

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 14

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	6
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	7
I. UNE GESTION BUDGÉTAIRE MODERNE, MAIS DES MANIPULATIONS CONTESTABLES	9
A. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS.....	9
1. <i>Les principes généraux du contrat d'objectifs et de moyens</i>	9
2. <i>Les appréciations portées par l'Inspection des finances</i>	10
3. <i>Les indicateurs d'activité et de performance du contrat</i>	11
B. L'INSUFFISANTE CLARTÉ DES COMPTES DU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	14
II. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE	16
A. LA RATIONALISATION ET LE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS DE LA DIRECTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES.....	17
1. <i>Les dotations pour 2001 sont stabilisées</i>	17
2. <i>La rationalisation du réseau à l'étranger se poursuit</i>	18
a) Le redéploiement des moyens se poursuit.....	18
b) Les réformes engagées privilégient la qualité des services proposés aux entreprises.....	19
B. LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	20
1. <i>Le Centre français du commerce extérieur (CFCE)</i>	20
2. <i>L'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises (CFME ACTIM)</i>	21
3. <i>Le regroupement physique des deux organismes</i>	23
4. <i>Le Centre d'Information du Volontariat International (CIVI)</i>	23
CHAPITRE II - LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS ET LE COMMERCE MONDIAL	25
I. L'ÉVOLUTION DU COMMERCE MONDIAL	25
A. LA CROISSANCE DU COMMERCE MONDIAL EN 1999.....	25
B. LES PERSPECTIVES POUR 2000 ET 2001.....	26

II. LA DIMINUTION DE L'EXCÉDENT COMMERCIAL DE LA FRANCE	27
A. LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS EN 1999	27
B. DES PERSPECTIVES DÉFAVORABLES POUR 2000 ET 2001	29
III. LES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES DU COMMERCE MONDIAL	30
A. L'ORGANE DES RÉGLEMENTS DES DIFFÉRENTS DE L'OMC : UN APPORT IMPORTANT AU RESPECT DES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL	30
B. UN CONFLIT COMMERCIAL MAJEUR : LES « FOREIGN SALES CORPORATIONS »	31
CHAPITRE III - LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIONS EN DIRECTION DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES	32
I. POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES PME SUSCEPTIBLES DE SE DÉVELOPPER À L'INTERNATIONAL	32
A. LE RÔLE LIMITÉ DES PME DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE	33
B. VERS UNE DÉMARCHE DE PROSPECTION DES PETITES ENTREPRISES	33
II. L'ASSURANCE-PROSPECTION : UN OUTIL À REVALORISER	35
A. LA DÉSAFFECTATION RELATIVE DES ENTREPRISES FRANÇAISES POUR CETTE PROCÉDURE... ..	36
B. ... APPELLE UNE RÉFORME DE L'ASSURANCE-PROSPECTION	37
1. <i>La simplification des procédures</i>	37
2. <i>La mise en œuvre de mesures spécifiques à destinations des très petites entreprises</i>	37
III. LE DÉVELOPPEMENT DES AIDES EN FAVEUR DU COMMERCE EXTÉRIEUR DANS LES RÉGIONS	38
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU COMMERCE EXTÉRIEUR DANS LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS	38
B. LA RÉFORME DU DISPOSITIF PUBLIC DANS LES RÉGIONS	40
CHAPITRE IV - LA RÉDUCTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PROCÉDURES FINANCIÈRES DE SOUTIEN À L'EXPORTATION	41
I. LES PROCÉDURES D'ASSURANCE ET DE GARANTIE	41
A. LES PROCÉDURES GÉRÉES PAR NATEXIS BANQUE	41
B. L'ASSURANCE-CRÉDIT	41
C. LA GARANTIE DE CHANGE	42

D. LA GARANTIE DE RISQUE ÉCONOMIQUE.....	43
II. LES PROTOCOLES FINANCIERS	43
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX « DONS D'AIDE EXTÉRIEURE ».....	43
B. LES CRÉDITS DE GARANTIE DES INVESTISSEMENTS DU FONDS D'ETUDES ET D'AIDE AU SECTEUR PRIVÉ (FASEP)	44
C. LA « RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS ».....	45
D. L'ÉVALUATION PRÉALABLE DES PROJETS.....	48
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE	54

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur note que la diminution des crédits du commerce extérieur pour 2001 résulte d'une part, de **l'ajustement de certaines lignes de crédits aux réalités constatées de l'exécution budgétaire** et des excédents dégagés par certaines procédures d'appui au commerce extérieur gérées par des organismes privés pour le compte de l'Etat, et, d'autre part, par la relative désaffectation des entreprises pour les protocoles de financement bilatéraux. Enfin, la mise en œuvre d'un contrat d'objectif et de gestion permet une **stabilisation des effectifs et des moyens** de la Direction des relations économiques extérieures **en francs courants**, rendue possible par une plus grande fongibilité des crédits.

Votre rapporteur se félicite de la **modernisation des procédures budgétaires** engagée par le secrétariat d'Etat au commerce extérieur. En revanche, **il déplore les manipulations comptables auxquelles ont donné lieu les crédits afférents aux garanties à l'exportation**, à des fins de pilotage du solde budgétaire de l'Etat.

La réorientation de l'action du secrétariat d'Etat au commerce extérieur vers les petites et moyennes entreprises doit être poursuivie. A cet égard, les initiatives engagées cette année sont particulièrement pertinentes, s'agissant notamment de la réforme et de la simplification de l'assurance-prospection. Le développement des partenariats entre les services déconcentrés de l'Etat en charge du commerce extérieur, les régions et les réseaux consulaires, doit également permettre d'offrir une meilleure réponse aux demandes des petites entreprises.

Enfin, l'augmentation des dotations des organismes d'appui au commerce extérieur permettra une modernisation de leurs outils et un maintien de leur niveau d'activité, notamment pour l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises (CFME ACTIM).

Votre rapporteur ne peut qu'encourager le secrétariat d'Etat au commerce extérieur à poursuivre les actions engagées afin de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux services proposés par les structures publiques d'appui au commerce extérieur, et développer les outils permettant de mieux évaluer les besoins de ces entreprises.

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits consacrés à l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent à **3,16 milliards de francs en crédits de paiement, en diminution de 4,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2000. Il convient cependant de noter que les crédits consacrés à la participation de la France à l'exposition universelle de Hanovre ne sont naturellement pas reconduits en 2001. **Sans tenir compte de ces crédits exceptionnels, la diminution est inférieure à 1 %**. Cependant, depuis 1991, les crédits du commerce extérieur ont été amputés de près de 80 %.

Les crédits consacrés à l'appui aux relations économiques extérieures sont répartis dans trois fascicules budgétaires différents :

- celui des services financiers contient les crédits mis à la disposition des structures publiques d'appui au commerce extérieur organisées autour de la direction des relations économiques extérieures (DREE) et de ses services extérieurs en région et à l'étranger, ainsi que des organismes placés sous leur tutelle : le Centre français du commerce extérieur (CFCE), l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises (CFME-ACTIM), et le Centre d'information du volontariat international (CIVI) nouvellement créé.

- le fascicule des charges communes regroupe les crédits pour le financement des garanties et assurances diverses, des études, des bonifications d'intérêt ainsi que des interventions en faveur des PME ;

- enfin, le fascicule comptes spéciaux du Trésor contient le compte 903-07 qui retrace les prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement.

Les moyens du commerce extérieur

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	% 01/00
1 - RESEAU DES POSTES D'EXPANSION ECONOMIQUE ET DES DRCE	1 069,60	1 085,00	+1,4%
. Personnel	675,10	663,20	-
. Provision pour effet change-prix		17,20	-
. Fonctionnement	355,50	365,60	-
. Informatique	24,00	24,00	-
. Immobilier	AP 15,00	15,00	-
	CP 15,00	15,00	-
Effectifs budgétaires	1 138,00	1 125,00	-1,2
2 - ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTERIEUR	242,00	262,00	+8,3%
. CFCE	125,00	128,00	+2,0%
. CFME-ACTIM	116,39	127,39	9%
. CIVI		6,00	-
. BIE + BITD	0,61	0,61	-
3 - EXPOSITION UNIVERSELLE	115,00	-	-
. Exposition de Hanovre	115,00	-	-
4 - INTERVENTIONS EN FAVEUR DES PME EXPORTATRICES SOUTIEN AUX GRANDS CONTRATS ET AIDES PROJETS			
Titre III			
. Rémunération Natexis Banque	27,00	15,00	-44,0%
. Rémunération AFD	11,00	11,00	+9,0%
. Evaluation préalable des projets	7,50	0,00	NS
. Etudes		2,00	
Titre IV			
. Stabilisation et de bonification	400,00	0,00	NS
Titre VI			
. Contrats de Plan Etats/Régions	45,00	62,00	+38,0%
	AP 43,25	42,00	-3,0%
	CP 280,00	0,00	NS
. FASEP	AP 300,00	100,00	-67,0%
	CP (*)	(*)	-
Titre I "Charges communes"	290,00	175,00	-40,0%
. Assurance crédit	-	-	-
. Assurance prospection	300,00	250,00	-17,0%
. Risque de change	1 450,00	1 000,00	-
. Risque économique	500,00	1 220,00	NS
. CST 903-07			
. Prêts du Trésor	AP 2 810,50	1 640,00	-20,0%
	CP 1 878,75	1 815,00	+13,0%
Sous-total	AP + DO		
	CP + DO		
Total AP + DO	4 237,12	2 862,00	-32,0%
CP + DO	3 305,37	3 162,00	-4%

(*) Ligne devenue excédentaire et venant en recettes du budget

I. UNE GESTION BUDGÉTAIRE MODERNE, MAIS DES MANIPULATIONS CONTESTABLES

A. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

1. Les principes généraux du contrat d'objectifs et de moyens

Le budget du commerce extérieur est caractérisé par la mise en application du contrat d'objectifs et de moyens, conclu fin janvier 2000 entre la direction des relations économiques extérieures et la direction du budget pour la période 2000-2002. Il fait suite à trois contrats triennaux ayant permis de diminuer de 20 % le nombre d'emplois dans les services extérieurs de la Direction des relations économiques extérieures (DREE), et de réduire leurs crédits de fonctionnement de 8 % en francs courants grâce aux gains de productivité obtenus par le développement de l'informatique et des méthodes responsabilisant les gestionnaires. **Le contrat ne porte que sur les crédits sur lesquels la DREE a une totale maîtrise**, c'est-à-dire ceux de son réseau à l'étranger et des Directions régionales du commerce extérieur.

Le nouveau contrat est particulièrement innovant sur deux plans :

- **il associe aux missions de la DREE des objectifs et des indicateurs précis de qualité et de performance** ; en regard des trois principales missions de la DREE (promotion des échanges extérieurs, négociations commerciales et gestion des outils financiers d'appui à l'internationalisation des entreprises), **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, et accroître l'efficience de l'ensemble**. Dix indicateurs principaux tels que l'augmentation du taux de satisfaction de ses commanditaires, la performance des sites internet ou la certification « ISO 9001 » des PEE, permettront de quantifier ces objectifs et de suivre leur réalisation.

- **il vise à rompre avec les débats budgétaires traditionnels sur les emplois et le fonctionnement, en faisant masse des crédits et en les stabilisant par absorption des dérivés**. Cette démarche résulte du constat que la répartition en loi de finances des crédits par nature, et la rigidité des structures d'emplois, sont très contraignantes et coûteuses car elles conduisent à un comportement de précaution de la part des gestionnaires. L'expérience

des dotations globales dans les PEE a montré que la suppression de cette rigidité était un facteur d'économies en permettant **une responsabilisation des chefs de poste** et une **optimisation des crédits** ;

2. Les appréciations portées par l'Inspection des finances

L'Inspection générale des finances a effectué une « étude de validation des indicateurs » prévus par le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre la DREE et la Direction du budget le 26 janvier 2000. Ce rapport, rendu le 12 juillet 2000, souligne que ce contrat dégage des orientations fortes pour le développement de la DREE : *« les objectifs chiffrés traduisent d'abord le souci d'afficher une démarche volontariste (...). Le contrat d'objectifs et de moyens n'est ainsi pas la formalisation ou l'aboutissement d'une démarche bien avancée et mûrie, mais son lancement son impulsion ».*

L'étude de l'Inspection des finances relève la **difficulté de trouver des indicateurs de performance pertinents dans une administration de mission**. Ainsi, elle note que *« A titre illustratif, une baisse du nombre de nouvelles entreprises bénéficiaires de l'assurance-prospection (indicateur n°6) peut provenir d'une relance du marché intérieur rendant momentanément moins prioritaire pour les entreprises le recours à l'exportation, et non d'une moindre performance de la DREE ».* Elle remarque également que, *« à la différence d'administrations à vocation purement nationale, la DREE s'adresse à un public varié et surtout intervient sur des zones hétérogènes. Dans ces conditions, l'idée de normes ou d'indicateurs globaux est nécessairement réductrice et pourrait même, si une gestion plus fine des indicateurs au niveau du contrôle interne de gestion n'était pas mise en place, être source d'ambiguïtés ou d'effets pervers. Il n'est pas évident qu'il faille inciter au développement de telle ou telle prestation selon que la zone concernée est dans le marché unique européen ou même dans l'OCDE ou qu'il s'agisse d'un pays en voie de développement lointain. Il convient donc de veiller à ce que les indicateurs choisis n'aient pas d'effets pervers en terme d'adaptation aux spécificités locales ».* Par ailleurs, l'étude prévient qu'il *« convient d'éviter que le faible nombre d'indicateurs retenus (pas plus de 10, à la demande du Budget) ne crée dans la Direction une excessive focalisation sur ces indicateurs, avec d'évidents risques d'effets pervers ».*

L'Inspection des finances insiste enfin sur les vertus pratiques et pédagogiques de la démarche entreprise par la DREE : *« l'exercice a facilité une prise de conscience par les agents de la nécessité de mieux définir leurs objectifs et de s'interroger sur la pertinence de leur travail. (...) La pluriannualité, la fongibilité partielle des crédits sont perçus comme d'indéniables facteurs d'amélioration de la gestion : au delà des garanties apportées pour les deux directions signataires, cette approche favorise une*

responsabilisation, une recherche d'optimisation qui devraient avoir des effets diffus positifs ».

