

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	6
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL	
I. LE CONTEXTE INTERNATIONAL : DES SITUATIONS CONTRASTÉES	8
A. UNE CROISSANCE MONDIALE FORTE MAIS FRAGILISÉE	8
B. LES ETATS-UNIS : UNE SITUATION TOUJOURS INCERTAINE	8
C. LE JAPON PEINE À SORTIR DU MARASME.....	9
D. LA ZONE EURO : LE RETOUR DE LA CROISSANCE ?.....	9
E. LES PAYS ÉMERGENTS : UN RÉSERVOIR DE CROISSANCE ?.....	10
F. UN COMMERCE MONDIAL TOUJOURS DYNAMIQUE	10
II. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE	12
A. LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FRANCE S'EST AMÉLIORÉE DURANT LES DIX DERNIÈRES ANNÉES	13
1. <i>Quel indicateur utiliser ?</i>	13
2. <i>Le taux de change effectif nominal s'est fortement apprécié depuis 1994.....</i>	13
3. <i>En termes réels, la France connaît une nette appréciation de son taux de change effectif depuis plus de trois ans</i>	14
4. <i>La compétitivité des produits français vis-à-vis des pays de l'OCDE s'est sensiblement dégradée dans la dernière période avec l'appréciation de l'euro.</i>	15
B. LES RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS EN 2003 ET 2004	18
C. L'ÉVOLUTION DE LA BALANCE COURANTE DE LA FRANCE	19
D. L'ÉVOLUTION DE LA PART DE MARCHÉ MONDIAL DE LA FRANCE.....	19
E. EVOLUTION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DES ÉCHANGES	21
1. <i>Les produits agro-alimentaires</i>	21
2. <i>Le contrôle mené par votre rapporteur spécial sur SOPEXA</i>	25
3. <i>Les exportations industrielles</i>	26
4. <i>La facture énergétique : quel impact de la hausse du prix du baril ?</i>	30
F. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ÉCHANGES RESTE DÉSÉQUILIBÉE	32
G. LA PLACE DES PME DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS.....	34

III. LES NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES	36
A. QUEL CADRE APRÈS L'ÉCHEC DE CUNCUN ?	36
1. <i>L'échec de la conférence de Cancun</i>	36
2. <i>La question agricole</i>	36
3. <i>Les marchés non agricoles</i>	40
4. <i>Les services</i>	40
5. <i>Les sujets de Singapour</i>	41
6. <i>Les autres points en suspens</i>	41
B. LES CONTENTIEUX EN COURS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS-UNIS	43
1. <i>La loi anti-dumping de 1916</i>	44
2. <i>L'amendement « Byrd »</i>	44
3. <i>Les Foreign sales corporation (FSC)</i>	45

**SECONDE PARTIE :
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

I. LES CRÉDITS DU COMMERCE EXTÉRIEUR	46
A. DES CREDITS EN BAISSSE	46
B. DES CRÉDITS RÉPARTIS SUR TROIS RAPPORTS DIFFÉRENTS	49
II. LA GÉNÉRALISATION DE LA CONTRACTUALISATION DES MOYENS : UNE EXPÉRIENCE INNOVANTE QUI PRÉFIGURE LA MISE EN PLACE DE LA LOLF	48
A. LE DÉVELOPEMENT DE LA CONTRACTUALISATION	48
B. DES RÉSULTATS PLUS CONTRASTÉS S'AGISSANT DE LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS	49
C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMARCHE CONTRACTUELLE	50
1. <i>Un nouveau contrat de performance 2003-2005</i>	50
2. <i>Les priorités de la DREE pour 2005</i>	52
D. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2004	53
1. <i>Crédits de fonctionnement</i>	53
2. <i>Les dépenses d'interventions</i>	55
3. <i>Les investissements immobiliers</i>	55
4. <i>L'effet des régulations</i>	55
E. LES DOTATIONS POUR L'ANNÉE 2005	55
1. <i>Un budget maîtrisé</i>	55
2. <i>Des demandes de crédit qui correspondent aux besoins</i>	56
3. <i>L'optimisation du réseau</i>	58

III. LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR	60
A. LE NOUVEL ENSEMBLE UBIFRANCE.....	60
1. <i>Des missions précisément ciblées</i>	60
2. <i>Les effets de la réforme</i>	62
B. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII).....	63
1. <i>Les objectifs de l'AFII</i>	63
2. <i>Une mission en coordination avec les services de la DREE</i>	64
IV. LES PROCÉDURES DE FINANCEMENT À L'EXPORT	66
A. LA COFACE.....	66
1. <i>L'assurance-crédit</i>	66
2. <i>La garantie de change</i>	67
3. <i>L'assurance-prospection</i>	68
4. <i>Garantie des investissements contre le risque politique</i>	69
B. LES CRÉDITS DU FONDS D'ETUDES ET D'AIDE AU SECTEUR PRIVÉ (FASEP).....	69
C. LES AIDES APPORTÉES DANS LES RÉGIONS.....	71
1. <i>Les aides au commerce extérieur dans le cadre des contrats de plan Etat-régions</i>	71
2. <i>Les améliorations introduites par rapport</i>	72
3. <i>La mise en place de structures propres par les régions</i>	73
4. <i>Bilan de l'action des directions régionales du commerce extérieur (DRCE)</i>	74
5. <i>Vers un rôle croissant des collectivités régionales ?</i>	76
V. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU COMMERCE EXTÉRIEUR AU SENS DE LA LOLF	78
A. LA STRUCTURE DES CRÉDITS DU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	78
B. LA MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES » : LA DIRECTION DE LA DREE EN CENTRALE.....	78
1. <i>La première fonction : assurer l'information du gouvernement et des citoyens</i>	78
2. <i>La seconde fonction : la prise en compte des intérêts économiques de la France</i>	79
C. LA MISSION « DEVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUE ».....	80
1. <i>Une action qui regroupe l'essentiel des crédits du commerce extérieur</i>	80
2. <i>Deux indicateurs associés</i>	80
EXAMEN EN COMMISSION	82

INTRODUCTION

L'année 2004 a été marquée par un retour limité de la croissance, mais avec de fortes incertitudes quant à sa poursuite. Ainsi, la hausse continue des prix du pétrole, les incertitudes géopolitiques, ou bien les craintes suscitées par l'élargissement de l'Union européenne, sont autant de facteurs qui pourraient, le moment venu, handicaper une croissance qui reste fragile.

