présentes, à entamer le processus de rédaction qui permettrait **de tenir l'échéance de mai 2003.**

¹ *Stratégie consistant à modifier fréquemment les concessions suspendues en repréailles : le roulement des sanctions prive ainsi « l'adversaire » du temps lui permettant de s'adapter tant bien que mal à la suspension des concessions.*

2. Améliorer le processus de négociation

Si tous les membres de l'OMC sont présents dans toutes les instances de l'organisation et participent aux décisions par la voie du consensus, la pratique des «chambres vertes», réunissant quelques membres influents de l'OMC qui se mettent d'accord entre eux, se généralise et dénature l'application de ces principes.

Il convient donc, au minimum, de formaliser ces réunions restreintes **en définissant des règles de transparence** qui garantissent à tous les Etats une information précise sur leurs contenus et leurs résultats.

Les Etats sont pour le moment opposés à une réforme plus fondamentale (création d'un organe restreint permanent en charge de la conduite des négociations dans le cadre du principe du consensus, par exemple). Cependant, la complexité des sujets traités et l'accroissement du nombre d'Etats membres pourraient conduire à une telle réforme, et ce d'autant plus rapidement que les divers processus d'intégration régionale progresseront.

Par ailleurs, il est **essentiel d'améliorer la transparence dite «externe» de l'organisation, c'est dire son ouverture aux parlements et aux ONG, d'accroître les moyens de l'assistance technique aux pays en développement et de renforcer le rôle du Secrétariat et du Directeur général de l'OMC.**

II. QUELLE DIMENSION PARLEMENTAIRE POUR LES NÉGOCIATIONS À L'OMC ?

A. LA FORMALISATION D'UNE PRÉSENCE PARLEMENTAIRE AUTOUR DE L'OMC

En dépit de la persistance de divergences entre les membres de l'OMC, il est souhaitable que les efforts soient poursuivis dans la perspective d'une plus grande ouverture de l'OMC à la société civile, en étudiant notamment les modalités d'une meilleure association des ONG, laquelle est en particulier conditionnée par des garanties de représentativité. **Votre rapporteur estime que l'association des Parlements est également une piste qui doit être activement explorée.**

L'Union interparlementaire (UIP) avait organisé les 8 et 9 juin 2001, à Genève, une réunion parlementaire intitulée « *Pour un système commercial multilatéral libre, juste et équitable : la dimension parlementaire* ». Cette

réunion répondait au souci croissant des parlements nationaux de voir reconnues leur légitimité à être informés des négociations en cours à l'OMC, voire à contrôler l'exécutif dans sa mission négociatrice, ainsi que leur aptitude particulière à faire office d'interface entre l'OMC et les opinions publiques, que la mondialisation inquiète.

La réunion de juin 2001 avait rassemblé les représentants de 70 parlements, soit plus de 200 parlementaires, ainsi que de nombreux observateurs membres des missions permanentes auprès de l'OMC. A la suite de cette réunion, l'UIP avait obtenu, le 10 octobre 2001, le statut d'observateur auprès de l'OMC.

Une deuxième réunion interparlementaire est prévue les 17 et 18 février 2003 à Genève. Afin de la préparer, un comité de pilotage commun à l'UIP et au Parlement européen a été constitué après la réunion parlementaire du 11 novembre 2001 qui s'était tenue lors de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha. Il vise à étudier les différentes options pour la mise en place d'une dimension parlementaire à l'OMC. Ce comité de pilotage a tenu sa première session en mai 2002, et sa deuxième en octobre dernier.

A cette occasion, il a été rappelé que le **rôle des parlements** était **d'influer sur la politique de leurs pays respectifs** concernant les questions traitées dans les instances gouvernementales internationales, de **se tenir informés** du déroulement et de l'issue des négociations, de se prononcer sur la ratification, lorsque la Constitution le prévoit, des textes et traités signés par le gouvernement et, enfin, de **contribuer activement à la mise en oeuvre** des résultats de ces négociations.

Il a par ailleurs été souligné les effets immédiats et directs des négociations commerciales multilatérales sur les populations. Les parlements, qui incarnent la volonté souveraine du peuple et qui sont les représentants légitimes de la société civile, doivent donc contribuer à l'expression de la volonté populaire à l'échelon international.

B. LE CAS AMÉRICAIN : OCTROI D'UNE NOUVELLE FACULTÉ DE NÉGOCIATION AU PRÉSIDENT, MAIS SOUS LE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Aux Etats-Unis, le Congrès a octroyé au Président Bush la faculté de négocier directement des accords internationaux, faculté dont tous ses prédécesseurs avaient joui, mais que le parlement avait refusé de renouveler au président précédent.

En effet, le Sénat américain a voté, le 1er août 2002, comme l'avait fait à une très courte majorité la Chambre des représentants le 27 juillet, la loi dite « fast track » donnant, pour 5 ans, à M. George W. Bush autorité pour négocier des accords commerciaux internationaux.

Tous les présidents des Etats-Unis depuis Gerald Ford (1974-1977) ont disposé de ce droit, rebaptisé aujourd'hui « **Trade Promotion Authority** ». Bill Clinton avait bénéficié de ce droit jusqu'en 1994, mais il n'avait jamais pu obtenir ensuite son renouvellement en dépit de multiples tentatives, le parlement manifestant ainsi son inquiétude à l'égard des risques de nuisances que comportait l'accord de libre-échange, soutenu par le Président Clinton, conclu entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique.

Cette procédure permet au Président américain de négocier des traités commerciaux que le Congrès peut ensuite approuver ou rejeter mais qu'il ne peut pas modifier. Le vote de la loi « TPA » a été présenté comme une victoire politique pour George Bush. Cette loi lui permettra en effet de reprendre l'initiative en matière de libéralisation du commerce mondial, d'autant que la Maison Blanche a pour ambition de parvenir à un traité de libre-échange entre les pays occidentaux en janvier 2005 et à un accord similaire pour l'ensemble des Amériques.

Désormais, les partenaires des Etats-Unis pourront négocier avec G.W. Bush des engagements à l'OMC, sans risque que le résultat de ces négociations soit remis en cause ou amendé par le Congrès. Ceci devrait redynamiser le cycle de négociations lancé à Doha il y a un an, grippé depuis quelques mois par divers événements...

Pourtant, à la différence de l'ancien « fast-track », la loi TPA prévoit certaines mesures d'encadrement : les négociateurs américains n'ont pas le droit d'affaiblir les lois américaines antidumping, et le président est tenu de consulter le Congrès six mois avant de signer un accord qui pourrait les menacer. S'il s'agit donc d'une reprise en main par le président, le parlement a refusé de se dessaisir de toute sa compétence, et ce qui est lu comme un retour de l'exécutif pourrait bien aussi se lire comme une preuve de la volonté du parlement de peser sur ces dossiers. **Le nouvel équilibre entre l'exécutif et le législatif est-il emblématique d'un mouvement plus large de « parlementarisation » des négociations commerciales multilatérales ?**

III. LA PERSISTANCE DE NOMBREUX DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE

Les Etats-Unis et l'Union européenne sont, chacun l'un pour l'autre, le partenaire commercial le plus important : traditionnellement deuxième client des Etats-Unis (part de marché de 21,8 %) derrière le Canada, l'Union européenne devient premier fournisseur des Etats-Unis en 2001, avec un volume d'échanges multiplié par deux en dix ans. L'excédent commercial en faveur de l'UE tend à s'accroître depuis 1996 pour atteindre 60 milliards d'euros en 2001. Alors que sur la période 1991-2000, le gonflement du déficit bilatéral vu des Etats-Unis résultait essentiellement de la vitalité de la demande interne américaine et, sur la période plus récente, de l'appréciation du dollar, la dégradation du solde en 2001 résulte principalement d'une contraction des exportations américaines vers l'Union européenne.

L'importance des relations en matière de commerce –comme d'investissement– traduit, d'une manière générale, une facilité d'accès et d'opération sur chacun des marchés. Toutefois, un certain nombre d'obstacles subsistent à l'entrée du marché américain que l'Union européenne cherche à éliminer de manière bilatérale ou multilatérale.

A. CAS OFFENSIFS POUR L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne est actuellement opposée aux Etats-Unis dans plusieurs contentieux, dont la majorité concernent l'utilisation d'instruments de défense commerciale (antidumping, droits compensateurs et mesures de sauvegarde) ou l'existence de subventions. La violation des droits de propriété intellectuelle constitue également une source importante de litiges transatlantiques. La menace de la mise en œuvre de la réglementation sur les sanctions tournantes (carrousel) reste présente. Enfin, le contentieux relatif à l'interdiction de la viande de bœuf traitée avec des hormones de croissance fait toujours l'objet de sanctions commerciales.

L'Union européenne s'oppose aux Etats-Unis sur plusieurs dossiers épineux révélant des divergences d'appréciation des règles commerciales multilatérales. Elle choisit le plus souvent de les soumettre à l'organe de règlement des différends de l'OMC, lorsque la négociation bilatérale échoue.

1. L'utilisation de procédures unilatérales

Les autorités américaines se réservent la possibilité de recourir à des procédures unilatérales (sections 301 et 301 *Spéciale* contre les pratiques commerciales déloyales, section *Super 301* relative aux problèmes de propriété intellectuelle), dont l'usage fragiliserait le mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

Suite à une plainte déposée par les Communautés européennes pour contester la Section 301, le groupe spécial a confirmé la nécessité d'une autorisation de l'Organe de règlement des différends avant la mise en œuvre de toute mesure de rétorsion. Il a reconnu que la Section 301 violait dans son principe les règles de l'OMC et rappelé que les Etats-Unis avaient pris l'engagement international de se conformer aux règles de l'OMC (dans le « Statement of Administrative action »), soumis par le Président au Congrès et approuvé par ce dernier.

2. L'utilisation des instruments de politique commerciale : mesures anti-dumping et droits compensatoires

Concernant l'utilisation des instruments de politique commerciale, l'année 2002 a été marquée par l'adoption par les Etats-Unis, le 5 mars, d'une mesure de sauvegarde à l'encontre des importations d'acier, qui répondait, dans un contexte électoral, aux demandes de la sidérurgie américaine. Adoptée pour trois ans, la mesure couvre quatorze produits et prévoit la mise en œuvre de droits de douane compris entre 6 et 30 %, additionnels au tarif préexistant, avec dégressivité automatique dès la deuxième année. **L'Union européenne pourrait perdre jusqu'à 2,5 milliards de dollars d'exportations d'acier vers les Etats-Unis et voir refluer vers elle l'acier à bas prix auquel le marché américain s'est fermé.**

L'Union a réagi sur trois terrains :

– plainte devant l'organe de règlement des différends de l'OMC contre la légalité de la mesure américaine (la décision n'interviendra pas avant avril 2003) et dépôt d'une liste de sanctions –pour un montant de 600 millions d'euros- sur des produits américains, applicables dans le cas où l'OMC conclurait en 2003 à l'illégalité des mesures américaines ;

– adoption, le 20 mars, d'une sauvegarde visant à prémunir le marché communautaire du risque de détournement des flux jusqu'ici absorbés par les Etats-Unis ;

– engagement d'une négociation avec les Etats-Unis sous menace de « contre-mesures » -d'environ 370 millions d'euros- afin de minimiser et rééquilibrer l'impact commercial des mesures américaines.

Cette négociation se déroule directement au niveau des entreprises (exemptions) et au niveau de l'Union (compensations). L'étalement des exemptions, octroyées par vagues, est une tactique américaine visant à diviser le front communautaire par une distribution opportune des faveurs aux Etats membres.

Fin septembre, l'Union a encore retardé la mise en œuvre de « contre-mesures », estimant inopportun de mettre en œuvre effectivement des rétorsions tarifaires : ce mécanisme doit permettre de maintenir sur les Etats-Unis la pression sans laquelle les exemptions et compensations n'ont guère de chance d'être accordées, jusqu'à ce que soit prise à l'OMC la décision espérée.

3. Les biais du régime fiscal des entreprises américaines exportatrices

Les Etats-Unis permettent à des entreprises de nombreux secteurs (machines électriques et non-électriques, chimie, aéronautique, agriculture...) de délocaliser une partie de leurs bénéfices liés à des exportations dans des structures fiscales -dites Foreign Sales Corporation (FSC), c'est-à-dire sociétés de vente à l'étranger- implantées la plupart du temps dans des paradis fiscaux, puis de rapatrier ces revenus sans payer d'impôt.

L'organe d'appel a confirmé, en **octobre 1999**, les conclusions du rapport du Groupe spécial selon lesquelles **le régime FSC constitue une subvention à l'exportation prohibée** par l'Accord sur les subventions et sur les mesures compensatoires et par l'Accord sur l'agriculture. Le délai raisonnable de **mise en conformité** avait été initialement fixé **au 1er octobre 2000**. Mais les Etats-Unis et l'Union européenne ont signé, le 29 septembre 2000, un accord de procédure aux termes duquel l'Union européenne s'engageait à ne pas demander l'autorisation de prendre des sanctions commerciales tant qu'un Groupe spécial ne s'était pas prononcé sur la mise en conformité du régime FSC.

Afin de mettre en conformité le régime fiscale américain avec les règles de l'OMC, une **loi** sur le remplacement du régime FSC a été signée par le Président Clinton le 15 **novembre 2000**. Le rapport du Groupe spécial sur la mise en œuvre a confirmé, en août 2001, que **cette loi était encore incompatible avec les dispositions de l'Accord** sur les subventions et sur les mesures conservatoires et de l'Accord sur l'agriculture. Les Etats-Unis ayant fait appel, **l'Europe a finalement obtenu gain de cause en janvier 2002 devant le tribunal d'appel**, dans le cadre de la procédure d'arbitrage à l'OMC.

Enfin, outre cette victoire juridique européenne, **l'OMC a confirmé en août 2002 la véracité de l'estimation européenne des dommages subis** : le montant de la subvention déguisée que constitue le système FSC est évalué à **4 milliards de dollars**. Par le montant du préjudice évalué, ce conflit est le plus important dans l'histoire de l'OMC.

La Commission européenne a transmis aux Etats membres le mois dernier une liste provisoire des secteurs qui seraient frappés par des restrictions aux importations en provenance des Etats-Unis au titre des sanctions qu'elle est habilitée à prendre contre les subventions fiscales américaines aux FSC. Cette liste comprend une centaine de produits -électroniques, chimiques, alimentaires, textiles...-, dont l'Europe est faiblement dépendante à l'égard des Etats-Unis et pour lesquels il existe des sources alternatives. Néanmoins, **l'espoir affiché reste que le gouvernement américain modifie son système fiscal et que ces sanctions n'aient pas à s'appliquer**. En effet, les pays membres de l'Union européenne craignent les répercussions pour leurs économies de surtaxes massives sur les importations américaines ; en outre, certaines multinationales européennes ont des activités qui profitent du système FSC.

4. Les restrictions liées au principe d'extraterritorialité

Le Congrès a adopté en 1996 des textes visant à faire pression sur les principaux partenaires commerciaux des Etats-Unis pour les amener à infléchir leur politique à l'égard de Cuba, de l'Iran et de la Libye, et à isoler davantage ces pays, déjà soumis à embargo américain. L'Union européenne a condamné la portée extraterritoriale de ces législations restrictives aux échanges et aux investissements avec les pays soumis à embargo américain (loi Helms-Burton qui vise les échanges des pays tiers avec Cuba, loi d'Amato qui étend l'embargo commercial aux investissements réalisés par des sociétés non américaines dans le domaine des hydrocarbures avec l'Iran et la Libye). Elle a adopté un règlement «anti-embargo» en novembre 1996 pour protéger les opérateurs européens contre les effets extraterritoriaux de ces législations. Récemment, l'Union a déploré la décision du Congrès américain, en date du 27 juillet 2001, de prolonger pour une durée de cinq ans l'embargo commercial établi par la loi d'Amato.