3. Les indicateurs d'activité et de performance du contrat

Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit le suivi de 10 indicateurs d'activité et de performance, qui sont détaillés ci-dessous. Ces indicateurs comportent, dans la plupart des cas, des données chiffrées, et nécessiteront donc un suivi méthodique de l'activité des postes d'expansion économiques.

L'inspection des finances considère que la quasi totalité des indicateurs retenus sont des indicateurs d'activité et non de performance (en reconnaissant néanmoins que, « *compte tenu de l'activité de la DREE, la distinction entre indicateurs d'activité et de performance y est souvent artificielle* »). Par conséquent, l'étude souligne que, « *compte tenu de la grande difficulté à retracer une notion de performance à travers des indicateurs chiffrés, l'accent doit être mis sur l'utilisation qui peut en être faite en interne comme instrument de pilotage à travers le contrôle interne de gestion* ». L'étude estime que certains indicateurs ne sont pas vraiment significatifs, et que d'autres sont à nuancer dans leur interprétation. Par ailleurs, elle souligne que « *la plupart mériteraient en tout état de cause d'être mieux définis sur une base normée et connue de tous* ».

Indicateur n° 1 : Personnalisation des prestations facturées aux entreprises

% du montant total facturé	1995	1998	Objectif 2002
Prestations générales	48 %	42 %	33 %
Prestations personnalisées	52 %	58 %	67 %

Indicateur n° 2 : Augmentation de la fréquentation des sites Internet des PEE (Ouverture en mars 98)

	mars à déc. 1998	janv. à déc. 1999	2002
NB TOTAL DE HITS(*) SUR WWW.DREE.ORG	3.855.000	17.680.000	30.000.000
NB CLIENTS DIFFÉRENTS(**)	8.750	32.792	50.000
NOMBRE DE HITS SUR L'INTRANET DU MEFI(***)	32.000.000	84.000.000	

(*) le « hit » désigne l'ensemble des éléments (images, scripts,...) d'une page consultée ;

(**) moyenne mensuelle sur la période du nombre de clients différents ;

(***) un référentiel externe plus large de croissance du trafic internet sera recherché.

Indicateur n° 3 : Diffusion de l'information de la DREE aux autres administrations.

	1999	Objectif 2002
PAGES DISPONIBLES SUR L'INTRANET MINISTÉRIEL ET SUR LES EXTRANET SPÉCIALISÉS	300	5.000
NOMBRE D'INTERROGATIONS	(*)	(*)

(*) comptage à partir de février 2000

Indicateur n°4 : Augmentation du taux de satisfaction des prestations du réseau.

	1998	2002
TAUX DE SATISFACTION DES PRESTATIONS DES PEE	72 % ¹	80 %

Indicateur n° 5 : Suivi des EREM (entreprises régionales d'envergure mondiale)

1999	2002
Identification de la liste des EREM	Augmentation de 10% du nombre d'EREM ayant accès aux procédures gérées par la DREE

Indicateur n° 6 : Optimisation des prestations financières gérées par la DREE

PROCEDURES	OBJECTIFS	INDICATEURS DE MESURE	1998
ASSURANCE PROSPECTION	Faire progresser la couverture sectorielle de la procédure	Nombre de nouvelles entreprises bénéficiaires	971
	Accroître le taux de réussite	Montant des exportations déclarées/indemnités versées	53
ASSURANCE CREDIT	Accroître la qualité du portefeuille détenu par la Coface	Indice de qualité du portefeuille COFACE ²	3,73
	Accroître l'activité	Promesses de garanties délivrées (MdF)	96
	Accroître les montants récupérés	Montant des récupérations (MdF)	8,3

¹ Enquête réalisée en mai 1998 par la société de sondage CSA Opinion auprès d'un échantillon national représentatif de 800 chefs d'entreprises de 10 à 499, pour la direction de la communication du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

² Moyenne des catégories de prime des pays (en vigueur à l'année n) pondéré par le poids de chacun des pays dans l'encours de l'année n considérée, y compris opérations spécifiques sur les pays de l'OCDE.

Indicateur n°7 : Nombre de rapports sur l'accès aux marchés envoyés par les postes

	1998	Objectif 2002
Nombre de rapports semestriels	40	300

Indicateur n°8 : Nombre de formations aux questions multilatérales

	1998	Objectif 2002
Nombre de sessions	3	9
Nombre de stagiaires	48	171

Indicateur n°9 : Mise en place d'une comptabilité analytique

1999	2000	Objectif 2002
Lancement d'une enquête unités d'œuvre	Mise en place du système	Suivi des coûts analytiques par mission

Indicateur n°10 : Nombre de programmes objectifs-moyens

	2000	2001	2002
Nombre total de programmes objectifs-moyens validés par la direction	5	15	30

Votre rapporteur considère que **la mise en place d'indicateurs d'activité et de performance constitue un facteur important dans le processus de modernisation engagé par la Direction des relations économiques extérieures**. Elle constitue un outil important tant à destination de l'évaluation interne et du contrôle de gestion, que vis-à-vis de l'extérieur. Un suivi régulier de ces indicateurs devra permettre de mieux évaluer les actions à engager ainsi que les réformes nécessaires afin de rendre cette administration plus performante.

S'agissant du contrat d'objectifs et de moyens, votre rapporteur souligne que la faiblesse actuelle de l'euro par rapport au dollar pèse assez fortement sur les dépenses du réseau de la DREE à l'étranger. **Si la souplesse donnée par le contrat doit permettre d'absorber une partie de cette dérive monétaire, il convient cependant d'éviter que le contrat ait des conséquences négatives sur l'activité des postes d'expansion économique.**

Votre rapporteur se félicite de la modernisation des procédures budgétaires, qui introduit une dimension pluriannuelle et davantage de souplesse dans l'exécution budgétaire, sans nuire à la nécessaire transparence de l'utilisation des crédits. Bien au contraire, il souhaite souligner que les relations avec le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur se développent dans

le sens d'une collaboration plus poussée avec le Parlement. **Le budget de la direction des relations économiques extérieures préfigure ce que devraient être les budgets de tous les ministères : l'introduction d'une dimension pluriannuelle, la souplesse de gestion, la définition des objectifs à atteindre et la mise en place d'indicateurs de performance... ces éléments constituent autant de facteurs qui soulignent, à contrario, le retard pris par l'Etat dans la modernisation de sa gestion.**

B. L'INSUFFISANTE CLARTÉ DES COMPTES DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1999 critique à plusieurs reprises **l'insuffisante clarté et le traitement comptable peu orthodoxe des crédits afférents aux garanties à l'exportation :**

Ce rapport indique notamment que « en 1999, les garanties à l'exportation ont bénéficié de crédits en retrait par rapport à 1998 (665 millions contre 850 millions) et cantonnés aux secteurs traditionnels couverts par la Coface comme l'assurance-prospection foire (265 millions) ou la garantie du risque économique (400 millions). La dépense effective s'est élevée à 614 millions en 1999 au titre des garanties à l'exportation.

Les relations entre le Trésor et la Coface ne sont pas décrites de façon satisfaisante dans les comptes de l'Etat. (...)

Comme en 1998 et malgré des résultats encore positifs, la réduction des versements attendus de la Coface au Trésor (7 milliards en loi de finances initiale, ramenés à 3 milliards en loi de finances rectificative) a été amplifiée en exécution puisque la Coface n'a effectué aucun versement. (...) Au final, compte tenu des risques pesant sur l'équilibre du compte Etat à la Coface, il a été décidé de ne pas procéder au prélèvement des 3 milliards pourtant prévus en LFR 1999.(...)

Le Trésor a agi comme en 1998 en réduisant le prélèvement sur la trésorerie de la Coface à néant en 1999 (1,5 milliard en 1998). La Coface conserve un fonds de roulement élevé à charge pour elle de « provisionner les risques » sans que ceux-ci soient retracés explicitement dans le budget de l'Etat.

La capacité de financement dégagée par la Coface au titre de l'assurance-crédit résulte aussi des récupérations sur sinistres antérieurs qui atteignent 6,4 milliards en 1999 contre 13,13 milliards en 1998 (dont 4,8 milliards résultant de la titrisation d'une créance de 8 milliards sur la Pologne). (...)

Les annulations de dettes ne sont pas distinguées en tant que telles dans le compte de la Coface et n'apparaissent donc pas distinctement dans le tableau de financement de l'assurance crédit qui ne traduit que des opérations de trésorerie. (...)

L'importance des ajustements opérés avec quelques correspondants privilégiés du Trésor, tels la Coface ou la Caisse des dépôts et des consignations, met à nouveau en évidence l'opacité des relations financières que l'Etat entretient avec ces organismes ».

La Cour des comptes inclut notamment dans les opérations prises en compte irrégulièrement sur l'exercice 1999, le versement d'une somme de 400 millions à Natexis, au titre de la bonification des crédits à l'exportation. Cette dépense, ordonnancée et payée le 28 janvier 2000, est appuyée par un appel de fonds daté du 26 janvier 2000, dont les droits, constatés par conséquent après le 31 décembre 1999, n'auraient pas dû être pris en compte au titre de la gestion 1999.

Parmi les autres opérations ayant fait l'objet d'un arbitrage en fin de gestion 1999, la Cour des comptes évoque le versement d'une dotation de 100 millions au Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP - garantie), montant ordonnancé et payé le 28 janvier 2000. »

La Cour observe que les reports et ajustements de recettes non fiscales ont encore atteint en fin de gestion 1999 un niveau élevé :

« Par rapport aux années précédentes, les pratiques consistant, soit à imputer définitivement sur la gestion suivante des recettes encaissées en période complémentaire, soit à différer les encaissements après la fin de gestion, semblent s'être développées (...) ».

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'évolution de la conjoncture internationale, et notamment la hausse du prix du pétrole, ont permis d'éviter la mise en jeu d'indemnisations importantes sur certains pays à risque élevé : la volonté de consolider à moyen terme l'équilibre du compte de L'État à la Coface a conduit à ne pas opérer de prélèvement en 1999.

Toujours selon le ministère, le solde du compte de la Coface, qui ressort à 18,2 milliards au 31 décembre 1999, constitue une réserve financière destinée à faire face aux risques de sinistres sur les opérations de la Coface bénéficiant de la garantie de l'État.

Par ailleurs, l'article 37-111 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997, portant loi de finances rectificative, a ajouté au code des assurances un article L.432-4 par lequel la Coface doit établir un « enregistrement comptable distinct » pour les opérations qu'elle effectue avec la garantie de l'État. Il prévoit également une convention entre l'État et la

Coface pour préciser les modalités de cet enregistrement ainsi que les conditions dans lesquelles il est contrôlé et certifié par des commissaires aux comptes.

La Cour constate que cette convention n'a pas encore été signée ; elle estime que, sous réserve d'éventuels aménagements juridiques permettant d'assurer la compatibilité entre les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et les règles propres à l'établissement et à la certification des comptes, prévus par le nouvel article L.432-4 du code des assurances, la constitution et le maintien de réserves financières hors du périmètre budgétaire de l'État ne sauraient désormais être admis que sur la base de règles claires précisant les conditions de financement et d'utilisation de ces réserves et faisant l'objet d'un audit externe annuel. En l'absence de convention, le cadre dans lequel ces opérations sont effectuées actuellement manque de transparence.

Le versement, au titre des opérations effectuées par la Coface avec la garantie de l'Etat, d'une somme de 644 millions, ordonnancée et payée le 28 janvier 2000, sur la base d'une décision ministérielle du 26 janvier 2000 et de demandes de fonds de la Coface datées du 26 janvier, dont les droits, constatés par conséquent après le 31 décembre 1999, ne pouvaient normalement pas être pris en compte au titre de la gestion 1999.

Le versement d'une somme de 400 millions à Natexis, au titre de la bonification des crédits à l'exportation. Cette dépense, ordonnancée et payée le 28 janvier 2000, est appuyée par un appel de fonds daté du 26 janvier 2000, dont les droits, constatés par conséquent après le 31 décembre 1999, n'auraient pas dû être pris en compte au titre de la gestion 1999.

Le versement d'une dotation de 100 millions au Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP-garantie), montant ordonnancé et payé le 28 janvier 2000.

