

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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° 13

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION

L'année 2003 a été marquée par de nombreuses incertitudes pour le commerce mondial. La croissance économique de la France n'a pas été celle espérée, alors que la hausse du dollar handicapait la compétitivité de la zone euro.

De plus, l'échec du sommet de Cancun a révélé de graves divergences entre les différents partenaires. La déclaration interministérielle qui a conclu les débats, et qui réaffirme la détermination des membres à conclure les négociations au 1^{er} janvier 2005 ne doit pas dissimuler les incertitudes qui pèsent sur cette forme de multilatéralisme. Cette conférence a notamment vu des prises de position très fermes de la part des pays émergents, rassemblés dans le « G 21 », et qui n'ont pas cédé face aux pressions exercées par les négociateurs européens et américains. Pour le futur, une nouvelle organisation des conférences, qui permettrait de rapprocher plus en amont les points de vue, sera vraisemblablement nécessaire.

Dans ce contexte, la position française ne s'est pas dégradée, et la balance commerciale a encore une fois dégagé de forts excédents, malgré un net repli. Il est clair que, en cas de reprise économique, les exportations joueront un rôle moteur.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 94 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

Il convient, de plus, de souligner la qualité et la clarté de ces réponses, ainsi que l'excellente collaboration des services de la direction des relations économiques extérieures.

PREMIÈRE PARTIE :

LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL

I. LE CONTEXTE INTERNATIONAL

A. LE COMMERCE MONDIAL

Le commerce mondial¹ a suivi le profil de l'activité des pays industrialisés : après un net rebond à la mi-2002 (+ 2,8 % au second trimestre 2002 en variation trimestrielle), **il n'a cessé de ralentir en cours d'année**. La tendance s'est prolongée au premier semestre 2003, la croissance du commerce mondial étant estimée à + 0,5 %.

On peut toutefois estimer que le point bas a été atteint au début de 2003, en raison notamment d'une forte contraction des importations américaines et d'un ralentissement des importations japonaises.

Cette tendance est susceptible de s'inverser au deuxième trimestre de l'année 2003.

B. LES ETATS-UNIS

La récession de l'économie américaine s'est étendue sur les trois premiers trimestres de l'année 2001. Elle s'est avérée particulièrement marquée dans le secteur industriel avec une contraction de 6,5 % de l'investissement en équipement en 2001, qui s'est poursuivie au début de l'année 2002.

La croissance américaine montre cependant des signes de reprise, avec un hausse de 7 %, en rythme annualisé, du produit intérieur brut au troisième trimestre 2003. Cette reprise pourrait cependant s'avérer fragile. Elle repose en effet principalement sur la consommation, alimentée par des baisses d'impôt massives décidées par l'administration et qui creusent le déficit. Le niveau des taux d'intérêt fixé par la FED est de plus historiquement bas, ce qui n'est pas tenable à moyen terme en cas de croissance continue de la consommation.

¹ Les éléments qui suivent proviennent essentiellement des réponses au questionnaire adressé à la DREE par votre rapporteur spécial en application de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

C. LE JAPON

L'économie japonaise a quasiment stagné en 2002, avec une croissance de l'ordre de 0,2 %. Les bons résultats du deuxième trimestre (+ 1,3 %) ne se sont donc pas prolongés. Au premier trimestre 2003, la croissance est toujours faible avec + 0,3 %. Alors que la consommation privée est restée portée par la baisse quasi continue du taux d'épargne, ce sont les investissements des entreprises et les exportations qui ont fait défaut.

Cependant, le second trimestre paraît plus encourageant, avec une hausse du PIB de 0,6 % et surtout un rebond des investissements et des exportations.

D. LA ZONE EURO

Les principaux pays de la zone euro ont connu une reprise d'ampleur très limitée en 2002, avec 0,3 % de croissance pour les trois premiers trimestres et 0,1 % au quatrième. Si la consommation des ménages reste globalement satisfaisante et soutient la croissance, l'investissement paraît globalement particulièrement déprimé. **C'est donc le commerce international qui a contribué à l'essentiel de la croissance en 2002.** Les échanges ont été particulièrement soutenus en milieu d'année, en liaison avec la reprise de l'économie américaine.

En ce qui concerne l'année 2003, la zone euro enregistre un creux d'activité. La plupart des partenaires commerciaux de la France sont entrés en récession, ou bien connaissent une stagnation au troisième trimestre.

E. LES PAYS ÉMERGENTS

Dans les principales zones émergentes, la situation économique est demeurée contrastée en 2002. Alors que l'Asie semble repartie sur un rythme de croissance élevé, l'Amérique Latine est pour sa part toujours en récession. L'adhésion de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) lui a permis d'augmenter encore ses exportations, ce qui a eu pour effet de soutenir une croissance intérieure très forte. Ainsi, en 2002, le taux de croissance de l'Asie s'établit à + 6,2 % contre + 5,1 % en 2001.

Evolution des PIB en volume

(en %)

PIB	2002	2002				2003	
		<i>T1</i>	<i>T2</i>	<i>T3</i>	<i>T4</i>	<i>T1</i>	<i>T2</i>
<i>Taux de croissance (en %)</i>							
Ocde	1,6	0,7	0,5	0,7	0,3	0,2	-
Union européenne	1,0	0,4	0,5	0,4	0,1	0,1	0,0
Zone euro	0,8	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0
Etats-Unis	2,4	1,2	0,3	1,0	0,3	0,4	0,6
Canada	3,0	1,4	0,9	0,7	0,4	0,6	-
Japon	0,1	0,1	1,3	0,7	0,5	0,3	0,6
Royaume-Uni	1,9	0,3	0,6	0,9	0,5	0,1	0,3
Amérique latine	-1,4	-	-	-	-	-	-
Asie hors Japon	6,2	-	-	-	-	-	-
Pays en transition	3,4	-	-	-	-	-	-
Monde	2,7	-	-	-	-	-	-

Sources : données OCDE et calculs de la direction de la prévision

Evolution des importations de biens et services en volume

(en %)

Importations <i>Taux de croissance</i> <i>En volume</i>	2002	2002				2003		Moyenne 1988-1999	Structure du commerce (en %)
		<i>T1</i>	<i>T2</i>	<i>T3</i>	<i>T4</i>	<i>T1</i>	<i>T2</i>		
Zone euro	-0,4	-1,4	1,6	1,9	0,5	0,6	-	6,0	29,7
Royaume-Uni	2,1	1,8	1,3	0,1	0,4	0,7	0,5	5,2	9,2
Etats-Unis	3,8	2,1	5,1	0,8	1,8	-1,6	2,2	8,4	15,2
Canada	7,1	0,8	4,5	1,4	-0,4	0,6	-	8,1	3,2
Japon	2,0	1,0	3,4	2,6	1,5	0,7	-1,1	6,3	6,4
Amérique latine	-11,0	-	-	-	-	-	-	11,6	4,2
Asie hors Japon	5,6	-	-	-	-	-	-	10,2	18,4
PSEM	5,4	-	-	-	-	-	-	3,2	2,8
Pays en transition	6,7	-	-	-	-	-	-	11,6	3,1
Commerce mondial	3,2	0,6	2,6	1,7	1,4	0,5	-	7,2	100,0

Sources : données OCDE et calculs de la direction de la prévision

II. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

Alors que le commerce extérieur français était considéré dans les années 80 comme structurellement déficitaire, notamment en raison de la facture énergétique, il connaît depuis le début des années 90 de forts excédents. Entre 1993 et 2002, les exportations ont ainsi progressé de 6 % par an en moyenne contre 5 % dans la décennie précédente.

A. LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE S'EST AMÉLIORÉE DURANT LES DIX DERNIÈRES ANNÉES

1. La compétitivité-prix est en progression

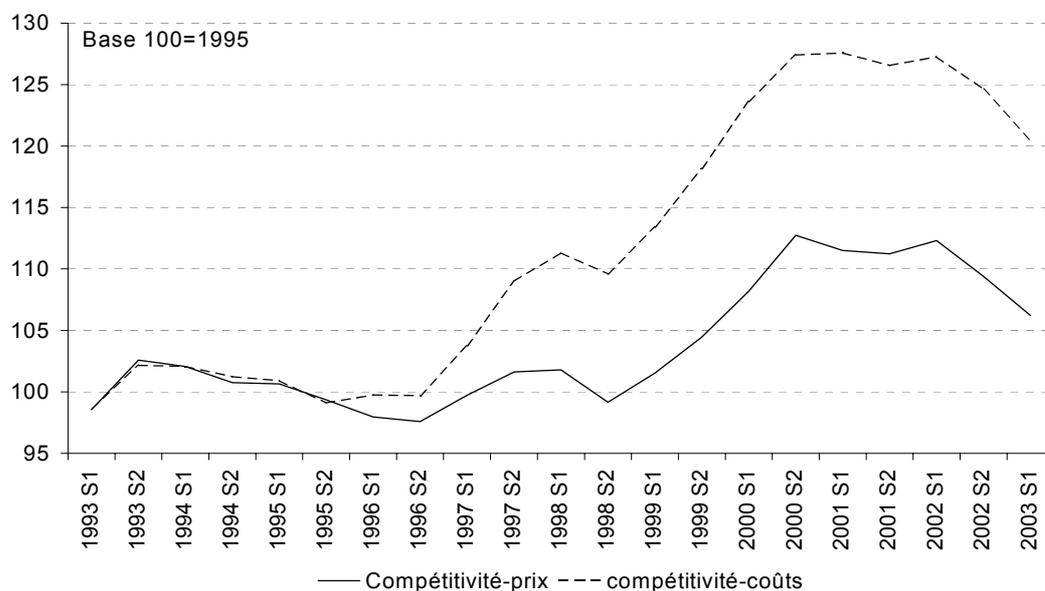
Mesurée aussi bien avec les prix à l'exportation qu'avec les coûts salariaux unitaires dans le secteur des biens manufacturés, **la compétitivité des produits français a sensiblement augmenté en dix ans par rapport aux pays de l'OCDE.**

L'indicateur le mieux à même d'apprécier la compétitivité-prix à l'exportation des produits nationaux consiste à rapporter, dans une même monnaie, les prix d'exportation français dans un secteur donné aux prix de nos principaux concurrents dans ce secteur, sur les marchés tiers.

Entre le premier semestre 1990 et le premier semestre 2003 la compétitivité-prix à l'exportation et la compétitivité-coût se sont respectivement améliorées de 14,4 % et 29,1 %. Sur la première partie des années quatre-vingt dix, la compétitivité-prix s'est sensiblement plus améliorée que la compétitivité-coût (respectivement + 7,1 % et + 2,6 % entre le premier semestre de 1990 et le premier semestre de 1995) dans un contexte de forte appréciation nominale (+ 8,3 %).

Les différentiels de prix ont connu une évolution plus favorable (+ 15,4 %) que celle des différentiels de coût (+ 10,9 %), les exportateurs français ayant consenti d'importants efforts de marge. Depuis le premier semestre 1995, la compétitivité-coût a progressé plus vite que la compétitivité prix (+ 29 % et + 10,4 % respectivement) : ces évolutions reflètent une dépréciation du taux de change effectif nominal (- 7,6 %), ainsi que la bonne orientation du différentiel de coûts salariaux unitaires (+ 23,7 %), le différentiel de prix étant, cette fois-ci, moins favorable (+ 5,1 %). **Les producteurs nationaux ont donc pu accroître la profitabilité des ventes à l'étranger tout en améliorant leur compétitivité prix.**

Evolution de la compétitivité-prix et de la compétitivité-coût de la France depuis 1993



Source : DREE

Au total, la compétitivité-prix à l'export et la compétitivité-coût se situent au premier semestre 2003 à un niveau supérieur respectivement de 2,4 % et de 7,8 % à la moyenne entre 1993 et 2003.

En utilisant le taux de change effectif réel (mesuré en déflatant le taux de change effectif nominal par les prix à la consommation), on constate, en juin 2003, que le taux de change effectif réel de la France, après avoir atteint un point bas historique en octobre 2000, se trouve à un niveau inférieur de 6,2 % à celui de janvier 1993 dans le secteur manufacturier et de 6,0 % dans le secteur agroalimentaire.

La compétitivité des produits français se serait donc améliorée tant par rapport aux pays industrialisés que vis-à-vis des pays émergents.

2. La hausse de l'euro pourrait cependant, si elle se poursuit, avoir des effets non négligeables

L'euro a enregistré durant l'année 2003 **une croissance ininterrompue face au dollar, de l'ordre de 15 % à 20 %**. Cette appréciation résulte en fait plus des doutes exprimés par les investisseurs sur la soutenabilité à moyen terme du déficit américain que de réels facteurs d'amélioration de la conjoncture. Ainsi le yen a également connu une appréciation face à la monnaie américaine, malgré une situation économique préoccupante. **Les effets d'une appréciation prolongée de l'euro seraient considérables.**

Les effets de l'appréciation de l'euro par rapport aux autres devises

Une appréciation du taux de change rend mécaniquement les produits français plus chers par rapport à ceux qui sont libellés dans une autre devise, ce qui tend à réduire nos exportations en volume. **Cependant, une grande partie de nos échanges se fait avec nos partenaires de la zone euro, ce qui limite la concurrence ressentie par les produits français à l'exportation.** Symétriquement, l'appréciation de l'euro rend plus compétitifs les produits importés de pays situés en dehors de la zone euro. La baisse des exportations, en raison du fort contenu en importations des exportations, atténuera sensiblement la correction à la hausse sur les importations. De plus, suite à l'appréciation du taux de change, les industriels français compriment leurs marges pour absorber une partie du choc et, ainsi, ne pas trop dégrader leur compétitivité. Par le passé, on a pu constater un tel comportement de marge de la part des entreprises américaines lors de la période d'appréciation du dollar : ainsi, entre les premiers semestres 1999 et 2001, le taux de change effectif du dollar s'est apprécié de 13,7 % et, en parallèle, les exportateurs américains ont accru de 9,0 % leurs efforts de marge.

Les industriels étrangers appliquent également un comportement de marge. Les producteurs des autres pays de la zone euro réagissent comme les entreprises françaises et réduisent leurs marges, dégradant, toutes choses égales par ailleurs, la compétitivité des produits français à l'exportation et à l'importation. A l'inverse, les exportateurs hors zone euro profitent des marges de manœuvre liées à la dévaluation de leur monnaie, et accroissent leurs marges, réduisant donc légèrement les pertes de compétitivité enregistrées par la France.

Au total, ces comportements de marge amortissent, sans les annuler, les pertes de compétitivité des producteurs français. Ces dernières se traduisent par une baisse des volumes exportés et une hausse des volumes importés.

Une appréciation de 10 % de l'euro par rapport à l'ensemble des autres devises tendrait, selon de simulations (hors effets de bouclage macroéconomique) à dégrader le solde des produits manufacturés de 6,4 milliards d'euros à horizon de 18 mois.

Aux effets sur le solde manufacturier, il convient d'ajouter l'allègement de la facture énergétique, de 3,2 milliards d'euros dans cette hypothèse. Au total, avant bouclage macroéconomique et réaction de politique économique, l'appréciation de 10 % de l'euro conduirait mécaniquement à une baisse d'environ 3,2 milliards d'euros de notre solde commercial au bout de 18 mois. (notamment l'aéronautique), les boissons et l'industrie du verre. Au contraire, certains secteurs (agro-alimentaire, tabac, automobile) sont nettement moins exposés aux fluctuations du dollar.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Une hausse continue de la monnaie européenne aurait trois types d'effets sur l'économie :

- un **renchérissement des exportations** en direction des pays de la « zone dollar », qui comprennent, en plus des Etats-Unis, l'Asie et l'Amérique Latine ;

- une **concurrence vers les pays tiers**, les produits européens devenant moins compétitifs que les produits des pays arrimés au dollar ;

- une **concurrence à l'importation**, sur le territoire européen, où les produits de la zone dollar connaissent des baisses de prix.

Dans ce contexte, les études montrent que la variable la plus touchée est l'investissement des entreprises, via une baisse de leur rentabilité, puis les exportations.

Les conséquences de la hausse sont **différenciées d'un secteur à l'autre**. Les secteurs les plus touchés seraient notamment ceux liés au transport et à l'aéronautique.

Les effets d'une appréciation de l'euro sur le secteur aéronautique

Lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 1^{er} octobre 2003, **M. Philippe Camus**, président d'EADS, s'est exprimé sur les conséquences dans son secteur d'une appréciation de la monnaie européenne :

« En ce qui concernait la monnaie, M. Philippe Camus a relevé que EADS était particulièrement sensible aux fluctuations du change. Il a indiqué qu'une appréciation de l'euro de 10 % correspondait à un manque à gagner d'un milliard d'euros, c'est-à-dire le coût annuel de développement de l'A380. Il a exprimé l'opinion que cet élément était susceptible d'empêcher EADS de devenir le numéro un mondial. Il a indiqué que la gouvernance économique en Europe lui paraissait insuffisante pour relever ce défi ».

B. LES RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS EN 2002 ET 2003

Les résultats du 1^{er} semestre 2003 montrent que le repli des échanges français, déjà engagé en 2002, s'est poursuivi. Les exportations ont souffert d'un affaiblissement de la demande extérieure alors que les importations ont également reculé. La baisse des ventes (- 4,8 % par rapport au second semestre 2002) l'a emporté sur la baisse des importations (- 3,0 %), l'excédent commercial s'est donc réduit de 1,5 milliard d'euros, après 4,6 milliards d'euros au second semestre 2002.

Le fléchissement a été plus particulièrement prononcé dans le secteur des biens d'équipement, affecté par l'atonie persistante de l'investissement mondial, en particulier dans le secteur de l'aéronautique et de l'électronique. Il faut relever que le recul des échanges de biens de consommation et de l'industrie automobile a été plus modéré.