5. Les lacunes dans la protection des droits de propriété intellectuelle

Malgré l'existence d'un système de protection des droits de propriété intellectuelle poussé et rigoureusement appliqué, les difficultés suivantes ont été identifiées :

– **lacunes dans la protection des droits moraux et des droits connexes** : certains établissements américains sont exemptés du paiement de droits pour la diffusion d'œuvres musicales européennes. Dans le cadre d'une plainte déposée au titre du « règlement sur les obstacles au commerce » (ROC), le Comité ROC a déféré cette exemption devant l'organe de règlement des différends. Celui-ci a confirmé que l'essentiel des dispositions en cause était contraire aux obligations de l'accord ADPIC de l'OMC. Les recommandations du groupe spécial sont en phase de mise en œuvre par les Etats-Unis. Le processus devait être achevé avant le 31 décembre 2001, mais il semble accuser du retard ;

– **restriction dans la protection des marques et des noms commerciaux** (affaire « Pernod Ricard-Havana Club ») : les Communautés européennes et leurs Etats membres ont contesté, devant l'organe de règlement des différends, la législation américaine, qui empêche, sous certaines conditions, l'enregistrement ou le renouvellement des marques commerciales identiques ou similaires à celles se rapportant à des entreprises ou des avoirs confisqués par le gouvernement cubain le 1er janvier 1959, et qui interdit aux tribunaux des Etats-Unis de reconnaître une revendication de droits sur une telle marque. **Le 2 janvier 2002, l'organe d'appel a conclu que le refus d'accès aux tribunaux constituait une violation de l'accord ADPIC de l'OMC, et notamment du principe du traitement national¹.** Les Etats-Unis ont annoncé le 19 février 2002 devant l'organe de règlement des différends leur intention de se mettre en conformité ;

– **circulation de produits contrefaits** (notamment dans les secteurs de la parfumerie et de la maroquinerie) **et présence d'usurpations d'appellations de vins français**. Certains vins (Champagne, Moselle, Sauternes, notamment) sont en effet pénalisés par la circulation d'appellations usurpées dites semi-génériques. Des discussions entre l'Union européenne et le gouvernement américain sont actuellement en cours afin d'obtenir un accord global sur l'élimination des usurpations de vins.

¹ *Ce principe garantit une égale protection des droits de propriété intellectuelle : un Etat doit régir de la même façon les produits importés et les produits nationaux similaires.*

B. CAS DÉFENSIFS

L'Union européenne se trouve en position d'accusée sur plusieurs dossiers agricoles.

1. Le contentieux « boeuf aux hormones »

A la suite d'une procédure entamée devant l'OMC par les Etats-Unis et le Canada, la réglementation communautaire interdisant l'utilisation d'hormones de croissance dans la production de viande bovine a été jugée le 19 août 1997 non conforme à l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC. Cette décision a été confirmée en appel le 16 janvier 1998, mais avec des nuances suffisantes pour laisser à la Communauté la possibilité de conduire une nouvelle évaluation des risques, destinée à justifier le maintien de son interdiction. Ne disposant que d'un délai de quinze mois, elle n'a toutefois pas pu achever à temps les dix-sept études scientifiques qu'elle avait lancées. Aussi l'organe de règlement des différends de l'OMC a-t-il autorisé, à compter du 29 juillet 1999, les Etats-Unis et le Canada à appliquer des **mesures de rétorsion** sur certains produits exportés par la Communauté. Se traduisant par des droits de douane de 100 %, ces mesures portent sur 116,8 millions de dollars d'exportations communautaires pour les Etats-Unis et sur 7,7 millions de dollars pour le Canada. **Les principaux produits français touchés sont la moutarde, le roquefort, les oignons, les colles et adhésifs, la chicorée torréfiée, le foie gras, les boyaux et vessies d'animaux, le chocolat et les truffes.** La France subit à elle seule 24 % des sanctions américaines. **Notre rapporteur pour avis déplore cette situation, qui pénalise nombre de nos producteurs.**

Au vu des analyses du Comité scientifique sur les questions vétérinaires intéressant la santé publique, la Commission a adopté le 5 mai 2000 une proposition d'amendement de la directive « Hormones », visant à interdire définitivement l'oestradiole et à autoriser provisoirement cinq autres hormones.

Cette proposition doit être approuvée par le Conseil et par le Parlement européen. Dans cette attente, l'Union européenne avait pris des contacts informels avec les Etats-Unis pour juger de leur intérêt à accepter la transformation des mesures de rétorsions en compensations tarifaires pour les importations américaines de viande bovine non traitée aux hormones. La crise de l'ESB, associée à la longueur du délai nécessaire aux industriels américains pour mettre en place une production de viande non traitée, a fait disparaître l'espoir d'un règlement amiable de ce litige.

La réussite de la mise en œuvre de l'accord amiable intervenu dans le contentieux « bananes » a toutefois permis de relancer, le 26 juillet 2001, les discussions avec les Etats-Unis en vue d'un accord sur des compensations tarifaires provisoires.

De fait, la situation, un an plus tard, n'a pas évolué. Les mesures de rétorsion sont toujours en vigueur. En effet, l'accord visé n'a pu être obtenu. La mise en place de compensations, par exemple sous la forme d'importations de viandes non hormonées, impliquerait dans ce cas :

– que les Etats-Unis soient prêts à mettre en place une ségrégation entre deux filières de viandes hormonées/non hormonées, ce qui est loin d'être assuré aujourd'hui ;

– que l'Europe accepte l'éventualité d'octroyer aux Etats-Unis un contingent d'importations de viande bovine non hormonée. La Commission européenne a engagé des discussions exploratoires en ce sens, mais leur issue reste incertaine en l'état actuel de la filière bovine, éprouvée par les crises de l'ESB et l'épidémie de fièvre aphteuse.

2. Cas potentiels

Parmi les sujets de friction entre les deux rives de l'Atlantique, deux sont susceptibles de donner lieu à une plainte devant l'OMC, l'un offensif, l'autre défensif.

a) Le « Farm Bill » de mai 2002

Le premier concerne le « **Farm Security and Rural Investment Act** » adopté aux Etats-Unis en mai 2002. Cette nouvelle loi d'orientation agricole américaine pour la période 2002-2007 confirme l'orientation très interventionniste de la politique agricole américaine, constatée depuis l'adoption du « Fair Act » en 1996.

Ce dernier avait pour objectif initial de favoriser les mécanismes de marché dans le secteur agricole et de réduire les dépenses budgétaires. Toutefois, les années 1996-2000 ont été marquées par une augmentation des stocks, en dépit de la baisse des prix des produits de base, et par une augmentation de la part des transferts publics dans les revenus agricoles. Le soutien public à l'agriculture a été multiplié par six au cours de cette période.

Le FSRIA prolonge cette évolution. Il prévoit notamment :

– une **augmentation substantielle des soutiens financiers accordés aux grandes cultures** : en plus des prix garantis (« loan rates ») et des paiements directs découplés, des paiements contracycliques (« counter-cyclical support payments ») pourront désormais être versés sur une base

régulière, alors qu'ils relevaient jusqu'à maintenant de mesures d'urgence adoptées annuellement ;

– **l'augmentation des mesures de soutien ayant un effet sur la production** : augmentation du niveau des « loan rates », particulièrement dans le secteur des céréales, éligibilité des oléagineux (notamment du soja) à la totalité de la panoplie des soutiens aux grandes cultures, mise en place d'un programme de soutien pour les arachides... ;

– **l'extension des programmes de soutien aux produits laitiers et au sucre.**

Le FSRIA définit les financements pour dix ans, c'est-à-dire jusqu'en 2012. Les estimations prévoient une augmentation de budget de 73,5 milliards de dollars sur la période, soit une **augmentation de 78 %, portant le budget total à 180 milliards de dollars.** Celles-ci reposent cependant sur des hypothèses de prix de marché parfois jugées optimistes. Une situation moins favorable pourrait se traduire par une augmentation plus conséquente du budget agricole.

• **Le Farm Bill aura nécessairement des répercussions sur les échanges et sur les prix mondiaux.**

Le mécanisme des aides contra-cycliques encouragera les agriculteurs à continuer de produire même en cas de situation durablement excédentaire, avec un effet dépressif sur les prix mondiaux.

Cet effet dépressif aura deux **conséquences.** La première portera **sur les importations américaines.** Bénéficiant d'une garantie de revenus, les producteurs américains pourront se contenter de prix de marché qui seront négociés à un niveau assez bas par les industries de transformation. La production locale pourra donc, dans plusieurs secteurs, évincer progressivement les importations.

Sur les marchés mondiaux également, les Etats-Unis pourront continuer d'écouler leurs excédents à bas prix, concurrençant les producteurs des pays en développement sur leurs propres marchés, les prix garantis (« loan rates ») s'apparentant alors à une forme de subvention à l'exportation.

• **La question de l'impact de cette loi agricole sur l'architecture (les « boîtes ») du futur accord agricole de l'OMC reste ouverte.**

La nouvelle loi agricole américaine pourrait avoir des conséquences sur le respect des engagements américains à l'OMC au titre de l'accord actuel.

La mesure globale de soutien (MGS)¹ des Etats-Unis est plafonnée à 19,1 milliards de dollars. Les soutiens internes pour les années 1999 et 2000, qui n'ont pas encore été notifiés à l'OMC, pourraient atteindre, selon l'administration américaine, plus de 80 % de ce plafond (contre 29 % en 1997 et 50 % en 1998). Même si le nouvel accord sur l'agriculture à l'OMC ne sera finalisé qu'en 2005, les Etats-Unis pourront difficilement accepter des engagements qui seront clairement contradictoires avec leur loi agricole.

Deux paramètres détermineront la capacité des Etats-Unis à respecter les disciplines de l'OMC :

– d'une part, les **notifications des mesures contra-cycliques et des paiements fixes découplés** ; les Etats-Unis pourraient être tentés de les classer en « **boîte verte**² » ou de jouer sur la **clause de minimis**³ pour les exempter d'engagements de réduction ;

– d'autre part, le volume des dépenses américaines ne peut être évalué à l'avance, les paiements contra-cycliques et les marketing loans dépendant de l'évolution des cours des produits de base. Une forte diminution des prix de marché des produits agricoles se traduirait mécaniquement par une augmentation des dépenses et, potentiellement⁴, par un dépassement du niveau de minimis maximal autorisé. Une plainte pourrait alors être déposée à l'OMC par l'Union européenne.

b) Les OGM

Le second cas potentiel à l'OMC concerne les organismes génétiquement modifiés (OGM). La pression américaine sur l'Europe va croissant depuis de nombreux mois. L'Europe refusant d'ouvrir ses frontières aux OGM tant que le système d'étiquetage et de traçabilité n'est pas finalisé, le récent Conseil des ministres sur l'environnement du 17 octobre 2002 a aiguisé l'impatience américaine.

En effet, lors de ce Conseil, et de manière assez inattendue au regard des propos très confiants du commissaire européen chargé de la consommation, M. David Byrne, les Etats membres ne sont pas parvenus à se

¹ Ensemble des soutiens internes soumis à engagement de réduction car ayant des effets de distorsion sur les échanges.

² Les différentes catégories de soutien interne dans le cadre de l'accord sur l'agriculture à l'OMC sont réparties entre les boîtes suivantes :

– boîte verte : soutiens dont les effets de distorsion sur les échanges sont nuls ou minimes ;

– boîte bleue : versements directs au titre de programmes de limitation de la production, qui sont partiellement découplés de la production et ne font pas l'objet de réduction ;

– boîte orange : soutiens ayant des effets de distorsion sur les échanges qui font l'objet d'engagements de réduction de la part des pays concernés.

³ La clause des minimis exempte notamment d'engagements de réduction les mesures de soutien « autres que par produit » (non ciblées sur un produit spécifique) comptant pour moins de 5% de la valeur de la production agricole totale.

⁴ Cette probabilité a été évaluée à 19 % par le Food and agricultural Policy Research Institute.

mettre d'accord sur les directives relatives à l'étiquetage des OGM. **Le moratoire européen n'a donc pu être levé, si bien que l'horizon se recule une nouvelle fois pour les Etats-Unis, qui estiment que la fermeture actuelle de l'Europe représente pour leur pays un préjudice de 4 milliards de dollars.** Il est donc probable que ce conflit latent sera porté devant l'OMC dans les prochains mois.

CHAPITRE III

UN COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS RALENTI MAIS DE NOUVEAU EXCÉDENTAIRE

Le projet de budget du commerce extérieur pour 2003 s'inscrit dans le contexte d'un repli du commerce international et d'un retour à l'excédent commercial français, excédent qui pourrait se consolider en 2003.

I. CONTRACTION DES ÉCHANGES ET STABILISATION DES PARTS DE MARCHÉ

Pour le commerce mondial comme pour le commerce extérieur de la France, l'année 2001 a été caractérisée par un **brutal ralentissement de la croissance des échanges** (+ 0,3 % pour les exportations françaises et - 1,7 % pour les importations, contre respectivement + 14,3 % et + 21,6 % en 2000). La balance commerciale française FAB/FAB s'est trouvée nettement améliorée, en raison du moindre ralentissement des exportations : **un excédent commercial de 3,3 milliards d'euros succède au déficit¹ équivalent**

¹ La France a enregistré en 2000 un déficit commercial de 3,4 milliards d'euros, selon les nouvelles modalités de comptabilisation des douane : depuis septembre 2001, les importations sont comptabilisées en valeur FAB (franco à bord) au lieu de CAF (coût assurance fret), afin de les rendre plus facilement comparables aux exportations, toujours calculées en valeur FAB. L'excédent de 2 milliards d'euros de 2000 s'est ainsi transformé en déficit...

enregistré l'an passé. Cette évolution relève avant tout de facteurs conjoncturels, nos ventes ayant été freinées par le fléchissement de la demande mondiale émanant de nos principaux partenaires, malgré le maintien du bon niveau de notre compétitivité. Si la demande intérieure française est restée relativement soutenue, un comportement de déstockage massif, la baisse du prix des matières premières et la compression des achats interindustriels, largement imputable au retournement du secteur des nouvelles technologies, expliquent le recul de nos importations.

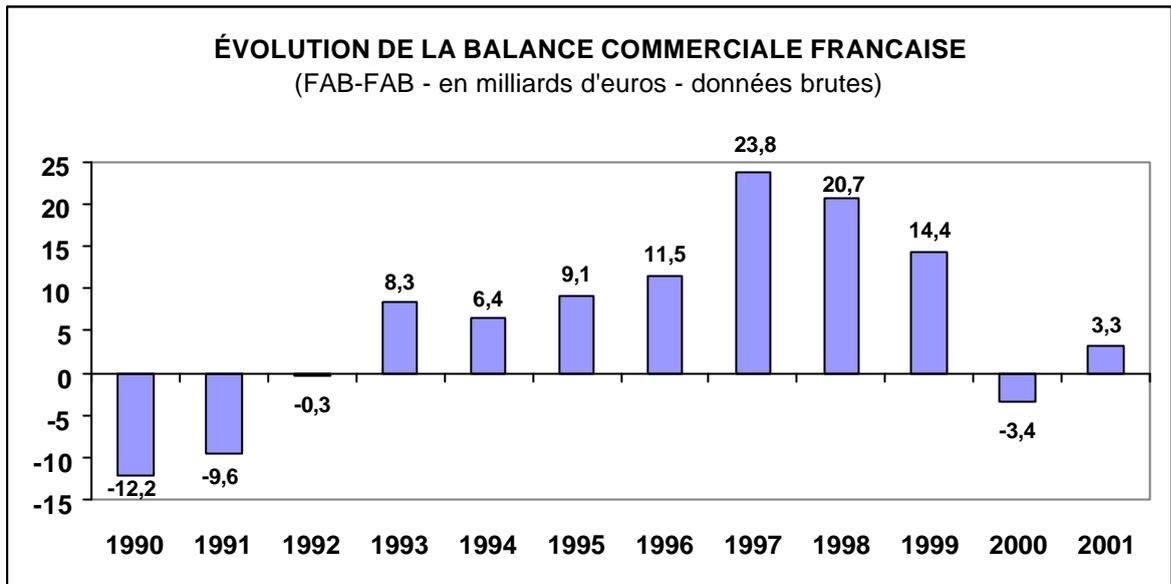
A. UN EXCÉDENT MODESTE ET DES PARTS DE MARCHÉ FRAGILISÉES

1. Stagnation des flux d'échanges mais retour de l'excédent

La stagnation des échanges en moyenne annuelle recouvre une forte progression à la fin de l'année 2000 puis une érosion qui s'est accélérée à l'automne 2001, après les attentats du 11 septembre. Au début de l'année, **le maintien des ventes de biens d'équipement et de l'industrie automobile a compensé le recul des exportations de biens intermédiaires, et ainsi limité le recul des échanges de l'industrie civile, dont le solde progresse de 8,9 milliards d'euros et constitue un facteur essentiel d'amélioration de notre solde commercial.**

A l'importation, les biens de consommation et l'industrie automobile atténuent la baisse générale amorcée au premier trimestre. A partir du mois de septembre, les échanges ont accusé un choc brutal à la baisse dans toutes les branches aussi bien à l'importation qu'à l'exportation. Les ventes de l'industrie automobile sont les dernières à reculer, la baisse du dernier trimestre effaçant les effets d'un troisième trimestre particulièrement élevé.