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. Si un « accord-cadre » a pu être négocié le 31 juillet 2004, il ne préjuge en rien du contenu de l'accord final, et il n'est pas certain que l'échéancier puisse être tenu.

De plus, les différends commerciaux entre l'Europe et les Etats-Unis, dans un contexte de campagne électorale, sont nombreux, avec notamment les menaces qui pèsent sur l'avionneur européen Airbus.

La position française s'est ainsi sensiblement dégradée, l'excédent commercial étant en repli de plus d'un milliard d'euros au premier semestre 2004. Une réflexion est actuellement en cours sur la réorientation de la structure de nos échanges, en direction des pays les plus dynamiques.

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 13 octobre 2004.

A cette date, 93 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE :

LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL

I. LE CONTEXTE INTERNATIONAL : DES SITUATIONS CONTRASTÉES

A. UNE CROISSANCE MONDIALE FORTE MAIS FRAGILISÉE

La croissance mondiale a été vive depuis un an, **tirée par les économies américaine, britannique et asiatique**, et depuis la fin 2003, par la reprise en Europe continentale.

Au printemps 2004, le cycle mondial a amorcé une nouvelle phase. **Les facteurs exogènes (politiques monétaire et budgétaire, prix du pétrole) se réorientent dans un sens moins favorable et suggèrent un freinage en cours de l'expansion mondiale**, même si les indicateurs conjoncturels sont bien orientés dans la plupart des pays. Parallèlement, la composition mondiale de la croissance se rééquilibre au profit des zones entrées le plus tardivement dans la phase de rebond (Europe continentale et Amérique latine). La reprise mondiale s'est de plus accompagnée d'une progression des échanges internationaux.

En 2003, l'Asie émergente a constitué le principal moteur du commerce mondial, mais les contributions des Etats-Unis et de la zone euro progressent au 1^{er} semestre 2004.

B. LES ETATS-UNIS : UNE SITUATION TOUJOURS INCERTAINE

L'économie américaine, qui a connu une croissance vigoureuse en 2003 (3 %), est restée dynamique au premier semestre (4 % en rythme annualisé), malgré un léger ralentissement au deuxième trimestre, provenant essentiellement du freinage de la consommation des ménages.

Celui-ci s'explique par la disparition des stimuli macroéconomiques (fin des baisses d'impôts et chute des refinancements hypothécaires, en lien avec la remontée des taux longs) et par une poussée d'inflation liée à la hausse du prix du pétrole. Au début de l'été, le ralentissement est également perceptible dans les créations d'emploi et les exportations. En revanche l'investissement, vigoureux depuis l'été 2003, accélère. La Fed estimant que le ralentissement récent était passager, a augmenté pour la deuxième fois ses taux directeurs de 25 points de base.

A l'approche des élections présidentielles, de nombreux débats ont lieu sur la politique économique menée par l'administration républicaine, les critiques formulées portant principalement sur le niveau du déficit budgétaire et commercial (les « *twin deficits* », pour reprendre l'expression popularisée par l'économiste Paul Krugman).

Ainsi :

- **le déficit budgétaire** s'établissait, pour l'administration fédérale, à 413 milliards de dollars à la fin du mois de septembre 2004, contre 377 milliards de dollars l'année précédente, soit 3,6 % du PIB ;

- **le déficit commercial** s'établissait, à la même date, soit fin septembre 2004, à 393,4 milliards de dollars, ce qui laisse présager que le déficit « record » de 2003 (496,5 milliards de dollars) sera amplement dépassé.

C. LE JAPON PEINE À SORTIR DU MARASME

L'économie japonaise a crû de 5,5 % en rythme annualisé au premier semestre 2004, sous l'effet d'un investissement massif des entreprises et d'une consommation relativement soutenue des ménages.

Au printemps 2004, on observe toutefois un fort ralentissement de la demande intérieure provenant principalement de l'investissement productif des entreprises, qui pèse sur l'activité.

D. LA ZONE EURO : LE RETOUR DE LA CROISSANCE ?

Dans la zone euro, la reprise amorcée à l'été 2003 s'est confirmée, avec un taux de croissance du PIB supérieur à 2 % en rythme annualisé au premier semestre. La zone a bénéficié du dynamisme du commerce mondial et de la fin de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar.

Les composantes de la croissance diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. La demande intérieure a été le principal moteur de l'activité en France et en Espagne, et dans une moindre mesure, en Italie. En Allemagne, la croissance doit davantage au soutien du commerce extérieur, dans un contexte d'atonie persistante de la demande interne.

E. LES PAYS ÉMERGENTS : UN RÉSERVOIR DE CROISSANCE ?

L'Asie émergente a bénéficié du dynamisme de la Chine. Face aux signes de surchauffe (pressions inflationnistes et apparition d'un déficit commercial), les autorités chinoises ont mis en place des mesures de refroidissement qui ont commencé à produire leurs effets au deuxième trimestre 2004.

L'Amérique latine a bénéficié de la reprise mondiale et de conditions monétaires favorables. Enfin, les pays en transition ont connu une croissance de l'ordre de 5,5 % en rythme annualisé au premier semestre 2004 (après 6 % en 2003), et bénéficié de gains de parts de marché.