La place des exportations dans la reprise économique

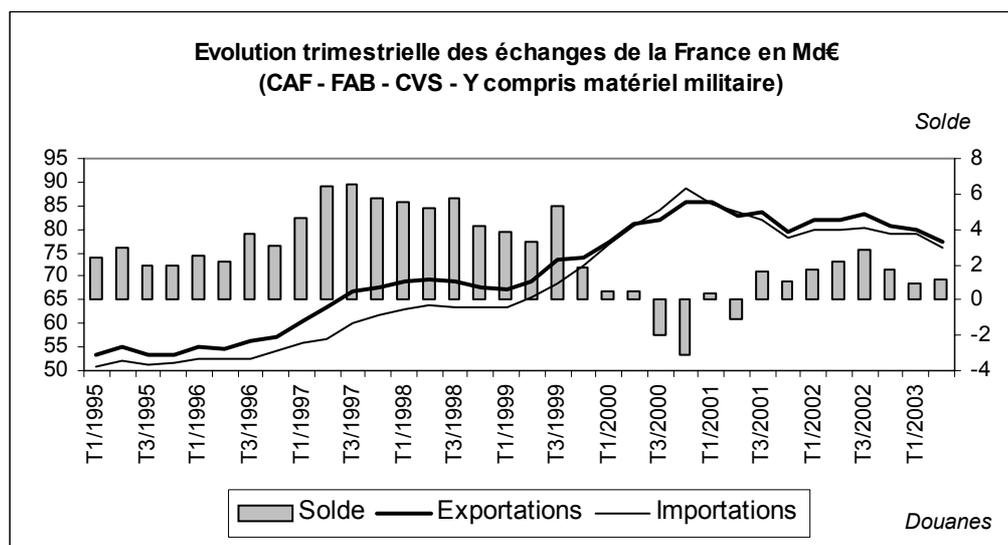
Lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 8 octobre 2003, **M. Michel Didier**, directeur de Rexecode, a présenté les deux principaux leviers de la reprise économique, avec au premier rang les exportations :

« M. Michel Didier a exposé les deux leviers de la reprise :

- d'une part, il a fait valoir que le niveau des exportations françaises était actuellement inférieur à la demande mondiale adressée à la France. Il a rappelé que, si les exportations avaient été supérieures en 2001 à cette demande mondiale en raison de la baisse de l'euro, la situation s'était inversée en 2002. Il a donc jugé que, avec un euro stabilisé, dans un contexte où le commerce mondial augmentait, les exportations pouvaient redevenir un moteur pour l'économie ;

- d'autre part, il a insisté sur les évolutions de l'économie financière et il a montré que la reprise des émissions et la baisse des primes de risque constituaient un signal positif pour l'économie ».

L'environnement international est en effet en repli depuis la fin de l'année 2002, malgré la résistance de certains pays émergents, dont la Chine. **Au premier semestre 2003, le commerce n'a progressé que de 1,6 %.**



La France a donc subi le contrecoup d'un net ralentissement de la demande extérieure qui lui est adressée (+ 1,5 % au premier semestre 2003 contre + 3,7 % au second semestre 2002).

Compte tenu de la baisse plus rapide de nos ventes que de nos achats de biens importés, **l'excédent commercial a été ramené à 1,5 milliard d'euros au premier semestre contre 4,6 milliards d'euros au second semestre 2002.**

C. L'ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE DE LA FRANCE

En 15 ans, la France est passée d'une balance courante qui apparaissait **structurellement déficitaire** à une balance **structurellement positive**.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution :

- **les échanges de services** ont dégagé un excédent qui a cru de manière continue sur l'ensemble de la période, lié pour l'essentiel au tourisme ;

- **la politique de désinflation compétitive** et les gains de productivité ont permis aux entreprises françaises de gagner en compétitivité au cours de cette période ;

- le **solde des revenus est excédentaire depuis 1997**, et bénéficie notamment de la progression des revenus tirés des investissements directs à l'étranger.

- enfin, **le solde des transferts** se dégrade progressivement avec les transferts réalisés au profit des communautés européennes et ceux liés aux acquisitions d'entreprises.

En 2002, l'excédent du compte des transactions courantes s'est établi à 27,5 milliards d'euros, soit 1,8 % du PIB, après 25,7 milliards d'euros en 2001.

L'excédent de la balance des biens et services semble témoigner des facultés d'adaptation des entreprises françaises dans un environnement incertain. Le repli des exportations de biens et services en valeur résulte principalement du ralentissement de la demande mondiale et des efforts de marge des exportateurs.

Les transactions courantes par grandes composantes

(en millions d'euros)

	2000			2001			2002		
	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde
Transactions courantes	507234	487774	19460	526893	501191	25702	521615	494159	27456
<i>Biens</i>	322787	326368	-3581	328501	324554	3947	323460	313323	10137
<i>Services</i>	87486	65958	21490	89580	69658	19922	91225	72510	18715
Biens et Services	410273	392364	17909	418081	394212	23869	414685	385833	28852
Revenus	78461	61713	16748	89799	71412	18387	85583	71979	13604
Transferts courants	18500	33697	-15197	19013	35567	-16554	21347	36347	-15000

D. L'ÉVOLUTION DE LA PART DE MARCHÉ MONDIAL DE LA FRANCE

La part de marché mondial de la France dans les échanges de marchandises s'est établie, selon l'OMC, à 5,1 % en 2002 (après 5,2 % en 2001). Depuis 2000, elle est stable à un bas niveau, proche de son plus bas des vingt dernières années (+ 4,8 % en 1983). Elle s'inscrit en diminution par rapport au début de la décennie, période à laquelle elle se situait au dessus de 6 %.

Cette évolution n'est pas spécifique à la France. Les parts de marché en valeur de l'ensemble des grands pays européens diminuent significativement depuis 1990, tout comme celles du Japon, alors que celle des Etats-Unis est stable sur cette période. **La France est, dans ce contexte, demeurée le quatrième exportateur mondial de marchandises.**

La baisse tendancielle de notre part de marché absolue résulte notamment de la part croissante des échanges mondiaux réalisée par les pays émergents (du fait de leur insertion progressive dans le commerce international). En outre, par rapport au début des années 1990, la valorisation élevée du dollar (il s'est apprécié de 32 % par rapport au franc puis à l'euro entre 1992 et 2002) est défavorable à la part de marché de la France en valeur.

En effet, l'évolution de la part de marché mondiale en valeur d'un pays reflète non seulement sa compétitivité intrinsèque et son engagement commercial vers les zones économiquement dynamiques, mais aussi la variation des prix des marchandises échangées : l'effet de valorisation des échanges, qui incorpore les fluctuations des différentes monnaies et l'évolution des prix mondiaux des marchandises échangées, sous-évalue mécaniquement la part de marché des pays dont la monnaie se déprécie, comme de ceux qui exportent peu de biens dont le prix monte.

Parts de marché mondial de la France et de ses principaux partenaires

(en %)

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
France	6,3	5,9	5,8	5,8	5,7	5,4	5,8	5,7	5,1	5,2	5,1
Allemagne	11,4	10,1	9,9	10,1	9,7	9,2	9,9	9,5	8,6	9,3	9,5
Royaume-Uni	5,0	4,8	4,7	4,6	4,8	5,0	5,0	4,8	4,4	4,4	4,3
Italie	4,7	4,5	4,4	4,5	4,7	4,3	4,5	4,1	3,7	3,9	3,9
Etats-Unis	11,9	12,3	11,9	11,3	11,6	12,4	12,4	12,1	12,1	11,8	10,8
Japon	9,0	9,6	9,2	8,6	7,6	7,5	7,1	7,4	7,5	6,5	6,5

E. EVOLUTION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DES ÉCHANGES

1. Les produits agro-alimentaires

L'excédent agroalimentaire français, en progression moyenne de 4 % par an sur les quinze dernières années, avait connu en 2001 un très net repli passant de 9,3 milliards d'euros en 2000 à 7,5 milliards d'euros en 2001 et rejoignant ainsi le niveau de 1995. Il s'est redressé en 2002 (8,4 milliards d'euros) sans pour autant retrouver les niveaux de la fin des années 1990 (10,3 milliards d'euros en 1997 et plus de 9 milliards d'euros les trois années suivantes).

Cette amélioration de notre solde agroalimentaire s'explique par l'augmentation proportionnellement plus forte de nos exportations (+ 4,1 %) par rapport à celle de nos importations (+ 1,7 %). Après avoir fortement chuté en 2001, le taux de couverture est reparti à la hausse en 2002 pour atteindre 128,3 %.

Balance commerciale agroalimentaire de la France

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Importations	24,2	25,4	26,7	26,6	27,9	28,6	29,6
Exportations	32,2	35,5	35,7	35,9	37,2	36,1	38
Solde	8,1	10,3	9,0	9,3	9,3	7,5	8,4
Taux de couverture	133,4 %	140,4 %	133,9 %	134,8 %	133,3 %	126,1 %	128,3 %

Sources : douanes françaises et centre français du commerce extérieur

En 2002, le secteur agroalimentaire contribue à hauteur de 11,9 % aux exportations françaises, tandis que les importations agroalimentaires représentent 9,4 % de nos importations tous secteurs. Pour mémoire, le secteur ne représente que 2,3 % du PIB français et la population agricole n'a cessé de diminuer depuis 50 ans, atteignant 3,7 % de la population active en 2002.

S'agissant des **produits agricoles**, le solde pour l'année 2002 demeure faiblement positif, passant en un an de 0,4 milliard d'euros à 0,9 milliard d'euros. Les exportations à 10,5 milliards d'euros représentent 27 % des ventes agroalimentaires totales.

Dans le même temps, les importations progressent de 1,4 % pour s'établir à 9,6 milliards d'euros. Le taux de couverture progresse donc fortement de 103 % en 2001 à 109 % en 2002.

S'agissant des **produits des industries agroalimentaires (IAA)**, l'excédent se situe en 2002 à 7,5 milliards d'euros, contre 7,0 milliards d'euros en 2001. Les exportations augmentent légèrement (27,6 milliards d'euros, soit + 3,1 %) et représentent 73 % des ventes agroalimentaires totales (contre 71 % en 2000). Les importations s'accroissent dans le même temps de 1,8 % pour s'établir à 20,1 milliards d'euros.

Sur le plan géographique, l'excédent enregistré en 2002 avec nos partenaires de l'Union Européenne s'élève à 6 milliards d'euros, en hausse de 0,5 milliard d'euros par rapport à 2001. Cette hausse est particulièrement sensible pour les produits des IAA (+ 10,8 %). Les exportations françaises vers l'Union Européenne, en hausse de 3,6 %, ont totalisé 27,0 milliards fin 2002 et représentent ainsi 72 % de nos ventes mondiales (contre 71 % en 2001). Parallèlement, les importations en provenance de cette zone poursuivent leur progression pour atteindre 21 milliards d'euros en 2001 (soit + 1,9 %).

Le **Royaume-Uni** est une nouvelle fois en 2002 notre premier excédent mondial, avec un solde de 2,4 milliards d'euros, en hausse de 3 %, et notre quatrième client mondial (4,3 milliards d'euros de ventes, soit + 2,4 %).

L'**Allemagne** reste de loin notre premier client mondial (chiffre d'affaires de 5,6 milliards d'euros, soit + 1,8 %), même si notre excédent s'y infléchit à 2,26 milliards d'euros (contre 2,28 milliards d'euros en 2001).

Parallèlement, notre déficit avec les Pays-Bas s'est significativement creusé, passant en un an de - 2,1 milliards d'euros à - 2,3 milliards d'euros.

L'analyse par filière montre que **les vins et spiritueux** représentent toujours notre premier excédent. Après une diminution de ce poste en 2001 (pour la première fois depuis 10 ans), l'excédent « vins et spiritueux » est reparti à la hausse en 2002 passant de 6,2 milliards d'euros à 6,7 milliards d'euros. La seconde place pour les IAA reste occupée par les produits laitiers,

dont le solde s'accroît de 2,8 % pour se situer à 2,1 milliards d'euros. Le secteur viande et animaux, après avoir été marqué par les crises sanitaires successives (ESB, fièvre aphteuse), semble avoir mis un coup d'arrêt à la baisse tendancielle de son excédent : celui-ci a crû fortement de 15 % en 2002 pour atteindre 0,6 milliard d'euros.

2. Les exportations industrielles

a) Une progression ininterrompue

Au cours des dix dernières années (1993-2002), à l'exception de l'année 2002, la progression des échanges industriels a été ininterrompue (mesurée en euros). Corrélée à la conjoncture mondiale, elle a toutefois été erratique. *In fine*, le commerce extérieur de biens industriels a crû de près de 7 % l'an en moyenne (7,1 % à l'exportation, 6,5 % à l'importation). La hausse, en particulier, a été en marquée dans l'industrie automobile (+ 8,4 %), les biens de consommation (7,4 %), dans une moindre mesure les biens d'équipement (7,2 %) et les biens intermédiaires (5,8 %).

La croissance des échanges industriels de la France s'explique par l'effet conjugué de facteurs conjoncturels et structurels :

- la croissance de la demande (l'économie mondiale a progressé au rythme d'un peu moins de 4 % par an au cours des dix dernières années) ;

- les gains de compétitivité obtenus par la France au cours des dernières années, à la faveur de la dépréciation du taux de change, de la hausse de la productivité et de la modération salariale (la compétitivité-prix de nos exportateurs était, à la mi-2003, en dépit de l'appréciation de l'euro, supérieure de plus de 6 % à sa moyenne de long terme) ;

- l'abaissement des barrières commerciales ;

- l'élargissement du processus de production de nos entreprises, via notamment l'investissement direct à l'étranger.

Les échanges industriels dominant le commerce extérieur de la France (près de 85 % à l'exportation en 2002, plus de 80 % à l'importation). Aux deux tiers, nos exportations de biens industriels sont composées d'échanges de biens d'équipement et de biens intermédiaires, et pour 17 % chacun, de biens de consommation et de produits de l'industrie automobile. **Une telle structure est conforme au niveau de développement de la France, économie spécialisée dans les industries consommatrices de capital, et dont l'internationalisation croissante a fortement développé le commerce intra-branche et intra-firme (de l'ordre de 30 % de notre commerce extérieur).**

Le solde des échanges industriels de la France est **excédentaire** (surplus ininterrompu depuis 1995), ce qui ne doit pas occulter des situations différenciées : si la balance des échanges de biens d'équipement et de produits de l'industrie automobile est positive, *a contrario* le solde des échanges de biens de consommation, et dans une moindre mesure de biens intermédiaires, est déficitaire.

Globalement, la France tire ses avantages comparatifs des produits à valeur ajoutée, d'une part dans les secteurs de haute et moyenne technologie (aéronautique / espace, automobiles, matériel de télécommunication, produits pharmaceutiques), d'autre part dans **les produits haut de gamme**, version de luxe, qui privilégient le savoir-faire (boissons, produits de toilette), enfin dans des secteurs agro-alimentaires (céréales).

A contrario, **nos principaux désavantages comparatifs sont localisés dans les produits énergétiques** (pétrole, charbon, gaz) et primaires (métallurgie, minerais non ferreux), dans certains biens d'équipement (machines outils, matériel agricole) et d'une manière générale, les filières traditionnelles incorporant peu de valeur ajoutée (cuirs, textile, papier), confrontées à la concurrence croissante des pays émergents.

b) Quelques remarques sur les évolutions

Du détail des évolutions de nos échanges industriels, quelques faits saillants doivent être soulignés :

- **les échanges de biens de consommation**, encore dynamiques en 2002, se sont repliés de près de 3 % au premier semestre 2003, à l'exportation comme à l'importation. Les ventes de produits pharmaceutiques et de la parfumerie, à fort contenu en innovation et moins élastiques aux variations de prix, ont davantage résisté à l'appréciation de l'euro (respectivement, + 1,9 % et - 0,4 % au premier semestre 2003). Au contraire, la baisse des ventes de produits plus banalisés (appareils domestiques) ou touchant les nouvelles technologies (notamment le matériel hi-fi) a été relativement marquée. Les évolutions ont été sensiblement du même ordre à l'importation, les baisses les plus significatives concernant les produits liés aux nouvelles technologies ;

- dans un environnement européen morose (les immatriculations européennes ont reculé de 2,6 % au premier semestre comparé à la même période de 2002), **les échanges de l'industrie automobile** se sont progressivement orientés à la baisse. Les ventes au Royaume-Uni, troisième débouché pour notre industrie automobile, ont notamment fléchi de 18 %, et celles aux Etats-Unis, second débouché, de 6 %. *A contrario*, hors pays anglo-saxons, nos performances ont été meilleures, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale (+ 12 % sur un an). Parallèlement, en ligne avec un marché intérieur en retrait (les immatriculations de voitures neuves ont reculé de près de 8 % sur un an), la baisse des importations de l'industrie

automobile a été prononcée. Au premier semestre 2003, l'excédent commercial dans l'automobile s'est élevé à 5,8 milliards d'euros. En baisse par rapport au semestre précédent, il demeure néanmoins le premier excédent français ;

- stables au second semestre 2002, **les ventes de biens intermédiaires** ont reculé de 3,9 % au premier semestre 2003, en ligne avec la stagnation de la croissance dans les principaux pays industrialisés et l'attentisme des entreprises. Les baisses les plus significatives ont été enregistrées dans le domaine des équipements électriques et électroniques, ainsi que dans le textile. Parallèlement, malgré le redressement du prix des matières premières hors énergie, nos achats de biens intermédiaires ont reculé de 3,6 % ;

- l'affaissement des **ventes de biens d'équipement** (- 7,2 %) a reflété l'atonie de la demande des entreprises et le faible mouvement de reconstitution des stocks. De plus, l'appréciation de l'euro a pu pénaliser certains secteurs (informatique notamment), où la concurrence des pays de la zone dollar est vive. Fait aggravant, sur fond de crise du secteur aérien (restructurations, réductions de trafic liées au SRAS et aux craintes d'attentats), les ventes d'Airbus ont nettement fléchi (- 11 %). Parallèlement, les importations ont buté sur l'atonie de la demande et le bas niveau des capacités de production, les transports et les équipements électriques et électroniques étant les plus touchés. Au premier semestre 2003, le traditionnel excédent des biens d'équipement s'est légèrement réduit, à 2,6 milliards d'euros, après 3,6 milliards d'euros le semestre précédent. En particulier, le surplus aéronautique, deuxième excédent français (à égalité avec les boissons), a diminué de près de 1,5 milliard d'euros et s'élève à 3,4 milliards d'euros ;

- **les échanges de NTIC** (ordinateurs et équipements informatiques, téléphonie mobile et radiocommunication, composants électroniques) n'ont pas montré de signes tangibles de redressement, après près de trois ans de crise au niveau mondial du secteur. Leur fléchissement, au premier semestre 2003, s'est accentué (- 15 % à l'exportation et - 10 % à l'importation). A l'exception des échanges de NTIC avec la Chine, en forte progression, aucune zone géographique n'a été épargnée. *In fine*, au premier semestre 2003, le déficit de nos échanges de biens liés aux NTIC s'est légèrement creusé, pour atteindre 3,3 milliards d'euros.