La valeur des importations (ou des exportations) est dite FAB quand elle comprend le coût départ-usine et le coût transport du lieu de production au poste frontière (chargement du navire compris quand il s'agit d'exportations par voie maritime). Elle est dite CAF lorsque la valeur FAB des marchandises est augmentée du coût total du transport et des assurances, en mer ou à travers des pays tiers, jusqu'à la frontière nationale du pays importateur.



Source : Douanes

L'apparition de l'excédent en 1993, son augmentation entre 1995 et 1997, son maintien à de bons niveaux en 1998 et 1999 et sa disparition en 2000 ne peuvent être dissociés du décalage conjoncturel entre la France et ses partenaires, même s'il n'explique qu'une partie des évolutions.

La modeste réapparition de l'excédent en 2001, alors que la bonne tenue de notre demande interne ainsi que le net fléchissement de la demande externe –notamment allemande– du fait du ralentissement économique n'y prédisposaient pas, atteste du maintien d'une bonne compétitivité des produits français.

2. Une compétitivité des produits français encore bonne mais menacée par la hausse des prix à l'exportation

Après la mise en place de la monnaie unique, début 1999, les pays de la zone euro avaient bénéficié d'une nette amélioration de leur compétitivité-prix, notamment sous l'effet d'une forte dépréciation de l'euro face au dollar. Le Centre d'Observation Economique (COE) estime¹ que la valeur de l'euro s'est globalement redressée de l'ordre de 20 % entre début 1999 et fin 2000.

¹ Dans un ouvrage paru en juin 2002, *Les entreprises françaises*, éd. Economica.

Or, entre le quatrième trimestre 2000 et le quatrième trimestre 2001, ces pays ont globalement perdu, selon le COE, environ 9,3 % de compétitivité-prix. En effet, l'euro s'est apprécié d'environ 20 % contre le yen au cours du mois de décembre 2000 pour se stabiliser à ce niveau jusqu'à fin 2001. L'euro a également cessé de se déprécier face au dollar et à la livre.

A cet environnement de change défavorable à notre compétitivité, sont venus s'ajouter deux autres facteurs : d'une part, une nette accélération des coûts salariaux unitaires, en hausse de 4,7 % sur un an au quatrième trimestre 2001, reflétant l'entrée dans la phase baissière du cycle de productivité ; **d'autre part, une reconstitution, par les industriels français, de leurs marges à l'exportation** –contrastant avec les efforts de compression durant l'année 2000–, jusqu'à l'automne 2001.

Ainsi, **pour les seuls produits manufacturés**, les prix français à l'exportation étaient en hausse de 1 % sur un an au quatrième trimestre 2001, alors que les prix à la production augmentaient seulement de 0,4 %. La compétitivité-prix des produits industriels français s'est ainsi dégradée d'environ 5,9 % entre le quatrième trimestre 2000 et le quatrième trimestre 2001, ce qui représente un recul plus marqué que pour les produits allemands. Toutefois, en moyenne annuelle, notre compétitivité-prix est restée globalement stable, progressant de 0,5 %, contre + 7,7 % en 2000 et + 2 % en 1999. **L'amélioration de la compétitivité-prix française s'est ainsi interrompue en 2001.**

Le tassement de nos exportations depuis la fin de l'année 2000 traduit avant tout l'affaiblissement de la demande mondiale. En effet, l'érosion de la compétitivité-prix des pays de la zone euro n'a pas empêché ces derniers de prolonger leurs gains de parts de marché jusqu'à la mi-2001. Toutefois, l'évolution récente a été moins favorable, ce qui laisse à penser que les mouvements de prix décrits ci-dessus commencent à influencer sur nos performances à l'exportation.

Ainsi, après avoir plutôt bien résisté jusqu'au troisième trimestre, **les parts de marché de la France se sont nettement affaiblies en fin d'année 2001.** Calculée relativement aux exportations des principaux pays industrialisés, la part de marché de la France en volume, qui n'est pas affectée par la valorisation des marchandises échangées, s'infléchit pour s'établir à 7,6 % à l'issue du premier semestre 2002, au niveau moyen observé au cours des dix dernières années. La France, faiblement positionnée sur quelques zones dynamiques comme les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), profite moins que certains de ses partenaires de la demande soutenue de ces pays alors qu'elle souffre de la faiblesse de la demande de l'Allemagne, son premier partenaire. De plus, elle a été pénalisée par la faiblesse des livraisons aéronautiques en début d'année. Mais il ne fait pas de doute que **la moindre compétitivité-prix de nos exportations a contribué, avec retard, au fléchissement de notre part de marché en volume.**

PARTS DE MARCHÉ MONDIALES EN VALEUR (EN %)

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
France	6,2	6,3	5,9	5,9	5,9	5,7	5,4	5,8	5,7	5,1	5,2
Allemagne	11,5	11,4	10,1	10,0	10,2	9,7	9,2	9,9	9,5	8,6	9,2
Royaume-Uni	5,3	5,1	4,8	4,8	4,7	4,8	5,0	5,0	4,8	4,4	4,4
Italie	4,8	4,7	4,5	4,5	4,6	4,7	4,3	4,5	4,1	3,7	3,9
Etats-Unis	12,0	11,9	12,3	12,0	11,4	11,6	12,4	12,4	12,3	12,2	11,9
Japon	9,0	9,0	9,6	9,3	8,7	7,6	7,6	7,1	7,3	7,5	6,6

Source : OMC

La compétitivité des produits français ne s'appuie pas uniquement sur leur prix : dans le commerce international, et de plus en plus au sein de la zone euro en raison de la convergence des prix, les aspects hors prix des produits constituent désormais un critère discriminant au moment de l'acte d'achat. Comme l'illustre l'enquête du Centre d'Observation Economique, les produits français semblent avoir une bonne image auprès des importateurs des principaux pays européens, du fait de leur qualité, de leur ergonomie et « design », de leur caractère innovant, de la notoriété des marques françaises, et de la performance des réseaux de distribution (brièveté des délais de livraison, efficacité des services commerciaux et après-vente). Il faut toutefois relever que, notamment pour les biens d'équipement électriques et mécaniques, l'innovation des produits français est largement moins appréciée que celle des produits allemands, américains et japonais. On peut en conclure que **la consolidation du rang de la France en matière de compétitivité hors prix passe par un effort accru en recherche et développement.**

B. DES PERFORMANCES INDUSTRIELLES PLUTÔT QU'AGRICOLES, RÉSULTAT D'UNE SPÉCIALISATION RÉUSSIE EN AUTOMOBILE ET AÉRONAUTIQUE

L'essentiel du redressement de notre solde commercial s'explique par l'évolution favorable de notre solde industriel civil. Dans un contexte de baisse des cours du pétrole, le déficit énergétique ne s'améliore que légèrement (de 0,7 milliard d'euros) en raison du dynamisme de la demande intérieure. Enfin, les effets des crises sanitaires pèsent toujours sur nos exportations agricoles, et le solde des produits agro-alimentaires s'est dégradé de 1,8 milliard d'euros.

1. Un excédent industriel concentré sur l'automobile et l'aéronautique

La réapparition de l'excédent commercial français tient surtout à la bonne tenue des exportations de notre industrie civile (+ 1 %), malgré le fléchissement de la demande mondiale, ainsi qu'à la baisse des importations dans cette branche (- 2,3 %).

Les secteurs où la France dispose traditionnellement d'avantages comparatifs (automobile, biens d'équipement et en particulier construction aéronautique et spatiale) ont d'ailleurs vu leur excédent progresser en 2001, comme ils l'avaient déjà fait en 2000. Ces bons résultats ont compensé les **déficits persistants liés aux échanges de biens de consommation** -déficit pourtant réduit de 2 milliards d'euros et atteignant 5 milliards d'euros- **et de biens intermédiaires** -déficit de 2,4 milliards d'euros, deux fois inférieur à celui de l'an passé.

- Après la nette détérioration des comptes énergétiques en 2000 due à l'alourdissement de notre facture pétrolière, **notre déficit énergétique s'est réduit d'environ 0,7 milliard d'euros en 2001** pour atteindre 22,8 milliards d'euros. En dépit d'une demande de pétrole soutenue par la poursuite du mouvement de reconstitution des stocks, l'orientation à la baisse des cours pétroliers au dernier trimestre 2001 a permis de réduire la valeur de nos achats. Le prix du Brent est revenu en moyenne à 24,4 dollars par baril en 2001, après 28,3 dollars par baril en 2000. Sur l'ensemble de l'année, nos importations énergétiques se sont contractées de 3,6 %, après une hausse de près de 80 % en 2000.

La réduction de notre déficit énergétique devrait se poursuivre en 2002 : en effet, malgré la hausse des cours du Brent du fait des tensions au Proche et Moyen-Orient et de la résorption de l'excès d'offre pétrolière, les achats énergétiques devraient se stabiliser à la faveur du ralentissement économique, d'un début de déstockage et d'une appréciation de l'euro par rapport au dollar.

- **Contraction prononcée des échanges de biens d'équipement et de biens intermédiaires**

Les échanges du secteur des biens intermédiaires ont été les plus affectés par le retournement de la conjoncture, qui a induit un ralentissement de la demande des entreprises et un déstockage particulièrement prononcé dans ce secteur. Les importations ont chuté de 6,6 % et les exportations de 2,9 %, ce qui a réduit le déficit sur ce secteur de 4,3 à 2,5 milliards d'euros.

Les échanges de biens d'équipement ont également **pâti du ralentissement de l'activité économique**, notamment les produits liés aux NTIC. Les importations ont ainsi reculé de 1,7 %, les **exportations ne s'accroissant que de 0,4 % malgré la bonne tenue des ventes d'Airbus (+ 16,8 %)**. L'excédent s'est trouvé gonflé, passant de 1,7 à 8,3 milliards d'euros.

- Réduction du déficit des **biens de consommation**

Le secteur des biens de consommation a connu un ralentissement plus tardif que les autres, si bien que les exportations sont restées soutenues (+ 8,2 %), notamment dans le secteur pharmaceutique, tandis que les importations augmentaient de 2,9 %. Le déficit s'est donc réduit de 7,1 à 5 milliards d'euros.

- Hausse des exportations **automobiles**

Malgré la faible croissance du marché européen (stagnation des immatriculations européennes, mais hausse de 5,7 % en France), les exportations automobiles sont restées vigoureuses (+ 4,5 %). En effet, **le recul de nos ventes vers l'Union européenne a été largement compensé par le dynamisme des exportations à destination des zones émergentes** (PECO, Amérique centrale et Asie). La croissance des importations automobiles a été à peine plus faible (+ 2,4 %).

- Echanges en recul de **NTIC**

Ce secteur a particulièrement souffert du surinvestissement passé en nouvelles technologies. En 2001, les flux commerciaux de NTIC ont fléchi d'environ 15 % (à l'exportation comme à l'importation), si bien que **la baisse de nos achats de NTIC expliquerait environ un tiers du ralentissement des importations totales**.

2. Un excédent agro-alimentaire en diminution, affecté par les crises sanitaires

Dans le secteur agroalimentaire, nos exportations se sont contractées de 3 % en raison du net repli de nos ventes de produits agricoles, les ventes des industries agroalimentaires ne reculant que

faiblement. Cette correction s'explique principalement par **l'effondrement des échanges de bovins vivants et de viande bovine (- 35 %)**, dû à la succession des crises sanitaires (ESB, fièvre aphteuse). Les importations agroalimentaires ont légèrement progressé (+ 2,3 %), si bien que notre excédent agroalimentaire est revenu de 9,4 à 7,5 milliards d'euros.

C. UN REcul DES ÉCHANGES PARTICULIÈREMENT MARQUÉ AVEC L'UNION EUROPÉENNE

En raison du **fléchissement** progressif de l'activité en Europe, nos exportations **vers l'Union européenne –surtout l'Allemagne–** ont reculé de 1,7 % et nos importations de 2,1 %, les moindres tensions sur notre appareil productif permettant de faire face plus facilement à la demande intérieure.

Le **commerce avec les grands pays industrialisés** (Etats-Unis, Japon) s'est avéré également **peu dynamique**. Les ventes à destination des Etats-Unis ont progressé de seulement 2 %, grâce aux secteurs où nous disposons d'avantages comparatifs (pharmacie, automobile, parfumerie), et les importations de 0,2 %, ce qui a ramené de 1,3 à 0,8 milliard d'euros notre déficit bilatéral.

Les ventes aux pays émergents ont conservé un certain dynamisme (+ 5,8 %), notamment vers le Proche et le Moyen-Orient (+ 20,9 %), les pays émergents d'Asie (+ 11,9 %) et les PECO/CEI (+ 15,5 %), **en particulier la Russie (+ 30,5 %)**. En dehors de ces pays, les performances ont été plus disparates : les exportations vers l'Amérique latine sont restées relativement soutenues (+ 7,3 %) malgré l'effondrement des ventes à destination de l'Argentine (- 27,4 %). **Nos exportations vers les pays tirant essentiellement leurs recettes des matières premières non pétrolières ont reculé en raisons de la chute des cours. De même,** les échanges **avec les pays industrialisés d'Asie** se sont le plus souvent fortement ralentis, ces pays ayant particulièrement souffert de l'ajustement intervenu dans les nouvelles technologies, si bien que notre déficit avec le continent asiatique diminue, ce qui n'était pas arrivé depuis 1994. Nos importations de Chine ont toutefois poursuivi leur croissance, à un rythme plus modéré, faisant de ce pays notre premier fournisseur en Asie.

D. DES PERSPECTIVES INCERTAINES POUR 2002

Début 2002, la reprise des échanges de la France est heurtée, reflétant les incertitudes liées au redémarrage de l'activité mondiale. En

effet, les bons résultats du premier trimestre n'ont pas été confirmés le trimestre suivant, de sorte qu'au premier semestre de cette année, nos exportations sont quasiment stables, tandis que nos importations fléchissent (- 1,8 %). Ainsi, l'excédent commercial s'établit à 6,2 milliards d'euros, après 3,7 milliards d'euros le semestre précédent.

Si les ventes de produits agroalimentaires -notamment bovins- et de biens de consommations sont relativement soutenues, **les échanges de biens intermédiaires et de biens d'équipement, handicapés par un secteur des NTIC encore convalescent, tardent à se redresser.** Or ces derniers jouent traditionnellement un rôle d'entraînement sur le reste des échanges en période de reprise...

Les flux commerciaux **avec les PECO** et l'Asie émergente, qui témoignent toujours d'une certaine vigueur, contrastent avec le faible dynamisme des échanges avec les pays de l'Union européenne et les Etats-Unis. Ils suggèrent l'importance des flux commerciaux intra-groupes au sein des multinationales.

Après une année de transition, les échanges **avec l'Afrique**, au premier semestre 2002, repartent à la hausse (+ 1,9 % à l'exportation et - 0,2 % à l'importation), notamment grâce à la reprise de nos flux commerciaux avec l'Algérie et au raffermissement du cours des matières premières.

II. UNE STRATÉGIE COMMERCIALE À AFFINER

A. QUELLE SPÉCIALISATION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE ?

1. Une spécialisation industrielle et agroalimentaire sur des secteurs qui ne sont pas les plus porteurs

● La typologie des échanges mondiaux oppose les produits issus des nouvelles technologies, en phase de décollage, et les industries plus anciennes, d'un poids plus important mais en déclin relatif. **Si la France enregistre des réussites dans les télécommunications et l'aéronautique, elle n'est pas toujours bien orientée sur les secteurs les plus dynamiques.**

De fait, les **secteurs ayant enregistré la plus forte croissance sur la décennie écoulée sont l'informatique, les biens d'équipement électriques mais surtout l'électronique et les télécommunications**, avec des taux de progression compris entre 150 % et 320 % sur dix ans¹ ! Sur ces différents produits, la France a enregistré des reculs plus ou moins prononcés de sa position concurrentielle.

Quant aux secteurs traditionnels d'exportation de la France, leur croissance a été moindre et leur poids a eu tendance à régresser dans les échanges mondiaux : +36 % pour **l'agroalimentaire**, dont la part dans le commerce mondial a décliné de 2,8 points depuis 1991 (à 7,1 %) et qui a été supplanté en 2000 par les biens d'équipement industriels (+ 56 %) ; et + 74 % pour **l'automobile**, principal produit échangé avec 10,7 % du commerce mondial.

Mais, sur ces secteurs, les positions de la France sont également contestées. Si elle reste le deuxième exportateur mondial de produits agroalimentaires, sa part a décliné de près de trois points en dix ans (à 8,3 % des exportations mondiales). On peut d'ailleurs noter que, sur la période, la part des produits des industries agroalimentaires s'est nettement accrue au détriment des produits agricoles. Ainsi, les **matières premières agricoles** ne représentent plus aujourd'hui que 28 % de nos exportations agroalimentaires, contre 36 % en 1990.