(source : Cour des comptes, l'exécution des lois de finances pour l'année 1999)

La Cour reconnaît cependant que le compte général de l'administration des finances pour 1999 fait désormais apparaître de manière explicite les garanties au titre du commerce extérieur.

Votre rapporteur considère que la volonté affichée, tant par les parlementaires que par le gouvernement, d'accroître la transparence des comptes de l'Etat, doit conduire à revoir les modalités d'inscription et d'imputation des garanties versées par des organismes agissant pour le compte de l'Etat au titre de l'appui au commerce extérieur. Il souligne que la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et, partant, de la comptabilité de l'Etat, à laquelle s'est engagée le gouvernement, devra mettre fin aux opérations comptables de fin d'exercice, s'agissant en particulier des garanties afférentes au commerce extérieur.

II. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE

Les moyens du secrétariat d'Etat au commerce extérieur comprennent :

- d'une part, les structures du service de l'expansion économique dirigé par la direction des relations économiques extérieures -DREE- (les postes d'expansion économique et les directions régionales du commerce extérieur) ;

- d'autre part, les organismes parapublics (Centre français du commerce extérieur -CFCE- et Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises CFME -ACTIM) d'appui au commerce extérieur.

A. LA RATIONALISATION ET LE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS DE LA DIRECTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

1. Les dotations pour 2001 sont stabilisées

Le budget du réseau des postes d'expansion économique et des DRCE (titres III et V) pour 2001 voit ses **crédits augmenter légèrement de 1,4 %, soit 1,085 milliard de francs contre 1,070 milliard en 2000.**

Pour les dépenses de personnel, la dotation, qui avait diminué régulièrement dans le cadre du contrat triennal 1996-1999, **a été stabilisée pour la durée du contrat d'objectifs et de moyens.** Cependant, une provision de 17,2 millions de francs a été inscrite pour faire face à l'effet change-prix sur les indemnités de résidence des agents à l'étranger, compte tenu de la baisse de l'euro. Cet élément est en effet exclu de la stabilisation prévue par le contrat d'objectifs et de moyens.

Un transfert de 10,14 millions de francs a également été effectué vers le chapitre 37-07 pour rectifier l'oubli d'une partie des indemnités de résidence des coopérants du service national dans l'administration (CSNA) en 2000.

Aucun emploi n'est supprimé. En revanche, le contour de l'enveloppe a été modifié avec le **transfert de 13 emplois des DRCE, afin de permettre à leurs titulaires d'avoir un déroulement de carrière normal.**

La dotation pour l'informatique est de 24 millions de francs et permet de faire face aux renouvellements des équipements et au développement de l'intranet de la DREE. Les crédits d'informatique ont fait l'objet d'un accord triennal avec la direction du budget qui prévoit l'inscription d'une dotation annuelle de 24 millions de francs pour les budgets 1999, 2000 et 2001 et l'exonération de toute régulation et de tout gel sur les trois années.

Enfin, **les crédits pour dépenses d'investissement sont maintenus à 15 millions de francs en autorisations de programmes et en crédits de paiement**, conformément aux dispositions du contrat d'objectifs et de moyens. Ils permettront essentiellement de faire face aux dépenses de rénovation du parc immobilier existant.

2. La rationalisation du réseau à l'étranger se poursuit

a) Le redéploiement des moyens se poursuit

La Direction des relations économiques extérieures a procédé à un redéploiement important de ses moyens à l'étranger, afin de renforcer l'appui aux entreprises françaises dans les pays émergents. Au cours de la période 1993-1999, 27 PEE ont été fermés, et 12 PEE ou antennes ont été ouverts. Entre 1996 et 1999, 213 emplois nouveaux ont été créés dans les pays émergents, en contrepartie de suppressions d'emplois dans les pays de l'OCDE¹ et en Afrique.

La mise en œuvre de trois plans de suppression d'emplois a contraint la DREE de dégager de forts gains de productivité, comprenant :

- **le développement des outils informatiques et de communication**, qui ont notamment permis de compenser la suppression de 169 emplois de catégorie C ;

- **la rénovation des méthodes de travail**, par le biais de la facturation des prestations et de la démarche qualité devant conduire à une certification « ISO 9001 » de l'ensemble des postes d'expansion économique d'ici 2002 ;

- **le recrutement d'experts et de personnes proches du monde de l'entreprise dans les postes d'expansion économique ;**

- la simplification des procédures et une politique immobilière d'acquisition de bureaux et de logements.

La DREE s'adapte en permanence à l'évolution économique des pays. **La flexibilité de sa politique d'implantation** doit permettre de procéder plus facilement à des fermetures de postes, des ouvertures d'antennes et des relocalisations, soit en acquisition, soit en location. Le regroupement avec les différents services français implantés à l'étranger est privilégié, dès lors qu'il apparaît fonctionnel et permettant de réaliser des économies budgétaires. Ainsi, il y a désormais **7 missions économiques et financières** (Alger, Rabat,

¹ Organisation pour la coopération et le développement économique.

Tunis, New Delhi, Brasilia, Pékin et Moscou), et **7 postes mixtes regroupant poste d'expansion économique et consulat** (Bombay, Dubaï, Vancouver, Atlanta, Miami, Houston et Osaka).

Par ailleurs, des aménagements continuent d'être effectués afin de rationaliser le dispositif de la DREE dans certaines régions du monde. En particulier :

- les postes de Melbourne et d'Auckland sont fermés, le PEE de Sydney voyant en contrepartie ses moyens renforcés afin d'assurer la coordination régionale ;

- l'émergence de pôles de développement importants en Inde conduit à la mise en place de correspondants à Madras et à Calcutta ;

- en Europe, des fermetures de postes ou d'antennes (Zürich, Poznan, Belgrade) s'inscrivent dans la recherche d'économies budgétaires. Ces fermetures ne devraient pas cependant provoquer une diminution des moyens d'expertise de la DREE dans les pays concernés.

b) Les réformes engagées privilégient la qualité des services proposés aux entreprises

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 PEE bénéficiant de moyens renforcés. La coordination du travail des postes au niveau régional constitue un axe important de réforme de la DREE, motivé par l'évolution des demandes des entreprises et du contexte des échanges (développement de l'intégration régionale notamment). La mise en place de ces réseaux ne nécessite pas de modifications de structures, à l'exception du réseau des Caraïbes (fermeture du PEE de Haïti, renforcement du rôle régional de Miami et augmentation des moyens de la DRCE d'Antilles-Guyane).

Par ailleurs, des accords sont conclus entre les postes d'expansion économique et le réseau consulaire français afin **d'améliorer la complémentarité entre les services offerts aux entreprises**. Des conventions permettent d'éviter les « doublons » et de développer les partenariats entre les structures d'appui au commerce extérieur présentes à l'étranger.

Enfin, la **démarche qualité** de la DREE, conçue sur la base du référentiel ISO 9001 (qui inclut les activités de conception en sus des activités de production) a été mise en œuvre à partir du 1^{er} septembre 1999 dans trois postes pilotes qui ont reçu le certificat de conformité aux exigences de la norme pour les activités « d'appui au développement international des entreprises françaises ». Une seconde phase incluant six nouveaux sites pilotes

visé à vérifier si la diversité des postes constitue un obstacle à la **certification de l'ensemble du réseau**, qui doit être terminée, selon une procédure d'échantillonnage, pour le début de l'année 2002.

B. LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur pour 2001 s'élève à 262 millions de francs, contre 242 millions de francs en 2000 (hors dotation exceptionnelle destinée à financer le pavillon français à l'exposition universelle de Hanovre), **soit une progression de 8,3 %**.

1. Le Centre français du commerce extérieur (CFCE)

Les moyens destinés au Centre français du commerce extérieur (CFCE) augmentent en 2001 de 2 % pour s'élever à 128 millions de francs.

Cette subvention se décompose en deux parties :

❶ La première, d'un montant de **120 millions de francs**, s'insère dans **l'exercice de contractualisation engagé pour 3 ans** qui vise à une réduction le montant de la subvention de l'Etat, et est accompagnée d'un gel de la masse salariale à son niveau de 1999. Cette réduction est rendue possible du fait :

- d'un **accroissement des ressources propres du CFCE**, qui ont progressé de près de 25 % entre 1996 et 1999 et assurent à l'organisme une plus grande autonomie financière. Ces ressources représentaient 36 % des dépenses de l'organisme en 1996, contre 52 % en 1999. Grâce au recentrage de ses activités, le CFCE table sur une augmentation de 25 % de son activité commerciale, et un passage de 34 à 44,2 millions de francs de sa marge sur intervention entre 2000 et 2002 ;

- de la **contraction des dépenses de personnel**, suite au plan social de 1997-1998 qui a vu le départ de 151 agents, soit 30 % des effectifs du CFCE (l'effectif budgétaire étant aujourd'hui de 359 emplois). Pour l'organisme, les économies cumulées sur la période 1997-1999 représentent ainsi près de 90 millions de francs ;

- du **maintien des dépenses de fonctionnement** à leur niveau de l'année 2000 .

② La seconde, d'un montant de 8 millions de francs, doit permettre le **développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.**

Le CFCE, en tant que centrale de diffusion de l'information sur les marchés extérieurs, doit se donner les moyens de suivre l'évolution rapide du marché. La dotation spécifique de 8 millions de francs doit permettre de développer de nouveaux produits et services en ligne, en continuant d'investir dans l'outil informatique et les supports électroniques de diffusion de l'information.

Le développement des moyens informatiques et de l'offre de produits en ligne permettra de mieux répondre aux demandes des entreprises, qui sont souvent spécifiques à leurs projets de développement.

2. L'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises (CFME ACTIM)

Les crédits attribués à l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises, née de la fusion du Comité français des manifestations et économiques (CFME) et de l'Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM) en 1997, sont **en progression de 11 millions de francs**, et s'établissent à 127,39 millions de francs.

Cette dotation doit permettre de maintenir l'activité de l'organisme à son niveau actuel (soit 200 opérations collectives, dont 3 expositions françaises et près de 90 participations collectives d'entreprises françaises dans les salons internationaux), **en venant compenser les deux effets suivants :**

① **L'impact de la baisse des départs dans le cadre de la procédure des Coopérants du Service National en Entreprises (CSNE).**

Le budget du CFME ACTIM a depuis de nombreuses années bénéficié de ressources importantes issues de la procédure des CSNE (les revenus issus de la procédure représentaient près de 50 % des ressources propres de l'organisme, soit 40 millions de francs en 1998). La fin du service national obligatoire et les incertitudes qui pèsent sur le développement du volontariat international appellent donc une compensation financière.

La baisse du nombre de CSNE de 3.690 en 1998 à 3.019 en 1999 a en effet entraîné une diminution des recettes nettes de l'organisme de près de 10 millions de francs, dont 5 millions de francs ont déjà été compensés dans la loi de finances rectificative pour 1999. Les chiffres actuels montrent

une stabilisation, voire une reprise du nombre de CSNE à un niveau de 3.300, ce qui laisse penser que le manque à gagner sera limité en 2000.

Un accroissement de **5 millions de francs** de la dotation du CFME ACTIM **permet de consolider en loi de finances initiale la perte certaine de recettes issue des CSNE**. Cette rebudgétisation devra être poursuivie pendant plusieurs années, puisque **le CFME ACTIM devra gérer la nouvelle procédure du volontariat international à l'équilibre**. Pour maintenir son niveau d'activité sans tenir compte des recettes issues de la procédure CSNE, la subvention de l'Etat devra donc augmenter de 10 millions de francs par an au cours des années 2002 et 2003.

② L'accroissement du taux d'aide aux PME pour leur participation aux salons et aux expositions.

Le coût d'accès aux sections collectives organisées dans les salons-expositions est souvent considéré comme trop élevé par les petites entreprises. Calculé sur la base des dépenses opérationnelles, le taux d'aide du CFME ACTIM s'établit, en moyenne, pour les dernières années, à 33,5 %.

Le secrétariat d'Etat au commerce extérieur souhaite que cette aide puisse dépasser 50 % des dépenses engagées, afin d'encourager les petites entreprises françaises à participer davantage aux salons et aux expositions à l'étranger. Cette augmentation de la subvention versée par le CFME ACTIM représente un **coût supplémentaire évalué à 6 millions de francs par an**.

Votre rapporteur se félicite de l'augmentation de la dotation accordée au CFME ACTIM, qui permettra de majorer l'aide accordée aux entreprises et de maintenir le volume d'activité de cet organisme pour l'année 2001. Cependant, il insiste sur la **nécessité de cibler davantage les grandes expositions nationales consacrées à la France à l'étranger**. Il rappelle en effet que l'exposition organisée à Abidjan en 1999 s'est révélée très coûteuse, compte tenu des contraintes d'organisation sur place, et que celles organisées à Poznan la même année et à Budapest en 2000 n'ont pas constitué une grande réussite, tant en matière de fréquentation que de retombées commerciales pour les entreprises françaises. **Ces expériences doivent donc conduire le CFME-ACTIM à revoir les choix effectués en matière d'expositions consacrées à la France, dont le coût est élevé, et dont les retombées commerciales apparaissent moins évidentes que les expositions thématiques internationales.**

En 2001, l'agence devrait mettre en œuvre des « semaines françaises » au Maroc, en République Tchèque et dans les pays Baltes. Ces opérations seront plus légères que les grandes expositions, et seront basées sur le concept de « vitrine technologique ». Elles seront également accompagnées de séminaires et de conférences techniques dans différents secteurs d'activité.