3. Les grands contrats civils

Au premier semestre 2003, les grands contrats ont fléchi de 7 % par rapport au premier semestre 2002 du fait du recul des commandes civiles hors aéronautique. Toutefois, malgré un environnement a priori défavorable (ralentissement conjoncturel, craintes d'attentats, SRAS, secteur aérien en crise, appréciation de l'euro), les commandes aéronautiques ont été

dynamiques (+ 17 %). Elles ont bénéficié du succès du salon du Bourget, notamment des commandes importantes passées par les Emirats Arabes Unis, et des bonnes performances réalisées sur le marché asiatique. Grâce aux livraisons d'Airbus, le montant des grands contrats passés avec les Etats-Unis s'est maintenu.

Ainsi, au premier semestre 2003, le montant des grands contrats a baissé de 7 % par rapport au premier semestre 2002.

Au premier semestre 2003, il s'est élevé à 10,6 milliards d'euros, en repli de 7 % (exprimés en euros) par rapport au premier semestre 2002. En raison de la forte appréciation de l'euro vis-à-vis de la monnaie américaine, les grands contrats exprimés en dollars ont progressé de 16 % par rapport à 2002 (les grands contrats recensés sont pour l'essentiel libellés en dollars, l'euro représentant 10 % des contrats en 2001).

Cependant, la bonne tenue des commandes aéronautiques n'a pas compensé le net fléchissement des autres grands contrats civils.

Début 2003, le contexte aérien international défavorable (ralentissement économique, tensions sur fond d'attentats terroristes, épidémie de pneumopathie atypique), conjugué à l'appréciation de la monnaie européenne, pouvaient laisser craindre un effondrement des commandes aéronautiques ; or il n'en a rien été : au premier semestre 2003, le total des grands contrats aéronautiques a atteint 6,8 milliards d'euros, en hausse de 17 % par rapport au premier semestre 2002.

Cette progression a tenu à l'importance des contrats passés avec les pays du Proche et du Moyen Orient et avec l'Asie (Chine, Taïwan). Suite au salon du Bourget, qui s'est tenu du 14 au 22 juin, les Emirats Arabes Unis ont notamment commandé 41 Airbus (dont 21 A380, nouvel « avion géant » de 550 places), pour un montant de 2 milliards d'euros. Malgré les mouvements de change, les commandes aéronautiques avec les Etats-Unis sont restées stables, la compagnie new-yorkaise à bas coûts JetBlue acquérant même 65 Airbus A320. Airbus apparaît ainsi en mesure de dépasser son objectif de livraison de 250 appareils en 2003, qui lui permettrait de devancer son principal concurrent, Boeing.

A l'inverse, au premier semestre 2003, le montant des grands contrats civils hors aéronautique a fléchi de 32 % par rapport au premier semestre 2002, à 3,8 milliards d'euros.

La quasi-totalité des zones ont été touchées, les grands contrats avec l'Amérique du Nord et l'Asie émergente se repliant très nettement.

L'enquête grands contrats – objet et évolution

Réalisée chaque trimestre par la DREE et le réseau des Missions économiques du MINEFI, l'enquête sur les grands contrats de vente de biens d'équipement a été instituée en 1979. Elle était à l'origine extraordinairement détaillée : elle recensait, outre les contrats gagnés (avec leur mode de financement), les contrats perdus (avec la cause de cette perte) et les contrats en négociation (avec les perspectives d'aboutissement).

La baisse de la part des grands contrats dans nos exportations et l'atténuation de la « contrainte extérieure » qui avait conduit à concentrer les efforts sur le développement des ventes de biens d'équipement, ont amené progressivement une simplification de l'enquête, afin de moins solliciter les entreprises. Les contrats perdus ne sont ainsi plus répertoriés.

L'enquête "grands contrats" recense tous les contrats civils de vente de biens d'équipement (ou de BTP), dont la part française dépasse 3 Millions d'euros (20 Millions de francs) et conclus au cours du trimestre précédent, quelle que soit la date d'entrée en vigueur, qu'ils bénéficient ou non d'une garantie COFACE. Les contrats de concessions ne sont à signaler que s'ils engendrent une vente de biens d'équipement supérieure au seuil. Les contrats cadres, intentions d'achat, ou les contrats simplement paraphés sont exclus.

Cette enquête a un double objet :

- elle représente, d'une part, un indicateur avancé sur l'évolution future des exportations de biens d'équipement : le délai moyen entre la signature du contrat et la livraison de la part française est d'environ un an dans le cas des biens d'équipement civils hors aéronautique, il est supérieur pour les aéronefs (en général, entre un et quatre ans pour les Airbus).

- elle permet, également, d'évaluer la part respective des financements publics et des autres sources de financement (multilatéraux ; privés...) dans les ventes de biens d'équipement, afin d'améliorer le dispositif de soutien à nos exportations.

Les grands contrats à l'exportation représentent environ 30 % des exportations françaises de biens d'équipement, soit 8 % de nos exportations totales.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

4. La facture énergétique

Au cours des dix dernières années, les prix du pétrole ont été très volatils. Après un point bas en 1998, ils ont progressé au-delà de 28 dollars par baril en moyenne 2000, avant de revenir autour de 25 dollars par baril les deux années suivantes.

Au premier trimestre 2003, les tensions au Moyen-Orient, concrétisées par l'intervention américaine en Irak à la mi-mars, ont propulsé les cours pétroliers à 31 dollars par baril, pic suivi d'une modération des cours à l'occasion de la fin des opérations militaires, puis d'une nouvelle reprise dans un contexte d'incertitudes relatives au niveau de l'offre. Au total, au premier semestre 2003, le prix du pétrole s'est établi à 29 dollars par baril, contre 23 dollars par baril au premier semestre 2002. Comparé au point haut atteint lors du second choc pétrolier en 1981, le prix du pétrole brut reste toutefois encore inférieur de 17 %.

Le prix relatif du pétrole – qui rapporte le prix du pétrole au prix des exportations industrielles des pays de l'OCDE – a moins progressé sur les trente dernières années que le prix du brut. Toutefois, en 2002, il dépasse de 20 % sa moyenne sur la période.

Le déficit énergétique s'est réduit de 1,3 milliard d'euros en 2002 : après un pic à plus de 23 milliards d'euros en 2000, la facture énergétique s'est progressivement allégée. En 2002, malgré l'augmentation des prix du pétrole, elle s'est réduite d'environ 1,3 milliard d'euros, sous l'effet conjugué de la faiblesse de la demande de pétrole et de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar. La facture énergétique est ainsi revenue à 21,5 milliards d'euros, après 22,8 milliards d'euros en 2001. Le déficit énergétique hors pétrole a de son côté peu évolué.

Début 2003, les prix du brut ont brutalement augmenté suite à l'accumulation des tensions au Moyen-orient et à l'arrêt momentané de la production de brut du Vénézuéla (décembre et janvier), jusqu'à l'intervention américaine en Irak à la mi-mars.

Le prix du Brent s'est ainsi maintenu au-dessus de 31 dollars par baril au cours des trois premiers mois de 2003, franchissant même un pic au-delà de 34 dollars par baril début mars. En avril et en mai, la levée des incertitudes géopolitiques, concrétisée par la prise de Bagdad par les Américains le 9 avril 2003, a permis le retour à des prix voisins de 25 dollars par baril, soit à l'intérieur de la fourchette retenue par les membres de l'OPEP.

Si la production pétrolière de l'Irak s'est considérablement affaiblie à partir de mars, il n'y a pas eu de réduction massive de l'offre grâce aux efforts consentis par les autres membres du cartel. De la sorte, la demande, en léger recul du fait de la sortie de la période hivernale et d'un trafic aérien plus réduit (craintes d'attentats, SRAS), a pu aisément être satisfaite. Au mois de juin, le prix du Brent s'est de nouveau orienté à la hausse, franchissant la barre des 26 dollars par baril. **Ces nouvelles tensions pourraient traduire à la fois la faiblesse des stocks mondiaux, ainsi que les difficultés rencontrées par l'Irak pour retrouver son niveau de production d'avant guerre.** Au final, au premier semestre 2003, les prix du pétrole ont augmenté de 25 % par rapport au premier semestre 2002.

Malgré l'appréciation de l'euro, la hausse du prix du pétrole a renchéri nos importations énergétiques de 8 % au premier semestre 2003. Notre facture énergétique s'est ainsi alourdie, à 11,9 milliards d'euros, après 10,8 milliards d'euros le semestre précédent.

Dans la seconde partie de l'année, l'agence internationale pour l'énergie (AIE) table sur une reprise progressive de la demande de pétrole accompagnant l'amélioration de l'activité mondiale et la nécessaire reconstitution des stocks.

Compte tenu de la décision des pays de l'OPEP de laisser inchangés leurs quotas de production, il n'est pas exclu que les tensions actuelles sur les prix du pétrole se poursuivent : **l'issue dépendra en partie de la capacité de l'Irak à reconstituer sa capacité d'offre pétrolière.**

F. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ÉCHANGES

Au premier semestre 2003, les échanges avec nos partenaires de **l'Union européenne** se sont inscrits en baisse par rapport au dernier semestre 2002 (- 3,9 % à l'exportation et - 4,2 % à l'importation). Les ventes à destination du Royaume-Uni, pénalisées par l'appréciation de l'euro et la mauvaise orientation des secteurs aéronautique et automobile, se sont fortement repliées (- 9,7 %). Elles sont restées négatives vers l'Allemagne et l'Italie, en panne de croissance, mais n'ont que faiblement reculé vers l'Espagne, où la croissance était plus solide.

Les échanges de la France avec les pays **hors Union européenne** ont fléchi dans des proportions comparables (- 3,9 % à l'exportation et - 2,3 % à l'importation), avec toutefois des évolutions contrastées, reflets des écarts de croissance macro-économique mais aussi des différences de structure de nos échanges bilatéraux. Au total, au premier semestre 2003 notre déficit avec la zone extra-Union européenne s'est amplifié de près de 1 milliard d'euros, pour atteindre 4,6 milliards d'euros. Cette évolution est essentiellement imputable à la diminution de moitié de notre excédent avec l'Afrique. Le traditionnel déficit avec l'Asie ne s'est que faiblement élargi, demeurant voisin de 7,5 milliards d'euros.

Depuis la mi-2002, nos échanges avec les **Etats-Unis** se sont inscrits sur des pentes fortement négatives : nos exportations ont fléchi de 10 % et nos importations de 7 %. Exprimées en dollars, les évolutions sont en revanche restées stables. De fait, si l'appréciation de l'euro face au dollar a été significative depuis février 2002 (+ 30 %), hors secteurs plus exposés (aéronautique, informatique, matériel électrique, cuirs et chaussures), l'effet du renchérissement du taux de change ne doit pas être surestimé : d'une part, les échanges internes à la zone euro en atténuent la portée (l'appréciation du taux de change effectif de la France au premier semestre 2003 se limite ainsi à

+ 4 %) ; d'autre part, les gains de compétitivité accumulés pendant la phase de dépréciation du dollar ont laissé une certaine latitude aux exportateurs français en matière de réduction de marges ; enfin, grâce à un positionnement sur des produits de haute et moyenne gamme où prédominent les aspects hors-prix (qualité, variété, délais de livraison, design), nos industriels ont pu réduire la contrainte de change.

A ce stade, il paraît difficile de mettre en évidence un effet lié au boycottage des produits français, y compris pour quelques produits emblématiques. Les ventes de boissons ont même progressé de 5 % sur un an. Si ce dernier score reste inférieur aux performances habituelles, il s'explique surtout par le renforcement de l'environnement concurrentiel et la montée en puissance des vins du nouveau monde (Australie, Chili, Afrique du sud, Argentine).

Au sein des pays émergents, les situations ont été contrastées :

- les échanges avec les pays **d'Europe centrale et orientale**, portés par le secteur automobile, ont une nouvelle fois fait preuve de dynamisme (+ 1 % à l'exportation, + 1,2 % à l'importation). Ils sont aussi structurellement stimulés par l'importance des flux d'investissements directs accueillis par ces pays au cours des dernières années, entraînant un développement rapide des échanges intra-groupe.

Les ventes à destination de l'Asie ont légèrement fléchi, tandis que les achats ont stagné, mais avec de fortes disparités selon les zones :

- les échanges avec la **Chine** ont montré une vigueur exceptionnelle, à l'exportation (+ 18 %), comme à l'importation (+ 8 %). En raison du fort déséquilibre de nos échanges, notre déficit s'est toutefois maintenu autour de 4 milliards d'euros. Outre la robustesse de la croissance chinoise, nos exportateurs ont su profiter des opportunités offertes par la libéralisation progressive du marché chinois. Les ventes de produits liés aux nouvelles technologies et d'équipements automobiles (rôle d'assemblage joué par la Chine) ont notamment été soutenues ;

- hormis l'aéronautique et quelques niches englobant les produits de luxe (parfumerie, boissons), les exportations vers le **Japon** ont nettement reculé ;

- les ventes aux pays de **l'ASEAN**, stimulées par les exportations de matériel ferroviaire et de matériel électrique, ont été dynamiques.

Grâce aux performances aéronautiques, les ventes aux pays du **Moyen-Orient** sont restées stables.

Après la **nette contraction des échanges avec les pays d'Amérique latine** en 2002, la sortie de récession de l'Argentine et l'accélération de la croissance au Chili et au Mexique, ont permis de retrouver **des rythmes de vente proches de 5 % au premier semestre 2003**.

L'excédent avec **l'Afrique** a été amputé de moitié, revenant à 1 milliard d'euros au premier semestre 2003, après 2,1 milliards d'euros au second semestre 2002. Nos ventes ont nettement fléchi, notamment dans le secteur automobile, alors que nos importations, principalement d'hydrocarbures, ont progressé rapidement.

G. LA PLACE DES PME DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS

Sur les 2,4 millions d'entreprises en activité sur le territoire français, 121.000 (soit environ 5 %) ont été recensées par les douanes en 2001 comme participant aux exportations de biens.

La concentration du commerce extérieur français est un phénomène ancien, mais qui a eu néanmoins tendance à s'accroître légèrement sur la période récente, en raison notamment de l'importance croissante des groupes dans le tissu économique.

Comparées aux groupes et à leurs filiales, **les PME indépendantes jouent un rôle plus limité dans l'internationalisation de l'économie française**, phénomène qui n'est toutefois pas spécifique à la France, mais s'observe également aux Etats-Unis et dans les autres pays européens.

En 2001, l'ensemble des entreprises de plus de 500 salariés, qui ne représentaient que 1,5 % des opérateurs, ont réalisé près de la moitié (47 %) des exportations françaises de marchandises.

En particulier, **les 10 premières entreprises exportatrices ont assuré à elles seules 16 % des exportations de biens**. A contrario, les PME, représentant 88 % des opérateurs, ont réalisé 43 % des exportations françaises.

Il n'existe pas de sources d'informations centralisées décrivant la structure de l'appareil exportateur des différents pays européens. En l'état des évaluations disponibles, de fait sujettes à caution, **l'internationalisation des PME françaises est comparable aux performances de nos voisins allemands et britanniques, légèrement supérieure à la moyenne européenne**.

Dans son ensemble, l'appareil exportateur américain présente une concentration comparable à la France. Le tableau suivant permet de comparer, pour la France et les Etats-Unis, la part des plus grandes entreprises dans les exportations totales.

Concentration de l'appareil exportateur, comparaison France Etats-Unis

(en %)

Part dans les exportations totales	Françaises en 2001	Américaines en 2001
Top 4	10,8	9,8
Top 8	14,5	14,4
Top 20	21,2	22,6
Top 50	29,9	32,6
Top100	37,3	41,0
Top 250	48,8	52,5
Top 500	58,4	61,3
Top 1000	68,4	69,8
Top 2000	77,8	77,6

Sources : douanes françaises 2001 ; US Department of Commerce 2001

III. LES NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES

A. LE SOMMET DE CANCUN ET SON ÉCHEC

Suite à la succession d'échecs lors de chacune des grandes échéances prévues dans le calendrier de la négociation (juillet 2002 : traitement spécial et différencié ; décembre 2002 : développement et médicament ; mars 2003 : agriculture ; mai 2003 : accès au marché non agricole et réexamen du mécanisme de règlement des différends), un effort de relance politique a été effectué en vue de la réunion ministérielle de Cancun (10-14 septembre 2003).

Celui-ci a pris la forme d'un rapprochement des négociateurs américain et européen. Cette dynamique, engagée lors de la réunion ministérielle de l'OCDE au mois d'avril 2003, a été poursuivie au sommet du « G 8 » d'Evian, dont le communiqué confirmait la détermination des chefs d'Etats et de gouvernement à réaliser les ambitions du cycle de Doha en respectant son échéance de conclusion fin 2004 et demandait aux ministres du commerce extérieur d'élaborer un accord-cadre destiné à permettre de finaliser les négociations après Cancun.

Cette démarche s'appuyait **sur l'identification de quelques objectifs communs pour Cancun dans chacun des principaux thèmes de la négociation**, ainsi que sur l'élaboration d'un accord technique destiné à trouver des bases communes pour les ministres à Cancun, et enfin le maintien d'une implication forte du niveau politique dans le processus de négociation.

Cet effort d'impulsion était cependant contrecarré par l'attentisme de beaucoup de membres de l'OMC, que les résultats de l'accord de Luxembourg réformant la politique agricole commune ne parvenaient pas à satisfaire, alors que le G8 n'avait pu dégager un soutien à la proposition française en faveur de l'Afrique et que les conflits commerciaux transatlantiques subsistaient (OGM et FSC).

La conférence ministérielle tenue à Cancun du 10 au 14 septembre 2003 n'a pu parvenir à l'adoption de l'accord-cadre souhaitable pour assurer une conclusion du cycle de Doha dans les délais fixés, soit avant le début de 2005. Elle a été conclue par son Président, le ministre mexicain des affaires étrangères, M. Luis Ernesto Derbez, sur un constat de désaccord opposant un groupe de quatre-vingt-dix pays en développement - essentiellement issus du groupe ACP - à certains pays - en particulier la Corée - à propos du lancement de négociations relatives aux quatre thèmes dits « de Singapour ».

La conférence de Cancun s'est achevée par une **déclaration minimaliste** qui se borne à réaffirmer la détermination des membres à conclure positivement les négociations à la date convenue du 1er janvier 2005. Il est décidé qu'une réunion du conseil général au niveau des hauts fonctionnaires se tiendra avant le 15 décembre 2003. **La conférence a cependant consacré l'adhésion à l'OMC de deux pays appartenant à la catégorie des « pays les moins avancés » : le Cambodge et le Népal.** Par ailleurs, l'accord conclu le 30 août 2003 au Conseil général sur l'accès aux médicaments des pays en développement n'est pas remis en cause.