Par ailleurs, la France est devenue le cinquième fournisseur mondial de machines pour l'industrie (5,2 % en part, soit - 0,9 point) et d'automobiles (7,1 %, soit - 1,5 point). **Toutefois, il faut reconnaître que la part française a progressé dans l'aéronautique** (la France étant le deuxième fournisseur mondial, occupant 13,9 % du marché, soit un gain de 0,8 point). Mais la très grande concentration de son avantage en produits technologiques sur l'aéronautique et le spatial représente une **fragilité** pour notre pays.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité de l'actuelle spécialisation sectorielle française. Entamer une réflexion sur ce point lui paraît répondre à une nécessité stratégique.

Il relève que la France reste spécialisée sur des secteurs héritiers de la deuxième révolution industrielle et semble négliger de **se positionner sur les secteurs d'avenir que sont les biotechnologies et le numérique**, qui sont pourtant des secteurs adaptés à nos avantages comparatifs (employant une main d'œuvre qualifiée et bien payée) et susceptibles, par ailleurs, d'apporter des gains de productivité. Quels doivent être les secteurs d'excellence français pour l'avenir ?

¹ Source : le MOCI, n°1536, 7 mars 2002.

2. Une présence insuffisante sur les marchés à fort potentiel

Un autre axe d'analyse des performances françaises durant la dernière décennie est la segmentation des principaux pays importateurs en marchés porteurs ou en déclin relatif.

La prépondérance du **marché américain** s'impose : ses importations ont progressé de 150 % en dix ans pour représenter 19,4 % des achats mondiaux en 2000. Dans son sillage, se sont développées les importations du Canada (sixième importateur avec 3,7 %) et surtout du Mexique (2,9 %), qui a quintuplé ses achats et s'est propulsé au rang de dixième importateur mondial.

Les parts françaises sont malheureusement en recul relatif sur cette zone : les produits français représentent 2,4 % des importations américaines, soit une baisse de 0,3 point en dix ans, 1,2 % des achats canadiens (- 0,8 point) et 0,9 % des importations mexicaines (- 1,3 point).

Une autre zone en progression est l'Asie, où la Chine et Hong Kong sont devenus respectivement huitième et neuvième importateurs mondiaux (3,5 % et 3,3 % respectivement, en progrès de 1,7 point et 0,4 point). **Les parts françaises sont en déclin relatif, à l'exception notable de la Malaisie** (+ 0,3 point à 1,7 %).

A l'opposé de ces marchés en croissance, se trouvent les pays de l'Union européenne. S'ils constituent toujours la première zone d'échanges avec un peu plus du tiers du commerce mondial, celle-ci est en déclin : dans les importations mondiales, la part de l'Allemagne, deuxième pays importateur mondial, a reculé de 3 points (7,7 %) tandis que le Royaume-Uni (quatrième avec 5,1 %), la France (cinquième avec 4,8 %) ou l'Italie (septième avec 3,6 %) ont perdu de 0,7 à 1,6 point chacun. Sur ses principaux marchés, la France a perdu des parts en dix ans : - 2,7 points en Allemagne (à 9,6 % des importations), - 1,5 point au Royaume-Uni (à 7,8 %) et - 3 points en Italie (à 11,2 %).

Si la France a fait des efforts, elle les a portés sur les marchés tiers, notamment d'Europe de l'Est et d'Amérique du Sud, dynamiques dans la demande, mais de taille relativement limitée.

Là aussi, votre rapporteur pour avis encourage le gouvernement à étudier puis définir les priorités géographiques de notre commerce extérieur, en tenant compte à la fois de nos liens historiques, politiques ou culturels avec certains pays, mais aussi de leur croissance tendancielle et de leur poids relatif.

B. QUELLE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ POUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS ?

Développer la compétitivité du « site » France est un défi dont l'enjeu est de maintenir ou d'attirer sur notre territoire les activités les plus porteuses.

Cette compétitivité est l'affaire de tous : évolution de la formation, adaptation de la fiscalité, amélioration de la qualité des infrastructures...

Comme le dit M. Jean-Marie Gorse dans son projet d'avis présenté au Conseil économique et social en octobre 2002, **l'objectif consiste à « offrir aux investisseurs et aux talents, nationaux et étrangers, le meilleur rapport qualité (des infrastructures, de la main-d'œuvre, des services publics, des droits...)/prix (fiscal et social) ».**

Face à cet enjeu, M. Jean-Marie Gorse dégage neuf axes prioritaires :

① **Améliorer l'image de notre pays dans le monde** : il s'agit de mettre en évidence nos points forts, en mobilisant à cet effet nos relais à l'étranger (ambassades, missions économiques, bureaux de l'Agence française pour les investissements internationaux -AFII).

② **Promouvoir nos atouts** : situation géographique ; qualité des infrastructures de télécommunication, de transport et de logistique ; taille du marché ; évolution démographique ; proportion de personnes en âge de travailler ; recherche-développement ; marché financier.

③ **Mobiliser tous les acteurs** : monde économique, partenaires sociaux, administrations, pouvoirs publics nationaux et territoriaux.

④ **Développer et valoriser le capital humain** : l'amélioration tant de la qualification que des compétences de notre main-d'œuvre par un effort intense de formation est indispensable pour atteindre un équilibre satisfaisant du marché du travail, c'est-à-dire avec des salaires et une protection sociale qui répondent aux aspirations des salariés en France comme des attentes des étrangers susceptibles de venir travailler dans notre pays. Il faut que notre main-d'œuvre soit plus encore qu'elle ne l'est aujourd'hui recherchée pour sa qualité, mais aussi que la main-d'œuvre hautement qualifiée souhaite continuer à travailler en France afin d'éviter une fuite des cerveaux.

⑤ **Assurer « l'euro-compatibilité » de l'ensemble de la fiscalité française** : la fiscalité des facteurs de production joue un rôle majeur dans la localisation des activités. Que ce soit la fiscalité des sociétés, celle des revenus et du patrimoine (transmission d'entreprise, impôt de solidarité sur la fortune, taxation des plus-values), tendre globalement vers la moyenne européenne, dont nous nous sommes écartés, est indispensable pour tenir notre place en Europe.

⑥ **Favoriser un environnement juridique privilégiant stabilité, visibilité et simplicité, et dynamiser le dialogue social.**

⑦ **Renforcer l'attractivité de chaque territoire pour renforcer l'attractivité de la France** : dans le cadre d'une décentralisation renforcée, il est nécessaire de donner aux collectivités locales les moyens de contribuer à cette ambition nationale. Dans cette perspective, la fiscalité locale est déterminante, notamment pour les régions frontalières.

⑧ **Promouvoir la convergence européenne** : la France doit s'engager résolument sur la voie de la convergence des législations en plus de celle des fiscalités et s'attacher à promouvoir les normes européennes, gage de la compétitivité globale de l'Union.

© **Promouvoir des règles internationales permettant d'atténuer les effets pervers de l'ouverture** : il s'agit de définir, dans le cadre notamment de l'OMC et de l'OIT, les conditions d'une concurrence loyale porteuse de progrès.

Votre rapporteur pour avis attire l'attention du Gouvernement sur ces propositions de M. Jean-Marie Gorse, dont il estime que certaines pourraient utilement servir de guide à l'action publique globale en France afin de renforcer l'attractivité de notre territoire.

CHAPITRE IV

DÉVELOPPER LE SOCLE DES ENTREPRISES EXPORTATRICES PAR UNE MEILLEURE LISIBILITÉ ET UNE OPTIMISATION DES PROCÉDURES DE SOUTIEN

I. LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR DOIT ENCORE GAGNER EN LISIBILITÉ

L'internationalisation des entreprises françaises a fait, dans les trente dernières années, des progrès considérables. **Nos entreprises exportent désormais le tiers de leur production et emploient 5 millions de collaborateurs à des activités liées au commerce extérieur.** Afin de consolider les acquis et progresser dans les secteurs et sur les marchés porteurs, la politique publique menée en matière de commerce extérieur a cherché à accroître son efficacité par trois moyens :

- adaptation permanente du réseau des postes d'expansion économique à l'évolution de la carte économique mondiale et aux nouvelles technologies de l'information ;
- évolution des organismes d'appui au commerce extérieur ;
- efforts d'accompagnement des PME à l'export.

Ces efforts doivent être encore accrus, avec le projet de rendre toujours plus lisible la politique menée.

A. LA RATIONALISATION DU RÉSEAU DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE

Compte tenu de l'évolution de l'environnement économique international et des impératifs budgétaires, la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE) du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a engagé dès le début des années 90 un ensemble de mesures permettant d'améliorer son efficacité : démarche contractuelle, renforcement des expertises, régionalisation des enjeux et des analyses, rationalisation des structures et certification qualité.

• La démarche contractuelle 2000-2002

Après deux plans de suppressions d'emplois -baisse de 20 % des emplois en dix ans-, la DREE a adopté une démarche ambitieuse, portant sur l'ensemble de ses missions, pour la période 2000-2002 : **le contrat d'objectifs et de moyens**, qui repose sur l'hypothèse que la souplesse donnée par la dotation globale contractuelle permettra de dégager des gains de productivité et de gestion au moins égaux à la dérive des dépenses. Des détails sur cette innovation budgétaire figurent en fin de rapport, dans les commentaires consacrés strictement aux crédits dédiés au commerce extérieur.

• Le renforcement des expertises

Afin d'améliorer sa capacité d'analyse sur les questions économiques ou multilatérales et de suivi des grands secteurs stratégiques, la DREE a mis en place une nouvelle **organisation en réseau**, associant un certain nombre de missions bénéficiant de moyens renforcés. Ainsi, plusieurs missions situées dans des zones émergentes accueillent, en sus de leurs effectifs, des experts (Budapest, Istanbul, Jakarta, Caracas...) dont l'objectif est d'approfondir les analyses de la Direction sur le risque-pays, l'insertion de ces économies dans le système commercial mondial, etc. Certains d'entre eux contribuent également à la réflexion menée sur l'élargissement de l'Union européenne aux PECO.

De la même manière, dans la perspective du prochain cycle de négociations multilatérales, **la capacité d'analyse de la DREE a été renforcée** : la DREE a mis en place un réseau spécialisé de correspondants

multilatéraux dans les missions économiques auprès de nos principaux partenaires développés et en développement (Etats-Unis, Canada, Japon, Nouvelle-Zélande, Australie, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Corée du Sud, Egypte, Inde, Maroc, Mexique, Singapour, Thaï lande) ainsi que cinq correspondants régionaux (Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Hongrie, Japon, Maroc).

Par ailleurs, la **mise en place de réseaux sectoriels** destinés à renforcer les capacités de la DREE en matière d'information économique sur des secteurs stratégiques (aéronautique, automobile, énergie, environnement, infrastructures, NTIC, gestion publique...) se poursuit. Dans ce cadre, les missions jouant un rôle central au sein de ces réseaux voient leurs ressources humaines renforcées, notamment par l'accueil de spécialistes.

Votre rapporteur pour avis se félicite du recours croissant des missions à des actifs issus du secteur privé, estimant que ceci permettra au service qu'elles offrent de mieux correspondre aux attentes des entreprises.

Dans cet esprit, la facturation des prestations spécifiques fournies à des entreprises, entamée au début des années 1990, s'est poursuivie avec la volonté de l'inscrire dans la stratégie globale de la DREE sous la forme d'un ticket modérateur. Votre rapporteur pour avis soutient que les entreprises attendent des missions un suivi et un maintien personnalisé, qu'elles sont prêtes à payer.

● **La régionalisation des enjeux et des analyses**

La coordination du travail des missions au niveau régional est l'un des axes principaux des réformes engagées au sein de la DREE depuis trois ans. Tant la demande des entreprises que l'évolution du contexte des échanges (intégration régionale....) y conduisent. Dans l'ensemble du monde, cette coordination est désormais opérationnelle.

● **La rationalisation des structures**

La prise en compte de l'évolution du contexte local et la volonté de modernisation des méthodes de travail impliquent des aménagements des structures de la DREE à l'étranger, qui répondent, en outre, au souci d'économies budgétaires. Les éventuelles fermetures de missions ou d'antennes s'inscrivent dans une réflexion sur l'allocation la plus efficace possible des moyens et des hommes au service du soutien aux entreprises. Dans l'ensemble des cas, la couverture des zones concernées est assurée par des équipes dont la qualité est maintenue, voire renforcée (suivi de Zurich par

Berne, de Poznan par Varsovie par exemple). **Votre rapporteur pour avis souligne toutefois que le travail de proximité constitue, même à l'heure d'Internet, la légitimité première des missions, et que leur véritable valeur ajoutée réside dans leur excellente connaissance du tissu local des réseaux d'influence et des milieux d'affaires.** Il invite le Gouvernement à en tenir compte dans les regroupements de postes envisagés.

Le **redéploiement d'effectifs visant à adapter à l'évolution de la carte économique mondiale le réseau des missions économiques** a été entrepris en 1996. Une partie des moyens du réseau dans les pays de l'OCDE a été ainsi redéployé vers les économies émergentes afin d'y renforcer la présence des entreprises françaises, dont les parts de marché y sont souvent très inférieures à celles de nos principaux concurrents.

Ainsi, de 1996 à 1999, les effectifs des postes d'expansion économique d'Amérique du Nord (- 22 %), d'Europe occidentale (- 25 %) et d'Afrique (- 27 %) ont été réduits au profit de ceux situés dans les pays émergents d'Amérique centrale et du sud (+ 26 %), d'Asie (+ 39 %), d'Europe centrale et orientale (+ 20 %) et d'Afrique du Sud (+ 39 %).

Le rapprochement avec les autres réseaux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, celui de la direction du Trésor notamment, dans le cadre des « **Missions économiques** », a été décidé en juin 2001 et a abouti cette année avec la **parution du décret du 3 mai 2002**. Il prévoit la **fusion des réseaux relevant de la DREE** (156 postes d'expansion économiques localisés dans 113 pays, plus les représentations permanentes auprès des organisations internationales : OMC, FMI, UE, etc.) **et de la direction du Trésor** (20 agences financières), auxquels s'ajoutent les treize attachés douaniers relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects et les six attachés fiscaux de la direction générale des impôts, pour constituer les services unifiés du Minefi à l'étranger. De nouveaux progrès, en terme de rationalisation et d'utilisation de la ressource, sont attendus de ces missions.

Vingt-cinq chefs des services économiques à l'étranger (CSE) sont en charge soit d'un seul pays (cas des Etats-Unis, du Canada ou du Brésil par exemple), soit de plusieurs pays (cas du chef des services économiques à Mexico qui couvre l'Amérique centrale, les caraïbes et les pays andins). Ils assurent à ce titre un rôle de coordination et d'animation des chefs de mission de leur zone.

L'unification du réseau à l'étranger du ministère répond à plusieurs **objectifs** : assurer la cohérence de sa présence à l'étranger, apporter à l'ensemble des directions une projection internationale indispensable à l'exercice de leurs missions, et offrir au gouvernement et aux entreprises des contacts, ainsi que des analyses convergentes sur l'ensemble des questions financières, économiques et commerciales internationales.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces synergies qui rationaliseront et clarifieront l'action économique des pouvoirs publics français à l'étranger.

La nouvelle Agence financière pour les investissements internationaux (AFII) s'appuiera également sur le réseau des missions économiques dans le cadre d'une convention signée avec la DREE.

● **La démarche qualité**

Enfin, et pour progresser encore dans sa modernisation, la DREE s'est engagée dans un processus de démarche qualité, conçue sur la base du référentiel ISO 9001 qui inclut les activités de conception en sus des activités de production. Cette démarche a été mise en œuvre en septembre 1999 dans trois postes pilotes (PEE de Cologne et de Mexico, et DRCE Bretagne), puis étendue à l'ensemble du réseau ainsi qu'à une partie de l'administration centrale, qui ont obtenu la certification de l'Association française pour l'assurance de la qualité (AFAQ) en juillet 2002.

Votre rapporteur pour avis salue cette démarche de certification qui formalise les procédures et permettra d'améliorer le service que rend aux entreprises l'administration chargée d'appuyer leur développement international.

La démarche qualité engagée par la DREE a d'ores et déjà modifié le comportement des agents vis-à-vis des besoins et des attentes des « clients » (le terme étant acquis). Elle a aussi permis de garantir aux agents une organisation et un environnement de travail homogènes au sein du réseau, et de capitaliser sur leur expérience.