Il conviendra de tirer les enseignements de ces expériences, afin d'évaluer les mérites relatifs des différentes modalités d'exposition de l'offre des entreprises françaises.

3. Le regroupement physique des deux organismes

Le projet de regroupement immobilier du CFCE et du CFME ACTIM continue d'être envisagé à l'horizon 2004 par le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur, en dépit de la complexité des aspects domaniaux et fiscaux de cette opération. Les deux organismes pourraient s'installer dans un immeuble à construire à proximité de la Bibliothèque François Mitterrand, pour un **coût neutre**, hors incidence fiscale.

Votre rapporteur ne peut qu'encourager ce regroupement, qui permettra de **faciliter l'accès des entreprises aux différentes prestations**, et de **promouvoir le développement des synergies entre les deux organismes**. On rappellera à ce sujet que le CFCE et le CFME ACTIM ont proposé des **prestations intégrées** aux entreprises à l'occasion des grandes expositions françaises organisées à l'étranger par le CFME ACTIM en 1999.

4. Le Centre d'Information du Volontariat International (CIVI)

Dans le cadre de la fin de la procédure des coopérants du service national et de son remplacement par le volontariat international, le CFME ACTIM reste chargé de la gestion des futurs volontaires en entreprise, mais assure désormais également la promotion et l'information sur l'ensemble du dispositif de volontariat international (y compris au sein des services de l'Etat à l'étranger) auprès des jeunes, des écoles et des entreprises. Pour ce faire, le « Centre d'Information du Volontariat International » (CIVI) a été créé et est installé provisoirement à la « Maison des Français à l'Etranger ». Il est appelé ultérieurement à s'installer au sein des nouveaux locaux du CFME ACTIM.

Ce centre, destiné à remplacer le BCSN (Bureau Commun du Service National), a pour rôle d'informer les jeunes, de promouvoir le volontariat international, d'enregistrer les candidatures, et de fournir des statistiques aux services affectataires (Ministère des affaires étrangères, DREE et CFME ACTIM).

Le budget de fonctionnement du CIVI sera réparti entre le CFME ACTIM et le ministère des affaires étrangères au prorata du nombre de candidats affectés. Le budget s'élève à 7,33 millions de francs en 2000, dont 4 millions de francs destinés à financer des campagnes d'information.

Pour 2001, le budget prévisionnel s'élève à 13 millions de francs, dont 8,9 millions de francs de campagne d'information et de promotion.

Compte tenu de la participation du ministère des affaires étrangères, une dotation budgétaire de 6 millions de francs a été inscrite pour assurer le lancement du volontariat international, en complément des ressources propres dégagées par le CFME-ACTIM sur les recettes des coopérants du service national en entreprise (CSNE). **A partir de 2002, le CIVI devrait devenir autonome sur le plan budgétaire.**

La mise en œuvre du volontariat international devrait permettre aux entreprises françaises implantées à l'étranger de bénéficier de la collaboration de jeunes français pour un **coût modeste** et avec une **souplesse accrue** par rapport aux coopérants du service national en entreprise. En effet, le volontariat international sera ouvert à tous les Français et les Françaises âgés de 18 à 28 ans, sans condition de diplôme ; les missions pourront durer de 6 à 24 mois, et être prorogées une fois, dans la limite de 24 mois.

Votre rapporteur considère que **les conditions prévues par la loi devraient répondre aux attentes des jeunes comme à celles des entreprises. Une campagne d'information efficace doit donc permettre de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés afin d'assurer le succès de ce dispositif.**

CHAPITRE II

LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS ET LE COMMERCE MONDIAL

I. L'ÉVOLUTION DU COMMERCE MONDIAL

A. *LA CROISSANCE DU COMMERCE MONDIAL EN 1999*

En 1999 **l'incidence négative de la crise financière en Asie et en Amérique latine sur la production et les courants commerciaux a été moins importante que prévue**. La production des pays en développement d'Asie a augmenté de 6 %, celle de la Fédération de Russie s'est accrue de 3 %, et l'économie brésilienne a enregistré une croissance positive pour l'ensemble de l'année 1999. **L'économie des Etats-Unis a fortement dynamisé le commerce mondial**, la demande intérieure ayant progressé de 5,5 %. En revanche, il y a eu une stagnation de l'économie japonaise et la croissance du PIB de l'Europe occidentale s'est ralentie, tombant à 2 %.

La valeur du commerce mondial de marchandises a augmenté de 3,5 % en 1999, selon l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les prix nets moyens ont diminué pour la troisième année consécutive, mais la baisse a été plus faible en 1999 que les années précédentes.

Les échanges de services commerciaux se sont accrus de 1,5 % en 1999, c'est-à-dire moins vite que le commerce de marchandises. Les données relatives aux prix des services commerciaux aux Etats-Unis font apparaître une légère hausse des prix des services faisant l'objet d'échanges internationaux. Les exportations de services commerciaux ont donc probablement aussi progressé en volume, mais moins vite que les exportations de marchandises.

Au niveau sectoriel, la production minière a fléchi en raison d'une réduction de 1,5 % de la production de pétrole brut et la production agricole n'a augmenté que d'environ 1 % pour la deuxième année consécutive. La production manufacturière s'est en revanche redressée et a enregistré une hausse d'environ 2,5 %.

Les taux de croissance très différents de la demande et de la production sectorielle au niveau régional ont eu des incidences sur les courants commerciaux mondiaux qui eux aussi, ont beaucoup varié selon les régions. L'Amérique latine a enregistré la plus forte expansion des exportations. L'Asie a également connu une vive croissance de ses exportations, compte tenu notamment de la reprise économique dans les pays le plus touchés par la crise financière de 1997-1998, qui ont enregistré une croissance à eux chiffres de leurs exportations. Dans l'Union européenne, en revanche, le ralentissement de l'activité économique a conduit à un rythme de progression des exportations sensiblement inférieur au rythme de croissance du commerce mondial.

B. LES PERSPECTIVES POUR 2000 ET 2001

L'expansion de la production économique mondiale devrait accélérer et passer de 3 % en 1999 à environ 3,5 % en 2000.

En 2000, la croissance du PIB des pays industrialisés pourrait atteindre 3 %, soit 0,5 point de plus qu'en 1999, car la croissance un peu plus faible aux Etats-Unis est largement compensée par **la croissance plus soutenue en Europe occidentale et au Japon**. En Amérique latine et au Moyen-Orient, il devrait y avoir une nette reprise de la croissance du PIB après une période de stagnation de la production en 1999. **Une croissance plus soutenue est également prévue dans les économies en transition et les pays africains**. La croissance du PIB des pays en développement d'Asie devrait rester inchangée, car l'incidence des politiques budgétaires expansionnistes et de la reconstitution des stocks sera moins importante en 2000 qu'en 1999, mais sera compensée par un renforcement de l'investissement fixe et de la consommation privée.

Une croissance plus vigoureuse de l'économie mondiale en 2000, conjuguée à l'effet de report de l'accélération des échanges au second semestre de 1999, devrait entraîner une augmentation du volume des échanges d'au moins 6,5 %. Cette accélération de la croissance devrait être assurée essentiellement par l'Europe occidentale, et, dans une moindre mesure, par l'Amérique Latine, le Moyen-Orient et les économies en transition. Il est probable que les importations de l'Amérique du Nord et des pays en développement d'Asie, qui ont enregistré une croissance à deux chiffres en 1999, progressent moins rapidement en 2000, tandis que le ralentissement prévu de l'expansion de la demande finale en Amérique du Nord devrait entraîner une croissance moins dynamique de ses importations en 2000.

Pour l'année 2001, le ralentissement prévu de la demande dans les pays industrialisés et dans les pays émergents devrait donc entraîner une diminution du taux de croissance du commerce mondial.

II. LA DIMINUTION DE L'EXCÉDENT COMMERCIAL DE LA FRANCE

A. LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS EN 1999

En 1999 le commerce extérieur de la France a été excédentaire pour la septième année consécutive. **Cet excédent s'est élevé à 109 milliards de francs** (données FAB-FAB) **contre 145 milliards de francs en 1998**. Cette dégradation s'explique principalement par la hausse de la facture énergétique de la France, ainsi que par la détérioration du solde des échanges de **biens manufacturés**. Cependant, ce résultat confirme le caractère structurel de l'excédent commercial français.

Les échanges extérieurs de la France (volumes, aux prix de 1995)

	Exportations					Importations				
	Struct. 1999	1997	1998	1999	Acquis 2000*	Struct. 1999	1997	1998	1999	Acquis 2000*
Biens	81.5%	11.9%	8.8%	4.0%	4.0%	86.6%	7.1%	12.2%	5.2%	3.6%
Produits agricoles	3.1%	6.8%	3.3%	4.5%	0.9%	2.6%	5.4%	1.5%	3.1%	-4.9%
Produits des IAA	7.6%	10.0%	0.7%	0.8%	-3.2%	6.1%	1.9%	4.6%	1.4%	-1.7%
Produits énergétiques	2.0%	0.0%	-1.2%	6.0%	-0.9%	5.3%	3.2%	2.5%	-3.8%	7.5%
Produits manufacturés	68.7%	12.8%	10.3%	4.3%	5.1%	72.6%	8.1%	14.2%	6.4%	4.1%
Biens de consommation	11.2%	11.5%	8.9%	7.3%	1.0%	13.6%	9.3%	12.5%	6.8%	3.1%
Automobile	10.9%	12.2%	16.2%	5.6%	8.4%	9.4%	-8.7%	26.5%	10.7%	9.0%
Biens d'équipement	20.1%	15.3%	13.9%	3.1%	10.2%	20.7%	13.3%	19.1%	8.4%	4.9%
Biens intermédiaires	26.6%	11.9%	6.3%	3.5%	1.8%	28.9%	9.7%	8.7%	3.5%	2.4%
Services	10.2%	11.7%	1.6%	-1.1%	-3.9%	8.3%	5.5%	3.6%	-2.5%	-2.9%
Services commerciaux	1.4%	52.8%	-3.9%	2.5%	-4.9%	0.8%	6.5%	-0.8%	-5.5%	1.7%
Services de transports	3.0%	9.8%	7.6%	2.4%	-10.9%	1.6%	6.2%	4.9%	2.7%	-19.4%
Services financiers	0.6%	1.2%	-6.4%	-3.1%	4.8%	0.6%	-7.0%	19.7%	-17.9%	1.6%
Services aux entreprises	4.9%	5.7%	1.6%	-2.9%	-2.6%	4.7%	7.6%	1.9%	-0.8%	1.3%
Services aux particuliers	0.4%	15.4%	-3.8%	-11.7%	27.5%	0.6%	2.3%	2.9%	-5.8%	4.2%
Voyages	8.3%	11.1%	7.1%	10.8%	0.4%	5.0%	5.1%	7.6%	2.9%	-2.7%
ENSEMBLE DES BIENS ET SERVICES	100.0%	11.8%	7.8%	4.0%	2.9%	100.0%	6.9%	11.1%	4.4%	2.8%

(*) : A la fin du premier trimestre 2000

Source : INSEE (comptes nationaux trimestriels CVS)

Les exportations de biens ont progressé de 2,2 % en valeur, et les importations de biens, de 3,7 %. Ces données soulignent donc le

ralentissement de la croissance de nos échanges commerciaux par rapport à l'année 1998.

Les flux commerciaux ont considérablement ralenti en volume en 1999 et leur croissance a été environ deux fois moindre que l'année précédente. Le ralentissement conjoncturel de la croissance intervenu au cours de 1998 a en effet pesé sur le commerce mondial fin 1998 et en début d'année 1999. Les importations sont cependant demeurées un peu plus dynamiques que les exportations, en valeur comme en volume, sous l'effet de la vigueur de la demande intérieure

La croissance des **échanges de biens** de la France en 1999 a principalement résulté de l'expansion des marchés des pays industrialisés (Union européenne et Etats-Unis). Hormis les pays du Proche et Moyen Orient, les marchés émergents n'ont pas exprimé une forte demande pour les produits français. Les exportations françaises ont poursuivi leur repli vers l'Asie, vers les pays de l'Est et plus récemment, vers les pays d'Amérique latine. Les répercussions de la crise asiatique ont pesé sur les exportations de la France en 1999 en raison du tarissement des livraisons aéronautiques vers la zone : la part de l'Asie du sud-est dans les exportations françaises a ainsi été ramenée de 6,6 % en 1997 à 5,3 % en 1998 et à 4,2% en 1999.

Les exportations de biens de la France

en (%)	1990-1999	1997	1998	1999	Structure 1999
Monde	6.4	14.7	6.5	3.5	100.0
OCDE, dont	6.0	13.0	7.2	5.0	83.5
Union européenne	5.9	12.5	7.5	4.4	64.4
Etats-Unis	9.3	24.5	19.7	7.4	9.3
Pays de l'Est	20.3	29.8	7.4	-1.2	3.6
Asie du sud-est	21.3	31.9	-15.5	-16.3	4.2
Moyen-Orient	7.4	22.0	-1.4	19.1	2.7
Afrique	2.8	6.0	16.0	-5.9	5.2
Amérique latine	11.0	29.7	16.6	-14.9	2.2

Source : Douanes.