Le résultat de la conférence de Cancun traduit la profondeur du clivage entre les principaux groupes de pays de l'OMC. Face aux pays du Nord, répartis entre « tenants » d'un libéralisme traditionnel (Etats-Unis, les pays développés du groupe de Cairns) et d'un libéralisme ordonné autour de politiques communes (Union européenne, Norvège, Suisse), se tiennent d'une part les grands pays émergents regroupés dans le « G 21 » (groupement de pays en développement emmenés principalement par quatre grands pays émergents : Afrique du Sud, Brésil, Chine et Inde) et les autres pays en développement. Les oppositions entre ces groupes de pays se sont radicalisées, comme l'illustrent les positions défendues par le « G 21 » face à l'approche agricole et industrielle commune des Etats-Unis et de l'Union européenne, et le traitement à Cancun du dossier des subventions au coton, demande principale des pays africains.

Il faudra maintenant déterminer si la capacité politique existe pour relancer le processus global, en décidant si possible de nouvelles échéances intermédiaires d'ici le 1^{er} janvier 2005.

B. L'ETAT DES NÉGOCIATIONS DE DOHA

1. Les questions relatives au développement

Une solution a été trouvée pour permettre **l'accès aux médicaments des pays dépourvus de capacités manufacturières.** La partie américaine, jusqu'ici seule opposante au projet de compromis rédigé en décembre dernier, s'est ralliée à l'établissement d'un régime dérogatoire au droit des brevets. Une décision du Conseil général du 30 août 2003 a repris l'accord de décembre 2002, accompagné d'une déclaration interprétative du président américain, présentant certaines garanties offertes aux industries (lutte contre les détournements, garanties d'usage humanitaire, auto-exclusion de certains pays du mécanisme).

S'agissant du **traitement spécial et différencié**, la méthode de négociation répartissant en trois « paniers » (perspective de compromis, négociations à poursuivre dans les comités spécialisés, sujets à abandonner) les quatre-vingts demandes des PED aurait dû permettre de progresser. Plus

d'une vingtaine de mesures paraissent aujourd'hui à maturité pour un accord, qui rencontre encore une opposition tactique de certains grands pays en développement s'efforçant d'en améliorer le contenu. Les discussions vont donc se poursuivre. En revanche, la situation reste bloquée en ce qui concerne les questions de « mise en œuvre » (parmi lesquelles l'extension de la protection des indications géographiques à d'autres produits que les vins et spiritueux demandée par l'Union européenne).

Enfin, la **question du coton**, soulevée par la proposition de quatre pays africains demandant le démantèlement des subventions dans le secteur, a durci la position de nombreux PED africains, soucieux d'obtenir une solution exemplaire pour ce dossier symbolique dans l'Afrique sub-saharienne.

2. L'accès aux marchés

Les propositions initiales du président du groupe de négociation des droits de douane industriels, M. Pierre-Louis Girard, se sont révélées globalement acceptables comme base de travail, bien que nécessitant d'importantes améliorations.

Ce projet de « modalités » repose d'une part sur une formule unique de réduction des droits de douanes, différenciant les efforts en fonction du niveau de départ des droits moyens, et d'autre part sur la possibilité de traiter certains secteurs dans des initiatives parallèles allant au-delà de la formule. L'Union européenne et les Etats-Unis ont conjointement présenté des propositions alternatives visant à simplifier ces bases de négociation et à renforcer leur puissance de réduction des droits de douane. Les discussions devraient reprendre sur le fondement du texte du président Girard.

En matière agricole, la révision à mi-parcours de la PAC a permis à l'Union européenne d'aboutir le 13 août 2003 à une proposition conjointe avec les Etats-Unis d'accord- cadre portant sur les modalités de négociation. Ce nouvel élément a permis de surmonter le blocage des négociations résultant des propositions du président du groupe de négociation, M. Stuart Harbinson ; il a été très largement repris dans le projet de déclaration ministérielle du président Carlos Perez Del Castillo. Il a cependant suscité une levée de boucliers de la part de nombreux pays en développement regroupés au sein du « G 21 » qui ont exigé que leur projet alternatif soit pris en compte au même titre que le compromis euro-américain. Lors de la conférence de Cancun, un nouveau projet de modalités agricoles a finalement été présenté aux ministres. Il n'a cependant pu faire l'objet de discussions approfondies du fait de l'interruption prématurée de la conférence.

La conférence de Cancun ne constituait pas une échéance de la négociation de libéralisation des services. A ce stade, une quarantaine d'offres de libéralisation (dont seize de PED) ont été remises. La « masse

critique » reste loin d'être atteinte du fait de grandes absences (ASEAN, Inde, Pakistan, Brésil). La qualité des offres est globalement insuffisante en raison du peu d'ouvertures supplémentaires proposées par la plupart des membres. L'Union européenne s'efforce désormais de valoriser son offre, notamment sa proposition de s'ouvrir davantage aux mouvements temporaires de personnes physiques (« mode 4 »), qui répond à une demande majeure des PED.

3. Les règles (antidumping et subventions, accords commerciaux régionaux)

La négociation sur l'antidumping n'est pas encore entrée dans la substance. Les membres de l'OMC se sont bornés à exprimer leurs positions de fond sur les nouvelles règles susceptibles d'être adoptées. Dans le domaine des subventions, le principal enjeu concerne le secteur des pêcheries, où le Japon reste le principal opposant aux projets des « amis du poisson » visant au renforcement des disciplines. Des négociations ont par ailleurs été engagées en 2002 dans l'enceinte de l'OCDE pour l'établissement de disciplines nouvelles concernant les subventions et les instruments de défense commerciale dans le secteur de l'acier ainsi que dans celui de la construction navale. La conférence de Cancun ne constituait pas une échéance dans ces différents domaines.

4. Les « sujets de Singapour » (investissement, concurrence, facilitation des échanges, transparence des marchés publics)

Les « sujets de Singapour » désignent les problèmes qui ont été ouverts à la négociation suite à la conférence de Singapour en 1996.

Après l'échec de Cancun, **les antagonismes radicaux demeurent, tant sur le fond que sur l'opportunité de développer des règles dans ces domaines.**

Seuls les domaines les moins conflictuels sont susceptibles de progresser aujourd'hui (facilitation des échanges et transparence des marchés publics). Les PED, soucieux de l'impact que l'adoption de nouvelles disciplines pourrait avoir sur l'autonomie de leurs politiques industrielles et de développement ainsi que leurs capacités institutionnelles, continueront néanmoins à réclamer des garanties de substance de la part des pays développés.

5. La réforme du mécanisme de règlement des différends

En l'absence de compromis possible au fond en mai dernier, tant en ce qui concerne l'objectif européen de clarification du mécanisme, notamment

sur la procédure de rétorsions et la professionnalisation des panels, que les demandes américaines visant au renforcement de la transparence et du contrôle de la procédure par les parties ou que les demandes d'avantages particuliers pour les PED), **il a été décidé de reporter l'échéance de conclusion de la négociation au mois de mai 2004.**

6. Les relations entre le commerce et l'environnement.

La déclaration de Doha comporte trois sujets de négociation (relations juridiques entre normes environnementales et droit de l'OMC, relations institutionnelles entre secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et les organes de l'OMC, libéralisation des biens et services environnementaux), et un programme de travail.

A ce stade d'une négociation lente et complexe, et au vu du projet de déclaration ministérielle, le résultat de la conférence de Cancun ne pouvait être que décevant, sachant qu'aucune échéance de négociation n'était initialement prévue. L'échec de la conférence repousse toute décision sur les questions institutionnelles (statut d'observateur et échanges d'information entre les AME et l'OMC et octroi aux secrétariats des AME du statut d'observateur, qui demeuraient une demande de la seule Union européenne) qui aurait pu être prise à Cancun.

Dans ce climat général d'érosion de la confiance dans « le cycle du développement », certains PED ont progressivement radicalisé leurs positions dans différents domaines de la négociation (agriculture, sujets de Singapour, traitement spécial et différencié, services). Les appréciations différaient sur le niveau d'ambition à attendre dans les domaines de négociation ; les intérêts nationaux défensifs et offensifs s'opposaient, laissant planer une hypothèque sur la capacité des ministres à s'entendre à Cancun.

C. LES CONTENTIEUX ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS-UNIS

1. Les mesures américaines sur l'acier

Le 5 mars 2002, les Etats-Unis ont adopté **une mesure de sauvegarde à l'encontre des importations d'acier**, qui répondait, dans un contexte électoral, aux demandes de l'industrie américaine. D'une durée de trois ans, la mesure couvre 14 produits et prévoit la mise en œuvre de droits de douane additionnels compris entre 6 % et 30 %.

L'Union européenne, risquant de perdre jusqu'à 2,5 milliards d'euros d'exportations d'acier vers les Etats-Unis et de voir refluer vers elle l'acier à bas prix auquel le marché américain s'est fermé, a donc réagi en trois temps :

- elle a **contesté la légalité de la mesure américaine à l'OMC** en déposant une plainte devant l'organe de règlement des différends dès le 7 mars 2002, tout en sachant que la décision n'interviendrait pas avant avril 2003. Dans le même temps, le Conseil a adopté en juin 2002 un règlement permettant à l'Union européenne de réserver son droit à l'OMC de prendre des contre-mesures douanières, sur la base de deux listes, avec l'application de mesures de rétorsion (droits additionnels de 8 à 100 % sur certains produits originaires des Etats-Unis) pour compenser un préjudice évalué originellement à 626 millions d'euros par an ;

- **elle a adopté une contre-mesure de sauvegarde** visant à protéger le marché communautaire des détournements de flux d'acier susceptibles de se produire suite à la sauvegarde américaine sur l'acier. L'Union a mis en place dans un premier temps une mesure de sauvegarde provisoire le 27 mars 2002, puis une sauvegarde définitive le 27 septembre 2002, couvrant sept produits (bobines en acier non allié laminées à chaud, tôles en acier non allié laminées à chaud, bandes et feuillards en acier laminés à chaud, produits plats en acier allié laminés à chaud, tôles laminées à froid, raccords de tuyauterie inférieurs à 609,6 mm, brides (sauf en acier inoxydable)). Ces mesures de sauvegardes n'ont été prises qu'en réaction à la mesure américaine et seront levées dès que les Etats-Unis mettront fin à leur propre mesure ;

- enfin, sous la menace de contre-mesures, la décision présidentielle américaine prévoyait la possibilité d'exemptions accordées aux exportateurs visés, en fonction des capacités nationales de production, pour minimiser l'impact commercial des mesures américaines. **Deux séries d'exemptions ont déjà été rendues publiques, à l'été 2002 et en mars 2003. Ce processus a permis d'exempter certains produits européens des mesures américaines.**

La décision américaine a entraîné la mise en place de mesures similaires aux sauvegardes européennes par certains pays, tels que la Pologne, la Hongrie et la République Populaire de Chine. **D'autres pays, tels que l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et le Mexique, ont préféré répondre par une augmentation de leurs droits de douane.**

Les conséquences des décisions américaines sur nos exportations doivent être analysées au niveau des exportations et au niveau des prix :

- **sur les exportations**, en France, ARCELOR est le principal groupe sidérurgiste concerné par les mesures de protection américaines. Ses exportations représentent 1,2 milliard de dollars en 2001, soit près d'un tiers des exportations européennes vers les Etats-Unis.

Les autorités américaines ont accordé, conformément à leur mesure de sauvegarde, l'exemption de plusieurs listes de produits au cours des années 2002 et 2003, autorisant ainsi l'exportation d'une partie des produits sidérurgiques européens aux Etats-Unis ;

- **sur les prix**, après une crise au cours de l'année 2001, le marché de l'acier a connu une hausse des prix mondiaux en 2002, du fait d'une part des diverses mesures de sauvegarde adoptées, et d'autre part du dynamisme de la demande chinoise. Parallèlement, la production mondiale d'acier brut a atteint un niveau record en 2002 avec un total de 887 millions de tonnes, soit 6,4 % de plus qu'en 2001, où l'Europe est la zone de croissance la plus modérée et l'Asie la plus dynamique. Les perspectives de l'OCDE pour 2003 restent toujours bien orientées puisque la production mondiale devrait atteindre un niveau record avec 930 millions de tonnes d'acier brut. Néanmoins, l'évolution de ce marché tend à se ralentir, les stocks étant devenus surabondants, les prix chinois commençant à fléchir et le contexte économique étant atone. De surcroît, les prix américains sont inférieurs aux prix européens en raison de la faiblesse du marché intérieur et du dollar. En Europe, la forte appréciation de l'euro pèse fortement sur la compétitivité à l'exportation des produits sidérurgiques et rend la zone très attractive pour les pays tiers producteurs.

Cette situation comporte un risque de déstabilisation du marché de l'acier, notamment pour les industriels européens.

2. Les différents contentieux

L'UE a décidé en septembre 2002 de ne pas appliquer l'annexe 1 du règlement de juin 2002 visé plus haut, établissant des droits de douane additionnels sur les importations de certains produits américains (sanctions de la liste I) et a reporté l'application de contre-mesures immédiates dans l'attente d'un nouveau rapport d'évaluation. Elle a préféré poursuivre l'action engagée à l'OMC et accentuer la pression exercée sur les Etats-Unis pour obtenir l'exclusion de produits de la mesure de sauvegarde américaine, contribuant ainsi à en atténuer les effets commerciaux négatifs.

Comme prévu par la décision présidentielle américaine de sauvegarde sur l'acier, **les autorités américaines ont accordé une première vague de listes d'exemptions successives (sept au total) qui s'est achevée le 22 août 2002. ARCELOR a bénéficié de ces exemptions.**

La deuxième vague d'exemptions a été publiée au Federal Register le 31 mars 2003.

En réaction aux mesures de sauvegarde des États-Unis, une large coalition regroupant l'UE, le Japon, la Corée, la Chine, la Suisse, la Norvège,

la Nouvelle-Zélande et le Brésil a engagé auprès de l'OMC des procédures de règlement des différends à l'encontre des États-Unis.

Les plaignants ont mis en place une pleine coopération dès la phase des consultations puis du groupe spécial. Elle a permis la constitution d'un groupe spécial unique le 25 juillet 2002 chargé d'examiner le dossier de l'ensemble des plaignants. La coordination s'est poursuivie dans l'élaboration d'arguments convergents dans les différentes requêtes.

Le rapport du groupe spécial, distribué aux membres de l'OMC le 11 juillet 2003, confirme la condamnation des mesures américaines déjà connues depuis la diffusion du rapport intérimaire le 26 mars 2003. **Les États-Unis ont fait appel le 11 août 2003** et leur mesure de sauvegarde reste en vigueur au moins jusqu'à la fin de la procédure d'appel ; la décision d'appel est attendue pour le 9 novembre 2003.

Conformément à la décision adoptée par le Conseil en juin 2002, l'adoption du rapport de l'organe d'appel par l'organe de règlement des différends de l'OMC déclenchera automatiquement l'application de droits de douane supplémentaires à l'égard de la liste la plus longue de produits énumérés dans le règlement communautaire.

D. LA POSITION DE LA FRANCE CONCERNANT LES DÉLOCALISATIONS²

1. Les causes des délocalisations

Le soupçon de « dumping », social ou monétaire, qui a pu peser sur les délocalisations, est le plus souvent infondé. **Délocaliser consiste à rechercher les services d'une main d'œuvre qui se satisfait d'un niveau de rémunération qui compense et au-delà sa moindre productivité par rapport à la situation française.** Cette situation nécessite presque systématiquement une formation complémentaire de la main d'œuvre en question et elle est bien évidemment transitoire, l'avantage disparaissant quand les niveaux de salaires rejoignent ceux de productivité. Les délocalisations proviennent donc avant tout des écarts de développement au niveau mondial. Elles reflètent des ajustements économiques normaux dans une économie de marché.

Par ailleurs, les décisions de délocaliser vont souvent de pair avec une stratégie de conquête de nouveaux marchés. Elles touchent essentiellement l'industrie, dans les étapes les plus intensives en travail peu qualifié (assemblage notamment) ; la majeure partie des services n'est pas

² Les éléments suivants sont issus de la réponse au questionnaire parlementaire transmis par votre rapporteur spécial en application de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

concernée. Leurs conséquences sont quoi qu'il en soit localement coûteuses pour le pays d'origine.

2. La politique française de « lutte » contre les délocalisations

La politique de la France doit donc, selon le ministère avoir une double ambition :

- améliorer la compétitivité des entreprises situées sur son territoire en préservant son modèle social,

- concentrer ses efforts dans les instances multilatérales sur les comportements qui relèvent véritablement de pratiques contestables.

L'économie française gagne dans son ensemble au développement des échanges et des investissements en direction des pays étrangers. L'élargissement du marché commun qui constitue aujourd'hui le principal débouché de nos entreprises en est le meilleur exemple. Cependant, une attention particulière doit être apportée aux conséquences de ces ouvertures, notamment celles vers les pays en voie de développement, sur la main d'œuvre la moins qualifiée. Cette préoccupation est prise en compte dans la politique générale du gouvernement en faveur de l'emploi. La baisse des charges sur les salaires allant jusqu'à 1,7 SMIC décidée l'an dernier répond directement à cette logique.

Les programmes en faveur de la formation et des emplois de service permettent les réinsertions sur des postes plus qualifiés ou dans d'autres secteurs, qu'il s'agisse de secteurs plus compétitifs de notre économie ou moins exposés à la concurrence internationale.

L'internationalisation impose également un effort d'innovation incessant aux entreprises. C'est le renouvellement permanent apporté par l'innovation qui permet aux entreprises de continuer à se développer et à produire avec un temps d'avance sur leurs concurrents et assure la croissance de l'activité en France. Les mesures en faveur de l'innovation que le gouvernement présente dans le présent projet de loi de finances pour 2004 aideront les entreprises dans cette démarche vitale pour elles et pour notre économie.

La France doit veiller au respect de la réciprocité de l'ouverture des marchés : l'ouverture commerciale des pays en voie de développement dans le cadre de l'O.M.C. est la contrepartie naturelle à notre propre ouverture, et est essentielle à leur insertion harmonieuse dans les échanges internationaux. **De même, la libéralisation financière des pays ayant atteint un certain stade de développement doit être exigée, pour éviter que leurs économies ne conservent durablement un avantage monétaire indu, source de développement de leurs exportations à notre détriment et de transfert sur**

place d'activités de production. Il va de soi que cette libéralisation ne peut se faire que progressivement, et notamment, une fois les réformes internes réalisées.