B. SIMPLIFICATION, MODERNISATION ET RAPPROCHEMENT DES ORGANISMES D'APPUI

L'évolution des organismes d'appui, UBIFrance et CFCE, répond à un souci de meilleure réactivité, d'adaptation aux techniques nouvelles et de simplification pour les entreprises. La réforme du dispositif public d'appui à l'internationalisation des entreprises a abouti à une nouvelle organisation autour de deux pôles principaux d'activité :

– la promotion assurée par UBIFrance, issu de la fusion du CFME¹ et de l'ACTIM² en 1998 ;

¹ Comité français des manifestations économiques à l'étranger.

² Agence pour la coopération technique, industrielle et économique.

– l’information, assurée par le CFCE, qui a vu ses activités recentrées autour de la diffusion de l’information sur les marchés extérieurs.

1. UBIFrance, organisme de promotion des entreprises françaises

UBIFrance a pour mission de réaliser et de coordonner toutes actions de promotion destinées à préparer et à favoriser le développement international des entreprises françaises, notamment par des actions de coopération technique, industrielle et commerciale, de gestion des volontaires internationaux en entreprise (VIE) et d’accompagnement des entreprises en vue des foires, salons et manifestations internationales ou nationales à l’étranger.

Depuis sa création, UBIFrance a montré ses capacités, en tant qu’instrument de soutien à la promotion des entreprises françaises à l’étranger, à satisfaire une demande forte tant des exportateurs que de la puissance publique, dont elle reçoit une dotation représentant 45 % de ses recettes. **Le regroupement du CFME et de l’ACTIM a été, sans conteste, bénéfique.** Il a permis, en outre, à l’agence de renforcer son action de promotion de l’image technologique de la France, notamment en coordonnant ses moyens, ses méthodes et son savoir-faire avec la Direction générale de l’industrie, des technologies de l’information et des postes (DIGITIP).

UBIFrance se doit de répondre à la demande des entreprises exportatrices ainsi que de respecter les orientations de sa tutelle administrative. Pour mener à bien une politique efficace, l’Agence a besoin de structures financières solides et donc, puisqu’elle tirait l’essentiel de ses ressources propres de la participation des entreprises à la procédure des coopérants du service national en entreprise (CSNE), de **réussir l’adaptation de cette procédure à celle du volontariat international.**

● Développer la politique de promotion

Afin d’améliorer son efficacité et sa lisibilité externe, l’agence entend :

– **intervenir au profit d’un nombre de secteurs économiques le plus élevé possible**, et notamment de la nouvelle économie (NTIC, biotechnologies), constituée souvent d’entreprises qui ont tout de suite besoin de l’international ;

– **travailler avec des partenaires professionnels, consulaires ou régionaux** : soit dans le cadre des 32 programmes d'action régionaux pour le développement international (PARDI) signés avec les régions¹, soit par le biais des 24 accords conclus avec des chambres de commerce et d'industrie, soit enfin par l'association des régions à certaines actions comme les expositions françaises ;

– exposer **l'offre française de biens et de services sur Internet à travers une galerie virtuelle « Firmafrance.com »**, qui a vu le jour en avril 2002 et « expose » déjà 20.000 entreprises exportatrices.

● **Mener une politique efficace de promotion au service des entreprises et de l'Etat**

L'action d'UBIFrance repose sur une programmation annuelle des opérations collectives (150 opérations en 2001 et 175 en 2002), qui sont sectorielles (pavillon français sur des salons spécialisées, colloques à l'étranger, invitation de délégations étrangères en France) ou multisectorielles (expositions françaises à Mexico et Pékin, semaines françaises à Prague, Riga et Casablanca). Au-delà de ces opérations, l'action presse, les rencontres de partenariats industriels et technologiques ainsi que l'action européenne permettent aux entreprises, et notamment aux PME, de se valoriser sur les marchés internationaux et d'y nouer des actions pérennes.

Or, comme le relèvent MM. Jean Lévy et Bernard Testu², **la promotion directe grâce à une présence physique des entreprises dans les salons, foires et expositions est un outil à l'efficacité reconnue** par tous les acteurs économiques. C'est pourquoi ils recommandent de **faciliter la participation des PME à ces salons**, quitte à devoir concentrer l'effort de financement public sur moins d'opérations et renoncer aux grandes expositions françaises visant, d'abord, la promotion de l'image « France ».

Par ailleurs, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer l'efficacité d'UBIFrance et rationaliser sa gestion interne : renforcement de l'action commerciale et démarche clientèle, adaptation de l'organisme aux nouvelles technologies, formation professionnelle accrue des agents et début du processus de certification ISO 9001, amélioration de la gestion interne avec l'appui d'une comptabilité analytique.

¹ Pour plus de détails, voir infra.

² Dans leur rapport de mission remis en octobre 2002 au ministre et évaluant les services rendus aux entreprises par les organismes d'appui au commerce extérieur.

● **Réussir la mutation de la procédure CSNE vers celle du volontariat international** pour conforter l'assise financière d'UBIFrance. En effet, la dotation publique représente la moitié des recettes d'UBIFrance, les ressources propres étant assurées tant par la participation des entreprises aux actions de promotion que par la procédure héritée des CSNE.

Avec la suspension du service national primitivement fixée à fin 2002 puis anticipée mi-2001, la procédure des coopérants du service national en entreprises (CSNE) a disparu, tout comme celle des coopérants au service national en administration (CSNA). Elle a été remplacée par celle du volontariat international définie par la loi du 14 mars 2000 et les décrets du 1^{er} décembre 2000.

En échange de la sélection qu'elle opérait parmi les jeunes diplômés candidats, l'agence recevait une participation financière des entreprises, lesquelles procédaient au recrutement à l'issue du CSNE dans deux cas sur trois.

Les ressources propres d'UBIFrance issues de la procédure CSNE étaient importantes, en raison du vif succès de cette procédure -3.273 départs de coopérants en 2000-, et permettaient de financer de nombreuses actions collectives au profit des entreprises exportatrices. Le volontariat international doit donc obtenir un succès équivalent pour asseoir les ressources de l'agence, au-delà de la dotation budgétaire annuelle.

A la demande du ministère des affaires étrangères et de la DREE, le CFME-ACTIM avait créé le **Centre d'information sur le volontariat international (CIVI)** destiné à faire la promotion du volontariat international auprès des jeunes et à enregistrer leur candidature.

Les résultats sont importants puisque **aujourd'hui, 20.000 jeunes se sont portés volontaires sur le site du CIVI**, dont plus de 60 % de jeunes femmes. Le bénéfice professionnel d'une expérience à l'étranger, qui plus est prise en compte pour la valorisation des acquis professionnels lors du calcul des droits à la retraite, est un facteur de motivation. En outre, les indemnités mensuelles versées sont exonérées de l'impôt sur le revenu et exclues de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale.

Dans le même temps, l'action auprès des entreprises a été vigoureuse, anticipant ainsi la fin du service national, mais elle n'a toutefois pas suffi puisque, **sans doute en raison du défaut de notoriété de la nouvelle procédure, des jeunes volontaires n'ont pas pu trouver d'entreprise pour les accueillir.**

Ainsi, pour l'année 2001, 1200 CSNE ont été incorporés et 984 jeunes sont partis comme volontaires en entreprises à l'étranger. **Votre**

rapporteur pour avis relève que la nouvelle formule des VIE, dont il espère qu'elle satisfera autant les entreprises que la procédure du CSNE, unanimement reconnue pour son utilité, démarre assez lentement. Il n'ignore pas l'ambition du Ministre dans la promotion de ce dossier et reconnaît l'élan que ce dernier prend soin de donner au volontariat des jeunes à l'international, facteur de dynamisme pour nos entreprises.

2. Le Centre français du commerce extérieur (CFCE), recentré sur sa mission d'information sur les marchés étrangers

Le CFCE a pour mission de mettre à disposition des entreprises, en particulier des PME, l'information nécessaire pour leur développement international.

A cet effet, le CFCE diffuse l'information publique produite par le réseau des missions économiques à l'étranger. Chargé d'en assurer une diffusion la plus large possible, il s'est doté pour cela depuis 1998 :

- d'une **direction commerciale**, visant une fidélisation accrue de la clientèle et un développement significatif du chiffre d'affaires moyen par client (passé de 488 euros en 1998 à 671 euros en 2001) ;

- d'un **système d'information en ligne** comprenant une chaîne de traitement numérisé et une base de données et proposant plus de 40.000 références et des services personnalisés en ligne. Aujourd'hui, 7 à 10 % de l'activité commerciale du CFCE se fait en ligne.

Quatre orientations majeures concourant à la modernisation du CFCE ont été retenues et mises en œuvre en 2002 :

- un **nouveau positionnement sur Internet** : le CFCE déploie sur son site à la fois une approche marketing, par la constitution d'une plate-forme de e-commerce, une approche métier par la création d'espaces sectoriels et une approche de communication et de relais vers les sites des missions économiques qui assurent l'intégralité de la couverture géographique (futur site *Planetexport*) ;

- une **programmation éditoriale resserrée** autour de familles de produits standardisés et **fondée sur la demande** ;

- une **démarche de certification**, lancée en octobre 2001 et visant à obtenir la certification ISO 9001 de l'ensemble des activités du CFCE en une seule étape à l'horizon 2003 ;

- la **mise en œuvre de la convention d'objectifs et de moyens (COM)** signée en janvier 2002 avec la DREE pour la période 2002-2005.

Pour répondre aux grands enjeux de la COM, le CFCE a été conduit, dès 2002, année expérimentale, à revoir son organisation interne. Ainsi, le département communication a organisé ses ressources autour du projet du **service d'information sur les marchés extérieurs (SIME), projet pilote retenu dans le cadre du e-ministère.**

La nouvelle structure d'accueil et d'information (SIME), si elle se situe dans la continuité de l'expérience du Fil de l'Export (service téléphonique d'accueil des entreprises désireuses de s'internationaliser), affiche des ambitions, une architecture et des moyens nouveaux : conçue à terme comme le **point d'entrée unique de la première demande adressée au réseau public d'aide à l'internationalisation** (CFCE, réseau des missions économiques et DRCE), la plate-forme traite l'ensemble des premières demandes d'orientation et d'information, quels qu'en soient les supports de réception (e-mail, téléphone ou télécopie), dans la logique de la première réponse gratuite et personnalisée définie dans l'instruction de service aux entreprises. Elle prend appui sur les bases documentaires du CFCE (médiathèque, ancien pôle documentaire du CFCE) et de la DREE pour formuler ses premiers avis. Au-delà des premières réponses, elle oriente vers les pôles d'expertise du CFCE et du réseau de la DREE les demandes qui appellent un traitement plus approfondi. L'ensemble de ces contacts sera retracé dans la **base de données clients** (gratuits et payants) commune pour l'ensemble du réseau et attachée à l'application ATHENA.

Votre rapporteur pour avis souligne l'opportunité de cette démarche, qui va permettre aux entreprises de bénéficier de la simplicité d'un portail unique pour accéder à une offre de soutien à l'export multiforme donc morcelée.

Par les innovations qu'elle apporte et les mutations en profondeur qu'elle sous-tend dans les relations du CFCE avec la DREE, la convention d'objectifs et de moyens marque une étape fondamentale dans le développement et le positionnement futur du CFCE au sein du dispositif du commerce extérieur. Votre rapporteur pour avis s'en félicite.

La politique d'information française soutient favorablement la comparaison internationale, en termes tant d'abondance et de qualité des informations mises à disposition des entreprises que de satisfaction des clients. Toutefois, elle pêche essentiellement sur un point, que votre rapporteur pour avis tient à souligner : le **faible nombre de possibilités d'affaires portées à la connaissance des entreprises**, alors que ce service est très développé -y compris en ligne, moyennant authentification- par nos concurrents, singulièrement britanniques, mais également américains, canadiens ou encore espagnols.

En outre, comme le suggèrent MM. Jean Lévy et Bernard Testu¹, la politique d'information française gagnerait à se structurer sur un mode déjà éprouvé, qui consisterait à **proposer des unités d'information de base ou « briques » -gérées en une seule base de données- que les entreprises regrouperaient selon leurs besoins informatifs, selon une formule de « sur-mesure industriel »**. Ceci impliquerait que le CFCE soit désigné comme centralisateur de l'information produite, y compris par le réseau de la DREE, et soit doté de la capacité d'expertise pour gérer cette base de données.

3. Vers un regroupement opérationnel, et bientôt géographique, d'UBIFrance et du CFCE ?

Initiée en juin 1996, la réforme des organismes d'appui au commerce extérieur avait notamment prévu le regroupement sur un même site géographique d'UBIFrance et du CFCE.

Les conseils d'administration des deux organismes ont recherché, en accord avec la DREE, à **renforcer les synergies**. Il a ainsi été convenu qu'ils se doteraient d'administrateurs communs, notamment pour ceux issus du monde de l'entreprise.

Par ailleurs, les directions du CFCE et d'UBIFrance ont décidé de favoriser leur **convergence opérationnelle**.

Quant au **projet de regroupement immobilier**, objet d'une longue instruction, il devrait se résoudre par un échange sans soulte avec un promoteur/constructeur qui livrerait un immeuble neuf de bureau aux deux organismes en contrepartie de leur patrimoine immobilier actuel (immeubles des avenues d'Iéna et d'Eylau).

Votre commission appelle le Gouvernement à faire preuve de la volonté politique nécessaire pour que la perspective d'une efficacité accrue, grâce à un pôle unique de promotion et d'information à l'export, l'emporte sur les difficultés juridiques du regroupement physique du CFCE et d'UBIFrance.

En effet, comme le notent MM. Jean Lévy et Bernard Testu dans leur rapport, *« la segmentation information/promotion des produits n'est pas pertinente. La demande est formulée différemment : elle porte sur le marché de l'entreprise. »* Si la fusion des deux organismes ne pouvait survenir rapidement, au moins faudrait-il, comme le recommande ce rapport, les doter

¹ Dans leur rapport de mission remis en octobre 2002 au ministre et évaluant les services rendus aux entreprises par les organismes d'appui au commerce extérieur.

d'une politique commerciale commune offrant tous les produits disponibles et reposant sur une force de vente régionale pour être en capillarité avec le tissu industriel.

C. SIMPLIFIER LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES PME

Le potentiel de croissance des exportations françaises réside principalement dans les PME, dont il est important d'accroître l'internationalisation. Diverses actions organisationnelles et financières y contribuent mais, **encore en 2001, 73 % des entreprises exportatrices totalisaient à peine 1 % du montant des exports.**

1. Les PME encore trop à l'écart de l'internationalisation

Les performances de la France à l'export sont, avant tout, celles des plus grandes entreprises : 84 % de ses exportations sont réalisées par 3.300 grandes entreprises. Les 20 premiers grands industriels assurent, à eux seuls, 20 % de nos exportations de marchandises, soit autant que les 50.000 PMI indépendantes engagées à l'exportation. Cette faible contribution des PME aux échanges internationaux n'est cependant pas spécifique à la France, mais s'observe également aux Etats-Unis et dans les autres pays européens. Elle s'explique par le fait que tout projet d'expansion à l'étranger implique des compétences humaines et des moyens financiers qui font souvent défaut aux petites entreprises, surtout indépendantes.

Ainsi, sur les 2,4 millions d'entreprises en activité sur le territoire français, moins de 5 % participent aux exportations de biens. **C'est donc vers les 95 % restants que doit se tourner la politique française du commerce extérieur, car les grandes entreprises n'ont pas besoin de l'appui public pour exporter.** Votre rapporteur pour avis a toutefois bien conscience que toutes les PME n'ont pas nécessairement vocation à exporter directement et que leur internationalisation passe aussi par les liens qu'elles établissent avec les entreprises directement impliquées dans la compétition internationale.

Les PME indépendantes réalisent 69 % de leurs exportations vers l'Union européenne : elles investissent en premier lieu les pays périphériques, mais également ceux présentant une proximité culturelle ou linguistique avec la France. Ainsi, en 2000, elles réalisaient 6% de leurs exportations vers

l'Afrique. Il faut noter que les très petites entreprises -TPE- ont orienté une plus grande part de leurs exportations hors de l'Europe que les autres PME.

Globalement, on observe que la propension à exporter croît avec la taille et l'expérience de l'entreprise. Par ailleurs, les PME françaises semblent légèrement plus tournées vers l'international que leurs homologues allemandes et britanniques, mais beaucoup moins que les suédoises. Toutefois, ces différences entre pays peuvent provenir de différences de spécialités sectorielles.