F. UN COMMERCE MONDIAL TOUJOURS DYNAMIQUE

Le commerce mondial a été dynamique au premier semestre 2004 : il a crû de 9 % en rythme annualisé, après 5,5 % en 2003. Alors qu'en 2003 l'Asie émergente expliquait plus de la moitié de la progression du commerce mondial, les contributions sont plus équilibrées au 1^{er} semestre 2004 : 0,3 pour l'Asie émergente, 0,25 pour les Etats-Unis et 0,2 pour la zone euro.

Les mêmes tendances sont à l'œuvre pour la demande mondiale adressée à la zone euro : elle a crû de 8,5 % en rythme annualisé, après 5,3 % en 2003 ; la part de l'Asie émergente dans cette progression, égale à 40 % en 2003, n'est plus que de 25 % au premier semestre 2004. Les contributions des différentes zones au commerce mondial sont ainsi en cours de rééquilibrage.

En 2003 la demande mondiale adressée à la France a progressé de 3,8 %, la France étant moins présente sur les marchés asiatiques. Au 1^{er} semestre 2004 la demande mondiale adressée à la France accélère (3,2 % contre 2,7 % au semestre précédent) en raison de la reprise de l'activité en Europe et du dynamisme des importations américaines. Les entreprises françaises ont été très réactives à cette hausse de la demande mondiale adressée à la France puisque les exportations françaises de biens augmentent au même rythme (3,1 % au premier semestre 2004 contre 2,8 % au second semestre 2003).

Evolution des PIB en volume

(en %)

PIB	2003	2003				2004	
		T1	T2	T3	T4	T1	T2
Union européenne	0,8	0,1	0,0	0,5	0,5	0,6	0,6
Zone Euro	0,5	0,0	-0,1	0,4	0,4	0,6	0,5
Etats-Unis	3,0	0,5	1,0	1,8	1,0	1,1	0,8
Japon	2,5	0,0	1,0	0,6	1,8	1,6	0,4
Royaume-Uni	2,2	0,2	0,7	0,9	1,0	0,7	0,9
Amérique latine	1,5	-	-	-	-	-	-
Asie hors Japon	7,3	-	-	-	-	-	-
Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée	4,6	-	-	-	-	-	-
Pays en Transition	5,9	-	-	-	-	-	-
Monde	3,8	-	-	-	-	-	-

Source : direction de la prévision

Evolution des importations de biens et services en volume

(en %)

	2003	2003				2004	
		T1	T2	T3	T4	T1	T2
Zone Euro	1,9	-0,6	0,1	1,0	1,8	0,5	2,6
Etats-Unis	4,7	-0,5	1,2	0,0	4,3	3,0	2,1
Japon	5,0	0,6	-1,0	2,6	2,6	2,8	1,3
Royaume-Uni	0,9	1,1	-2,6	1,2	3,5	-0,3	1,0
Amérique latine	3,8	-	-	-	-	-	-
Asie hors Japon	14,7	-	-	-	-	-	-
Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée	6,0	-	-	-	-	-	-
Pays en transition	10,3	-	-	-	-	-	-
Demande mondiale adressée à la France	3,8	0,0	0,4	1,4	2,2	1,1	2,2
Commerce mondial	5,5	0,7	0,9	1,5	3,0	1,8	2,4

Source : direction de la prévision

II. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

Entre 1994 et 2003, les échanges commerciaux de la France ont été dynamiques : les exportations et les importations ont progressé à un rythme annuel moyen supérieur à 6 % (en euros), contre une croissance de 3,5 % du PIB (en valeur courante). De fait, les exportations françaises ont atteint près de 324 milliards d'euros en 2003, pour représenter près de 26 % du PIB (soit une progression de plus de 5 points en dix ans).

En particulier, le solde commercial a connu sept années, entre 1993 et 1999, de forts excédents : après un déficit conjoncturel en 2000, dû à la forte hausse du prix du pétrole et des matières premières importées, la France a renoué à partir de 2001 avec un excédent commercial.

Ces bons résultats reflètent les atouts structurels de l'économie française :

- la bonne tenue des secteurs dans lesquels la France possède des avantages comparatifs (ce qui a été bénéfique à nos exportations manufacturières) ;

- les gains de compétitivité accumulés depuis le début des années 1990 dans le secteur manufacturier : de fait, malgré la forte appréciation de l'euro depuis le début 2002 - défavorable au commerce extérieur français - notre compétitivité-prix par rapport à nos partenaires de l'OCDE était encore supérieure au premier semestre 2004 de 2 % à sa moyenne des vingt dernières années, et notre compétitivité-coût (rapport des coûts salariaux unitaires ramenés à une monnaie commune), de plus de 15 % ;

- le positionnement des opérateurs français sur les segments « hors prix » de la compétitivité (qualité et diversité des produits, étendue des gammes proposées), qui leur assure des débouchés à l'exportation, en particulier dans le secteur des biens de consommation.

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

1. Quel indicateur utiliser ?

Plusieurs indicateurs peuvent être mobilisés afin de cerner la réalité de l'évolution de la compétitivité de la France. Les plus couramment utilisés sont :

- **le taux de change effectif nominal**, qui permet de mesurer l'évolution du taux de change par rapport à un panier de 42 devises, en tenant compte de la concurrence exercée sur les exportateurs nationaux par les exportateurs des pays partenaires sur les marchés tiers (méthode dite des « doubles pondérations »). Cependant, cet indicateur présente une difficulté méthodologique : il ne permet pas, en tant qu'indicateur de compétitivité, de prendre en compte les différentiels d'inflation : une appréciation de la monnaie ne se traduit pas par une perte de compétitivité si elle est compensée par une baisse des prix ;