Les **échanges de services** se sont quant à eux contractés en volume, principalement du fait de l'évolution défavorable des échanges de services aux entreprises, et, bien qu'à un moindre degré, des services d'activités financières ainsi que des services aux ménages. Seule la croissance des exportations de voyages s'est révélée encore plus dynamique en 1999 que l'année précédente (10,8% contre 7,1% en volume).

Il convient de souligner que la **compétitivité-prix des exportateurs français s'est accrue vis-à-vis de ses principaux partenaires de l'OCDE** et des pays émergents, grâce à un différentiel d'inflation favorable et à une dépréciation du taux de change effectif nominal. **La France a également amélioré sa compétitivité-coût par rapport aux pays de l'OCDE** : la

croissance modérée des salaires en 1999 explique en effet la moindre progression du coût salarial unitaire dans les entreprises françaises que dans les autres pays de l'OCDE.

Enfin, la part de marché relative de la France en volume (calculée par rapport à 24 pays de l'OCDE) **est stable depuis 1990**, contrairement à la majorité des pays de l'OCDE (sauf les Etats-Unis, dont les parts de marché ont augmenté depuis 1990). Cependant, en tenant compte de la croissance des exportations des pays émergents d'Asie, la part de marché de la France est vraisemblablement en baisse régulière au cours des dernières années.

B. DES PERSPECTIVES DÉFAVORABLES POUR 2000 ET 2001

Pour l'année 2000, l'excédent industriel français devrait continuer de progresser, compte tenu notamment des perspectives d'exportation de biens d'équipement (en particulier, dans le secteur de l'aéronautique), et de la vigueur attendue de la croissance en Asie.

Au cours des huit premiers mois de l'année 2000, les exportations françaises ont enregistré une progression de 14 % par rapport aux huit premiers mois de l'année précédente. Au cours de la même période, les importations ont augmenté de 20 % en valeur, compte tenu notamment de la hausse du prix du pétrole.

La facture énergétique de la France pourrait être alourdie d'environ 70 milliards de francs en 2000 par rapport à l'année 1999. **Au cours des huit premiers mois de l'année 2000, les niveaux élevés des cours du baril de pétrole et du dollar ont conduit à creuser notre facture énergétique de 57 milliards de francs** par rapport aux huit premiers mois de l'année 1999. Le prix du pétrole et le cours du dollar constituent donc des facteurs importants dans la détermination de notre solde commercial.

Au cours de huit premiers mois de l'année 2000, l'évolution du solde commercial français est largement défavorable : le solde commercial (FAB-FAB, y compris matériel militaire) est de 23,7 milliards de francs, contre 79,6 milliards pour les huit premiers mois de l'année 1999. Par ailleurs, notre solde commercial a, pour la première fois depuis 1994, connu un déficit mensuel au cours des mois d'août et de septembre. **L'excédent commercial de la France pourrait donc se contracter fortement et n'atteindre que 40 milliards de francs sur l'ensemble de l'année 2000.**

Votre rapporteur considère cependant qu'il ne convient pas de s'alarmer de la réduction de notre excédent commercial, dès lors que celui-ci ne résulte que de facteurs conjoncturels : d'une part, la progression des

importations liée à la vigueur de la croissance économique dans notre pays ; d'autre part, les niveaux élevés du cours du dollar et du pétrole. **En revanche, la compétitivité structurelle des entreprises françaises et la progression de leurs exportations constituent à son sens de réels motifs de satisfaction.**

III. LES ASPECTS RÉGLEMENTAIRES DU COMMERCE MONDIAL

A. *L'ORGANE DES RÉGLEMENTS DES DIFFÉRENTS DE L'OMC : UN APPORT IMPORTANT AU RESPECT DES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL*

Les accords de Marrakech de 1994 ont institué l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ainsi que son mécanisme de règlement des différends, dont les décisions, au terme de la procédure, s'imposent à tous.

Six ans et demi après son institution, l'Organe de Règlement des Différends a connu environ 200 plaintes, concernant 159 affaires distinctes. La ventilation des plaintes, depuis l'origine, est la suivante :

pays / types de pays	plaignants	défendeurs
Etats-Unis	60	42
Union européenne	50	28
Japon	8	12
Pays en développement	50	67

(source : OMC -mai 2000)

Les Etats-Unis et l'Union européenne apparaissent comme les plus gros « utilisateurs » du mécanisme de règlement des différends, compte tenu de leur poids respectif dans le commerce mondial. Il convient de noter que les pays en développement prennent depuis peu davantage d'initiatives en la matière.

Onze contentieux sont actuellement en cours entre l'Union européenne et les Etats-Unis, dont deux pour lesquels l'Union européenne se trouve en position de « défendeur » (il s'agit des contentieux relatifs aux importations de bananes et de viande aux hormones), et pour lesquels des sanctions commerciales ont été mises en œuvre par les Etats-Unis.

B. UN CONFLIT COMMERCIAL MAJEUR : LES « FOREIGN SALES CORPORATIONS »

Les « Foreign Sales Corporations » ont été créées en 1984 et permettent aux entreprises américaines de bénéficier de taux réduits d'imposition par le biais de sociétés de ventes à l'étranger, souvent établies dans des paradis fiscaux.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) avait considéré, à la fin de l'année 1999, que la législation des « Foreign Sales Corporations » était contraire aux règles multilatérales du commerce car elle revenait à octroyer des subventions à l'exportation. En avril 2000, les Etats-Unis avaient informé l'Organe de règlement des différends de leur intention de mettre leur législation en conformité à la date du 1^{er} octobre 2000. Cependant, la nouvelle législation ne satisfait pas la Commission européenne, qui considère qu'elle « *continue à subventionner illégalement plus de la moitié des exportations américaines au détriment direct des sociétés européennes* », et réclame jusqu'à 4 milliards de dollars de sanctions à l'encontre des Etats-Unis afin d'obtenir la suppression de ce système (on rappellera que ce montant représente 2,7 % du total des importations européennes de produits américains, qui s'élevait en 1999 à 160 milliards de dollars). Pour mémoire, les sanctions américaines imposées à l'Union européenne suite aux litiges concernant les importations de bananes et de viande aux hormones concernent un montant d'environ 300 millions de dollars.

Ces sanctions seraient appliquées sous la forme de relèvement des droits de douane sur une longue liste de produits importés par l'Union européenne, et pourraient entrer en vigueur à la fin du premier semestre de l'année 2001, si le comité d'arbitrage de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) donne raison aux demandes de l'Union européenne.

CHAPITRE III

LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIONS EN DIRECTION DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

I. POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES PME SUSCEPTIBLES DE SE DÉVELOPPER À L'INTERNATIONAL

Le secrétariat d'Etat au commerce extérieur poursuit l'effort engagé depuis quelques années en faveur de l'amélioration du dispositif d'information, d'accueil et de prestation de services à destination des petites et moyennes entreprises. Cet effort est largement justifié, dès lors que :

- les grandes entreprises sollicitent moins les structures publiques d'appui au commerce extérieur, compte tenu de leur expérience, acquise avec l'ouverture croissante des économies à l'international ;

- les PME constituent la « clientèle » principale des structures publiques d'appui au commerce extérieur : 97 % de la clientèle des PEE, 95 % de la clientèle des DRCE, plus de 90 % de la clientèle du CFCE et 73 % de la clientèle du CFME ACTIM ;

La création d'une « mission PME » au sein de la DREE en septembre 1999 témoigne de la volonté de rénover les procédures proposées aux PME. L'identification des petites entreprises dont le potentiel international est susceptible d'être développé, et de leurs besoins en terme d'appui, ont constitué une première étape de cette démarche. **L'élargissement de l'accès à l'information des petites entreprises et la simplification des procédures et des conditions d'éligibilité à celles-ci sont des facteurs essentiels du développement du tissu de PME exportatrice dans notre pays.**

Plusieurs initiatives ont, à cet égard, été développées par la DREE. L'opération « **Le Fil de l'Export** » permet par exemple aux entreprises de bénéficier d'une information rapide et gratuite sur les procédures d'appui au commerce extérieur, et sur les organismes à même de répondre à leurs demandes.

Concernant les procédures d'appui proprement dites, **votre rapporteur se félicite des aménagements proposés pour le mécanisme de l'assurance-prospection, qui permettront d'élargir le champ des entreprises éligibles aux aides.** Il considère également que la majoration de l'aide accordée par le CFME ACTIM aux entreprises souhaitant participer à

des foires et des salons à l'étranger constitue une mesure complémentaire afin de développer la prospection des marchés étrangers par les PME françaises.

A. LE RÔLE LIMITÉ DES PME DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

Les petites et moyennes entreprises ne représentent qu'une contribution modeste au commerce extérieur de la France, et les comparaisons avec les pays voisins de la France montrent un manque d'appétence certain des PME françaises pour un développement à l'international. En effet, sur les 2,3 millions d'entreprises qui sont en activité sur le territoire français, seules 116.000 entreprises ont eu une activité à l'exportation. Les 15 premiers groupes industriels français assurent, à eux seuls, le quart des exportations de marchandises, soit autant que la totalité des PME indépendantes, et près des trois quart des exportations françaises sont réalisées par les grands groupes.

B. VERS UNE DÉMARCHE DE PROSPECTION DES PETITES ENTREPRISES

Le secrétariat d'Etat au commerce extérieur a entrepris d'orienter son action en direction des petites et moyennes entreprises, en particulier, celles d'entre elles qui n'ont pas de démarche à l'exportation, mais qui disposent d'un potentiel de développement à l'international. Afin de proposer des produits adaptés aux besoins spécifiques des petites et moyennes entreprises, la DREE a souhaité **mieux connaître les besoins et les attentes des entreprises régionales d'envergure mondiale (EREM).** L'expérience « réseaux Export » a donc été généralisée à l'ensemble des Directions régionales du commerce extérieur (DRCE) en 1999. Cette même année, les DRCE ont procédé à 6.600 visites d'entreprises et ont recensé près de 2.300 EREM dont le potentiel à l'international est susceptible d'être développé. Il convient de souligner que ces visites donnent lieu ensuite à des propositions de la part des postes d'expansion économiques. Or, **un tiers des entreprises visitées donnent suite aux propositions des PEE, contre moins d'une sur dix lorsqu'aucun « ciblage » n'a été effectué préalablement.** Cette constatation milite en faveur d'une **poursuite du « démarchage » des entreprises** par les services déconcentrés du secrétariat d'Etat au commerce extérieur.

Un questionnaire a été adressé à 800 EREM identifiées par les Directions régionales du commerce extérieur (DRCE), afin de mieux comprendre leurs attentes en matière de développement à l'international, mais également les obstacles qu'elles rencontrent dans cette démarche. 313 entreprises ont répondu à ce questionnaire. Les éléments présentés ci-

dessous sont issus de la synthèse des réponses établie par la DREE. Ils permettent de mieux comprendre les démarches et les attentes des petites entreprises vis-à-vis du dispositif public de soutien au commerce extérieur.

L'Union européenne constitue la principale priorité géographique pour 77 % des entreprises, et **apparaît donc comme la zone d'expansion « naturelle » des PME françaises.**

S'agissant des organismes auxquels les entreprises ont recours dans leur développement international, la COFACE est celui qui bénéficie de la plus grande notoriété, puisque 72 % des entreprises y ont déjà eu recours. Suivent les Chambres de commerce et d'industrie et les Directions régionales du commerce extérieur, catégories auxquelles la moitié des entreprises environ indiquent avoir déjà eu recours. Enfin, les Conseillers du commerce extérieur de la France ont déjà été contactés par 36 % des entreprises. Il ressort de ces éléments que **la proximité constitue un facteur important pour les entreprises.** En effet, s'agissant des structures nationales, 42 % des entreprises ont déjà eu recours au CFCE, 31 % connaissent le CFME-ACTIM, et 6 % ont eu recours au MEDEF. Enfin, seulement 12 % des entreprises ont fait appel à des consultants privés.

A l'étranger, les Postes d'expansion économique (PEE) constituent le principal interlocuteur des entreprises, 80 % d'entre elles ayant recours à leurs services. Les Chambres de commerce et d'industrie franco-étrangères ne sont sollicitées que par 33 % des entreprises, et les Conseillers du commerce extérieur, par 26 % d'entre elles. Il apparaît que **les PEE sont unanimement appréciés pour leur bonne connaissance du pays,** et sont particulièrement sollicités pour obtenir des contacts avec des entreprises locales. Or, les remarques formulées par les entreprises montrent qu'elles ont souvent le sentiment désagréable que la liste des contacts fournie n'a pas été vérifiée, et que le PEE s'est contenté de recopier un annuaire professionnel. En particulier, **certaines entreprises ont manifesté un vif mécontentement vis-à-vis de PEE les ayant mises en contact avec des clients non solvables, refusés ensuite pour la mise en œuvre de polices d'assurance-crédit.** Les entreprises souhaitent donc que les PEE soient en mesure d'analyser la solvabilité de leurs clients, et de rechercher les financements adaptés à leur projet.

Les autres demandes majeures des EREM adressées aux PEE concernent l'organisation de missions (47 % d'entre elles) et la fourniture d'informations réglementaires et douanières (44 %).