Notre pays, en accord avec l'Union européenne, a plaidé en outre pour un élargissement des disciplines multilatérales à de « nouveaux sujets » liés à la globalisation des échanges, notamment en ce qui concerne les normes sociales fondamentales.

Si les pays en développement se dotent de législations sociales de plus en plus complètes au fur et à mesure qu'ils s'enrichissent, il reste à vérifier toutefois que ces pays respectent les règles qu'ils se sont fixés.

Des pratiques telles que le travail des enfants ou comme le travail carcéral subsistent dans certains pays. Plus généralement, les normes édictées par l'Organisation Internationale du Travail ne sont pas universellement admises. Même s'il n'en résulte pas nécessairement de distorsion de la concurrence, cette situation peut justifier un renforcement de l'action internationale.

Lors de la conférence ministérielle de Singapour en 1996, les ministres ont adopté une déclaration invitant les secrétariats de l'organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'organisation internationale du travail (OIT) à collaborer. Depuis, ce sujet a été développé à l'OIT au sein du Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international, mais n'a pas fait l'objet de véritables débats à l'OMC alors que se créait, avec le soutien de la France, un « groupe des pays amis des normes sociales » (Norvège, Etats-Unis, Belgique, Danemark, Royaume-Uni, France) pour faire évoluer la réflexion sur ce sujet, et sur l'idée d'un label social.

L'adoption, en juin 1998, par la conférence annuelle de l'organisation internationale du travail, d'un accord garantissant les droits fondamentaux des travailleurs puis, en 2000, d'une convention interdisant les formes les plus intolérables du travail des enfants, crée des conditions nouvelles, propices à la relance de travaux conjoints entre l'OIT et l'OMC, dans le respect du mandat de chacune des institutions. **Cette relance n'a pas pu avoir lieu lors de la conférence de Doha**, mais la France continue de souhaiter que le sujet soit abordé conjointement par l'OMC et l'OIT. Au sein de l'OIT, une commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, aux travaux de laquelle participe l'OMC, a été mise en place en mars 2002. Elle est composée de 25 membres (personnalités politiques et universitaires), sa coprésidence étant assurée par deux chefs d'Etat en exercice, Mme Tarja Halonen, présidente de la Finlande, et M. Benjamin Mkapa, président de la Tanzanie. Cette instance doit rendre un rapport fin 2003.

Le Conseil général du 21 juillet 2003 a, en outre, adopté des conclusions aux termes desquelles l'Union européenne entend continuer à prendre en compte la dimension des normes sociales dans la coopération avec les PED, renforcer les mécanismes de contrôle de l'OIT, promouvoir le dialogue entre l'OMC et l'OIT et introduire sur une base volontaire la dimension des normes sociales dans le mécanisme d'examen des politiques commerciales à l'OMC.

Ces efforts multilatéraux sont enfin complétés par le renforcement des **politiques préférentielles européennes**. Dans le cadre de la réforme du système de préférences généralisées (SPG), effective depuis janvier 2001, les pays en développement respectant les droits sociaux fondamentaux se voient octroyer des préférences additionnelles significatives (5 points supplémentaires de réduction sur le tarif douanier commun) pour exporter vers l'Union européenne. Les pays candidats à ce régime spécial doivent respecter les huit conventions fondamentales de l'OIT.

Votre rapporteur spécial souligne donc que le gouvernement semble avoir pris conscience de l'ampleur du problème. **De toute évidence, la réponse à cette question passe par une double action.** La première est de nature interne et vise à rendre le territoire national plus attractif pour les investissements étrangers. La seconde est de nature internationale, et tend à promouvoir les normes sociales dans les pays à bas coût.

DEUXIÈME PARTIE :

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE

RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LES CRÉDITS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Dans le projet de loi de finances pour 2004, **les crédits consacrés à l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent à 435,94 millions** d'euros en crédits de paiement, **en diminution de 5,2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2003.

On rappellera que les crédits consacrés à l'appui aux relations économiques extérieures sont répartis dans **trois fascicules budgétaires** :

- celui de l'**économie, finances et industrie** porte sur l'ensemble 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), UbiFrance, le centre d'information du volontariat international (CIVI) et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) dont la DREE partage la tutelle avec la délégation à l'aménagement du territoire (DATAR). Ce fascicule comprend également des études, des bonifications d'intérêt ainsi que des interventions en faveur des PME ;

- le fascicule des **charges communes** regroupe les crédits pour le financement des garanties et assurances diverses ;

- 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 d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	% 04/03
1 – Réseau des postes d'expansion économique	168,32	162,18	- 3,7
Personnels	108,07	101,16	- 6,4
Fonctionnement	60,23	60,00	- 0,4
Immobilier AP	0,00	1,00	-
CP	0,00	1,00	-
Effectifs budgétaires	1.116	1.056	
2 – Organismes d'appui au commerce extérieur	44,57	44,84	+ 0,6
CFCE	20,00	0,00	
Ex-UbiFrance	19,85	39,83	
BIE + BITD	0,11	0,11	0
AFII	4,61	4,88	+ 5,9
3 – Interventions en faveur des PME exportatrices, soutien aux grands contrats et aide projets			
Titre III			
Rémunération Natexis	3,79	3,65	- 3,7
Rémunération AFD	1,65	1,58	- 4,2
Evaluation préalable de projets	0,00	0,30	-
Titre IV			
Stabilisation de taux	0	0	0
Titre VI			
Contrats de plan Etat-régions AP	9,45	9,45	0
CP	5,62	6,39	+ 13,7
Fasep AP	17,00	11,15	- 34,4
CP	20,00	31,00	+ 55,0
Titre I (charges communes)			
Assurance-crédit	0	0	0
Assurance prospection	31,00	31,00	
Risque de change	0	0	0
Risque économique	30,00	30,00	
CST 903-07			
Prêts aux Etats étrangers AP	0,00	0,00	0
CP	155,00	125,00	- 19,3
Total			
AP + DO	305,78	294,15	- 3,80
CP + DO	459,95	435,94	- 5,22

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Evolution des crédits regroupés dans l'agrégat 16 : « relations économiques extérieures » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(en millions d'euros)

Chapitres / articles	Intitulé	LFI 2003	PLF 2004	Evolution 2003/2002
31-10 (art. 31, 32, 33, 81, 82, 84, 85, 87)	Dépenses de personnel des services sous contrat de performance	102,03	112,4	+ 10,16 %
31-94 (art. 81 et 82)	Indemnités et allocations diverses	6,04	-	-
33-92 (art. 82)	Autres dépenses d'action sociale (Directions régionales du commerce ext.)	1,147	1,147	0 %
37-01 (art. 20)	Rémunération pour service rendu (remboursements à NATEXIS Banque)	3,79	3,65	- 3,7 %
37-07 (art. 81, 82, 84, 85)	Réseau économique extérieur : dépenses diverses ³	64,454	64,221	- 0,36 %
37-75 (art. 83)	Travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques (évaluation préalable d'opérations d'exportation)	0	0,3	-
37-91 (art. 81)	Frais de justice et réparations civiles (Services de l'expansion économique à l'étranger)	0,015	0,015	0 %
Titre III	Moyens des services	176,3	180,6	+ 2,43 %
41-10 (art. 20)	Subventions à des organismes publics et internationaux (expositions internationales)	0	0	0 %
44-84	Subventions pour le développement des relations économiques extérieures, dont :	44,56	44,8	+ 0,53%
Titre IV	Interventions publiques	44,55	44,84	+ 0,65 %
57-90 (art. 81 et 83)	Equipements administratifs et techniques (services de l'expansion économique à l'étranger)	0,1	1	Ns
Titre V	Investissements exécutés par l'Etat	0,1	1	Ns
64.00 (art. 30)	Interventions en faveur des petites et moyennes entreprises (Contrats de plan Etat-Régions – aide au commerce ext.)	5,62	6,39	+ 13,7%
68.00 (art. 10)	Aide extérieure (Dons aux Etats étrangers)	20,00	31,00	+ 55 %
Total titre VI	Subventions d'investissement accordées par l'Etat	25,62	37,39	+ 45,9 %
Agrégat 16	Relations économiques extérieures	246,63	263,84	+ 6,93 %

³ On notera que ce chapitre avait pour intitulé, jusqu'à l'année 2002 « Services pour l'appui aux relations économiques extérieures : dépenses diverses ».

II. LA GÉNÉRALISATION DE LA CONTRACTUALISATION DES MOYENS AU SERVICE D'UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DE GESTION

A. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS ENTRE 2000 ET 2002 : UNE RÉUSSITE SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE

Le budget du commerce extérieur a été caractérisé par l'application d'un **contrat d'objectifs et de moyens**, conclu en janvier 2000 entre la direction des relations économiques extérieures et la direction du budget pour la période 2000-2002. Il a fait suite à trois contrats triennaux ayant permis de réduire de 20 % les emplois des services extérieurs de la DREE, et de 8 % leurs crédits de fonctionnement en francs courants, grâce aux gains de productivité obtenus par le développement de l'informatique et des méthodes responsabilisant les gestionnaires.

Pour la DREE, les résultats de 12 années de contractualisation avec la direction du budget sont particulièrement significatifs : ils ont permis de stabiliser ses moyens de fonctionnement (titre III) en euros constants depuis le début des années 1990, alors que les moyens de fonctionnement de l'ensemble des budgets civils augmentaient d'environ 60 % au cours de la même période.

Le contrat signé entre 2000 et 2002 était particulièrement innovant :

- il associait aux trois missions de la DREE (information et promotion des échanges extérieurs, négociations commerciales, gestion des outils financiers d'appui à l'internationalisation des entreprises) des objectifs et des **indicateurs précis de qualité et de performance** et 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'efficacité de l'ensemble ;

- il **rompait avec les débats budgétaires traditionnels sur les emplois et le fonctionnement**, en faisant masse des crédits dans une dotation globale contractuelle (DGC) inscrite sur trois chapitres budgétaires et en stabilisant leur montant. Cette démarche ne concernait que les crédits du réseau à l'étranger et en région, sur lesquels la DREE a une totale maîtrise.

L'objectif de ce contrat était une **stabilisation des dépenses visées par la dotation globale contractuelle en euros courants**, la dérive des dépenses (augmentation de la valeur du point fonction publique, glissement vieillesse technicité – GVT -) devant être compensée par les économies (gains de productivité) produites par la souplesse de gestion. Une cellule de gestion prévisionnelle des dépenses et de suivi de la dotation a également été mise en

place afin de connaître les contraintes et les marges de manœuvres disponibles.

La **souplesse de gestion** accordée dans le cadre de la dotation globale contractuelle résultait notamment de :

- la fongibilité à l'intérieur des nouveaux chapitres intégrés dans la dotation globale contractuelle ;
- le recours au décret de virement à l'intérieur de cette dotation ;
- le report automatique des crédits de fonctionnement ;
- l'exonération de tout gel ou taxation.

B. DES RÉSULTATS PLUS CONTRASTÉS S'AGISSANT DE LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS

Le contrat d'objectifs et de moyens de la DREE pour la période 2000-2002 associe aux principaux métiers de la direction (promotion des échanges extérieurs, négociations commerciales et gestion des outils financier d'appui à l'internationalisation des entreprises) quatre objectifs majeurs : 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'efficacité de l'ensemble. **Dix indicateurs de qualité ont été établis après une expertise de l'Inspection générale des finances pour quantifier ces objectifs et suivre leur réalisation.** La plupart de ces objectifs ont été atteints dès 2001 ou au cours de cette année. Cependant, certains indicateurs ont dû être abandonnés compte tenu des difficultés de définition et de mesure, et d'autres ont dû être modifiés. Cette démarche montre les difficultés inhérentes à la définition des indicateurs de performance qui devront être associés à chaque programme dès 2006, date de l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. « L'avance » prise par la DREE en la matière lui permettra de « rôder » son dispositif grâce à l'expérience accumulée au cours des années antérieures.

Enfin, la déclinaison du contrat d'objectifs et de moyens dans certains services déconcentrés (en pratique, des missions économiques de taille importante : Allemagne en 2000, Etats-Unis et Grande-Bretagne en 2001) dans le cadre de programmes d'objectifs et de moyens (POM) ne sera pas développée. La DREE indique que *« l'expérience acquise à l'occasion des trois premiers contrats a confirmé que de tels dispositifs lourds à mettre en place n'avaient d'intérêt que dans les réseaux de taille importante. En outre, le décalage dans les dates de mise en œuvre et la période couverte par le contrat avec le budget est problématique. Aucun nouveau POM ne sera signé*

en 2002 » (alors que le contrat fixait à l'origine comme cible la validation de 30 programmes objectifs moyens pour l'année 2002).

Toutefois, les programmes d'action à moyen terme (PAMT) conclus avec les missions économiques devraient être généralisés.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMARCHE CONTRACTUELLE

1. Un nouveau contrat de performance

La DREE a lancé en 2001 un groupe de travail visant à redéfinir ses missions sur la base des finalités plutôt que sur la base des métiers.

Les trois missions (auxquelles il convient d'ajouter la mission support) se déclinent en 23 politiques auxquelles sont associés des objectifs de moyen terme (3 ans) et des actions à horizon annuel.

Cette démarche méthodologique a été déclinée dans l'ensemble des missions économiques et des directions régionales du commerce extérieur (DRCE), dans le cadre de programmes d'actions à moyen terme (PAMT) pour la période 2003-2005 (98 % d'entre-eux sont en cours de validation). Sur la base de ces travaux, la DREE a présenté à la direction du budget un projet de contrat d'objectifs et de moyens assorti d'un projet de performance pour la période 2003-2005, visant à préfigurer les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. **Il convient de noter que la présentation de l'agrégat 16 est issue de cette réflexion.**

Il faut noter que, malgré l'engagement précoce de la réflexion, le contrat 2003-2005 n'a pas encore été signé par les différents intervenants (direction du Trésor, DREE, budget). Il semble donc envisageable que ce contrat ne soit « décalé » pour une mise en application en 2004.

Les indicateurs ne devraient pas connaître de changements de grande ampleur. Ils devraient toutefois tenir mieux compte des fonctions régaliennes exercées par la direction du Trésor.

Afin de préparer la mise en œuvre des nouvelles modalités de gestion publique, la DREE a d'ores et déjà mis en place un **suivi des coûts analytique par mission**, réalisé sur la base d'une enquête sur un échantillon d'environ 30 missions économiques.

Par ailleurs, la certification de l'ensemble des sites de la direction selon la norme ISO 9001 a été réalisée en juillet 2002.

Cette démarche a permis, à travers la réflexion qu'elle a exigée sur les méthodes de fonctionnement et de gestion des procédures, d'introduire au sein des services les bases **d'une culture de la performance et de sa mesure chez les agents**, les préparant également à la mise en œuvre des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances. Enfin, afin de conserver le bénéfice de ses économies de gestion et d'être en mesure de les affecter à des chantiers prioritaires, la DREE a été amenée à développer son **contrôle de gestion**.

Les expériences de contractualisation pluriannuelle de la DREE **soulignent**, au vu des résultats obtenus (gains de productivité, stabilisation des moyens de fonctionnement, évolution des méthodes de travail...) **combien ce système est plus performant que la régulation budgétaire, dont l'impact négatif sur l'activité des services et leur performance, du fait de l'absence de visibilité, est important au regard des économies réalisées.**

On peut néanmoins regretter que la création de la dotation globale contractuelle **nuise quelque peu à la lisibilité des informations budgétaires contenues dans le bleu**, dès lors que la présentation des crédits de personnel n'est plus homogène. Il conviendrait donc de mener une réflexion sur une présentation budgétaire adaptée à cette dotation globale.

2. La définition de missions prioritaires par la DREE

25 pays cibles ont été sélectionnés pour une action de relance prioritaire par les services de la DREE. Ces pays sont essentiellement des zones en forte croissance avec des marchés importants, sur lesquels une hausse de la part de marché de la France est jugée possible.

Pour chacun de ces pays, il a été décidé d'élaborer **un plan d'action commerciale sur trois ans destiné à coordonner et renforcer le soutien public apporté aux entreprises dans leur approche des marchés extérieurs.** Ces plans d'action recensent les différentes opérations menées par UbiFrance et par le réseau des missions économiques, ainsi que ceux des organisés par des partenaires publics et privés de l'Etat dans l'appui au commerce extérieur (missions de prospection, participation à des salons...)

Certaines de ces actions font l'objet de **moyens supplémentaires.** Les services de la DREE indiquent qu'un effort **particulier sera fait pour bénéficier davantage aux PME**, avec notamment l'organisation de réunions en régions et la mise en place de missions collectives. Les plans d'action sont mis au point en concertation avec les partenaires du commerce extérieur (CCEF, MEDEF, CGPME...) de façon à assurer la cohérence et en améliorer les retombées. Leur validation intervient au cours d'une réunion du Comité de l'exportation présidé par le ministre délégué à laquelle participent des représentants de l'ensemble des organismes parlementaires.

A ce stade, les services du ministère indiquent que trois actions ont été approuvées. **Elles concernent les Etats-Unis, la Russie et la Chine.** L'individualisation des plans d'action permet de prendre en compte les spécificités de chaque territoire : défense des positions de la France aux Etats-Unis dans un contexte difficile, découverte et conquête du vaste marché chinois.

Les prochains pays qui feront l'objet d'un plan d'action sont le Brésil, la Thaïlande, Taiwan, l'Inde, la Corée et la Hongrie.

Votre rapporteur spécial, s'il reconnaît toute l'utilité de la définition de ces pays cibles tient cependant à préciser que ceux-ci ne doivent pas handicaper les autres pays, notamment sur le continent africain qui, pour être « moins prioritaire », n'en constituent pas moins des zones propices au développement du commerce extérieur français. Le ministre délégué a cependant assuré votre rapporteur spécial que les actions prioritaires ne se feraient pas au détriment des autres pays, ce dont il convient de se féliciter.

D. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2002 ET 2003

1. L'exécution du budget 2002

L'exécution du budget 2002 pour les crédits du réseau public est retracée dans le tableau ci-après.