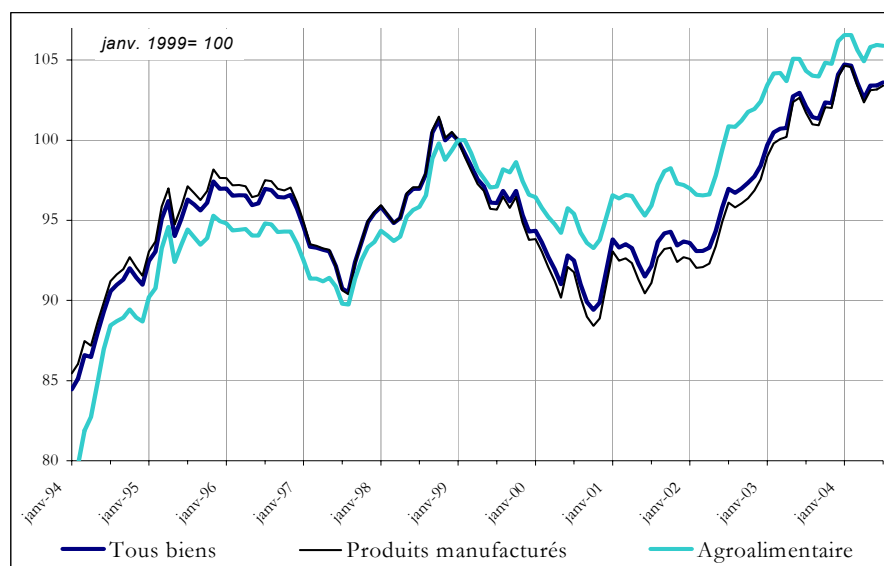
- afin de corriger cet indicateur, on utilise donc **le taux de change effectif réel**, qui corrige la difficulté méthodologique du taux de change effectif nominal. Il est mesuré en déflatant le taux de change effectif nominal par les prix à la consommation ;

- cependant, le taux de change effectif réel peut fluctuer avec l'évolution de prix des biens qui ne sont pas échangés sur les marchés internationaux. Ainsi, l'indicateur le mieux à même d'apprécier la **compétitivité-prix** à l'exportation (respectivement la **compétitivité-coût**) des produits nationaux consiste donc à rapporter, dans une même monnaie, les prix d'exportation français (respectivement les coûts salariaux unitaires) dans un secteur donné à ceux de nos principaux concurrents dans ce secteur, sur les marchés tiers.

2. Le taux de change effectif nominal s'est fortement apprécié depuis 1994

Le taux de change effectif nominal de la France se trouve, à la fin du premier semestre 2004, fortement apprécié par rapport au niveau du début de l'année 1994 (22,4 % pour les biens, 20,7 % dans le secteur manufacturier et 35,5 % pour les produits agro-alimentaires).

Evolution du taux de change effectif nominal par rapport à 42 pays entre 1994 et 2004

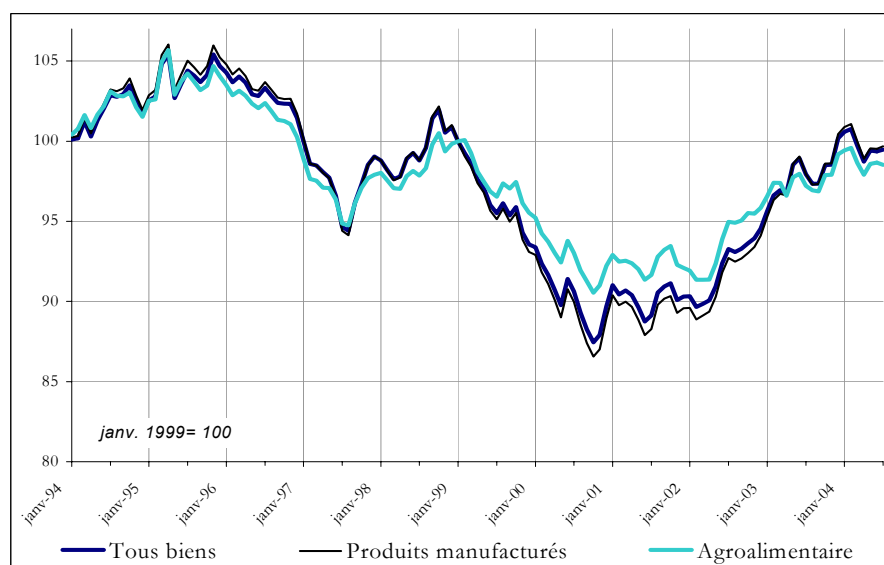


Source : direction de la prévision

3. En termes réels, la France connaît une nette appréciation de son taux de change effectif depuis plus de trois ans

En juin 2004, le taux de change effectif réel de la France, après avoir atteint un point bas historique en octobre 2000, s'est apprécié de façon quasi-continue depuis, jusqu'à atteindre le même niveau qu'il y a 10 ans : il s'établit ainsi à un niveau inférieur de 0,7 % à celui de janvier 1994 dans le secteur manufacturier et de 1,7 % dans le secteur agroalimentaire.

Evolution du taux de change effectif réel par rapport à 42 pays entre 1994 et 2004



Source : direction de la prévision

4. La compétitivité des produits français vis-à-vis des pays de l'OCDE s'est sensiblement dégradée dans la dernière période avec l'appréciation de l'euro.

Compte tenu de la disponibilité des statistiques de prix des échanges et de coûts sur le secteur des produits manufacturés, les indicateurs de compétitivité-prix à l'exportation et de compétitivité-coût présentés ici n'englobent que nos partenaires de l'OCDE, et constituent donc eux aussi des indicateurs imparfaits de notre compétitivité.

Entre le premier semestre 1994 et le premier semestre 2004, la compétitivité-prix à l'exportation et la compétitivité-coût se sont respectivement améliorées de 7,1 % et 21,3 %.