Il apparaît que les entreprises attendent des PEE une véritable **assistance juridique** dans leurs opérations d'implantation, et ne sont pas toujours satisfaites des prestations fournies en la matière. Elles estiment

également que **les PEE devraient avoir un rôle accru en matière de relations publiques et de lobbying local**, ce qui, d'après elles, n'est pas suffisamment le cas à l'heure actuelle en comparaison notamment des dispositifs mis en œuvre par d'autres pays, les Etats-Unis en particulier.

Enfin, les entreprises souhaitent que des prestations puissent être proposées à des regroupements d'entreprises, et plaident pour un regroupement des interlocuteurs du commerce extérieur.

Les entreprises ayant répondu au questionnaire sont majoritairement en faveur de la facturation des prestations, afin, notamment, d'écartier les demandes inutiles qui engorgent l'accès aux prestations publiques. Elles estiment cependant que **la facturation devrait être limitée aux prestations spécifiques**. Par ailleurs, certaines entreprises considèrent que les prestations représentent un coût élevé, et souhaitent voir instaurée une modulation des tarifs selon la situation financière de l'entreprise. Enfin, en contrepartie de la facturation, les entreprises attendent une meilleure qualité des prestations et une meilleure qualité de service.

Votre rapporteur considère que **l'établissement d'un échange régulier avec les entreprises constitue un vecteur important pour adapter les procédures et les services des structures publiques d'appui au commerce extérieur en fonction des attentes des entreprises**. Les réponses au questionnaire évoquées ci-dessus soulignent les problèmes rencontrés par les entreprises et appellent un renforcement de la qualité de certains services offerts par les PEE.

II. L'ASSURANCE-PROSPECTION : UN OUTIL À REVALORISER

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. La COFACE prend en charge une partie des dépenses engagées par l'entreprise dans un premier temps (période de garantie). L'assuré rembourse ensuite les sommes perçues sur la base de ses recettes d'exportation (période d'amortissement). En cas d'échec de la prospection, le reliquat non remboursé à l'issue du contrat reste acquis à l'entreprise.

Sous trois formes différentes, l'assurance prospection aide l'exportateur à faire face à ses dépenses de prospection sur les marchés étrangers et l'indemnise en cas d'insuccès commercial :

- **l'assurance-foire** permet de couvrir à hauteur de 65 % les frais engagés par une entreprises dans une manifestation commerciale à l'étranger. Cette procédure rencontre un vif succès auprès des entreprises, notamment les

plus petites d'entre elles, puisque sa clientèle est constituée à 90 % de sociétés réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions de francs.

- **l'assurance prospection simplifiée** est une aide forfaitaire au repérage de débouchés porteurs dans les pays de l'Union européenne. Plus de la moitié des entreprises bénéficiaires de ce type de contrat réalise un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions de francs ;

- **l'assurance prospection normale** concerne des zones plus lointaines. 80 % des entreprises auxquelles un contrat de cette nature a été délivré ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions de francs.

Le faible coût de l'assurance prospection permet d'obtenir un **effet de levier considérable puisqu'il s'élève à environ 60 francs d'exportations nouvelles pour 1 franc de dépense publique.**

A. LA DÉSAFFECTATION RELATIVE DES ENTREPRISES FRANÇAISES POUR CETTE PROCÉDURE...

Le montant retenu pour l'assurance-prospection dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élève à 175 millions de francs, en diminution de 40 % par rapport à l'année 2000.

Cette diminution vise à **adapter la dotation initiale des crédits aux besoins réels**. En effet, le coût budgétaire de la procédure pour l'Etat a été en réduction en 1999 et en 2000 par rapport aux années antérieures. Cette réduction s'explique par l'évolution à la baisse du nombre de contrats signés en 1998 et en 1999, ce qui a pour conséquence mécanique une baisse des indemnités à verser pour les nouveaux contrats en 1999 et en 2000. La COFACE anticipe un coût comparable pour l'année 2001.

**Assurance-prospection :
Crédits affectés en loi de finances et crédits réellement consommés**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (prev.)	2001 (PLF)
Ligne budgétaire évaluative	400	325	415	400	400	265	290	175
Résultat comptable (y compris le fonds ingénierie)	314	363	345	243,2	259	218,4	130 à 180 ⁽¹⁾	

(1) Fourchette indiquée par la COFACE

La désaffectation relative des PME à l'égard de la procédure de l'assurance-prospection s'explique d'une part, par **les effets négatifs de la crise dans les pays émergents en 1998 et 1999**, et, d'autre part, par la **reprise de la croissance économique en France**. La combinaison de ces deux

facteurs a en effet incité les entreprises à se replier sur le marché national, et à limiter leurs démarches de prospection sur les marchés lointains.

B. ... APPELLE UNE RÉFORME DE L'ASSURANCE-PROSPECTION

Les pouvoirs publics ont engagé une réflexion pour réformer le mécanisme de l'assurance-prospection, afin de répondre de manière plus efficace aux besoins des petites et des très petites entreprises.

Cette réforme concerne, d'une part, la simplification des procédures et la réduction des délais de traitement des dossiers, et, d'autre part, la mise en œuvre de mesures spécifiques à destination des très petites entreprises.

1. La simplification des procédures

Actuellement, les entreprises doivent contracter trois polices différentes selon l'action de prospection envisagée. Afin de limiter les démarches des entreprises, les trois produits proposés dans le cadre de l'assurance-prospection vont être fusionnés dans le cadre d'un **contrat unique**, qui permettra aux PME de réaliser l'ensemble de leurs opérations de prospection au sein d'une même garantie.

Les formalités exigées et l'instruction des dossiers vont également être simplifiées afin de réduire les délais d'octroi de la garantie. Ainsi, la DREE s'engage à indiquer aux entreprises dont le projet de prospection représente un budget inférieur à 100.000 euros par an le montant et les conditions de la garantie octroyée dans un délai de 10 jours.

2. La mise en œuvre de mesures spécifiques à destinations des très petites entreprises

L'accès à l'assurance-prospection était souvent difficile pour les très petites entreprises, qui devaient avancer les fonds nécessaires pour engager leurs démarches de prospection à l'étranger. Des avances de fonds pouvaient être sollicitées auprès des banques. Cependant, en pratique, il s'avère que cette possibilité n'était pas souvent utilisée, et ne donnait pas des résultats satisfaisants. Afin de répondre à ce problème spécifique aux très petites entreprises, la DREE a décidé de mettre en place un **mécanisme d'avance, afin de mettre à disposition des petites entreprises des fonds dès le début de leur prospection, moyennant un taux de prime légèrement supérieur.** Les avances représenteront la moitié de l'indemnité qui aurait été

versée à l'entreprise après un an. **Cette mesure est réservée aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 millions d'euros.**

Par ailleurs, les « start-ups », qui étaient soumises à un dispositif restrictif, bénéficieront désormais du régime de droit commun pour l'accès à l'assurance-prospection. Enfin, **le critère d'indépendance des entreprises sera supprimé** : désormais, l'assurance-prospection sera ouverte à toute entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 millions d'euros.

Ces mesures doivent permettre de faire progresser l'utilisation de l'assurance-prospection par les entreprises, et, en particulier par les plus petites d'entre elles. Elles vont dans le sens des demandes exprimées par les entreprises depuis plusieurs années.

III. LE DÉVELOPPEMENT DES AIDES EN FAVEUR DU COMMERCE EXTÉRIEUR DANS LES RÉGIONS

A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AU COMMERCE EXTÉRIEUR DANS LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

Le montant des autorisations de programme prévues au titre du volet "commerce extérieur" des contrats de plan Etat-régions pour 2001 s'élève à 62 millions de francs, en augmentation de 47,8 %. La dotation de 62 millions de francs en autorisations de programme correspond à la dotation 2001-2006, répartie uniformément (le montant 2000-2006 étant de 417 millions de francs, dont 45 millions inscrits dans la loi de finances initiale pour 2000).

On constate que **les reliquats de crédits sur l'ensemble du Plan précédent demeurent encore importants** (40 millions de francs environ), compte tenu du chevauchement d'une année à l'autre de l'attribution d'une aide et des délais liés à la liquidations des procédures. **Ces crédits pourront néanmoins être utilisés grâce au report des autorisations de programme non consommées.**

A l'issue du XIème Plan, **le rôle d'incitation et d'accompagnement à l'international joué par les aides de son volet « commerce extérieur » apparaît incontestable.** Dans le cadre du dispositif des aides contractualisées entre l'Etat et les régions, plus de 6.000 aides ont été versées aux entreprises entre 1994 et 1999. La nouvelle génération des contrats de plan devrait renforcer l'appui de l'Etat à l'internationalisation des entreprises, en **modernisant le dispositif des aides et en les adaptant aux évolutions du**

commerce international. En effet, les besoins exprimés par les PME ont, pour la plupart, été satisfaits dans l'élaboration des nouveaux contrats de plan :

- **le bénéfice des aides est étendu aux sociétés de services**, non éligibles dans le Plan précédent, et un effort particulier est accompli en faveur des nouvelles technologies et des nouveaux réseaux de communication, devenus des vecteurs importants de l'internationalisation des entreprises. En particulier, il n'est plus nécessaire de produire trois bilans comptables pour pouvoir bénéficier des aides, condition qui constituait un frein pour les entreprises nouvelles ayant une vocation internationale (dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication notamment).

- **les procédures administratives sont simplifiées** : les formulaires sont désormais plus synthétiques, et les informations demandées sont facilement mobilisables par l'entreprise. Certaines régions disposent également de guichets spécialisés par type d'aide. Par ailleurs, une réflexion sur la simplification de la liquidation des aides est menée afin d'améliorer le traitement des dossiers, en supprimant notamment la contrainte de vérification des pièces justificatives des dépenses.

Les aides du volet extérieur des contrats de plan Etat-Région s'adressent aux PME qui disposent de produits compétitifs, sont peu exportatrices et ont besoin d'un soutien public pour engager une démarche de développement international. L'aide régionale constitue une première étape, essentielle dans le développement de l'entreprise, qui permet de structurer sa démarche export et de bénéficier ultérieurement d'appuis nationaux ou communautaires pour un projet plus ciblé, sur des marchés plus lointains.

Les crédits des contrats de plan permettent 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 ;

- des **aides aux nouvelles technologies du commerce international**, orientées sur les nouveaux réseaux de communication et l'accès à l'information économique ;

- des **aides à l'implantation**, liées à la mise en place d'une structure commerciale légère à l'étranger (bureau de représentation).

Votre rapporteur constate avec intérêt le développement des initiatives développées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Il considère en effet que la publicité, l'accès à l'information et la simplification de procédures constituent des éléments déterminants pour développer l'internationalisation des PME, trop souvent découragées par la complexité institutionnelle des structures d'appui et la complexité

administrative des procédures qu'elles leur proposent. La simplification ne constitue donc pas un objectif marginal, mais est au cœur de l'enjeu de l'internationalisation des PME.

B. LA RÉFORME DU DISPOSITIF PUBLIC DANS LES RÉGIONS

La volonté d'orienter les efforts de la DREE en direction des petites entreprises doit s'accompagner d'une plus grande publicité et d'une plus grande collaboration entre les organismes en charge du commerce extérieur dans les régions. En effet, votre rapporteur considère que l'échelon régional est le lieu d'un dialogue privilégié avec les PME.

Les « Ateliers Techniques Régionaux », mis en place en février 2000, visent à mobiliser dans chaque région l'ensemble des décideurs économiques pour mettre en œuvre une politique coordonnée du commerce extérieur en faveur des PME. Cette mobilisation s'appuie sur **un partenariat renforcé entre les services de l'Etat, ceux des régions et les réseaux consulaires.**

Dans chaque région une grille matricielle croisant l'offre (les secteurs prioritaires) et la demande (les marchés porteurs) a été développée. Cette grille doit permettre de **définir des projets opérationnels pour les entreprises**, par la constitution de Programmes d'actions régionaux pour le développement international (PARDI), **chaque secteur prioritaire faisant l'objet d'un programme spécifique.**

Enfin, il faut rappeler le projet de mise en place d'un « **interlocuteur économique unique** » **pour les entreprises, qui concerne l'ensemble des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en région.** Ce projet consiste à **prendre en charge de façon personnalisée les demandes des entreprises**, « *en gérant en interne la complexité du ministère* », et leur éviter ainsi le renvoi de services en services. Dès l'automne 2000, une expérimentation de ce dispositif est engagée dans quatre régions.

CHAPITRE IV

LA RÉDUCTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PROCÉDURES FINANCIÈRES DE SOUTIEN À L'EXPORTATION

I. LES PROCÉDURES D'ASSURANCE ET DE GARANTIE

A. LES PROCÉDURES GÉRÉES PAR NATEXIS BANQUE

Les procédures gérées par Natexis Banque pour le compte de l'Etat (chapitre 44-97, article 38 : « participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique ») incluent l'ancienne procédure de bonification de la Banque française du commerce extérieur (BFCE), la procédure de stabilisation et les accords de consolidation. **Aucun crédit n'est inscrit pour 2001, car les taux anticipés par le marché conduisent à des prévisions de dépenses inférieures à la trésorerie disponible.**

Coût budgétaire des procédures gérées par Natexis :

Année	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stabilisation	2.880	2.430	1.312	297	- 274	- 312	- 510	- 401	- 865
Consolidation	317	- 494	- 110	- 898	667	- 1.675	- 115	- 84	6

(les gains sont comptés négativement) - Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

B. L'ASSURANCE-CRÉDIT

Le coût budgétaire de d'assurance-crédit, gérée par la COFACE pour le compte de l'Etat, est nul depuis plusieurs années, 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 la politique de couverture prudente de la COFACE. Les reversements de la Coface à l'Etat figurent en recettes non fiscales. Ils se sont élevés à 4 milliards de francs pour l'année 2000 et sont

évalués à 11 milliards de francs pour l'année 2001, compte tenu d'un report de 7 milliards de francs de l'année 2000 sur l'année 2001¹.