2. Rendre plus accessible aux petites entreprises le dispositif public de soutien à l'export

Cette plus grande accessibilité passe par une plus grande proximité, une meilleure lisibilité et une efficacité accrue.

• Une plus grande proximité

Cela signifie qu'il faut tenir compte du fait que le premier réflexe des chefs d'entreprise est local.

Votre rapporteur pour avis estime donc qu'il conviendrait de concentrer le dispositif sur des « guichets export », interlocuteurs uniques, près du terrain et visibles, points d'entrée des demandes des entreprises.

Ces guichets export, que nos collègues MM. Badré et Ferrand¹ avaient imaginé construits sur le modèle des « *Business links* » britanniques ou des « *One Stop Centers* » américains, devraient pouvoir donner à l'entreprise un premier niveau d'information, adapté à son activité, l'orienter vers le centre de compétence apte à traiter sa demande, initier le suivi de son projet puis l'informer de l'état d'avancement de ses demandes.

Votre rapporteur pour avis relève que le projet Mininfo, développé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, constitue une forme de réponse à ce souci : il s'agit d'expérimenter comment, par un travail en réseau des services locaux du MINEFI, il est possible de garantir à une entreprise une prise en charge personnalisée de ses demandes et de **gérer en interne la complexité de l'organisation**. Ce projet répond à la nécessité de faciliter aux entreprises l'accès à un ensemble d'informations fiables dans les domaines économique, financier et

¹ *Rapport d'information n° 386, Sénat 2000-2001 « Mondialisation : réagir ou subir ? ».* M. Denis Badré, Président, et M. André Ferrand, Rapporteur.

administratif, sur les services susceptibles de leur être rendus, mais également les sujets d'actualité tels que la création et la transmission d'entreprises, l'innovation technologique ou encore le projet de loi de finances.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce projet et souscrit entièrement à son principe, qui consiste à éviter aux entreprises de gérer la complexité du MINEFI. Il s'interroge toutefois sur le fait de savoir si les entreprises viendront spontanément vers ce service transversal du ministère et n'iront pas **plutôt chercher leur réponse auprès des chambres de commerce et d'industrie (CCI), dirigées par des hommes du privé** mais assumant un service public. En effet, les chefs d'entreprise y trouvent des interlocuteurs proches, par leur expérience personnelle, de leurs préoccupations.

Les CCI s'appuient d'ailleurs sur un réseau à l'étranger -on compte 86 chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (CCIFE)- offrant un écho direct des marchés étrangers.

En tout état de cause, votre rapporteur pour avis estime que **le réseau MINEFI et le réseau des chambres de commerce et d'industrie doivent fonctionner selon un principe de non concurrence et de complémentarité.**

Dans ce cadre, **une trentaine de « pays cibles »** tels que les Etats-Unis, les pays européens, certains pays d'Asie ou du Maghreb, ont été retenus. Des conventions de partenariat y seront négociées entre les missions économiques et les CCI, afin d'organiser la complémentarité de leur appui aux entreprises.

Ce **renforcement des moyens publics au profit d'un nombre limité de CCI** est un encouragement pour les autres chambres à accroître leur rôle au sein de nos communautés d'affaires à l'étranger.

● **Une meilleure lisibilité**

Votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessaire poursuite de la simplification du dispositif français de soutien au développement international des entreprises, qui est **complet mais complexe.**

Du point de vue des très petites entreprises, la complexité l'emporte et brouille la lisibilité du dispositif, sur lequel il est donc difficile de communiquer efficacement.

Non seulement beaucoup d'acteurs entrent en ligne de compte, à la fois au plan local (chambres régionales de commerce, régions, services déconcentrés de l'Etat), au plan national (CFCE, UBIFrance...) et enfin à l'étranger (missions économiques, organismes consulaires et, le cas échéant,

représentations régionales), mais, en outre, le dispositif d'aides financières à l'internationalisation des entreprises est morcelé en divers produits, peu ou mal connus.

L'initialisation d'une activité internationale est une démarche souvent très longue. Elle nécessite une volonté constante du chef d'entreprise et suppose une capacité à financer des actions coûteuses dont la rentabilité n'est pas immédiate. La création d'une structure, même légère, chargée de consolider un développement international, coûte près de 150.000 euros par an. Il s'agit d'un investissement lourd et risqué pour une PME.

Les **PME qui souhaitent amorcer le développement de leurs exportations** peuvent bénéficier de **plusieurs types d'aides** : les aides au démarrage d'une démarche export financées dans le cadre des contrats de plan Etat-Région, l'assurance prospection auprès de la COFACE, les garanties de cautions export et de prêts bancaires ainsi que les dispositifs d'appui financier de la Banque de développement des PME (BDPME), notamment le FASEP¹. Le champ d'application de ces outils est à clarifier et la **communication** autour d'eux **à amplifier**, notamment au sein des agences bancaires, qui sont les premiers interlocuteurs des patrons de PME.

En effet, et malgré la réforme bienvenue de l'assurance-prospection, il n'est pas certain que ces dispositifs d'appui financier suffisent à inciter la majorité des petites et moyennes entreprises à développer leur activité à l'étranger et à créer une structure dédiée au développement international.

● Une efficacité accrue

Le soutien au développement international des entreprises pourrait donc s'enrichir d'un aménagement de la fiscalité (crédit d'impôt, franchise de charges sociales pour les premiers postes à l'export ou facilitation des procédures d'amortissement des investissements effectués à l'étranger² ?) pour inciter davantage les entreprises à aller à l'export, **d'une facilitation de l'accès au crédit bancaire, ou encore d'un soutien à la formation continue des dirigeants** pour améliorer la pratique des langues et favoriser l'ouverture à l'international.

Votre rapporteur pour avis estime, en outre, qu'il serait utile d'étudier la possibilité de **mettre à disposition des entreprises exportatrices les volontaires internationaux en entreprises** pour assurer des missions liées aux exportations à partir de la France. Cette dérogation au principe selon lequel le volontaire international est affecté à l'étranger permettrait aux PME basées en France de recruter un premier cadre chargé du développement

¹ Fonds d'aide aux études et au secteur privé.

² GPA Entrepreneur, groupe projet internationalisation des PME-MEDEF- Mai 2000.

international. Pour les très petites entreprises, on pourrait envisager de mettre à leur disposition un volontaire international en entreprise qui se partagerait entre plusieurs d'entre elles. L'élargissement de la base de recrutement aux formations professionnelles, la durée modulable du volontariat et l'exonération de charges sociales associés au nouveau dispositif VIE peuvent rencontrer en effet les attentes des PME. **Il est à noter que le vivier de candidats au VIE est de 30.000, alors que seulement 2.000 jeunes sont partis à l'international en 2001 : les PME pourraient utilement contribuer à combler l'écart.**

3. Les efforts engagés en ce sens sont à poursuivre et à amplifier

Si beaucoup reste à faire, votre rapporteur pour avis tient à souligner que plusieurs améliorations ont déjà permis de rendre plus accessible le soutien public à l'export pour les PME. Sans revenir sur l'enrichissement et la simplification du service public d'information économique, évoqués plus haut, il insiste sur trois types d'actions qui sont déjà fructueuses mais pourraient encore être approfondies : la modernisation des procédures financières, la meilleure coordination régionale autour de programmes sectoriels prioritaires et d'entreprises potentiellement exportatrices et, enfin, le portage des moyennes entreprises par les grandes, en vue de leur implantation à l'étranger.

a) Modernisation des procédures financières

● Succès de l'assurance-prospection renouvelée

L'année 2001 a été marquée par la mise en oeuvre de la **réforme** de l'assurance-prospection de la Coface : simplification de la procédure, réduction des délais d'instruction, possibilité d'une avance de trésorerie pour les plus petites entreprises, généralisation du bénéfice de la procédure aux entreprises de moins de trois ans.

Le nombre de demandes a augmenté de 30 % par rapport à 2000, le portefeuille restant composé majoritairement d'entreprises de taille modeste. Près de 90 % des contrats ont été délivrés à des TPE dont le chiffre d'affaires est inférieur à 8 millions d'euros.

L'avance de trésorerie en faveur des TPE, la principale innovation du dispositif sur le plan financier, a été largement utilisée : une entreprise sur trois a souhaité en bénéficier. Parallèlement, les délais de l'instruction accélérée, soit 10 jours pour les budgets inférieurs à 100.000 euros, ont été respectés.

Cette nouvelle procédure présente donc des améliorations significatives pour les primo exportateurs, les jeunes pousses et les filiales de grands groupes.

● **Avancées du volet « commerce extérieur » des contrats de plan Etat-Région (2000-2006)**

Outre la hausse des crédits mis à disposition des entreprises, les critères d'éligibilité aux aides ont été élargis et les procédures de traitement des dossiers simplifiées. **Une réflexion sur la simplification de la liquidation des aides est toujours en cours. Elle doit aboutir.**

b) Une politique régionale plus coordonnée autour de programmes sectoriels prioritaires et d'entreprises potentiellement exportatrices

Lancée en février 2000, la création **d'ateliers techniques régionaux (ATR)** a pour objectif de renforcer la coordination entre tous les partenaires régionaux : services déconcentrés (DRCE, DRIRE, DRCA, DRDDI...), direction régionale de la Coface, réseau consulaire, fédérations professionnelles, CFCE, UBIFrance, services des collectivités locales en charge du développement international des entreprises, conseillers du commerce extérieur...

Les ATR ont permis d'identifier les secteurs dont le potentiel international n'est pas pleinement exploité et d'élaborer des **programmes d'actions régionales pour le développement international des PME-PMI (PARDI)** dans 14 régions (au 31 juillet 2002).

Par ailleurs, les DRCE, qui demeurent au cœur du dispositif de soutien des PME à l'exportation, ont poursuivi leur **travail systématique d'identification des entreprises à vocation exportatrice orienté en priorité sur les PME** qui présentent potentiellement la plus grande capacité à développer des exportations. Ainsi, en 2001, les DRCE ont réalisé plus de 5.600 visites d'entreprises ciblées et recensé près de **2.248 entreprises régionales d'envergure mondiale (EREM)**, dont le potentiel à l'international est susceptible d'être développé. Cette mission spécifique d'identification et d'accompagnement favorise le renforcement de la synergie du réseau puisque un tiers des entreprises visitées donne suite aux propositions des missions économiques contre moins de une sur dix lorsque aucun ciblage n'a été effectué.

c) Portage des moyennes entreprises par les grandes, en vue de leur implantation à l'étranger

L'association Partenariat France, dont la DREE assure le secrétariat général, encourage le portage des moyennes entreprises par les grands groupes. Le « portage-salon » et le « tutorat-hébergement de cadres/CSNE ou Volontaires » sont désormais les produits-phare de sa panoplie d'interventions. Des perspectives nouvelles ont été ouvertes par l'engagement d'une coopération renforcée avec quelques fédérations professionnelles -notamment celle des industries mécaniques- visant à orienter l'action vers des portages collectifs sur des salons spécialisés.

Par ailleurs, l'association va développer des actions dans le sens de la sous-traitance entre grands groupes et PME, en particulier pour les marchés lointains où le coût de prospection et le risque pour les PME sont très élevés.

Votre rapporteur pour avis imagine que des incitations financières seraient certainement utiles pour développer, parmi les grandes entreprises, des projets de parrainages de PME en vue de les accompagner à l'international.

II. UN BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN LÉGER REcul

Le budget du commerce extérieur français est réparti dans trois fascicules budgétaires :

– celui des services financiers, qui retrace les crédits mis à la disposition de la direction des relations économiques extérieures (DREE) et des services et organismes placés sous sa tutelle ;

– celui des charges communes, qui contient les crédits destinés au financement des garanties et subventions du commerce extérieur ;

– celui des comptes spéciaux du Trésor, sur lesquels sont imputés les crédits affectés à des consolidations d'emprunts et à des prêts d'aide publique au développement.

Les crédits affectés aux interventions de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2003 à 459,96 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 2,9 % par rapport au budget initial pour 2002. Il est également prévu 305,79 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 3,1 % par rapport à 2002.

La baisse constante –depuis une dizaine d’années– des crédits consacrés au soutien du commerce extérieur se justifie tant par l’amélioration de la gestion des procédures, du réseau de l’expansion économique et des organismes d’appui, que par l’évolution des modes de financement et d’appui au commerce international (désaffection pour les financements bilatéraux et développement d’organismes multilatéraux de financements, évolution des besoins des entreprises dans un contexte d’extension des NTIC).

En outre, votre rapporteur pour avis remarque que la diminution des crédits dans le projet de loi de finances pour 2003 résulte aussi de l’effet des reports de crédits, qui rend inutile l’inscription de nouveaux crédits, notamment pour les prêts gérés par l’Agence française de développement et Natexis. **Il s’interroge sur les raisons de ces reports de crédits, souhaitant qu’ils ne trahissent pas une certaine frilosité de la politique menée par ces deux organismes.** Ainsi, il s’étonne que les mécanismes d’aide ou de soutien aux exportations dégagent quasiment tous des excédents donnant lieu à reports de crédits : aides dans le cadre des contrats de plan, FASEP, assurance-crédit, stabilisation des taux par Natexis, garantie de change, réserve pays émergents...

Il attire l’attention du nouveau gouvernement sur les dysfonctionnements que trahissent ces reports de crédits et sur la nécessité d’une plus grande audace dans le soutien à l’export afin d’optimiser l’enveloppe budgétaire.

LE BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

<i>En millions d'euros</i>	PLF 2002	LFI 2003	% 03/02
1 – Réseau des postes d’expansion économique	168,87	168,33	- 0,3
Personnels	109,46	108,08	- 1,3
Fonctionnement	59,39	60,23	+ 1,4
Immobilier AP	2,29	0,00	-
CP	2,29	0,00	-
2 – Organismes d’appui au commerce extérieur	44,55	44,57	+ 0,04
CFCE	20,28	20,00	- 1,4
UBIFrance (CFME Actim)	19,57	19,85	+ 1,4
BIE ¹ + BITD ²	0,11	0,11	0
AFII	4,59	4,61	+ 0,4
3 – Interventions en faveur des PME exportatrices, soutien aux grands contrats et aide projets			
Titre III			
Rémunération Natexis	3,80	3,79	0
Rémunération AFD	1,68	1,65	0
Evaluation préalable de projets	0,30	0,00	-
Titre IV			
Stabilisation de taux	0	0	0
Titre VI			
Contrats de plan Etat-régions AP	9,45	9,45	0
CP	5,34	5,62	+ 5,3
Fasep AP	7,62	17,00	+ 123
CP	25,92	20,00	- 22,8
Titre I (charges communes)			
Assurance-crédit	0	0	0
Assurance prospection	27,44	31,00	+ 13
Risque de change	0	0	0
Risque économique	30,49	30,00	- 1,6
CST 903-07			
Prêts aux Etats étrangers AP	0,00	0,00	0
CP	163,12	155,00	- 5,0
Total			
AP + DO	296,49	305,79	+ 3,1
CP + DO	473,80	459,96	- 2,9

Source : Ministère de l’Economie, des Finances et de l’Industrie

¹ Bureau international des expositions

² Bureau international des tarifs douaniers.

A. LES SERVICES ET ORGANISMES CHARGÉS DE LA PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Les crédits inscrits au budget de l'économie, des finances et de l'industrie pour 2003 destinés aux services et organismes chargés de la promotion du commerce extérieur s'élèvent à 212,90 millions d'euros en crédits de paiement, quasiment stables, en très légère baisse de 0,24 % par rapport au budget voté pour 2002 (213,42 millions d'euros).

1. Les services de l'expansion économique : une administration qui montre l'exemple d'une gestion budgétaire réussie

Les crédits destinés aux services de la DREE, aux services d'expansion économique à l'étranger et aux directions régionales du commerce extérieur s'élèvent à 168,33 milliards d'euros de crédits de paiement, en baisse de 0,3 % par rapport à 2002.

Cette progression recouvre diverses évolutions :

- les dépenses de personnel (108,08 millions d'euros) baissent de 1,3 % ;
- les dépenses de fonctionnement (60,23 millions d'euros) augmentent de 1,4 % ;
- les dépenses d'investissement immobilier disparaissent.