Exécution du budget 2002

(en millions d'euros)

Nature des crédits		LFI 2002	Exécution	Taux de consommation
Chap 31-10	Dépenses de personnel	103,8	96,4	93 %
Chap 31-94 et 33-92	Indemnités et prestations diverses	5,7	5,0	88 %
Chap 37-07	Réseau économique extérieur : dépenses diverses	59,4	62,5	105 %
	TOTAL Dotation globale contractuelle	168,9	163,9	97 %
Chap 44-84 art 10	C.F.C.E.	20,3	20,3	100 %
Chap 44-84 art 21	Ubifrance	19,6	19,1	99 %
Chap 4				
Chap 44-84 art 60	AFII	4,6	4,3	93 %
Chap 57-90 art 81	Immobilier	AP 2,3	2,4	104 %
		CP 2,3	1,7	71 %

Les principaux écarts s'expliquent par les éléments suivants :

- pour le titre III : la sous-consommation des crédits de rémunération résulte de la politique d'emploi pratiquée par la DREE, les vacances d'emplois permettant de réaliser des économies substantielles, **transférées aux crédits de fonctionnement, conformément au contrat d'objectifs et de moyens en vigueur pour la période 2000-2002**. Une partie de ces économies a été effectivement consommée en fonctionnement, le taux de consommation par rapport à la LFI s'établissant à 105 %. **L'économie globale sur ce titre atteint toutefois 5 millions d'euros ;**

- pour le titre IV, **des annulations de crédits** ont dû être supportées par les organismes de soutien. S'agissant du CFCE, elles ont été compensées par le versement de reliquats de subventions reportées de 2001 à 2002 ;

- pour le titre V, il faut relever que **les dépenses concernent chaque année un petit nombre d'opérations** qui s'inscrivent sur des cycles longs, notamment pour des acquisitions dans certains pays où les projets sont retardés ou parfois annulés. Cette ligne bénéficie d'un fonds de concours qui en augmente les crédits ouverts de 2,5 millions d'euros environ et de reports des années antérieures dus au caractère erratique de ces dépenses. **L'année 2002 a été marquée par une mesure de « maîtrise des dépenses en gestion » qui a plafonné les crédits utilisables à 2 millions d'euros jusqu'à la fin du mois de septembre, afin de permettre au nouveau gouvernement de disposer, le cas échéant, de marges de manœuvres**. Compte tenu de l'impossibilité d'ouvrir des autorisations de programmes à partir de novembre, **la DREE n'a pu utilement prospecter ou saisir les opportunités d'investissements immobiliers à l'étranger, de sorte que sa consommation est restée très modérée.**

2. L'exécution du budget 2003

S'agissant de l'année 2003, l'exécution du budget a été marquée par le gel et l'annulation partielle ou totale de 3,1 millions d'euros.

Cette régulation, même si son ampleur est restée limitée, a fortement perturbé les gestionnaires. En effet, il en a résulté une multiplication d'opérations de gestion ainsi qu'une grande incertitude sur le montant des crédits effectivement ouverts.

A titre d'exemple, les crédits de l'article 83 du chapitre 37-75, qui n'avaient pas été abondés en 2003 en raison des reports, ont été gelés. **Or cet article est utilisé pour financer les études préalables que la DREE souhaite faire réaliser à propos des prêts et des dons qu'elle gère**. Dès lors que cette ligne a été indisponible, il n'a pas été possible de régler les cabinets

contractés pour ces études ni d'en commander de nouvelles durant la première moitié de l'année, ce qui pose un problème de long terme.

S'agissant des crédits de personnels, **la hausse de l'euro** par rapport à la plupart des devises devrait, selon la DREE, permettre **une économie de plusieurs millions d'euros** par rapport aux prévisions de la loi de finances.

3. Des reports de crédits importants

Le montant des reports de crédits d'une année sur l'autre s'avère relativement important depuis quelques années, compte tenu notamment de la difficulté de prévoir la consommation des crédits pour certaines procédures qui dépendent de la demande des entreprises. L'importance des reports de crédits justifie la diminution de certaines lignes de crédits ou l'absence de dotation dans le projet de loi de finances pour 2003. Ainsi, entre 2002 et 2003, 55,27 millions d'euros ont été reportés.

Le tableau ci-dessous présente les reports de crédits d'une année sur l'autre, à l'issue des deux derniers exercices.

Reports de crédit

(en millions d'euros)

	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
37-07 (1)	2,63	4,07	7,18	11,74	11,68
37-75 (2)		0,99	1,95	1,58	1,48
44-84	3,62	1,20	1,21	1,74	0
57-90-81	6,78	7,50	7,42	7,26	11,63
64-00-30	3,56	6,28	8,75	10,30	8,69
64-00-40	5,01	5,87	5,79	5,44	4,94
68-00-10	34,83	15,52	3,08	8,52	16,85
TOTAL	56,43	41,43	35,38	46,58	55,27

(1) ex. 34-92 art 14 en 1998 puis art. 19 en 1999 et ex. 34-95 art. 60 et 70 et ex. 34-98 art. 81, 82, 84 et 85

(2) ex. 37-03 art 30

Le montant relativement élevé des reports du chapitre 37-07 à l'issue de l'année 2001 s'explique notamment par le retard pris dans la parution du décret de virement des crédits en provenance des chapitres de personnel de droit français. Ces crédits n'ont pu être délégués dans les postes, la date de fin de gestion étant atteinte, alors même que la trésorerie était très tendue en fin de gestion du fait de l'impact du cours du dollar. Par ailleurs, compte tenu de l'effort demandé au réseau pour assurer le bouclage de l'année budgétaire en raison de l'impact « change », les missions ont freiné leurs dépenses.

E. LES DOTATIONS POUR L'ANNÉE 2004

1. Les dépenses de personnel

a) Les crédits de personnel

A partir de 2004, les crédits de personnels ne sont plus répartis sur deux chapitres distincts, (31-10 et 31-94 comme en 2003), mais uniquement sur le chapitre 31-10.

Les dépenses de personnels

(en millions d'euros)

Ancienne nomenclature	Nature des crédits	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	Nouvelle nomenclature	Nature des crédits	PLF 2004
31-10	Dépenses de personnel	98,5	103,8	102,3	31-10	Dépenses de personnel	101,2
31-94	Indemnités et prestations div .	5,2	5,7	5,8			
37-07	Fonctionnement	59,4	59,4	60,2			60,0
57-90	Immobilier AP	2,3	2,3	0,0			1,0
57-90	Immobilier CP	2,3	2,3	0,0			1,0
	Total DO+CP	165,4	171,2	168,3		Total DO+CP	162,2

b) Les évolutions des effectifs

La réduction nette de 60 emplois s'accompagne d'une réduction des crédits de 3,9 millions d'euros, à laquelle s'ajoute une réduction supplémentaire de 4,7 millions d'euros. Cette dernière réduction est rendue possible par l'évolution de la parité de l'euro qui abaisse le coût des indemnités de résidence.

La situation des effectifs budgétaires et des effectifs réels au 30 juin 2003

Grade ou emploi	Effectif budgétaire	Effectif réel au 30 juin 2003	Emplois vacants	Taux de vacance en %
Total conseillers commerciaux	174	141	22	12,6
Attachés commerciaux	108	93	15	13,9
Attachés agricoles	11	11	0	0
Contractuels de catégorie A1	48	45	3	6,25
Contractuels de catégorie A2	200	199	1	0,5
Contractuels de catégorie B	255	231	24	9,4
Contractuels de catégorie C1	162	146	16	9,87
Contractuels de catégories C2	25	23	2	8
Total contractuels	690	644	46	6,6

Source : DREE

En réponse à une question de votre rapporteur spécial, la DREE indique que **l'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels au niveau du corps des conseillers commerciaux s'explique par la faiblesse des recrutements et par le vieillissement de la population concernée**, ajoutant qu'il est indispensable de conserver un volant de vacances, notamment dans la perspective d'intégrations futures, en particulier au titre du tour extérieur. Il est précisé que ces vacances seront réduites en 2004, 7 postes devant être supprimés.

Pour le corps des attachés commerciaux, elle indique que l'augmentation du corps se fera par l'organisation de concours exceptionnels et de concours de titularisation en application de la « loi Sapin ». Un concours exceptionnel organisé en 2003 va permettre d'intégrer 8 agents et un nouveau concours sera organisé en 2004.

2. Les dépenses d'intervention et d'investissement

S'agissant des dépenses d'investissement et d'intervention, les dotations sont en hausse de 29,7 %.

Cette hausse s'explique par deux éléments :

- une hausse des crédits consacrés aux services de l'expansion économique à l'étranger, de 100.000 euros à 1.000.000 d'euros ;

- une hausse de 55 % des crédits du titre VI, consacré aux dons aux états étrangers via le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (le FASEP). Depuis 2003, ce chapitre ne concentre plus en effet que les crédits de ce dernier fonds. Cette hausse des crédits par rapport à une relative stabilité les années précédentes s'explique principalement par l'absence de reports et par une anticipation par les gestionnaires d'un surcroît d'activité en 2004. Ce montant correspond donc aux évaluations effectuées par Natexis.

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

Les moyens du ministère délégué au commerce extérieur comprennent d'une part, les services de l'expansion économique dirigés par la direction des relations économiques extérieures (DREE) et d'autre part, les organismes parapublics d'appui au commerce extérieur (le centre français du commerce extérieur –CFCE–, l'agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises –UbiFrance, anciennement CFME –ACTIM–, et l'agence française pour les investissements internationaux –AFII–).

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur pour 2004 s'élève à 44,84 millions d'euros, contre 44,57 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale pour 2003, soit une dotation stable.

A. LE CENTRE FRANÇAIS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Les ressources du CFCE sont constituées, dans des proportions équivalentes, par les subventions versées par l'Etat et par les recettes dégagées par son activité commerciale. Or, ces deux ressources connaissent, d'une année sur l'autre, des variations importantes :

- pour les subventions de l'Etat, compte tenu des mesures de régulation des crédits ;

- pour les recettes commerciales dégagées par la vente de produits et de services par le CFCE et par les missions économiques, compte tenu de leur caractère cyclique.

Le CFCE a conduit des efforts importants afin de stabiliser ses dépenses de personnel. Cependant, les possibilités d'ajustement des dépenses de fonctionnement demeurent limitées, dans un contexte de recul important des recettes commerciales de l'organisme (diminution de 15 % en 2001).

Pour 2003, la diminution progressive constatée les dernières années semble avoir été enrayée. Les services de la DREE estiment que les résultats devraient augmenter au dernier trimestre 2003. Globalement, le chiffre d'affaire de 2003 devrait être supérieur à celui de 2002, sans être toutefois suffisant pour obtenir un résultat positif. Les résultats sont en retrait par rapport au budget primitif : les dépenses de fonctionnement devraient diminuer de 4 % et celles d'intervention de 7 % en 2003. Le résultat pourrait se situer à un niveau négatif entre 0,5 et 1 million d'euros, hors régulation budgétaire. Cette régulation a affecté le CFCE pour 1,3 million d'euros en 2003.

Une convention d'objectifs et de moyens (COM) a été signée en janvier 2002 entre la DREE et le CFCE pour la période 2002-2005. Elle s'inscrit dans le cadre de la modernisation de la gestion engagée par la DREE pour préfigurer l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cette convention prévoit notamment de séparer les activités de l'établissement relevant directement de sa mission publique (compte Etat) et celles s'inscrivant dans le champ commercial et concurrentiel. Ainsi, les premières activités resteront durablement éligibles à un financement public, tandis que les secondes devront trouver progressivement leur équilibre financier en dehors des concours de l'Etat, en prix de revient complet, et dégager une marge. Le taux de subvention de ces dernières activités sera donc dégressif sur la durée de la convention. Il convient cependant de noter que cette convention ne remet nullement en cause l'unité du CFCE et le statut de son personnel.

La convention d'objectifs et de moyens a conduit le CFCE à revoir dès 2002 son organisation interne. En particulier, le département communication a organisé ses ressources autour du projet « Service d'information sur les marchés extérieurs » (SIME), projet pilote reconnu dans le cadre du projet « e-Ministère ». L'ensemble des demandes d'information des entreprises sera retracé dans une base de données clients (gratuits et payants) commune pour l'ensemble du réseau, et développée par la direction commerciale du CFCE.

B. UBIFRANCE

« Ubifrance - Agence française pour le développement international des entreprises françaises » a succédé, le 1^{er} octobre 2001, au « CFME-ATIM – Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises », issue elle-même de la fusion du Comité français des manifestations économiques (CFME) et de l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM) en janvier 1997.

Depuis la fusion entre le CFME et l'ACTIM, les équipes organisatrices de salons d'une part, et de colloques et invitations d'autre part, étaient restées séparées tout en travaillant sur des secteurs communs. Afin d'offrir un guichet unique à sa clientèle, une nouvelle organisation a été mise en place en mars 2001 afin de faire travailler ensemble tous les métiers de promotion collective, entraînant le déménagement de 170 personnes entre les deux sites de l'établissement.

UbiFrance entreprend d'importants efforts pour rationaliser sa gestion interne : développement d'une comptabilité analytique, mise en concurrence de ses fournisseurs et externalisation de certaines fonctions (notamment, accueil des visiteurs, édition de documents, décoration de certains salons européens). Ces efforts de rationalisation sont renforcés par la mise en œuvre d'une démarche qualité en 2002.

Par ailleurs, l'agence a fait évoluer sa gamme de produits, en abandonnant certaines activités (notamment : actions auprès des banques de développement, sessions de longue durée, promotions commerciales dans les grands magasins) et en mettant en œuvre de nouveaux produits utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Enfin, le partenariat d'UbiFrance avec les régions et les chambres de commerce et d'industrie a été renforcé.

La dotation publique d'UbiFrance a été fixée à 19,85 millions d'euros en 2003, soit un peu plus que la dotation de l'année 2002, qui s'élevait, avant régulation budgétaire, à 19,27 millions d'euros. Les ressources propres de l'agence sont assurées pour l'essentiel par la participation des entreprises aux manifestations et aux actions de promotion, ainsi qu'à la procédure des volontaires internationaux en entreprise (VIE). La procédure des VIE devrait connaître une montée en puissance progressive, et la diminution des revenus liée au passage de la procédure VSNE à celle des VIE a été partiellement compensée par les recettes liées à la participation des entreprises françaises aux salons spécialisés étrangers (7,7 millions d'euros en 2001 contre 5,7 millions d'euros en 2000).

S'agissant des dépenses, il convient de souligner la stabilisation des frais de fonctionnement, liée d'une part à l'accord sur la modération salariale en contrepartie de l'accord sur la réduction du temps de travail, et, d'autre part, à la rationalisation des moyens.

La procédure des volontaires internationaux en entreprise (VIE) a succédé, à compter du mois de février 2001, à celle des volontaires du service national en entreprise (VSNE). Elle permet de confier à un volontaire diplômé, âgé de 18 à 28 ans, une mission professionnelle à l'étranger d'une durée de 6 à 24 mois, sans cotisation sociale, sans avoir à intégrer le volontaire dans ses effectifs, et en bénéficiant de surcroît, dans certaines régions, d'une prise en charge de la moitié des frais du volontaire. Enfin, les indemnités mensuelles versées sont exonérées de l'impôt sur le revenu et exclues de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale.

En 2002, 1.596 nouveaux VIE ont été affectés et 194 ont renouvelé leur mission. Au total, y compris les VIE déjà partis en mission avant 2002, ce sont 2.085 VIE qui étaient en poste au 31 décembre 2002. La proportion de jeunes femmes participant au programme augmente chaque année et est en 2002 de 21 %. La durée moyenne de la mission est de 13,9 mois.

478 entreprises, dont 50 % de PME, ont bénéficié de cette procédure (auxquelles viennent s'ajouter 111 PME ou TPE sous la procédure du VIE à temps partagé).

Les premiers pays d'affectation des VIE restent : Etats-Unis (34 %), Royaume Uni (23,5 %), Allemagne (15 %), Chine (13,5 %) et Belgique (10 %).

Le nombre des VIE est encore, deux ans après le démarrage de la procédure, nettement en dessous du niveau de croisière de la procédure du CSNE (environ 4.000 jeunes CSN). Si les candidats au VIE sont nombreux (voir ci-dessous), les entreprises ont encore peu appréhendé l'existence et les avantages de la formule VIE. Un gros effort de promotion dans leur direction est donc nécessaire.

A cet effet, des mesures ont déjà été prises, au sein de Ubifrance, avec la création en 2002 d'une cellule PME au sein du service VIE, spécifiquement destinée à informer, orienter et guider les PME dans leurs démarches administratives relatives au VIE, y compris un accompagnement tout au long de la mission du Volontaire. Par ailleurs, en 2003, de nouvelles mesures destinées à rendre encore plus facile et avantageuse cette procédure, ont été prises au plan législatif. Au tout premier plan, l'article 51 de la loi du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique, permet au VIE de séjourner jusqu'à 165 jours par an au sein de son entreprise en France, lui permettant ainsi d'intégrer davantage les équipes export de l'entreprise et de mieux travailler à son développement international.

Les objectifs de croissance de la formule sont ambitieux et visent un chiffre de 4.000 à 5.000 VIE en phase de croisière.

Votre rapporteur spécial considère que le dispositif actuel présente de nombreux avantages tant pour les entreprises que pour les candidats, mais que son succès modeste jusqu'ici rend nécessaire de développer l'information auprès des entreprises et d'envisager d'élargir les conditions de ce dispositif en fonction des attentes de ces dernières.

C. LE REGROUPEMENT DU CENTRE FRANÇAIS DU COMMERCE EXTÉRIEUR (LE CFCE) ET DE UBIFRANCE

Depuis plusieurs années, il est projeté de regrouper les deux organismes principaux du dispositif d'appui au développement international des entreprises :

- **le centre français du commerce extérieur (CFCE)**, chargé d'informer les entreprises françaises sur les marchés extérieurs ;

- **l'agence française pour le développement international des entreprises (UbiFrance)** chargée de la promotion des entreprises sur les marchés étrangers (hormis le secteur agro-alimentaire, dont la promotion est assurée par SOPEXA).

A l'automne 2002, le ministre délégué au commerce extérieur, M. François Loos, a fait connaître son intention de reprendre ce projet et de constituer, à partir du regroupement du CFCE et d'UbiFrance, une Agence au service du développement international des entreprises françaises, en particulier des PME, à l'instar des structures existant dans les grands pays voisins. Une première étape était engagée par la nomination, en janvier 2003, d'un même directeur général pour les deux structures ; la lettre de mission du directeur général en date du 28 janvier désignait d'ailleurs sans équivoque le regroupement à brève échéance des deux organismes comme un objectif majeur.

L'objectif du regroupement est d'offrir aux entreprises, et notamment aux PME, un accès simplifié à une gamme étendue de services d'information, de mise en relation et de promotion – la nouvelle agence, résultant du regroupement, devenant ainsi le « guichet unique national » au service des entreprises françaises exportatrices.

Aspects juridiques de la création de la nouvelle agence

Dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire, les services de le DREE on transmis à votre rapporteur spécial les éléments suivants concernant l'organisation future de Ubifrance.