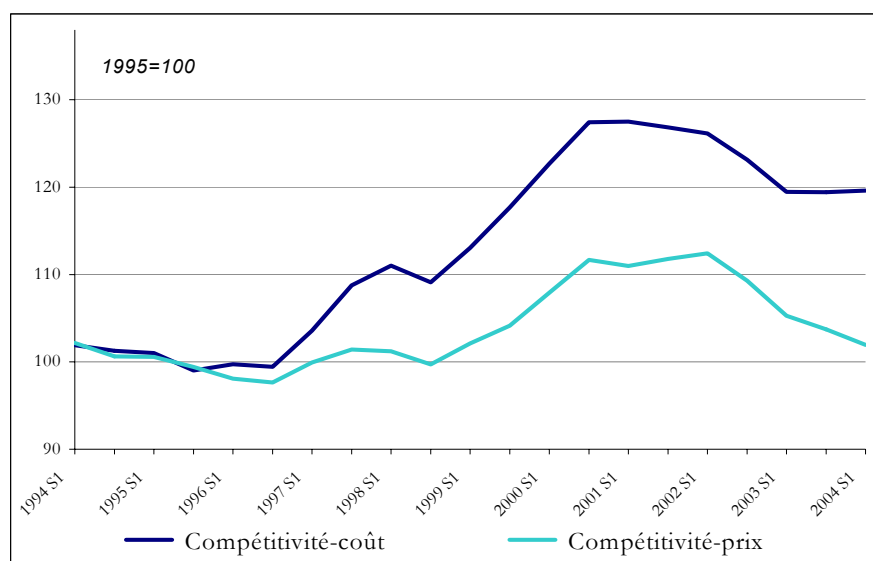
Entre le premier semestre 1994 et le second semestre 2000, la compétitivité-prix et, surtout, la compétitivité-coût, se sont nettement améliorées (+ 9,3 % et + 25 % respectivement) dans un contexte d'appréciation nominale (hausse du taux de change effectif nominal de 2,8 %).

Ceci reflète les efforts sur les coûts des exportateurs français (le différentiel de coûts a évolué favorablement de + 22,2 %) le différentiel de prix étant moins favorable (+ 6,5 %). Les producteurs nationaux ont donc pu accroître la profitabilité des ventes à l'étranger tout en continuant d'améliorer leur compétitivité-prix.

Depuis le second semestre 2000, l'évolution de la compétitivité de la France est confrontée au mouvement d'appréciation de l'euro (15,2 % en termes effectifs nominaux). Il en résulte une dégradation tant de la compétitivité-prix (- 8,7 %) que de la compétitivité-coût (- 6,1 %), les différentiels d'évolution favorable de prix (+ 6,5 %) et de coûts (+ 9,1 %) exprimés en monnaies nationales ne parvenant pas à compenser les évolutions de change.

Au total, à la suite du mouvement d'appréciation de l'euro, la compétitivité-prix à l'export se situe désormais au dessous (- 1,9 %) du niveau moyen observé depuis 1994 et la compétitivité-coût, bien que s'établissant encore au dessus (+ 5,6 %), s'en est sensiblement rapprochée.

Compétitivité-prix et compétitivité-coût de la France entre 1994 et 2004 par rapport aux 24 pays de l'OCDE



Au vu de l'évolution de l'euro, votre rapporteur spécial notait dans son rapport pour 2004 que « *les effets d'une appréciation prolongée de l'euro seraient considérables* ». On peut aujourd'hui constater que, en ce qui concerne la compétitivité du pays, cette analyse s'est révélée juste.

En effet, le mouvement d'appréciation de l'euro, entamé en 2002, et qui s'est poursuivi jusqu'au début de l'année 2004 a pesé sur notre compétitivité-prix et a pénalisé les exportations de produits manufacturés. En raison de l'impact retardé des effets de compétitivité-prix, **les effets passés de l'appréciation de l'euro continueraient à peser en 2004**. Au total, l'impact de ces pertes de compétitivité de nos exportations devrait s'élever à **6 points**.

A l'importation, la dégradation continue de la compétitivité-prix des produits français a poussé à la hausse nos importations, mais cette influence, limitée jusqu'en 2002 par la dépréciation de l'euro, s'est amplifiée avec le retournement sur le marché des changes. L'impact des évolutions de la compétitivité reste toutefois moins marqué pour les imports.

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.

B. LES RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS EN 2003 ET 2004

Après les bons résultats enregistrés fin 2003, les échanges commerciaux de la France ont continué à progresser en 2004. Sur l'ensemble des six premiers mois de 2004, nos exportations ont progressé de 3,1 % par rapport au semestre précédent, et nos importations de 3,8 %. **La hausse plus rapide des importations a conduit à un tassement de notre excédent commercial à 1,1 milliard d'euros, après 2,2 milliards d'euros au second semestre 2003.**

Les croissances des exportations de biens de consommation et de biens intermédiaires ont été les plus robustes. La progression des ventes de produits de l'industrie automobile a bénéficié du dynamisme des échanges avec les dix nouveaux accédants à l'Union européenne. Enfin, les échanges de biens d'équipement ont fortement rebondi au second trimestre 2004, grâce notamment à la reprise du cycle de l'électronique et à la bonne tenue des livraisons aéronautiques.

Les échanges avec les pays l'Union européenne, peu dynamiques au second semestre 2003, ont bénéficié au premier semestre 2004 du raffermissement de l'activité chez nos principaux partenaires : de fait, les exportations françaises ont gagné 3,3 % par rapport au semestre précédent, et les importations ont progressé de 3,2 %. Nos ventes hors Union européenne ont progressé de 1,7 %. La progression des exportations françaises en Asie a été très élevée (+ 7,2 %).