Le plan de redéploiement du réseau de l'expansion économique et de réduction des effectifs s'est poursuivi en 2002 dans le cadre du **contrat d'objectifs et de moyens**. Ce contrat, conclu entre la DREE et la direction du budget, a été signé fin janvier 2000 et concerne la période 2000-2002. Il fait suite à trois contrats triennaux qui ont permis de diminuer de 20 % le nombre d'emplois des services extérieurs de la DREE et de réduire les crédits de fonctionnement de 8 % en francs courants grâce à des gains de productivité obtenus par le développement de l'informatique et des méthodes responsabilisant les gestionnaires. **Pour la DREE, les résultats de douze années de contractualisation avec la direction du budget sont particulièrement significatifs : ils ont permis de stabiliser ses moyens de fonctionnement (titre III) en euros constants depuis le début des années 1990, alors que les moyens de fonctionnement de l'ensemble des budgets civils augmentaient d'environ 60 % au cours de la même période.**

Le nouveau contrat est particulièrement innovant sur deux plans :

- il associe aux trois missions de la DREE (promotion des échanges extérieurs, négociations commerciales et gestion des outils financiers d'appui à l'internationalisation des entreprises) des objectifs et des **indicateurs précis de qualité et de performance**. Le projet fixe

quatre grands objectifs : améliorer la collecte et la diffusion de l'information économique, optimiser les outils financiers, renforcer l'expertise et le rôle de la DREE dans les négociations commerciales, accroître l'efficacité de l'ensemble ;

– il **rompt avec les débats budgétaires traditionnels sur les emplois et le fonctionnement** de son réseau en faisant passer des crédits dans une dotation globale contractuelle (DGC) et en stabilisant leur montant, la dérive des dépenses devant être compensée par les économies (gains de productivité) produites par la souplesse de gestion. La démarche de contractualisation budgétaire ne concerne que les crédits sur lesquels la DREE a une totale maîtrise, c'est-à-dire ceux de son réseau à l'étranger et des DRCE.

Afin de préparer la mise en œuvre des nouvelles modalités de gestion publique, la DREE a d'ores et déjà mis en place un **suivi des coûts analytique par mission**, réalisé sur la base d'une enquête sur un échantillon d'environ trente missions économiques. Par ailleurs, la démarche de certification ISO 9001 a permis, à travers la réflexion qu'elle a exigée sur les méthodes de fonctionnement et de gestion des procédures, d'introduire au sein des services les bases d'une culture de la performance et de sa mesure chez les agents, les préparant également à la mise en œuvre des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Enfin, pour conserver le bénéfice de ses économies de gestion et être en mesure de les affecter à des chantiers prioritaires, la DREE a été amenée à développer son **contrôle de gestion**.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'expérience réussie de contractualisation pluriannuelle de la DREE, qui pourrait inspirer d'autres projets de modernisation des méthodes de gestion administrative.

2. La restructuration des organismes de promotion du commerce extérieur

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur pour 2003 s'élève à 44,57 millions d'euros de crédits de paiement, contre 44,55 millions d'euros en 2002, soit une dotation stable, qui pourrait rendre délicate la gestion du CFCE et d'UBIFrance, en raison de la baisse des ressources propres de ces deux organismes.

Cette reconduction recouvre toutefois des mouvements contrastés :

– **les moyens destinés au CFCE diminuent de 1,4 %, passant de 20,3 à 20 millions d'euros ;**

– **les crédits attribués à UBIFrance augmentent légèrement (+ 1,4 %), passant de 19,57 à 19,85 millions d'euros.**

● **La subvention de 20 millions d'euros du CFCE** s'insère dans l'exercice de contractualisation engagé sur trois ans, qui vise à distinguer une action relevant de sa mission publique et financée par l'Etat -représentant aujourd'hui environ 80 % de l'activité-, d'une action s'inscrivant dans le champ commercial et concurrentiel -ventes de produits et de services- dont les résultats financiers ont vocation à s'équilibrer au terme d'une période transitoire. Le taux de subvention de cette dernière action sera donc dégressif sur la durée de la convention (2002-2005), alors même que les recettes commerciales du CFCE accusent un net recul (- 15 % en 2001 et - 5 % sur les neuf premiers mois de 2002). En raison de ce recul, le résultat du CFCE s'est détérioré en 2001, devenant négatif, à - 376.000 euros. La gestion budgétaire du CFCE devrait donc rester tendue en 2002 et 2003.

● **La dotation d'UBIFrance**, Agence française pour le développement international des entreprises, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003 est de **19,85 millions d'euros, en légère hausse de 1,4 %, pour permettre de maintenir l'activité de l'organisme à son niveau actuel.**

Les ressources propres de l'agence sont assurées pour l'essentiel par la participation des entreprises aux manifestations et aux actions de promotion, ainsi qu'à la procédure des volontaires internationaux en entreprise (VIE). Dès à présent, la diminution des revenus -passés de 9,47 à 4,15 millions d'euros- liée au passage de la procédure VSNE à celle des VIE a été partiellement compensée par les recettes liées à la participation des entreprises françaises aux salons spécialisés étrangers (7,7 millions d'euros en 2001 contre 5,7 millions en 2000).

Par ailleurs, le coût d'accès aux sessions collectives organisées dans les salons-expositions est souvent considéré comme trop élevé et devant être abaissé. Le taux d'aide, calculé sur la base des dépenses opérationnelles, s'établit pour les dernières années en moyenne à 33,5 %. Pour que le taux d'aide soit significatif pour les PME et ait un véritable impact, il faudrait le passer au-delà de la barre des 50 %, ce qui représenterait un coût supplémentaire de 0,91 million d'euros.

Le budget d'UBIFrance en matière de soutien des entreprises pour la participation à des salons professionnels et foires commerciales à l'étranger et le nombre de tels salons supportent difficilement la comparaison avec les dispositifs des autres pays de l'Union européenne, d'autant que les entreprises jugent les salons comme un outil majeur de développement à l'étranger.

Le tableau suivant, réalisé par la DREE, compare les efforts faits par nos quatre principaux concurrents européens sur les salons à l'étranger :

Pays	Budgets d'Etat affectés au soutien des salons*	Nombre de salons**	Nombre d'entreprises aidées***	Aide de l'Etat (par opération)	Taux de subvention par entreprise
Allemagne AUMA	30 M €	228	4 800	132 000 €	50 à 75 %
Espagne ICEX	24 M €	228	n.d.	105 000 €	Modulé selon priorité
Grande-Bretagne SESA	30 M €	532	8 000	56 000 €	3 700 € (forfait)
Italie ICE	12,6 M €	105	4 500	120 000 €	50 %
France UBIFrance	3,5 M €	88	2 500	40 000 €	30 %

* Dépenses opérationnelles seulement (hors frais de structure)

** Salons spécialisés à l'étranger

*** Réalisations 2001

n. d. non disponible

Il ressort que :

– l'Espagne, la Grande-Bretagne et l'Allemagne consacrent aux salons internationaux entre sept et huit fois plus de subventions publiques que la France et l'Italie près de quatre fois ;

– l'Italie et la France appuient environ le même nombre de salons, mais l'Allemagne et l'Espagne près de trois fois plus et la Grande-Bretagne six fois ;

– la subvention moyenne par opération accordée par l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie est environ trois fois supérieure à la subvention accordée par la France ;

– le nombre d'entreprises participant à des salons aidés parle de lui-même.

Il conviendrait toutefois d'ajouter aux chiffres français estimant la contribution de l'Etat une part non négligeable de l'assurance-prospection ainsi que des contrats de plan Etat-région, qui servent souvent aux participations de PME à des salons à l'étranger.

Votre rapporteur pour avis n'en estime pas moins que des moyens supplémentaires devraient être alloués au soutien de la participation de nos entreprises aux salons, élément indispensable d'une démarche de prospection de nouveaux marchés et de recherche de partenariats industriels et

commerciaux à l'étranger, en particulier pour les PME. Il note que ce jugement est partagé par MM. Lévy et Testu, dans leur rapport déjà cité. Ces experts estiment qu'il faudrait attirer plus de participants et de rehausser encore la qualité des opérations, et donc que **la priorité est d'améliorer les conditions de la participation financière des entreprises -notamment des PME-** ce qui, à défaut de moyens supplémentaires, risque d'impliquer une réduction du nombre de salons.

● **La mise en place de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**

L'Agence française pour les investissements internationaux a été inaugurée le 22 octobre 2001. Cette agence est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), placé sous la double tutelle du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, et du ministre chargé de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Avant la création de cette agence, les candidats à l'investissement en France pouvaient solliciter soit le réseau des dix-huit bureaux de la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) à l'étranger, dénommés « *Invest in France Agencies* », soit la Délégation aux investissements internationaux (DII), soit la DREE, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en sus des organismes travaillant pour les collectivités territoriales (régions notamment). L'AFII, financée par la DATAR et par le ministère de l'économie et des finances -à hauteur de 4,61 millions d'euros-, réunit les différents intervenants cités plus haut et **devient l'acteur unique, au niveau national, pour faciliter les démarches des entreprises internationales et accompagner leur installation.**

B. LES MÉCANISMES D'AIDE OU DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS

Les dotations des procédures d'aide à l'exportation s'élèvent pour 2003, à 247,60 millions d'euros de crédits de paiement, contre 260,38 millions d'euros en 2002, soit une diminution de 4,9 %, après celle de 7 % l'an passé.

Cette diminution s'explique essentiellement par l'évolution des crédits affectés aux dispositifs de soutien par prêts du Trésor aux Etats étrangers.

1. Le soutien au commerce courant

EVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU COMMERCE COURANT

(en millions d'euros en crédits de paiement)

	LFI 2002	PLF 2003	Variations en %
Assurance prospection	27,44	31	+ 13 %
Contrats de plan	5,34	5,62	+ 5,3 %
FASEP	25,92	20	- 22,8 %

Source : DREE

a) Succès croissant de l'assurance prospection grâce à une procédure simplifiée et ouverte

L'assurance prospection est un soutien financier aux PME pour le repérage de marchés porteurs à l'étranger et l'établissement de courants d'exportation. Le dispositif comporte **deux volets** :

- un allégement de trésorerie : dans la phase de prospection, des indemnités sont versées à l'entreprise pour couvrir une partie de ses dépenses ;
- une assurance contre l'échec : lorsque les recettes résultant de la prospection sont insuffisantes, l'entreprise conserve tout ou partie des indemnités qu'elle a reçues.

L'exportation et l'implantation à l'étranger sont aujourd'hui une nécessité pour le développement d'une entreprise, la démarche exigeant des ressources importantes, à la fois humaines et financières. L'objectif de la procédure est de donner aux PME disposant de produits compétitifs les chances de voir aboutir leurs projets et de les aider à dépasser les marchés de proximité. Privilégié depuis les années 50, ce dispositif a soutenu près de 25.000 entreprises au cours des dix dernières années.

Le dispositif comporte un aspect pédagogique, l'entreprise devant au préalable conduire une réflexion sur sa stratégie commerciale et justifier les choix qu'elle considère les plus appropriés pour assurer le succès commercial de son action.

Les contrats conclus avec la COFACE se déroulent en **deux périodes** :

- une période dite de garantie (de un à quatre ans) au cours de laquelle l'entreprise perçoit une indemnité calculée en fonction de la quantité garantie et du bilan annuel de prospection. La garantie couvre les dépenses liées à la recherche de marchés ;

– une période dite d'amortissement (d'une durée au moins égale à celle de la garantie) au cours de laquelle l'assuré reverse à la COFACE les montants reçus en fonction des recettes qu'il obtient. Le reliquat d'indemnités non remboursé reste acquis à l'assuré à l'issue du contrat.

Au début de chaque exercice de garantie, l'entreprise verse une prime, fonction du budget annuel garanti.

Les crédits consacrés au mécanisme de l'assurance prospection étaient en diminution régulière depuis le début des années 1990, et le nombre d'entreprises demandant à en bénéficier baissait continûment. Cependant, son coût a augmenté en 2001 en raison de la baisse des versements, d'une part, et des nouvelles mesures de trésorerie¹, d'autre part.

En effet, **les réformes entreprises en 2001** pour améliorer l'accessibilité des petites entreprises au mécanisme de l'assurance-prospection ont rencontré un vif succès. Simplification de la procédure, réduction des délais d'instruction, possibilité d'une avance de trésorerie pour les plus petites entreprises, généralisation du bénéfice de la procédure aux entreprises de moins de trois ans ont conduit à une **hausse de 30 % du nombre de demandes en 2001**, par rapport à l'année 2000 : le nombre total de demandes reçues est passé de 1.776 à 2.373, et le nombre de contrats signés, de 1.408 à 1.743. Par ailleurs, près de 90 % des contrats ont été délivrés à des entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 8 millions d'euros. **L'avance de trésorerie en faveur des très petites entreprises, principale innovation de cette réforme, a été largement utilisée, une entreprise sur trois en ayant fait la demande.** Enfin, l'accélération des délais de l'instruction (soit 10 jours pour les budgets inférieurs à 100.000 euros) a été respectée.

L'ASSURANCE PROSPECTION DEPUIS 1997

(en millions d'euros)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ligne budgétaire évaluative	61,0	61,0	40,4	44,2	32	27,4	31,0
Résultat comptable	37,0	39,5	33,5	30,9	40,7	37 (*)	?
Nombre total de demandes reçues	2 841	2 263	1 985	1 776	2 373	?	?
Nombre total de contrats signés	2 081	1 750	1 486	1 408	1 743	?	?
Part des demandes acceptées (en %)	73	77	75	79	73	?	?

(Source : DREE)

(*) : prévisions

¹ On rappellera que le mécanisme de l'assurance prospection avait été réaménagé au cours de l'année 2001, avec la création d'un dispositif d'avance sur indemnités afin de répondre aux difficultés spécifiques des très petites entreprises, liées à leurs contraintes de trésorerie. Les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 1,5 million d'euros peuvent désormais bénéficier d'une avance d'environ 30 % du budget annuel garanti, moyennant un taux de prime majoré.

Votre rapporteur pour avis se félicite du succès de la réforme de l'assurance-prospection, dont les crédits s'accroissent de 13 % dans le projet de loi de finances pour 2003 et qui devient ainsi l'instrument privilégié de soutien au développement international des PME.

Or l'efficacité de ce dispositif n'est plus à prouver. Les retombées de la procédure s'élèvent à 1,7 milliards d'euros, provenant de l'Asie, l'Amérique du Nord et l'Union européenne. **L'effet de levier de la procédure est stable depuis plusieurs années : 1 franc de coût public génère 54 francs de recettes à l'exportation¹. De fortes retombées sur les exportations des PME sont donc attendues par votre rapporteur.**

b) Les aides des contrats de plan Etat-Région

Le montant total des crédits d'Etat mis à disposition des entreprises dans le cadre des contrats de plan Etat-Région pour la période 2000-2006 est de 63,6 millions d'euros. Conformément à la grille de calcul de la dotation annuelle, le montant des crédits de paiements inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élève à 5,62 millions d'euros, en progression de 5,33 % par rapport à 2002.

On rappellera que les crédits des contrats de plan permettent d'amorcer le développement international d'une entreprise et de financer des aides de proximité à l'exportation, qui se déclinent en actions de prospection individuelles, en actions de promotion du commerce international et en actions de formation. Ils peuvent également financer des aides aux nouvelles technologies du commerce international, orientées sur les nouveaux réseaux de communication et l'accès à l'information économique, et des aides à l'implantation, liées à la mise en place d'une structure commerciale légère à l'étranger (bureau de représentation).

L'animation et la coordination des actions prévues dans les contrats de plan Etat-régions est assurée par les directions régionales du commerce extérieur (DRCE), qui gèrent les crédits et instruisent localement les aides inscrites dans le volet « commerce extérieur » en liaison avec les services des conseils régionaux.

¹ Cet indicateur mesure le rapport entre le coût budgétaire de la procédure et les exportations générées par le dispositif.

c) Le Fonds d'aide aux études et au secteur privé (FASEP)

Créé en septembre 1996, en succession du Fonds Ingénierie et du Fonds Pays de l'Est, le FASEP a été étendu en 1999 à de nouvelles missions :

– le premier volet, le FASEP-Etudes, a pour but de promouvoir l'expertise française en amont de projets d'exportation ou d'investissements internationaux d'entreprises françaises ;

– le nouveau volet « secteur privé », **le FASEP-Garantie**, est destiné à soutenir les PME françaises dans leur implantation sur les marchés étrangers, essentiellement dans les pays émergents, en garantissant leurs investissements contre le risque économique.

● **L'exercice 2001 a révélé une diminution du nombre de demandes de garantie par rapport à l'année 2000**, 12 dossiers ayant été acceptés contre 19 l'année précédente, alors que le « rythme de croisière » de ce fond était évalué à l'origine à environ 30 dossiers par an. Au total, **40 dossiers ont été soutenus depuis la création de la procédure**, correspondant à un montant de 57,525 millions d'euros, pour un risque de 15,46 millions d'euros. L'instrument est considéré comme intéressant par les entreprises, mais son coût est jugé trop élevé, et la procédure trop complexe, en dépit des aménagements apportés au cours de l'exercice 2000. Ainsi, les banquiers évoquent de nombreux exemples de désintérêt pour la garantie en cours de finalisation du plan d'investissement du fait du niveau du taux de prime¹.