Le groupe COFACE

Le groupe COFACE propose, à 70.000 clients dans 73 pays du monde, des services et des garanties pour aider au développement du commerce entre les entreprises : assurance-crédit domestique et internationale, assurance investissement, prospection et information commerciale, gestion de créances. Le groupe emploie 3.200 personnes. Il est le numéro 1 mondial pour l'assurance-crédit export, le numéro 1 français de l'information commerciale et est gestionnaire des garanties publiques françaises à l'exportation : **en France, la Coface gère, pour le compte de l'Etat français, des risques à l'exportation non assurables par le marché privé. Elle est la première agence par la diversité des garanties publiques gérées (assurance-prospection, assurance-foire, assurance-crédit à moyen et long terme, assurance change, garantie des investissements).**

En 1994, la majorité des actionnaires de la COFACE ayant été privatisée, la compagnie est passée du secteur public au secteur privé, tout en conservant des relations spécifiques avec l'Etat. Dès 1995, les comptes publics de l'assurance-crédit ont atteint l'équilibre.

Les risques couverts par la COFACE dans le développement international des entreprises sont :

- le risque d'échec d'une prospection commerciale ;
- le risque « commercial » résultant de la détérioration de la situation d'un acheteur privé ;
- le risque « politique », qui recouvre des situations variées, telles que le défaut d'un acheteur public, le déclenchement d'une guerre ou d'une révolution, le non-transfert des devises nécessaires au règlement...
- le risque de spoliation de leurs investissements ;
- le risque d'évolution défavorable du cours d'une monnaie de facturation.

Le chiffre d'affaires du groupe (738,2 millions d'euros, soit 4,85 milliards de francs en 1999) est issu pour 81 % de l'assurance-crédit de marché, pour 9 % de l'information commerciale et la gestion des créances, et pour 10 %, de la gestion des procédures publiques). Le 2 février 2000, le groupe COFACE a été introduit au premier marché de la Bourse de Paris.

C. LA GARANTIE DE CHANGE

La garantie de change permet de **couvrir le risque des grands contrats d'exportation libellés en devises**. Les entreprises peuvent ainsi coter

¹ Les modalités de reversement de la COFACE à l'Etat ont fait l'objet de remarques de la Cour des comptes qui sont mentionnées plus haut.

leurs contrats en devise en bénéficiant de la garantie d'un cours de conversion constant avec l'euro sur la durée de réalisation du contrat.

En août 2000, l'encours géré par la Coface au titre de cette procédure était d'environ 33 milliards de francs, en diminution par rapport aux années précédentes. Il convient de rappeler que **cette procédure ne génère aucun coût budgétaire**. Elle fonctionne en effet, depuis 1985, selon un impératif de gestion à l'équilibre, obtenu grâce à la mutualisation des risques et aux opérations de couverture. Jusqu'en 1999, la Coface a dégagé des excédents permettant d'effectuer des versements au profit du budget de l'Etat.

Pour la première fois, en 1999, la garantie de change gérée par la Coface a enregistré un déficit de 60 millions de francs, compte tenu de l'évolution défavorable du marché des changes. Cependant, compte tenu de la logique de cette procédure, **aucune dotation n'est prévue pour l'année 2001**.

D. LA GARANTIE DE RISQUE ÉCONOMIQUE

Le coût de la garantie de risque économique a pour objet de couvrir les entreprises contre la dérive de leurs prix de revient dans les marchés d'exportation conclu à prix fermes ou à prix révisables plafonnés, et relatifs à la fourniture de biens d'équipements élaborés.

Les crédits affectés à cette garantie diminuent de 16,7 % par rapport à 2000 pour s'établir à **250 millions de francs en 2001**. Compte tenu de la trésorerie dont bénéficie à ce jour le gestionnaire de la procédure, l'inscription d'une enveloppe de 250 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001 devrait suffire pour « *faire face aux contraintes de gestion, aux dépenses prévues et aux nouvelles promesses accordées* ».

II. LES PROTOCOLES FINANCIERS

A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX « DONS D'AIDE EXTÉRIEURE »

Les crédits consacrés aux dons d'aide extérieure (chapitre 68-00, « aide extérieure) passent de 280 millions de francs à 0 franc en autorisations de programme, et de 300 millions de francs à 100 millions de francs en crédits de paiement. Ce chapitre comporte un « socle » de dépenses prévisibles (en particulier, celles correspondant au FASEP-études¹), et des dépenses liées aux aléas de la conjoncture internationale et au rôle que la France entend mener vis

¹ FASEP : Fonds d'études et d'aide au secteur privé.

à vis de certains pays en développement ou émergents (Tunisie, Palestine, Kosovo, Maroc...).

On rappellera que le FASEP-études, mis en place en septembre 1996, constitue la principale procédure utilisée pour les dons d'aide extérieure. Il finance principalement des études de faisabilité, ainsi que des opérations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle, en « amont » des projets d'infrastructure dans les pays émergents ou en transition.

En autorisations de programme, la forte réduction des engagements est due à la fin des dépenses exceptionnelles engagées en 1998 et en 1999 (dotation du FASEP-Garantie, fonds « Garantie Maroc » doté de 200 millions de francs, transferts à l'Agence Française de Développement pour la Palestine, le Kosovo et la Tunisie notamment), et à la réduction de la consommation au titre du FASEP-études (90 millions de francs en 1999, dont 20 millions de francs d'aide d'urgence à l'Indonésie).

Le report d'autorisations de programme qui en résulte, cumulé à la dotation votée, conduit à des ressources de 625 millions de francs en 2000. Or, les besoins pour 2000 peuvent être estimés à 365 millions de francs au total, dont 180 millions de francs pour le FASEP-études. Les besoins identifiés en 2001 s'élèvent à 225 millions de francs, dont 180 millions de francs pour le FASEP-études. **Compte tenu des reports prévisibles, aucune dotation n'est donc nécessaire en 2001.**

En crédits de paiement, la prévision d'exécution par Natexis est de 238 millions de francs en 2000. La dotation de 100 millions de francs tient donc compte de cette prévision et des reports.

B. LES CRÉDITS DE GARANTIE DES INVESTISSEMENTS DU FONDS D'ETUDES ET D'AIDE AU SECTEUR PRIVÉ (FASEP)

Afin de faciliter l'implantation des petites et moyennes entreprises françaises à l'étranger et de simplifier les instruments mis à leur disposition, le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a décidé la création d'un Fonds de garantie, dénommé FASEP-garantie, qui se substitue aux différents instruments de financement de l'investissement antérieurs. Ce dispositif comporte deux volets, l'un sur les fonds propres, l'autre sur les crédits d'investissement, la garantie ne couvrant que le risque d'origine économique.

Doté de 300 millions de francs, ce fonds a été confié à trois partenaires : la BDPME à travers sa filiale SOFARIS, l'Agence française de développement (AFD) et la COFACE. Sur la dotation de 300 millions de francs, 200 millions de francs ont été versés en 1999 et 100 millions de francs en 2000 au groupement de gestionnaires (SOFARIS-AFD-COFACE, le

premier étant chef de file). **Cette procédure ne devrait pas avoir d'autre impact budgétaire, puisque les organismes gestionnaires ont la responsabilité financière du réabondement du fonds si l'indemnisation des sinistres venait à l'épuiser.**

Le premier comité d'engagement du fonds a eu lieu le 13 juillet 1999. De juillet 1999 à juin 2000, douze projets ont été acceptés (4 en Asie, 5 dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les républiques de l'ex. Union soviétique, 1 en Afrique du nord et 2 en Amérique latine) pour un montant global de concours de **45,3 millions de francs**, représentant un engagement en risque de **20,2 millions de francs**. Les projets sélectionnés s'inscrivent dans des stratégies de conquête de parts de marché, induisant généralement des exportations, et comportant parfois une production locale d'une partie de gamme. **Les retombées de ces projets ne pourront être appréciées qu'à l'issue de quelques années de vie des investissements.**

Les résultats de cette nouvelle procédure ne sont pas significatifs à ce jour, compte tenu des délais de mise en œuvre. Toutefois, il convient de souligner que, s'agissant des projets sélectionnés, l'octroi de la garantie a d'ores et déjà favorisé l'accès au crédit des entreprises. A terme, environ **cinquante projets pourraient bénéficier de cette procédure chaque année, correspondant à environ 1,8 milliard de francs d'investissements de PME françaises à l'étranger.**

C. LA « RÉSERVE PAYS ÉMERGENTS »

La « réserve pays émergents » permet d'**accompagner des entreprises françaises sur des marchés difficiles et lointains**. La réforme des protocoles financiers engagée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au printemps 1998, de manière coordonnée avec la réforme du dispositif français d'aide au développement et de coopération, a conduit à supprimer la programmation *a priori* par pays, afin de passer à une intervention projet par projet. Dans ce cadre, **les projets qui font l'objet d'un cofinancement avec un bailleur de fonds multilatéral sont examinés en priorité, de même que les situations d'alignement sur des offres concurrentes.**

Il convient de souligner que **les protocoles financiers rapportent désormais plus au budget de l'Etat qu'ils ne lui coûtent** : la charge nette du Compte spécial du Trésor est devenue négative en 2000 (- 1,6 milliard de francs en estimation), sans compter les remboursements d'intérêts (1,1 milliard de francs en 2000), qui abondent le budget général.

En autorisations de programme, **pour la première fois, les ressources de la « réserve pays émergents » non utilisées l'an passé ont pu être reportées. Elles s'élèvent à 2,57 milliards de francs en 2000.** La programmation effectuée par la DREE montre qu'une trentaine de projets d'ores et déjà identifiés correspondent à 1,8 milliard de francs de prêts du Trésor. S'y ajoutent 5 projets déjà approuvés par le Ministre et en attente de signature pour 450 millions de francs de prêts du Trésor, et les nouveaux projets qui pourraient apparaître cette année, en particulier dans les pays nouvellement éligibles (Algérie, Azerbaïdjan, Amérique Latine en cofinancement), que l'on peut estimer à 400 millions de francs de prêts du Trésor.

Au total, le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur estime à 2,25 milliards de francs l'espérance réelle d'engagement en 2000. **Le reliquat à l'issue de l'exercice est donc estimé à 320 millions de francs.**

La dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001, d'un montant de 1 milliard de francs, tient compte de cette prévision de reports.

En crédits de paiement, les besoins pour 2000 seront couverts grâce aux reports et à une diminution du montant des provisions constituées auprès des organismes gestionnaires. **Pour 2001, la dotation nécessaire pour couvrir les besoins a été estimée à 1.220 millions de francs.**

L'évaluation de l'impact de la « réserve pays émergents » par l'Inspection générale des finances

Dans le cadre de l'évaluation des retombées de l'utilisation de la procédure « réserve pays émergents », l'Inspection générale des finances a réalisé trois rapports relatifs à l'évaluation des marges et à l'effet de levier des protocoles, sur différents projets dans les secteurs de l'eau, des transports et de l'aviation civile. Les conclusions de ces rapports sont les suivantes :

❶ **Dans le secteur de l'eau,** sur la période 1992-1998, les contrats signés ont consommé 10% de l'enveloppe globale des protocoles. Trois pays ont mobilisé 72 % des financements sous protocoles des contrats obtenus dans le secteur du traitement de l'eau (Egypte 35 %, Chine 19%, Turquie 18%).

Les protocoles ont joué un rôle fondamental dans la pénétration réussie du marché chinois, et un rôle important dans celle des marchés turc, égyptien et indonésien.

Les protocoles permettent l'exportation de biens d'équipement français. Sur 71 opérations représentant un total de 2.945 millions de francs de contrats financés par les protocoles signés entre 1992 et 1998, **la marge moyenne est de 6,8 % sur le chiffre d'affaires.**

② **Dans le secteur des transports**, s'agissant de l'aide au développement du pays bénéficiaire, **le bilan est très positif**. Les financements octroyés ont servi des projets « structurants », générateurs d'externalités et fonctionnant à la satisfaction du pays bénéficiaire. Par ailleurs, **l'examen des protocoles effectué par l'Inspection générale des finances n'a pas décelé de phénomène de « captation » de l'aide au développement par une entreprise, sous forme de marges sensiblement supérieures aux normes de l'industrie** et les marges restent en général inférieures à 5% du montant du contrat.

Cette relative sagesse des marges réalisées sur protocoles tient en particulier au fait que, financement concessionnel ou non, les différents pays acheteurs ont cherché à « acheter au meilleur prix ». Ils s'en sont tenus à des procédures d'appel d'offres international ou d'appel d'offres réservé aux entreprises françaises, mais avec des références de prix issues de la compétition internationale.