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

En 2003, le solde courant de la France est toujours excédentaire à 4,8 milliards d'euros, mais en nette baisse par rapport à 2002, où il s'établissait à 15,3 milliards d'euros. Plusieurs éléments permettent d'expliquer cette baisse :

- le solde des biens, qui s'est dégradé à 1,6 milliard d'euros (contre 7,9 milliards d'euros en 2002), ce qui est principalement dû à la contraction des exportations de 1,9 %, les importations restant relativement stables ;

- le solde des services s'est également dégradé de 5,1 milliards d'euros, pour s'établir à un niveau de 13 milliards d'euros ;

- le solde des revenus s'est amélioré en 2003, à 6,9 milliards d'euros (entre 4,2 milliards d'euros en 2002) ;

- les transferts courants nets vers l'étranger ont progressé à 16,7 milliards d'euros en 2003, contre 15 milliards d'euros en 2002.

Pour les six premiers mois de l'année 2004, le solde courant est déficitaire de 3 milliards d'euros, contre un excédent du même montant en 2002.

Dans le détail, on observe :

- une amélioration du solde des biens ;

- une contraction de l'excédent des services ;

- un solde des revenus dégradé à 1,1 milliard d'euros ;

- des transferts courants nets vers l'étranger en hausse, à 6,9 milliards d'euros en 2003 contre 5,4 milliards d'euros en 2002.

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

La part de marché mondiale de la France dans les échanges de marchandises s'est établie, selon l'OMC, à 5,1 % en 2003, comme en 2002. Depuis 2000, elle est stable proche de son niveau des vingt dernières années. Elle s'inscrit en diminution par rapport au début de la décennie, période à laquelle elle se situait près de 6 %.

L'évolution de la part de marché mondiale en valeur d'un pays reflète en effet 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.

Ainsi, si l'observation de l'évolution des parts de marché en valeur calculées par l'OMC est utile, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie précise qu'il « *semble nécessaire de la compléter par un examen de l'évolution de la part de marché en volume, qui n'est pas affectée par la variation des prix des marchandises échangées et qui positionne notre pays par rapport à ses concurrents développés* ».

Part de marché mondiale de la France et de ses principaux partenaires

(en %)

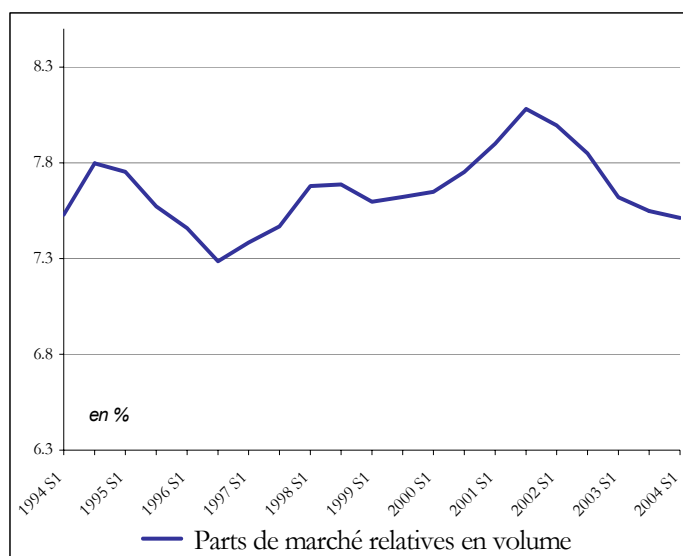
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
France	5,9	5,8	5,8	5,7	5,4	5,8	5,7	5,1	5,2	5,1	5,1
Allemagne	10,1	9,9	10,1	9,7	9,2	9,9	9,5	8,6	9,3	9,5	10,0
Royaume-Uni	4,8	4,7	4,6	4,8	5,0	5,0	4,8	4,4	4,4	4,3	4,3
Italie	4,5	4,4	4,5	4,7	4,3	4,5	4,1	3,7	3,9	3,9	3,9
Etats-Unis	12,3	11,9	11,3	11,6	12,4	12,4	12,1	12,1	11,8	10,8	9,7
Japon	9,6	9,2	8,6	7,6	7,5	7,1	7,4	7,5	6,5	6,5	6,4

Source : organisation mondiale du commerce

La part de marché relative en volume vis-à-vis de nos partenaires de l'OCDE dans le secteur des produits manufacturés aurait marqué une stabilisation en début d'année 2004.

Les parts de marché relatives de la France rapportent les exportations de la France à celles d'un groupe de 24 pays de l'OCDE. Elles sont calculées **en volume**, en déflatant la valeur des biens exportés par un indice de prix d'exportation, se rapportant à une année de base. Elles se rapportent aux produits manufacturés.

Parts de marché relatives en volume de 1994 à 2004 par rapport aux 24 pays de l'OCDE



Source : direction de la prévision

Après les sensibles pertes subies en 2002 et 2003, la part de marché relative de la France en volume se serait stabilisée au premier semestre 2004 à 7,5 %, proche du niveau moyen observé depuis 1994, soit 7,7%.

E. EVOLUTION GÉOGRAPHIQUE ET SECTORIELLE DES ÉCHANGES

1. Les produits agro-alimentaires

a) Malgré une parité euro-dollar défavorable, une situation qui reste positive

Le solde des produits agro-alimentaires français est excédentaire depuis cinq ans, à 8,6 milliards d'euros en moyenne. Il est en conséquence supérieur à celui de la balance commerciale française, qui s'établit à 3,6 milliards d'euros au cours de la même période. Le taux de couverture des importations par les exportations est de 129 %, en progression de 2 % par rapport à 2002.

Les premiers résultats de l'année 2004 montrent cependant que le solde des échanges se dégrade par rapport à la même période de l'année précédente (- 13,6 %). Cette baisse proviendrait du recul des exportations de produits agricoles bruts (- 7 %) et des produits des industries agroalimentaires (- 2 %).