¹ En raisonnant sur les sept ans de garantie demandés en moyenne, l'impact des primes sur le rendement de l'investissement est le suivant : il revient à ponctionner 7 % du montant de l'investissement couvert pour une indemnisation de 50 %, alors que le rendement attendu de l'investissement est en général de l'ordre de 10-12 % en sept ans.

LE MÉCANISME DU FASEP GARANTIE

1) Qui peut en bénéficier ?

Les entreprises éligibles sont les entreprises françaises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 460 millions d'euros. Leurs filiales doivent être détenues majoritairement¹ et situées hors zone ACP (sauf l'Afrique du Sud) et hors OCDE (sauf le Mexique, les pays OCDE d'Asie, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Turquie).

2) Que couvre-t-il ?

Le FASEP-Garantie couvre le risque économique. Il est exclusif de toute autre garantie publique contre les mêmes risques, mais peut se cumuler avec la garantie des investissements contre le risque politique gérée par la COFACE.

3) Comment fonctionne la garantie ?

Le FASEP-Garantie peut intervenir en garantie de l'apport en fonds propres de la maison-mère française à sa filiale étrangère, de la participation d'une société de capital risque (SCR) ou d'un fonds commun de placement à risque (FCPR). La garantie est donnée au bénéfice de la maison-mère, de la SCR ou du FCPR, ou déléguée au profit d'une banque. L'assuré doit verser une commission annuelle de 1 % du montant de l'intervention éligible. La garantie porte sur 50 % du montant de l'intervention éligible et dure sept ans au maximum.

4) Comment l'entreprise est-elle indemnisée ?

Après une période de franchise de douze mois, la garantie peut être mise en jeu en cas d'ouverture d'une procédure judiciaire d'insolvabilité à l'encontre de l'entreprise implantée localement. Elle peut aussi être mise en jeu par l'arrêt volontaire d'activité motivé par un échec économique du projet ou la cession des titres si l'entreprise a perdu plus de la moitié de ses capitaux propres depuis l'apport. L'assureur verse sous deux mois, à titre d'avance, 50 % de l'indemnité estimée par le bénéficiaire. Le versement du solde intervient lorsque la perte finale est constatée, dans un délai maximum de trois ans.

5) Comment déposer un dossier ?

Le FASEP-Garantie est géré conjointement par la Banque du développement des PME (BDPME) au travers de sa filiale SOFARIS, l'Agence française de développement (AFD) et la COFACE. Les entreprises qui souhaitent bénéficier du FASEP-Garantie déposent un dossier auprès de l'un de ces trois partenaires (notamment dans leurs antennes régionales), ou dans les missions économiques à l'étranger. Les Directions régionales du commerce extérieur peuvent, par ailleurs, conseiller les PME candidates pour la constitution de leur dossier.

6) Quel est le mode de décision ?

Après instruction par les trois partenaires, le dossier est présenté au sein d'un Comité associant le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui se réunit mensuellement pour statuer sur l'issue à donner aux demandes présentées.

Les projets sont examinés sous un double angle :

- l'évaluation du risque-projet : potentiel des produits et du marché, stratégie et positionnement, robustesse des prévisions d'activité et financières, solidité du partenaire local éventuel, etc.
- l'intérêt du projet pour l'économie française : incidence sur les exportations, l'activité, l'emploi, l'investissement, les dépenses de recherche et développement en France, etc.

La notification de la décision à l'assuré est faite par la SOFARIS.

Une mission de l'Inspection générale des finances a été engagée pour proposer une réforme du dispositif. Votre rapporteur pour avis sera particulièrement vigilant sur ses conclusions, car il estime que ce

¹ Des dérogations à ce principe peuvent être accordées lorsque la réglementation locale ne permet pas à des sociétés étrangères une participation majoritaire dans une entreprise locale.

dispositif répond à un besoin réel des petites entreprises, dont il est mal connu, et qu'il convient d'explorer les moyens de son développement. Il observe notamment que cet instrument ne couvre pas les pays de l'OCDE avec lesquels nous entretenons la majorité de nos échanges commerciaux.

Compte tenu de la sous-utilisation de la dotation du fonds, un prélèvement de 16 millions d'euros va être opéré en 2003. Aucun impact budgétaire ne devrait être cependant enregistré au titre de cette procédure, les organismes gestionnaires (SOFARIS, AFD et COFACE) du fonds ayant la responsabilité de le réabonder si l'indemnisation des sinistres venait à l'épuiser.

● Le FASEP-Etudes, quant à lui, s'inscrit dans la politique française d'aide publique au développement et constitue la principale procédure utilisée pour les dons aux Etats étrangers, principalement les pays émergents et les pays en transition. Il a vocation à financer :

- des études de faisabilité en amont de projets ;
- des prestations d'assistance technique ;
- des actions de coopération institutionnelle à finalité économique ou financière.

Le FASEP-Etudes finance des prestations de services destinées à des bénéficiaires étrangers et réalisées par des entreprises ou des consultants français. Tous les secteurs, sauf le militaire, sont éligibles.

Le FASEP privilégie les interventions porteuses de retombées pour l'offre française qui s'inscrivent dans les priorités des pays bénéficiaires, en amont d'opérations dont les perspectives de financement paraissent favorables. La valeur globale des engagements pris depuis la mise en place du FASEP (de septembre 1996 à décembre 2001) représente 119,06 millions d'euros pour 282 demandes retenues.

Pour 2002, le montant des crédits de paiement affectés au FASEP-Etudes baisse. Ceci s'explique par la réduction des engagements, qui a conduit à des reports importants en 2000 et 2001. **Votre rapporteur pour avis s'interroge sur les raisons de cette réduction des opérations aidées par le FASEP-Etudes et déplore l'insuffisante connaissance, par les entreprises, de l'existence de ce fonds.**

Une évaluation approfondie des retombées effectives du FASEP, notamment en matière de réalisation d'infrastructures en aval, avait été annoncée par l'administration pour la fin 2001. Votre rapporteur pour avis regrette de pas savoir quelle en a été l'issue.

2. L'aide aux grands contrats

a) L'assurance-crédit gérée par la Coface : couvrir le risque politique et commercial sur les opérations d'exportation

L'assurance-crédit permet de garantir les entreprises exportant des biens ou services d'origine française, ou la banque finançant le contrat d'exportation, contre le risque de fabrication (interruption de l'exécution du contrat commercial), les risques sur engagements de caution (appel abusif) et/ou le risque de crédit (non recouvrement d'une créance du contrat commercial ou du contrat de prêt) encourus sur un débiteur privé ou public au titre de faits générateurs de sinistres de nature politique ou commerciale.

L'assurance-crédit gérée par la Coface pour le compte et avec la garantie de l'Etat englobe deux procédures :

– l'assurance-crédit moyen terme : couverture du risque politique et commercial sur les opérations d'exportation financées à plus de trois ans, les principaux pays bénéficiaires de ces garanties ayant été pour 2001 le Brésil, l'Algérie, l'Inde, le Mexique et l'Iran ;

– l'assurance-crédit court terme : couverture des risques politiques et commerciaux sur les pays pour lesquels il n'existe pas de marché de réassurance (au nombre de six aujourd'hui), ainsi que des produits tels que les polices biens d'équipement, pour les opérations d'exportation financées à moins de trois ans. Auparavant, l'Etat ne garantissait que le risque politique mais sur tous les pays, à l'exception de la plupart des pays membres de l'OCDE. Ce transfert de risques vers l'activité propre de la Coface a été initié au vu de l'évolution de la capacité du marché de réassurance.

Il faut noter que le court-terme ne représente que 2 % de l'encours total de l'assurance-crédit et que cette proportion est encore appelée à se réduire du fait des prochains transferts de risques.

En 2001, le volume des affaires acceptées (promesses) a très légèrement progressé (+ 1 %), après avoir reculé de manière sensible depuis cinq ans. Les contrats notifiés sont en baisse de 9 % à 7,9 milliards d'euros, ce qui reflète la baisse des promesses des années précédentes. L'encours total passe de 81,4 milliards d'euros en 2000 à 78,2 milliards d'euros en 2001.

Le résultat technique de l'assurance-crédit en 2001 est positif pour la septième année consécutive. Il s'élève à 1,042 milliard d'euros. La forte progression des récupérations, 1,235 milliard d'euros en 2001 contre 1,042 milliard en 2000, explique en grande partie ce résultat. Les primes, qui ont rapporté 245 millions d'euros en 2001, accusent une très légère baisse par

rapport à 2000 (€ 0,5 %) et les indemnités, qui s'élevaient à 485 millions d'euros en 2000, sont passées à 438 millions d'euros en 2001.

**RÉSULTATS FINANCIERS ET COÛT BUDGÉTAIRE
DE L'ASSURANCE-CRÉDIT DEPUIS 1991**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Résultat	- 1 380	- 980	- 800	- 452	16,7	866	1 234	1 154*	744	857	1042
Budget	889	945	914	457	241	- 1128	- 681	- 229	0	- 457	- 1680

* Résultat hors impact de la sous-participation Pologne (titrisation des créances consolidées), qui a rapporté 731 millions d'euros

Source : DREE - en millions d'euros

Le coût budgétaire de l'assurance-crédit, gérée par la COFACE pour le compte de l'Etat, est nul depuis 1995, car le montant des récupérations dépasse celui des indemnités. **Cette situation excédentaire s'explique par les règlements enregistrés sur les principaux pays débiteurs au titre des accords de consolidation, et par une politique de couverture prudente.** Pour l'année 2002, les prévisions laissent escompter un résultat financier proche de 400 millions d'euros, et, pour l'année 2003, de 1 milliard d'euros.

Depuis plusieurs années, l'Etat effectue, en raison des excédents dégagés, des prélèvements sur la Coface, qui figurent en recettes non fiscales. Ils se sont élevés à 1,68 milliard d'euros pour l'année 2001¹ et sont évalués à 1,83 milliard d'euros pour l'année 2002.

Votre rapporteur pour avis déplore ces prélèvements récurrents et colossaux -plusieurs milliards d'euros-, qui sont finalement effectués sur les performances même des entreprises françaises à l'exportation. Il souhaite les mettre en regard des quelques millions d'euros supplémentaires qui permettraient de pourvoir aux besoins des entreprises à l'exportation en donnant des moyens supplémentaires à UBIFrance, en organisant des salons spécialisés et d'autres opérations plus ciblées, en dynamisant le FASEP-Garantie, etc.

b) Les procédures de soutien à l'exportation gérées par Natexis Banque

Cette procédure permet aux exportateurs et aux banques françaises de proposer à leurs clients-emprunteurs des crédits à taux fixe. Le coût de la

¹ Compte tenu d'un report de 1,07 milliard d'euros de l'année 2000 sur l'année 2001.

différence entre ce taux et le taux du marché est ainsi pris en charge par le budget du commerce extérieur au titre des charges communes.

Pour les crédits de deux ans minimum, Natexis compense (ou reçoit des banques) la différence entre le taux fixe du crédit (soit le taux d'intérêt commercial de référence, proche des taux fixes à moyen/long terme de marché) et un taux représentatif des conditions de refinancement à court terme des banques, majoré de la marge bancaire autorisée. Elle garantit ainsi les banques contre une augmentation de leurs coûts de refinancement, ceci à la fois pour les crédits en devises et ceux en euros.

Pour l'année 2003, aucune dotation n'est prévue pour la procédure de stabilisation des taux, Natexis prévoyant, à l'instar de la plupart des dernières années, un excédent¹. En 2001, ces procédures ont dégagé un excédent de 141 millions d'euros. Pour le premier semestre 2002, cet excédent s'élève à 171 millions d'euros.

c) La garantie de change

Cette procédure est conçue pour couvrir le risque des grands contrats d'exportation libellés en devises : elle permet aux entreprises de coter en devises étrangères en leur garantissant, dès la remise de l'offre à leur client, un **cours de conversion constant avec l'euro sur toute la durée de réalisation du contrat**. Elle leur donne ainsi la possibilité d'améliorer la compétitivité de leur offre en les faisant bénéficier d'une partie de la hausse de la devise, le cas échéant (garanties dites avec intéressement).

En juillet 2002, l'encours géré par la COFACE au titre de cette procédure se montait à 4,45 milliards d'euros environ. Ce montant a fortement diminué depuis le début de la décennie 90 du fait de la baisse de l'activité export liée aux crises des pays émergents et à la gestion croissante de leur risque de change en propre par les grandes entreprises (possibilité de compensation des flux sur un grand nombre de contrats, gestion globale par recours aux instruments de marché). Mais les entreprises de taille moyenne restent très intéressées par le produit COFACE, leur service de trésorerie n'ayant pas la capacité de gérer ces risques.

Individualisée dans le budget du commerce extérieur depuis 1988 (charges communes, art. 14.01.73), la procédure fonctionne depuis 1985 selon un impératif de gestion à l'équilibre, toujours respecté, grâce à la mutualisation des risques et aux opérations de couverture auxquelles la COFACE procède sur les marchés.

¹ On rappellera que ces procédures présentent une très grande sensibilité aux variations des taux courts.

Les bénéficiaires importants de la procédure depuis son origine ont permis, outre d'importants versements à l'Etat, de maintenir un résultat comptable latent positif. Les résultats comptables de 2000 et 2001 ont été ainsi équilibrés (1,1 et 6,7 millions d'euros respectivement).

Votre rapporteur pour avis dénonce, là aussi, les versements de la Coface à l'Etat sur le bénéfice de la procédure de garantie de charge, dont l'utilité est particulièrement forte pour les entreprises de taille moyenne.

C. LE RECENTRAGE DES PROTOCOLES FINANCIERS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION

La réforme du dispositif d'aide au développement et de coopération opérée en 1999 a conduit à un recentrage des interventions publiques.

Les aides au développement sont désormais réparties en deux zones :

– une **zone de solidarité prioritaire** regroupant des anciens pays du « champ de coopération » et certains des pays les moins développés. Les interventions dans cette zone relèvent avant tout d'une logique d'aide au développement. Elles sont définies par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement et gérées par l'Agence française de développement ;

– une **zone de partenariat**, dans laquelle les enjeux sont principalement commerciaux. Cette zone est le champ d'intervention privilégié des protocoles du ministère des finances, qui les gère au sein de la « **réserve pays émergents** » (RPE).

Dans le cadre de cette réforme, les programmations a priori par pays sont remplacées par des interventions au cas par cas en fonction des projets.

La liste des pays émergents dans lesquels des projets peuvent bénéficier de l'aide est définie annuellement par arrêté du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le but principal de la « réserve pays émergents » est de soutenir, par des prêts aux Etats étrangers, les exportations françaises : l'impact sur le développement du pays bénéficiaire demeure important, mais ne justifie pas, à lui seul, la mise en place d'un financement.

Depuis la création de la RPE en juillet 1998, près de 70 projets ont été approuvés, pour un montant total légèrement supérieur à 1 milliard d'euros.

Six pays ont bénéficié de la RPE en 2001 avec, comme chaque année, une concentration sur quelques pays clés : la Chine, le Vietnam et l'Inde. L'Algérie, éligible depuis 1999, a fait l'objet d'un premier engagement de la RPE en 2001. Le Panama a également fait l'objet, pour la première fois, d'une décision de soutien RPE dans le cadre d'un cofinancement avec la banque mondiale.

Le secteur des transports représente près de 65 % des engagements RPE sur 2001, essentiellement dus au projet de fourniture d'équipements pour la ligne à quasi grande vitesse Qinshen, en Chine. Le secteur de l'eau et environnement représente quant à lui 28 % des engagements 2001.

La répartition des engagements par secteur en cumulé depuis 1998 donne une vision plus juste sur la durée : les transports représentent un tiers des engagements, l'eau et environnement, un autre tiers, l'industrie environ 20 %, l'énergie, comme l'agro-alimentaire, environ 10 %. La part prépondérante des secteurs « lourds » dans la procédure, reflet des spécialisations françaises à l'international, y entraîne une certaine **sur-représentation des grandes entreprises.**

Le cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds est de façon générale recherché, à chaque fois qu'il est possible, afin de consolider les références des entreprises françaises auprès des institutions financières internationales et d'accroître l'effet de levier des procédures d'aide.

Compte tenu des reports existants, aucun montant ne sera affecté en autorisations de programme au titre de l'année 2003, le montant des crédits de paiement sera ramené à 155 millions d'euros (- 5 %).

*

* *

Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 2003.