L'option de création d'une société anonyme, intéressante par la souplesse de gestion qu'elle aurait permise, n'a pas été retenue, notamment parce qu'elle aurait risqué de rendre plus difficile le maintien, a fortiori le renforcement, des liens entre la nouvelle agence et les missions économiques, services de l'Etat, dont, par exemple, les prestations sont dès aujourd'hui facturées par le CFCE.

Aussi, est-ce la formule d'un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC) qui a finalement été retenue.

Elle consiste à dissoudre les deux organismes existants et à créer un nouvel EPIC, par voie législative, pour sécuriser l'opération, compte tenu d'une jurisprudence complexe et parfois contradictoire au sujet du statut du CFCE.

La création d'Ubifrance, l'agence française pour le développement international des entreprises fait l'objet d'un article au sein de la loi sur l'initiative économique du 1er août 2003.

L'EPIC CFCE sera dissous dès la promulgation du décret d'application de la nouvelle loi.

Le cas d'Ubifrance, association loi de 1901, est différent. Une Assemblée Générale Extraordinaire décidera des modalités de sa dissolution, qui interviendra également dès la publication du décret d'application.

Ce décret, en cours d'adoption, définit les missions et activités de la nouvelle agence, les relations avec sa tutelle ainsi que les règles de fonctionnement statutaires du nouvel EPIC.

Il précise notamment les missions de l'agence en 9 points :

. contribuer au repérage et à la sensibilisation des entreprises potentiellement exportatrices, particulièrement les petites et moyennes ;

. analyser les attentes des entreprises, des organisations de soutien au commerce extérieur professionnelles, consulaires et régionales vis-à-vis du dispositif public d'aide au développement international ;

. assister les pouvoirs publics pour l'élaboration et la revue des priorités géographiques, sectorielles et thématiques de ce dispositif public ;

. concevoir, assembler, réaliser et diffuser, à titre gratuit ou payant, sous forme collective ou individuelle, des produits d'information et de veille sur les marchés extérieurs et sur la concurrence adaptés aux besoins des entreprises en fonction de leur taille et de leur expérience internationale ; dans ce cadre, assurer prioritairement la diffusion et la commercialisation des prestations du réseau des missions économiques du ministère de l'économie et des finances ;

. réaliser, coordonner et encourager toutes actions de promotion destinées à préparer et accompagner les entreprises, notamment en matière de coopération technique industrielle et commerciale, de présence dans les foires, salons, expositions et manifestations internationales ou nationales à l'étranger ;

. contribuer au développement des ressources humaines et des compétences à l'international en mettant notamment en œuvre le volontariat international en entreprise ainsi que des programmes ou actions de formation ;

. développer à l'étranger la connaissance de l'offre de produits et services des entreprises françaises ;

. dans les domaines de sa compétence, effectuer, faire effectuer ou participer à toutes actions de coopération internationale ainsi que de recherche, valorisation et diffusion relatives aux ingénieries et technologies de l'information ;

. accomplir toutes missions confiées par le Ministre chargé du Commerce extérieur, permanentes ou temporaires, entrant dans son champ de compétence, éventuellement en liaison avec d'autres organisations publiques ou privées, françaises, étrangères ou internationales .

Le décret définit également les relations de l'Agence avec la tutelle en confirmant que l'Agence est représentée à l'étranger par les Missions Économiques du MINEFI qui mettent en œuvre les moyens nécessaires à son activité de service aux entreprises. Ces moyens peuvent être complétés par l'agence.

La DREE confie à l'agence la définition du contenu, des modalités de réalisation, de diffusion, de commercialisation et de tarification des produits et services des Missions Économiques.

Une convention entre la DREE et l'agence fixe les principes, orientations et modalités d'exécution de ces relations. Cette convention a été signée le 15 juillet 2003.

L'agence sera administrée par un Conseil d'administration comprenant :

. des représentants de ministères, de régions, d'organisations patronales, consulaires et du Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France ;

. un député et un sénateur désignés par leurs assemblées respectives ;

. des personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de l'agence ;

. des représentants du personnel élus dans les conditions prévues au chapitre II du titre II de la loi relative à la démocratisation du secteur public,

Le directeur des Relations économiques extérieures exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement.

Dans le cadre du projet de décentralisation mené par le Gouvernement, le Premier Ministre a demandé au Ministre délégué au Commerce extérieur d'étudier la possibilité **de délocaliser à Marseille** une partie des services de la nouvelle agence.

C'est un schéma de délocalisation partielle qui a été préparé par la Direction Générale du CFCE et de l'association Ubifrance, qui a été validé par le Ministre du commerce extérieur puis approuvé lors de la réunion du CIADT (Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire) du 26 mai 2003.

Cette solution présente les avantages de :

- . permettre la délocalisation d'un nombre important d'emplois en région, conformément aux objectifs gouvernementaux de créer à Marseille un centre d'expertise et de conseil à l'exportation des PME du sud de la France et une tête de pont vers les marchés méditerranéens et du Moyen-Orient ;

- . préserver la capacité de l'Agence à fonctionner efficacement en lui évitant de perdre son capital d'expertise.

La structure opérationnelle et d'expertise qui sera constituée à Marseille, sous l'autorité d'un Directeur général adjoint, comprendra :

- . un pôle technico-commercial organisé en secteurs correspondant aux potentialités de développement international du tissu économique des régions du Grand Sud (12 agents) ;

- . le département (20 agents, 30 à terme) chargé de la gestion du volontariat international en entreprise, une des priorités du Gouvernement. Le Centre d'information sur le volontariat international (CIVI) restera pour sa part en région parisienne.

- . des services en ligne à partir de plate formes Internet et téléphoniques spécialisées : service d'informations sur les marchés extérieurs (20 emplois en 2004, 55 emplois à terme) et service réglementaire (15 agents, 20 à terme) ;

- . du département des études et de l'analyse concurrentielle (22 agents).

Ce dispositif devrait être complété par la délocalisation de l'agent comptable de l'agence et de ses services comptables, du service d'administration des ventes et de facturation (30 agents) ainsi que d'une équipe support en ressources humaines, maintenance informatique et de management adéquate (6 agents).

Cette présence à Marseille offrira également l'opportunité d'organiser en région de grands événements de portée inter régionale ou de coopération méditerranéenne (séminaires, colloques, invitations de décideurs étrangers,...), mais aussi de fédérer, par des partenariats, les initiatives visant à développer la présence économique française sur les marchés méditerranéens et du Moyen-Orient. Un coordinateur d'événements et deux responsables des partenariats internationaux seront attachés au DGA installé à Marseille.

Au total, l'établissement marseillais de l'agence devrait comporter, dès la fin de 2004, environ 130 personnes, soit plus du quart de l'effectif cible total et se situera à environ 180 personnes fin 2006, soit le tiers des effectifs globaux de l'agence.

Source : réponse au questionnaire parlementaire de votre rapporteur spécial

Les moyens destinés au nouvel organisme pour l'année 2004 sont estimés à 39,83 millions d'euros, ce qui correspond à un niveau stable par rapport aux dotations pour 2003, qui s'élevaient à 20 millions d'euros pour le CFCE et 19,85 millions d'euros pour Ubifrance.

Au niveau des effectifs, les effectifs actuels consolidés du CFCE et d'Ubifrance s'élèvent à **588 postes budgétaires**, hors CMA (18) et recrutés locaux (52, dont 26 assistants CMA et 26 aux bureaux de presse) en poste à l'étranger.

Après discussions avec la tutelle, **l'effectif cible de la nouvelle agence est de 488 postes**, soit une réduction nette de 100 postes (- 17 % sur l'effectif France et - 16,5 % sur l'effectif total, Chargés de mission agricole compris).

Il est toutefois envisagé, dans le cadre du développement de la démarche commerciale de créer 20 postes de commerciaux (ventes et marketing), qui seraient essentiellement recrutés à l'extérieur ; les autres fonctions devraient donc au total perdre 120 postes soit une réduction moyenne de 22 %.

Les mesures du plan social qui accompagneront cette réduction d'effectifs seront définies dans le cadre de la négociation à venir avec les représentants du personnel.

Les principes généraux de ce plan ont été présentés en mai 2003 aux instances représentatives du personnel du CFCE et d'Ubifrance. Les crédits nécessaires au plan de redéploiement des effectifs et à la gestion du patrimoine immobilier devraient être présentés dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2003.

D. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII)

1. Les objectifs de l'AFII

L'agence française pour les investissements internationaux a été inaugurée le 22 octobre 2001 par M. Yves Cochet, ministre de l'aménagement du territoire, et Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie. Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), placé sous la double tutelle du ministère de chargé de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère chargé de l'aménagement du territoire.

Avant la création de cette agence, les candidats à l'investissement en France pouvaient solliciter soit le réseau des 18 bureaux de la délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) à l'étranger, dénommés « *Invest in France Agencies* », soit la délégation aux investissements internationaux (DII), soit la DREE, en sus des organismes travaillant pour les collectivités territoriales (régions notamment). **L'AFII, financée par la DATAR et par le ministère de l'économie et des finances, réunit les différents intervenants cités plus haut et devient l'acteur unique, au niveau national, pour faciliter les démarches des entreprises internationales et accompagner leur installation.**

L'agence française pour les investissements internationaux (AFII) est un établissement public industriel et commercial dont les bureaux à l'étranger sont reconnus comme faisant partie des ambassades au regard du droit local, ce qui leur permet de bénéficier des exemptions fiscales applicables aux bâtiments diplomatiques. Les 20 bureaux de l'AFII à l'étranger sont généralement situés dans les locaux de la DREE. Ils sont gérés dans le cadre d'un système de régie, ce qui permet une grande flexibilité dans leur gestion.

2. Une mission en coordination avec les services de la DREE

On notera qu'une convention conclue avec la DREE permet à l'AFII de s'appuyer sur le réseau des missions économiques à l'étranger pour assurer une veille active dans un très grand nombre de pays.

Les effectifs de l'établissement s'établissent à 124 emplois en 2002, dont une quarantaine de prospecteurs à l'étranger. L'action de l'agence repose sur la collaboration avec les Missions économiques et les partenaires régionaux.

Grâce aux moyens qui lui ont été alloués et aux méthodes de travail qu'elle a adoptées, fondées sur la mise en synergie de tous les acteurs nationaux intéressés, l'afii bénéficie d'atouts considérables pour assurer à son activité toute l'efficacité nécessaire.

En 2002, plus de 30.000 actions de prospections ont été menées ; 420 projets ont été examinés et ont donné lieu à une concertation active avec les partenaires régionaux. Le nombre de projets d'investissements aboutis dans l'année et suivis en direct par l'AFII est estimé à 150, représentant un volant de près de 8.000 emplois créés ou maintenus.

Au-delà, l'AFII est au cœur des réflexions sur l'amélioration de l'attractivité de la France engagées depuis plusieurs mois par le gouvernement.

Le financement de l'agence est assuré intégralement par l'Etat, c'est-à-dire par la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et par la DREE, et peut être complété par le produit des prestations réalisées par des partenaires. En dépit du financement intégral par l'Etat, les organes de direction et de pilotage de l'agence fonctionnent sur un mode paritaire, avec les partenaires extérieurs (régions, entreprises) et avec le personnel de l'agence.

La création de l'AFII modifie sur plusieurs points le dispositif qui existait auparavant pour promouvoir la France auprès des investisseurs étrangers :

- le dispositif est géré par une agence unique, et non plus par plusieurs réseaux, ce qui améliore considérablement sa lisibilité et rend plus aisé la définition d'une stratégie d'accueil. Par ailleurs, l'existence d'une structure unique permet de développer les synergies avec les administrations partenaires (DREE et DATAR notamment) ;

- la création d'un bureau central ou « base arrière » à Paris permet d'amplifier et de mieux coordonner l'action des prospecteurs à l'étranger ;

- une cellule de surveillance du réseau internet a été créée pour appuyer l'action de prospection effectuée à l'étranger en détecter très en amont les projets d'investissement des entreprises multinationales étrangères.

Les bureaux de l'AFII à l'étranger prennent l'appellation de « *Invest in France Agency* », appellation qui était déjà utilisée préalablement à la création de l'agence.

86 % des projets d'investissements réalisés au cours de l'année 2001 provenaient de pays couverts directement par l'AFII (soit 30 % des Etats-Unis, 18 % de l'Allemagne, 7 % de la Belgique, 8 % de la Grande-Bretagne, 6 % de l'Italie, 7 % de la Suisse et 5 % du Japon pour les principaux investisseurs étrangers), 13 % provenaient de pays couverts indirectement, et seulement 1 % des projets provenaient de pays qui n'étaient absolument pas couverts par l'agence.

La subvention versée par la DREE à l'AFII s'élève en 2004 à 4,88 millions d'euros, soit une hausse de 5,9 % par rapport à l'année 2003. Cette hausse s'explique en fait par l'arrêt des mises à disposition d'agents, transformées en crédits. Les comptes font donc apparaître pour 2004 une baisse de la dotation de 300.000 euros compensée par un abondement de 571.000 euros.

Votre rapporteur spécial considère que la création de l'agence pour les investissements internationaux **améliore considérablement la lisibilité de la politique de la France en matière d'accueil des investissements internationaux**. Elle permet de réagir rapidement et constitue un interlocuteur unique pour les investisseurs étrangers, au lieu du dédale de structures qui existait auparavant. Par ailleurs, le mode de fonctionnement de cette agence, alliant transparence et souplesse, permet de développer pleinement la logique de partenariat, tant avec les entreprises qu'avec les régions.

IV. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS D'AIDE EN FAVEUR DES PME

A. LES BONS RÉSULTATS DE LA RÉFORME DE L'ASSURANCE-PROSPECTION

1. Le mécanisme de l'assurance-prospection

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

- un allégement de trésorerie : dans la phase de prospection, des indemnités sont versées à l'entreprise pour couvrir une partie de ses dépenses ;

- une assurance contre l'échec : lorsque les recettes résultant de la prospection sont insuffisantes, l'entreprise conserve tout ou partie des indemnités qu'elle a reçues.

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

- une période dite de garantie (de un à quatre ans) au cours de laquelle l'entreprise perçoit une indemnité calculée en fonction de la quotité garantie et du bilan annuel de prospection. La garantie couvre les dépenses liées à la recherche de marchés, comme la participation à des foires et salons, le recrutement de personnel spécialisé, les études de marché, les conseils d'ordre juridique ou fiscal ou l'implantation de filiales commerciales ;

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

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

2. Le succès de la réforme engagée en 2000

Les crédits consacrés au mécanisme de l'assurance prospection sont en diminution régulière depuis le début des années 1990. Cependant, son coût a augmenté en 2001 en raison de la baisse des reversements, d'une part, et des nouvelles mesures de trésorerie, d'autre part.

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

Il convient de souligner le succès des réformes entreprises en 2001 pour améliorer l'accessibilité des petites entreprises au mécanisme de l'assurance-prospection : simplification de la procédure, réduction des délais d'instruction, possibilité d'une avance de trésorerie pour les plus petites entreprises, généralisation du bénéfice de la procédure aux entreprises de moins de trois ans.

Ainsi, le nombre de demandes a augmenté de 30 % en 2001, par rapport à l'année 2000 : le nombre total de demandes reçues est passé de 1.776 à 2.373, et le nombre de contrats signés, de 1.408 à 1.743. En 2002, le nombre de demande a est en régression par rapport à 2001, avec 1.830 et le nombre de contrats signés à 1.163.

Par ailleurs, près de 89 % des contrats ayant été délivrés à des entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 16 millions d'euros.

950 entreprises ont eu recours à l'assurance prospection pour la première fois, et 40 % des demandes ont été réalisées via le formulaire en ligne.

L'avance de trésorerie en faveur des très petites entreprises (les TPE), la principale innovation de la réforme de 2000, a été largement utilisée : 51 % des entreprises éligibles en ont demandé le bénéfice.

Pour 2004, le montant des dotations inscrites en loi de finances est stabilisé à un niveau de 31 millions d'euros, identique à celui de 2003.

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

Le FASEP-Garantie a été mis en place en juillet 1999. La procédure bénéficie aux entreprises françaises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 460 millions d'euros.

Le FASEP-Garantie permet d'assurer contre le risque économique les investissements en fonds propres réalisés dans les filiales situées dans les pays émergents et les économies en transition : Amérique latine (dont Mexique),

Asie, Europe Centrale et Orientale (dont Turquie), Maghreb, Proche et Moyen Orient, et Afrique du Sud.

Le fonds géré par Sofaris (groupe BDPME) a été doté lors de sa création de 47,5 millions d'euros. Ce montant a été réduit en 2003 de 38 millions d'euros pour tenir compte du rythme de consommation du fonds plus faible que prévu initialement.

Au 30 juin 2003, 51 demandes ont été acceptées depuis le début de la procédure représentant un encours garanti de 43 millions d'euros.

Selon les services de la DREE, la gestion des dossiers ne met pas en évidence de tropisme particulier s'agissant des activités concernées et des pays d'accueil.

Deux sinistres ont été constatés en 2002.

Le mécanisme du FASEP-Garantie

1) Qui peut en bénéficier ?

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

2) Que couvre-t-il ?

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

3) Comment fonctionne la garantie ?

Le FASEP-Garantie peut intervenir en garantie de l'apport en fonds propres de la maison-mère française à sa filiale étrangère, de la participation d'une société de capital risque (SCR) ou d'un fonds commun de placement à risque (FCPR). La garantie est donnée au bénéfice de la maison-mère, de la SCR ou du FCPR, ou déléguée au profit d'une banque. L'assuré doit verser une commission annuelle de 1 % du montant de l'intervention éligible. La garantie porte sur 50% du montant de l'intervention éligible et dure 7 ans au maximum.

4) Comment l'entreprise est-elle indemnisée ?

Après une période de franchise de 12 mois, la garantie peut être mise en jeu en cas d'ouverture d'une procédure judiciaire d'insolvabilité à l'encontre de l'entreprise implantée localement. Elle peut aussi être mise en jeu par l'arrêt volontaire d'activité motivé par un échec économique du projet ou la cession des titres si l'entreprise a perdu plus de la moitié de ses capitaux propres depuis l'apport. L'assureur verse sous 2 mois, à titre d'avance, 50 % de l'indemnité estimée par le bénéficiaire. Le versement du solde intervient lorsque la perte finale est constatée, dans un délai maximum de 3 ans.

5) Comment déposer un dossier ?