Le solde des échanges de produits des industries agroalimentaires (IAA), globalement constant depuis cinq ans, a progressé en 2003 de 3 %, soit une valeur de 7,7 milliards d'euros. En revanche, l'excédent de la branche des produits agricoles bruts, bien que stable en 2003 par rapport à l'année précédente à 0,9 milliards d'euros, s'est fortement dégradé depuis cinq ans (1,7 milliard d'euros en 2003 contre milliards d'euros en 1999, soit une chute de 45 %). Cette dégradation résulte de la hausse continue des importations de produits agricoles bruts en provenance des autres Etats membres, notamment de l'Espagne et des Pays-Bas. Le solde des produits agricoles bruts vis à vis des pays tiers reste quant à lui déficitaire (- 0,9 milliard d'euros en 2003).

En 2003, les exportations de produits agroalimentaires (38,5 milliards d'euros, une valeur identique à l'année précédente dans un contexte de parité euro-dollar pourtant défavorable) ont représenté 12 % du total des exportations françaises (323 milliards d'euros), tandis que les importations (29,9 milliards d'euros) ont contribué à hauteur de 9 % aux importations totales (322 milliards d'euros).

Les exportations des produits des IAA (27,9 milliards d'euros en 2003, soit 72 % des exportations de produits agroalimentaires) restent prépondérantes et ont progressé de 9 % au cours de ces cinq dernières années.

En revanche, les exportations de produits agricoles bruts (10,6 milliards d'euros, soit 28 % des exportations de produits agroalimentaires) sont restées stables en 2003 et n'ont progressé que de 4 % au cours de ces cinq dernières années. Sur le plan géographique, l'UE constitue la principale destination des exportations françaises de produits agroalimentaires (72 %), qu'il s'agisse de produits des IAA (70 % des exportations vers l'UE) ou de produits agricoles bruts (77 %).

b) Evolution de la part de marché française par secteur

Alors que la France perdait depuis 1999 des parts de marché chez ses principaux clients de l'UE (perte d'un point en Allemagne et de deux points en Italie et au Royaume-Uni), cette chute semble être enrayée en 2003. Ainsi, la France a stabilisé sa part de marché en Allemagne (11,2 % de part du marché en 2003 contre 11,1 % en 2002), le premier acheteur de produits agroalimentaires français (5,6 milliards d'euros en 2003) et regagne, depuis deux ans, des parts de marché en Italie et au Royaume-Uni (respectivement nos deuxième et quatrième clients). En parallèle, les déficits avec les Pays Bas (- 2,2 milliards d'euros) et l'Espagne (- 0,7 milliard d'euros), qui s'étaient accentués au cours des cinq dernières années, se sont réduits en 2003. Les exportations de produits agroalimentaires vis-à-vis des pays tiers se sont légèrement dégradées au cours de ces cinq dernières années (- 5 %). **Les Etats-Unis restent notre premier client.**

En terme de segments, l'excédent du commerce extérieur français des produits des IAA provient traditionnellement des ventes du poste boissons (9,4 milliards d'euros), dont le solde s'est élevé à 7,5 milliards d'euros en 2003, contre 7 milliards d'euros en 1999, soit une progression de 7 %. Au cours de cinq dernières années, les ventes de spiritueux ont été les plus dynamiques (solde excédentaire de 1,5 milliards d'euros en 2003 contre 1,1 milliard d'euros en 1999). Les ventes de vins progressent davantage en valeur (5,4 milliards d'euros en 2003 contre 5,3 milliards d'euros en 1999) qu'en volume.

Cependant, les ventes de vins d'appellation ont baissé de 8 % en volume. C'est aux Etats-Unis que la situation aura été la plus difficile, avec des baisses de 30 % des ventes pour certaines catégories de ce type de vin en 2003. Cette tendance à la baisse est confirmée par les statistiques des premiers mois de l'année 2004 : les expéditions de vins sont en recul de 9 % en valeur et de 6 % en volume par rapport aux quatre premiers mois de 2003, et aucun signe de reprise n'est pour l'instant perceptible. **De surcroît, l'abondance de la récolte en 2004 devrait continuer à pénaliser le secteur, dans un contexte de concurrence accrue des vins australiens et californien notamment.** Un plan de soutien aux exportations de vins vers les Etats-Unis a été mis en œuvre conjointement par le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et par le Ministère délégué au commerce extérieur en 2004 pour enrayer cette tendance.

Dans le secteur des produits carnés, le second poste à l'exportation, les ventes ont atteint 4,5 milliards d'euros en 2003. Le solde du poste bovins vivants (1,3 milliard d'euros en 2003 contre 1,1 milliard d'euros en 1999) progresse, illustrant la reconquête progressive des parts du marché européen, après une succession de crises sanitaires (ESB, fièvre aphteuse). Sur les autres segments, les exportations se stabilisent (viandes porcines) ou baissent (viandes de volailles). Cette situation devrait rester difficile, compte tenu de la concurrence exacerbée des pays tiers (Brésil notamment) et de certains Etats membres (Pays-Bas, Allemagne).

Les exportations de produits laitiers (4 milliards d'euros) sont restées stables en 2003, mais l'excédent de ce poste progresse toutefois de 14 % entre 1999 et 2003. Les ventes de produits à plus forte valeur ajoutée (l'excédent du solde du poste fromage a progressé de 17 % entre 1999 et 2003) restent dynamiques, au détriment de produits « industriels », comme le beurre, dont le déficit du solde s'accroît. En 2004, malgré une demande soutenue émanant des pays tiers, la baisse des ventes des produits industriels se confirme.