S'agissant de la promotion des exportations françaises, le bilan est plus contrasté. L'effet de levier est très variable selon les pays et surtout selon le type de matériel vendu. Aux contrats permettant d'espérer imposer un standard (signalisation) ou des modes d'exploitation (transport urbain) s'opposent des contrats dans des domaines où, faute d'avantages concurrentiels suffisants, les entreprises françaises ne peuvent exporter que sur des financement concessionnels.

Dans le domaine de l'aviation civile, l'analyse comptable des contrats et le calcul des marges réalisées se sont avérées plus difficiles dans la mesure où aucune des sociétés examinées ne procède à une affectation des frais généraux et frais de sièges aux contrats. Cette situation ne permet pas d'avoir une vision claire de l'équilibre financier des contrats. Les calculs ont montré que, **pour certains contrats, les marges nettes estimées étaient négatives**. La prise en compte des retards dans la mise en œuvre des contrats sans réactualisation des prix accroît d'ailleurs ce phénomène.

Pour l'objectif visant le développement du pays bénéficiaire, le bilan est positif. Les installations réalisées dans les pays bénéficiaires, la mise en œuvre du système de normes aéronautiques européennes et les formations de pilotes dispensées constituent des succès et ont contribué à améliorer le niveau technique des deux pays.

S'agissant de l'autre objectif alloué aux protocoles, celui de la promotion des exportations françaises, le bilan est plus contrasté, satisfaisant pour certains pays dans ses effets indirects, et plus décevant pour d'autres.

D. L'ÉVALUATION PRÉALABLE DES PROJETS

Ce chapitre sert à financer les missions d'évaluation préalable de projets sur protocoles effectuées par des experts indépendants.

Sur une dotation de 7,5 millions de francs en 1999, seulement 2 millions de francs ont été consommés. La forte réduction du nombre de projets évalués et le **recours croissant à des corps de contrôle de l'Etat**, moins coûteux, expliquent ce faible montant.

La consommation devrait augmenter en 2000, compte tenu du nombre important de projets identifiés au titre des protocoles et du fait que ce chapitre pourra financer dès cette année des missions de suivi, et non plus seulement d'évaluation préalable, concernant aussi bien des projets sur protocoles (surveillance des marges, du déroulement du projet), que des projets « FASEP ».

Compte tenu du report de 4,5 millions de francs de 1999 sur 2000, aucune dotation n'a été inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001. Par contre, 2 millions de francs ont été inscrits pour mener, à la demande du Ministre, des études dans le domaine du commerce extérieur.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 25 octobre 2000 sous la présidence de M. Claude Belot, vice-président, la commission a procédé à l'**examen des crédits du commerce extérieur pour 2001**, sur le **rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial**.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a noté que, pour la septième année consécutive, le solde commercial de la France avait dégagé un excédent en 1999. Il a indiqué que celui-ci s'était élevé à 124 milliards de francs contre 145 milliards en 1998, la majeure partie de cette diminution s'expliquant par l'alourdissement de notre facture énergétique. Il a souligné que les exportations avaient progressé de 2,2 % et les importations de 3,7 %, sous l'effet de la reprise de la consommation et de l'investissement dans notre pays.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a considéré que, si l'on est en droit de se féliciter du caractère structurel de notre excédent commercial, il ne servait en revanche à rien de s'inquiéter de l'infléchissement de celui-ci, puisqu'il témoigne de la vigueur de la croissance. Il a souligné que la forte croissance de nos investissements directs à l'étranger, le maintien de nos parts de marché et les grands contrats obtenus, témoignaient de la compétitivité et du dynamisme des entreprises françaises sur les marchés étrangers.

Il a indiqué que les perspectives des échanges commerciaux étaient favorables pour l'année 2000, compte tenu de la bonne conjoncture économique internationale. En effet, le commerce mondial avait progressé de près de 6 % sur l'ensemble de l'année 1999, et progresse de près de 11 % en glissement annuel au premier semestre 2000. Il a noté que notre compétitivité-prix s'était fortement améliorée, compte tenu des efforts de marge et d'un environnement de change très favorable.

En revanche, il a déploré que l'excédent de notre solde commercial dût continuer à pâtir du niveau élevé des prix du pétrole et du faible niveau de l'euro, et subir en conséquence une sévère contraction de près de 70 milliards de francs.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a souligné que le projet de budget du commerce extérieur pour 2001 était marqué par la poursuite de la modernisation des modalités de gestion des postes, des procédures financières d'appui au commerce extérieur et de l'offre de services aux entreprises. Il a indiqué que cette modernisation s'appuyait sur le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre la direction des relations économiques extérieures (DREE) et la direction du budget, portant sur la période 2000-2002.

Ce contrat prévoit la stabilisation des effectifs et des moyens de la DREE en francs courants, rendue possible par la globalisation des dépenses de personnel, permettant de raisonner en termes de masse indiciaire et non plus seulement en termes de nombre d'emplois. En contrepartie du gel de cette dotation, il a relevé que les crédits seraient exonérés de toute régulation budgétaire, les crédits non consommés étant remis à la disposition intégrale de la DREE, et les virements entre chapitres budgétaires en cours de gestion facilités. Il a souligné que les gains d'efficacité obtenus avec la mise en place du nouveau contrat d'objectifs et de moyens permettront de poursuivre la modernisation du réseau à l'étranger, des organismes d'appui au commerce extérieur et des services offerts aux entreprises.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, s'est félicité de la modernisation des procédures budgétaires, qui introduit à la fois une dimension pluriannuelle et davantage de souplesse dans l'exécution. Il a constaté que cette modalité de fonctionnement ne se mettait pas en place au détriment de la transparence. Bien au contraire, il a indiqué que les relations avec le secrétariat d'Etat au commerce extérieur se développaient dans le sens d'une collaboration approfondie avec le Parlement. Il a considéré que le budget du commerce extérieur était précurseur de ce qui devait être mis en œuvre à l'échelle de l'Etat dans son ensemble, dans le cadre d'une procédure budgétaire rénovée à laquelle le Parlement et le Gouvernement travaillent.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que le secrétariat d'Etat au commerce extérieur poursuivait l'aménagement des modalités de soutien à nos entreprises. En effet, il a constaté que la désaffection relative pour les protocoles de financement bilatéraux et pour les procédures lourdes, conjuguée à la nécessité de mieux identifier les petites et moyennes entreprises (PME) susceptibles de se développer à l'international et de mieux répondre à leurs besoins, appelaient une adaptation et une simplification des procédures.

Il a précisé que la DREE avait donc entrepris d'orienter son action en direction des PME. En particulier, la mise en œuvre, dans le cadre des contrats de plan, de plans d'action visant à coordonner les acteurs du commerce extérieur dans les régions participant de ce même objectif. Il a souligné que l'identification des petites entreprises ayant un potentiel de développement à l'international devait permettre aux services déconcentrés de la DREE de solliciter les entreprises pour leur proposer une démarche adaptée à leurs besoins.

Il a en effet considéré que l'échelon régional constituait le maillon essentiel de la mise en œuvre d'un dispositif tourné vers les petites et les moyennes entreprises. De ce point de vue, il a noté que les crédits consacrés au commerce extérieur dans le cadre des contrats de plan, en forte progression,

permettaient de financer des actions complémentaires aux procédures nationales.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que certaines procédures allaient être aménagées afin de mieux répondre aux besoins des petites entreprises. Il s'agit, en particulier, de simplifier l'ensemble des procédures administratives et d'accélérer les délais de traitement des dossiers. Il a souligné que des mesures concrètes et importantes étaient également proposées pour faciliter la prospection des marchés à l'étranger. D'une part, l'aide accordée par l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises (CFME ACTIM) aux petites entreprises pour participer à des expositions ou à des salons va être majorée, et atteindra 50 %. D'autre part, le dispositif de l'assurance-prospection va être aménagé : les très petites entreprises bénéficieront d'une avance de trésorerie, et la condition d'indépendance sera supprimée pour l'ensemble des entreprises éligibles à ce dispositif.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, s'est félicité de la mise en œuvre de ces mesures, qui étaient demandées depuis plusieurs années par les entreprises. Il a considéré qu'elles étaient de nature à raviver l'intérêt pour l'assurance-prospection.

Enfin, concernant les organismes d'appui au commerce extérieur, il a indiqué qu'ils bénéficiaient de dotations en progression, afin de favoriser leur adaptation aux missions qui leur sont confiées. Il a noté que le centre français du commerce extérieur (CFCE) bénéficiait d'une dotation d'équipement pour développer son offre de services en ligne et son expertise dans le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il a également relevé que le CFME ACTIM se voyait accorder une compensation pour la baisse de recettes issue de la diminution du nombre de coopérants du service national en entreprises (CSNE) et pour maintenir son niveau d'activité, ainsi qu'il l'avait souhaité dans son rapport l'an passé. Il a souligné que l'action du CFME ACTIM allait être profondément affectée par la fin du service national en entreprise et le développement du volontariat civil. Il a souhaité que la création du centre d'information sur le volontariat international permette de susciter les candidatures en nombre suffisant pour que les entreprises comme les jeunes puissent bénéficier des opportunités offertes par ce nouveau dispositif.

Pour conclure, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a considéré que le budget du commerce extérieur méritait sans doute un vote particulier tant il se distingue désormais au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il a indiqué que, à titre personnel, il exprimerait un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au commerce extérieur.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité connaître les perspectives chiffrées d'évolution du commerce international, plus particulièrement, du commerce extérieur français au cours des prochaines années.

M. Jacques Oudin a souhaité connaître le volume des crédits consacrés à l'appui au commerce extérieur dans les autres pays européens. Il a souligné que les crédits consacrés au financement des aides à l'exportation étaient peu transparents.

Il s'est également interrogé sur l'efficacité des protocoles financiers et, en particulier, sur les retombées du protocole financier liant la France et le Vietnam.

M. Roland du Luart a indiqué que des subventions de montants modestes aux chambres de commerce internationales pouvaient permettre la mise en œuvre d'actions de promotion de nos entreprises à l'étranger et a souhaité savoir si de telles subventions étaient mises en œuvre par la DREE.

M. Claude Belot, vice-président, a noté que la conjoncture internationale était défavorable à notre commerce extérieur. Il a souligné que la diminution du nombre de CSNE s'accompagnait d'une baisse des crédits de personnel pour les PEE et les directions régionales du commerce extérieur (DRCE), et s'est inquiété de cette diminution des moyens humains au service de notre commerce extérieur.

En réponse à M. Philippe Marini, rapporteur général, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a indiqué que la situation de nos échanges était largement dépendante de la conjoncture politique et économique internationale, et qu'il était donc difficile d'indiquer des perspectives chiffrées à moyen terme.

En réponse à M. Jacques Oudin, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a souligné que l'aide accordée aux entreprises pour participer à des salons et des expositions était supérieure dans des pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne. Il a cependant considéré que les réformes engagées cette année devaient permettre de réduire cet écart. Il s'est montré d'accord pour reconnaître que les aides au commerce extérieur étaient peu transparentes. Enfin, il a indiqué que l'inspection des finances avait effectué une étude sur les protocoles financiers, dont les conclusions soulignaient l'efficacité globale.

En réponse à M. Roland du Luart, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a considéré que des subventions aux chambres de commerce ou aux anciens du CFME ACTIM pouvaient avoir des effets de levier importants. Il a indiqué que cette possibilité était étudiée par la DREE, au cas par cas.

En réponse à M. Claude Belot, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a souligné que la conjoncture internationale pesait sur les résultats de notre commerce extérieur attendus pour 2000 et 2001. Il a considéré que la création du centre d'information sur le volontariat international (CIVI) devait susciter des vocations en nombre, de nature à compenser la diminution du nombre de CSNE.

Enfin, il a indiqué que la diminution des crédits de personnel des PEE et des DRCE ne résultait que d'un transfert de crédits, et n'impliquait pas de réduction de leurs moyens. En effet, il a rappelé que le contrat de moyens et d'objectifs conclu avec la direction du budget prévoyait la stabilisation des moyens de personnel en francs courants pour la période 2000-2002.

M. Claude Belot, vice-président, a alors rappelé que la commission ne prendrait de décision sur les crédits de l'économie, des finances et de l'industrie qu'après avoir examiné les quatre rapports correspondant à ce fascicule.

Réunie le mercredi 22 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a, sur proposition de M. Philippe Marini, rapporteur général, **décidé de proposer au Sénat de rejeter le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

Réunie le jeudi 23 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a **confirmé son vote de rejet de l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, tels qu'amendés par l'Assemblée nationale.**

MODIFICATIONS ADOPTÉES A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les crédits du « commerce extérieur » sont intégrés au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Aucune modification de crédits relative au budget du commerce extérieur n'a été votée par l'Assemblée nationale.

Réunie le 25 octobre 2000 sous la présidence de M. Claude Belot, vice-président, la commission a procédé **à l'examen des crédits du commerce extérieur pour 2001**, sur le **rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial**.

Réunie le mercredi 22 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a, sur proposition de M. Philippe Marini, rapporteur général, **décidé de proposer au Sénat de rejeter le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

Réunie le jeudi 23 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a **confirmé son vote de rejet de l'ensemble des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, tels qu'amendés par l'Assemblée nationale**.