Le FASEP-Garantie est géré conjointement par la Banque du Développement des PME (BDPME) au travers de sa filiale SOFARIS, l'Agence Française de Développement (AFD) et la COFACE. Les entreprises qui souhaitent bénéficier du FASEP Garantie déposent un dossier auprès de l'un de ces trois partenaires (notamment dans leurs antennes régionales), ou dans les Postes d'expansion économique et Missions économiques et financières à l'étranger. Les Directions Régionales du Commerce Extérieur peuvent, par ailleurs, conseiller les PME candidates pour la constitution de leur dossier.

6) Quel est le mode de décision ?

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

Les projets sont examinés sous un double angle :

- l'évaluation du risque-projet : potentiel des produits et du marché, stratégie et positionnement, robustesse des prévisions d'activité et financières, solidité du partenaire local éventuel,...

- l'intérêt du projet pour l'économie française : incidence sur les exportations, l'activité, l'emploi, l'investissement, les dépenses de recherche et développement en France...

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

Source : DREE

C. LES AIDES APPORTÉES DANS LES RÉGIONS

1. Les aides au commerce extérieur dans le cadre des contrats de plan Etat-régions

Le montant total des crédits d'Etat mis à disposition des entreprises dans le cadre des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006 est de 63,6 millions d'euros. La dotation annuelle en crédits de paiement correspond à une grille de calcul qui prévoit un taux d'utilisation des autorisations de programme de 80 % pour les projets dont la réalisation effective est étalée sur deux ans. La consommation des crédits de paiement pour un programme ouvert l'année n est estimée à 25 % durant l'année n, 50 % durant l'année n+1 et 25 % l'année n+2. En vertu de ce mode de calcul, le montant de crédits de paiements inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élève à 6,39 millions d'euros, en progression de 13,7 % par rapport à 2003.

On rappellera que 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. Ils peuvent également financer des aides aux nouvelles technologies du commerce international, orientées sur les nouveaux réseaux de communication et l'accès à l'information économique, et des aides à l'implantation, liées à la mise en place d'une structure commerciale légère à l'étranger (bureau de représentation).

2. L'activité des directions régionales du commerce extérieur (DRCE)

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

De manière plus large, les 23 DRCE ont pour mission :

- de prospecter de nouveaux exportateurs (PME ou TPE susceptibles de démarrer ou de développer une activité à l'exportation) ;
- de gérer des aides à l'export (volet commerce extérieur du contrat de plan notamment) ;
- de coordonner les initiatives locales en matière de commerce extérieur.

Elles ont pour tâche d'accompagner les PME dans leurs premiers pas à l'exportation, et utilisent l'ensemble des informations issues des missions économiques à l'étranger. Elles coordonnent en région tous les partenaires afin que les exportateurs potentiels aient à leur disposition des interlocuteurs leur proposant des prestations cohérentes entre elles. En liaison avec les conseils régionaux, les chambres régionales de commerce et d'industrie et les autres partenaires locaux, les DRCE s'attachent à animer des comités techniques institués par les conventions régionales de l'exportation. Elles assurent également avec les DRIRE le secrétariat et la gestion technique des ateliers techniques régionaux (ATR), qui visent à mobiliser dans chaque région l'ensemble des décideurs économiques pour mettre en oeuvre une politique coordonnée du commerce extérieur en faveur des PME.

En 1999, la méthode « Réseaux Export » a été généralisée à l'ensemble des DRCE en devenant la procédure « P1 » du manuel qualité de la DREE.

Chaque prospecteur des DRCE est à même, grâce à un réseau de contacts extérieurs, de sélectionner et visiter chaque année environ 80 entreprises dont le potentiel à l'international est susceptible d'être

développé. Ainsi, en 2002, les DRCE ont réalisé globalement près de 7.000 entretiens d'entreprises ciblées et recensé plus de 2.700 entreprises prometteuses, dont le potentiel à l'international est susceptible d'être développé. Un tiers des entreprises visitées donnent suite aux propositions des missions économiques contactées contre moins de une sur dix lorsque aucun ciblage n'a été effectué.

Bilan d'activité des DRCE

	1998	1999	2000	2001	2002
Entretiens avec des entreprises	6 193	6 660	5 632	5 068	6 930
Fiches entreprises produites	7 847	8 865	4 892	4 144	6 930
Premières réponses personnalisées	-	-	-	-	3 145
Missions en région d'agents des Missions Economiques à l'étranger	591	468	348	313	303
Actions de communication sur le réseau	268	366	452	265	496
Entreprises prometteuses à l'international identifiées	-	2 300	2 627	2 248	2 789
Dossiers suivis de procédures	7 123	7 354	6 257	5 272	4 716

Source : DREE

Les dossiers suivis de procédure, en baisse depuis 2000, sont *de facto* particulièrement sensibles aux mouvements de la conjoncture, puisqu'ils dépendent non plus des services du commerce extérieur, mais de la volonté des entreprises.

3. Vers un rôle croissant des collectivités régionales ?

Les services de la DREE estiment que le service public du commerce extérieur doit participer pleinement au mouvement de décentralisation décidé par le Premier ministre. Ainsi, les compétences des directions régionales du commerce extérieur seront transférées aux régions par la loi. A l'issue des contacts pris par les directions régionales du commerce extérieur avec les Conseils régionaux, cinq régions (Bretagne, Champagne-Ardenne, Lorraine, Limousin et Pays de Loire) ont fait savoir qu'elles étaient prêtes à anticiper ce mouvement à titre expérimental.

Ce nouveau dispositif permettra de mieux prospecter régionalement les entreprises désireuses de s'internationaliser, tout en développant des relations étroites avec le réseau des missions économiques à l'étranger.

La phase actuelle d'anticipation du processus de décentralisation devra permettre d'établir de nouveaux modes de coordination opérationnelle, sous la responsabilité de la Région, visant à unifier le dispositif régional de soutien aux exportations. Les agents de la DRCE seront mis à disposition de la Région. Ils participeront, en association avec l'ensemble des acteurs économiques, à l'élaboration d'un schéma de développement à l'international de la Région

Les deux premiers protocoles de partenariat anticipant le transfert des compétences de la DRCE au Conseil régional ont été signés en mai 2003 en Lorraine et en juillet 2003 en Champagne-Ardenne.

Votre rapporteur spécial remarquait à l'occasion de son rapport en 2003 que *« les régions ont pris beaucoup d'initiatives en la matière, mais parfois, de manière quelque peu désordonnée, que ce soit pour aider les entreprises situées sur leur territoire à exporter ou pour inciter les investisseurs étrangers à investir sur leur territoire, comme l'évoque le présent rapport plus haut. Il considère qu'il serait opportun de trouver des moyens de mieux coordonner les actions conduites dans les régions avec les dispositifs nationaux de soutien au commerce extérieur, afin d'éviter une dispersion des coûts et de l'énergie ainsi dépensés. Le fait de confier les DRCE aux régions, tout en trouvant les modalités adaptées afin de conserver un lien organique avec les organismes nationaux et le réseau de la DREE, doit être envisagé ; il permettrait peut-être de développer, mieux encore qu'aujourd'hui, la dimension régionale du commerce extérieur, en responsabilisant davantage les régions »*.

On ne peut donc que se féliciter de cette pris en compte des impératifs de la décentralisation par le ministère.

Cependant, il convient de relever que cette importante compétence n'a pas pu être transférée aux régions dans le cadre du projet de loi portant sur les responsabilités locales en cours d'examen par le Parlement. Le transfert aux régions pourrait donc être réalisé en 2004, pour une application en 2005.

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

A. LES PROCÉDURES GÉRÉES PAR NATEXIS BANQUE

La loi du 29 décembre 1997 a confié un mandat à Natexis Banque pour la gestion des procédures de stabilisation de taux d'intérêt et de certains accords de consolidation, Natexis Banque bénéficiant de la garantie de l'Etat pour un certain nombre d'opérations liées à la gestion de ces procédures.

La stabilisation de taux d'intérêt permet aux exportateurs et aux banques françaises de proposer à leur client-emprunteur un financement à taux fixe en euros ou en devises, soit parce que ce point constitue une exigence de l'appel d'offres, soit parce que l'offre commerciale sera rendue plus attractive par ce type de financement (compte tenu du contexte prévalant sur les marchés financiers, les emprunteurs étrangers apprécient de pouvoir disposer d'un taux fixe et donc de charges financières prédéterminées).

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

Natexis gère par ailleurs des encours résiduels au titre d'anciennes procédures qui ont aujourd'hui disparu et dont les encours résiduels s'amortissent progressivement.

Pour l'année 2004, comme pour les 7 années précédentes, aucune dotation n'est prévue pour la procédure de stabilisation des taux, Natexis prévoyant, à l'instar de la plupart des dernières années, un excédent.

B. L'ASSURANCE-CRÉDIT

En 2002, le volume des affaires nouvelles prises en garantie (12,5 milliards d'euros) a poursuivi sa légère progression (+ 2,2 %), avec une augmentation des demandes de garantie sur acheteurs privés (44 % du total des affaires civiles). Les contrats conclus notifiés (dont le montant s'élève à 7,8 milliards d'euros) sont en baisse de 2 % par rapport à l'année 2001. L'encours total passe de 79,7 milliards d'euros en 2001 à 69,7 milliards d'euros en 2002. D'importantes indemnités ont été versées concernant les sinistres commerciaux (477 millions d'euros) amorcés en 2001 sur les bateaux de croisière et le transport aérien entraînant un encours d'arriérés inhabituel sur des pays solvables.

Le résultat technique de l'assurance-crédit moyen terme en 2002 est positif pour la huitième année consécutive. Il s'élève à 578 millions d'euros (contre 1,105 milliard d'euros en 2001). **Malgré un quasi doublement des indemnisations par rapport à 2001 (portées de 438 millions d'euros à 918 millions d'euros), le résultat technique reste positif grâce au maintien des récupérations** (1,154 milliard d'euros en 2002 contre 1,235 milliard en 2001) et à la légère progression des primes (portées de 245,1 millions d'euros à 281 millions d'euros sur cette période).

C. LA GARANTIE DE CHANGE

Cette procédure est conçue pour couvrir le risque de change auquel les exportateurs français font face, lors d'appel d'offres internationaux concurrentiels, entre la remise d'une offre et la signature éventuelle du contrat, et pendant la période de paiement :

- elle leur permet de coter en devises étrangères en leur garantissant, dès la remise de l'offre, un cours de conversion constant avec l'euro sur toute la durée de réalisation du contrat ;

- elle leur donne la possibilité d'améliorer la compétitivité de leur offre en les faisant bénéficier d'une partie de la hausse de la devise pendant la période de négociation, le cas échéant (garanties dites avec intéressement).

En juillet 2003, l'encours géré par la Coface au titre de cette procédure se montait à 3,86 milliards d'euros environ. Ce montant a fortement diminué depuis le début de la décennie 90 du fait de la baisse de l'activité export liée aux crises des pays émergents et à la gestion croissante de leur risque de change en propre par les grandes entreprises (possibilité de compensation des flux sur un grand nombre de contrats, des gestion globale par recours aux instruments de marché). Les PME restent très intéressées par le produit de la Coface, leur service de trésorerie n'ayant pas la capacité de gérer ces risques.

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

Les bénéfices importants de la procédure depuis son origine ont permis, outre d'importants versements à l'Etat, de maintenir un résultat latent positif. Les résultats de trésorerie de 2001 et 2002 ont été équilibrés (+ 6,7 millions d'euros et + 7,6 millions d'euros respectivement).

VI. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

A. LE MINISTÈRE DES FINANCES N'A PAS ENCORE ARRÊTÉ SON ORGANISATION DANS LE CADRE DE LA LOLF

La mise en place de la loi organique précitée pour le ministère des finances fait l'objet de débats qui ne sont à l'heure actuelle par encore tranchés. Comme le note notre collègue Bernard Angels, rapporteur spécial des services financiers pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : « *Le Minéfi ne s'illustre pas par une définition des programmes et des missions plus ambitieuse et plus rapide que dans les autres ministères : votre rapporteur spécial n'a pas eu connaissance de la préfiguration des programmes du Minéfi* ».

En conséquence, il n'est pas possible à l'heure actuelle de donner avec précision la nature de l'architecture de la DREE dans le cadre de la LOLF.

B. LA FUTURE ARCHITECTURE DE LA DREE

Votre rapporteur spécial a cependant obtenu des services de la DREE les hypothèses qui servent de base à la mise en place de la LOLF.

Les éléments qui suivent sont à prendre sous toute réserve et ne sont destinés, en tout état de cause, qu'à préfigurer ce qui pourrait être l'architecture de la DREE.

Ainsi, les services du commerce extérieur pourraient faire l'objet d'un programme « action extérieure » au sein de la mission de « politique économique » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cette organisation présente l'avantage de tenir compte de la spécificité de l'action extérieure de la France dans le soutien aux entreprises. Il serait ainsi envisageable d'intégrer à ce programme des actions de la direction du Trésor, ce qui parachèverait le rapprochement « organique » issu de la création des missions économiques.

De même, il serait envisagé de déplacer les crédits du FASEP (dons aux Etats étrangers) vers une mission interministérielle d'aide publique au développement.

Votre rapporteur spécial, s'il peut déplorer, comme l'a fait le rapporteur des services financiers, le relatif retard pris par le ministère des finances, **tient cependant à souligner que les contrats de performance et, d'une manière générale, la culture de l'évaluation mise en place dans les services de la DREE constituent un gage positif pour l'avenir, ces différents éléments allant dans le sens souhaité par le législateur pour la mise en place de la loi organique précitée.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2003, sous la présidence de M. François Trucy, secrétaire, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'économie, des finances et de l'industrie consacrés au commerce extérieur, sur le rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que le solde extérieur de la France avait été sensible aux aléas de la conjoncture mondiale, et ce, d'autant plus que le principal partenaire de la France, l'Allemagne, connaissait une grave crise économique. En conséquence, il a indiqué que les résultats, pour l'année 2003, livraient un repli des échanges par rapport à 2002. Il a constaté que cette situation était, en partie, due à la forte appréciation du dollar par rapport à l'euro, qui résultait autant d'une défiance des investisseurs internationaux face au déficit public américain que d'une stratégie délibérée des autorités américaines. Il a cependant précisé que la France n'était pas plus affectée que ses autres partenaires et que la part de marché mondial de la France était stable en 2002, malgré l'arrivée de pays émergents à fort potentiel.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a souligné que l'année 2003 avait été marquée par l'échec du sommet de Cancun et que, malgré une déclaration interministérielle de clôture qui réaffirmait la détermination des membres à conclure les négociations au 1^{er} janvier 2005, de graves incertitudes pesaient sur cette forme de multilatéralisme.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a souligné que les crédits consacrés au commerce extérieur étaient globalement stables, et ce, pour plusieurs raisons :

- d'une part, il a indiqué que les grandes entreprises étaient moins consommatrices de financements bilatéraux et que de nombreuses procédures gérées par la COFACE ou Natexis n'étaient pas consommatrices de crédits ;

- d'autre part, il a rappelé que les crédits de fonctionnement des missions économiques et des directions régionales du commerce extérieur étaient inscrits dans une dotation globale contractuelle, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens conclu avec la direction du budget qui permettait « d'absorber » la dérive des dépenses de services en échange d'exonérations de toute régulation budgétaire.

Enfin, il a indiqué que les crédits consacrés aux subventions versées aux organismes de soutien au commerce extérieur connaissaient, comme les années précédentes, une stagnation.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a exposé les efforts constants de la direction des relations économiques extérieures (DREE) afin d'adapter son offre de produits et sa gestion, citant en exemple les sites Internet de missions économiques qui proposaient des données et des études jugées extrêmement utiles. Il a, par ailleurs, noté que le ministre délégué au commerce extérieur avait annoncé la création de 25 programmes spécifiques, afin de concentrer l'action du ministère et de l'ensemble des acteurs sur autant de pays jugés prioritaires.

Il a fait valoir que les dispositions du contrat d'objectifs et de moyens avaient permis de réaliser d'importantes économies, de stabiliser les dépenses de fonctionnement, et que cette démarche, qui se poursuivait, tendait à préfigurer les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a cependant déploré que les négociations visant à conclure un nouveau contrat pour les années 2003 à 2005 n'aient pas encore pu aboutir, soulignant que ce retard était d'autant plus dommageable que les crédits du commerce extérieur étaient en baisse de 5,22 % en 2004, ce qui démontrait l'efficacité de la démarche contractuelle.

Il a déclaré que la stagnation des dotations aux organismes de soutien au commerce extérieur pouvait sembler dangereuse à moyen terme et que si la fusion annoncée au sein d'un nouvel organisme de UBIFRANCE et du Centre français du commerce extérieur (CFCE) permettait d'envisager des gains de productivité, elle ne pourrait pas compenser des dotations qui, pour l'organisation de salons internationaux, étaient très inférieures à celles mises en place par des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que la mise en place de la loi organique du 1^{er} août précitée pour les services de la DREE ne devraient pas entraîner de difficultés, cette administration ayant développé, de manière précoce, l'évaluation et le contrôle de gestion. Cependant, il a rappelé que le ministère des finances n'avait pas encore arrêté de manière précise son organisation dans le cadre de la loi organique précitée.

En conséquence, il a proposé à la commission d'adopter les crédits du commerce extérieur.

Un débat s'est ensuite ouvert.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'utilité réelle, pour les entreprises, de la participation à des salons internationaux financés par des dotations publiques.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué qu'il serait peut-être préférable de concentrer les moyens sur les salons les plus importants.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que la composante « relation économique extérieure » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait poursuivi une vraie démarche de réforme, ce que confirmait la fusion des services commerciaux à l'étranger. Il a indiqué, à ce propos, qu'à l'occasion de récents déplacements à l'étranger il avait été convaincu de l'utilité de cette coordination et de la rationalisation des moyens ainsi mis en œuvre.

Il s'est interrogé sur l'utilité concrète de manifestations à caractère parfois « rituel » et a émis le souhait de demander à UBIFRANCE de fournir des indicateurs précis et chiffrés quant à la pertinence et à l'impact d'une participation à un salon.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a exprimé son accord avec la demande du rapporteur général et a indiqué sa volonté d'interroger les services d'UBIFRANCE, ce qui pourrait déboucher sur un contrôle budgétaire effectué en application de l'article 57 de la LOLF.

A l'issue de la présentation du dernier rapport spécial relatif aux **crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, la commission des finances **a décidé de proposer l'adoption de ces crédits**.

Réunie le jeudi 20 novembre 2003, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission** a pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et **a confirmé son vote favorable** sur les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi amendés.