En ce qui concerne les produits agricoles bruts, le poids des exportations de céréales (4 milliards d'euros) reste prépondérant. Il s'agit du second excédent (3,6 milliards d'euros, soit une légère baisse de 7 % depuis cinq ans) du commerce extérieur agroalimentaire. Le blé, le maïs et l'orge sont les principaux produits exportés. Les ventes de blé tendre (+ 16 % par rapport à 2002) et l'orge (+ 23 %) sont restées dynamiques en 2003, dans un contexte pourtant défavorable d'évolution de la parité euro-dollar. L'année 2004 devrait se traduire par une baisse significative des exportations de céréales, compte tenu de la faiblesse de la récolte, imputable à la sécheresse. En revanche, la nouvelle campagne 2004-2005 semble prometteuse, compte tenu d'une récolte très abondante et d'une offre très compétitive. Le déficit en matière protéique d'origine végétale s'amplifie (- 1 milliard d'euros en 2003, soit une progression de 45 % en cinq ans), compte tenu de la hausse des importations de tourteaux de soja en provenance du Brésil. Enfin, le déficit du poste fruit et légumes, café et thé continue à se dégrader (- 1,9 milliard d'euros en 2003 contre - 1,8 milliard d'euros en 1999).

En conclusion, l'excédent du commerce extérieur français de produits agroalimentaires se maintient à un niveau élevé depuis cinq ans. La performance de nos exportations en 2003 est encourageante, dans un contexte de parité euro-dollar défavorable vis à vis des pays tiers et une croissance économique modeste, notamment dans l'Union européenne. **Cependant, ces résultats restent fortement tributaires de la performance à l'exportation de quelques produits alimentaires** (les céréales et le malt pour les produits agricoles bruts, les grands crus, le champagne et les fromages pour les produits agroalimentaires) et ne doivent pas masquer les difficultés rencontrées par d'autres segments moins compétitifs (les vins tranquilles, la viande de volaille, de porc, le beurre, la poudre de lait, le sucre).

Le plan de soutien aux exportations de vins vers les Etats-Unis mis en œuvre conjointement par le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et par le Ministère délégué au commerce extérieur en 2004 et le travail approfondi mené actuellement pour simplifier l'offre devrait consolider les parts de marchés des opérateurs du secteur du vin et permettra d'enrayer la baisse des ventes de vins tranquilles observées notamment aux Etats-Unis.

En ce qui concerne les produits industriels, les réformes successives de la Politique Agricole Commune (la baisse des prix garantis communautaires vise notamment à les rapprocher des cours mondiaux) devraient renforcer la compétitivité de certains produits, dans un contexte de concurrence internationale toujours plus forte (c'est le cas du blé dont la compétitivité repose désormais sur la qualité de la matière première et le taux de change euro/dollar). En revanche, d'autres produits comme le beurre, les produits laitiers, les viandes de porc et de volaille, pourraient continuer à perdre des parts de marché.

2. Le contrôle mené par votre rapporteur spécial sur SOPEXA

Conscient de l'importance toute particulière de l'agriculture dans le commerce extérieur français, votre rapporteur spécial a mené, au cours de l'année 2004, une mission de contrôle¹ avec le rapporteur spécial des crédits du ministère de l'agriculture, M. Joël Bourdin.

Cette mission de contrôle portait sur la société SOPEXA, qui est chargée depuis 1961 d'assurer la promotion des produits agricoles français à l'étranger.

SOPEXA

Créée en 1961, par la volonté conjointe des professionnels agricoles et des pouvoirs publics, dans le cadre défini par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, la **Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires, dite SOPEXA**, se voit alors confier la mission de promouvoir, tant à l'étranger qu'en France, les produits agricoles et alimentaires français. Cette promotion consiste notamment dans la réalisation d'actions de propagande et de publicité en faveur de ces produits ou encore dans l'organisation de manifestations françaises à l'étranger chargées de faire connaître la spécificité de la culture alimentaire française dans le monde entier.

Les statuts actuels de SOPEXA, société anonyme de droit privé, portent, encore aujourd'hui, les stigmates de l'époque de sa création. En effet la présence de l'Etat y est toujours prédominante puisque, pourtant minoritaire au sein du capital de la société, ce dernier possède d'importants moyens de contrôle sur elle et participe directement à son financement par le biais d'une dotation annuelle du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, recouvrant une subvention de fonctionnement et une subvention pour les actions mises en œuvre par le réseau international de SOPEXA.

Source : rapport d'information n° 25 (2004-2005)

La mission a pu identifier trois grandes catégories de problèmes rencontrés par SOPEXA, problèmes qui montrent la nécessité d'une réflexion et de mesures rapides de la part du gouvernement. A cette occasion, vos deux rapporteurs spéciaux ont formulé des propositions :

- en ce qui concerne **le capital de la société**, les rapporteurs spéciaux proposent une recapitalisation, le montant du capital social étant extrêmement faible (152.000 euros), et une sortie des établissements publics, qui détiennent actuellement 31,14 % de SOPEXA ;

¹ Rapport d'information n° 25 (2004-2005).

- en ce qui concerne le **partenariat avec l'Etat**, actuellement matérialisé par une dotation annuelle d'un montant de 18,2 millions d'euros, vos rapporteurs spéciaux proposent de cibler cette dotation sur des actions d'intérêt général et non plus sur le fonctionnement, et de l'inscrire dans un cadre pluriannuel ;

- enfin, vos rapporteurs spéciaux proposent une **meilleure adaptation du réseau international de SOPEXA**, notamment via un redéploiement en direction des pays émergents à fort potentiel.

3. Les exportations industrielles

a) Une activité encore dominante

Les échanges industriels dominent le commerce extérieur de la France (près de 85 % à l'exportation en 2002, 80 % à l'importation). Nos exportations sont composées (en moyenne selon les années) à 60 % de biens d'équipement (25 % en 2003) et de biens intermédiaires (30 %), et à 30 % de biens de consommation et de produits de l'industrie automobile (15 % à chaque fois).

Une telle structure est conforme au niveau de développement de la France, économie spécialisée dans les industries consommatrices de capital, et dont l'insertion croissante dans les échanges mondiaux, et en particulier européens, s'est traduite par un net développement du commerce intra-branche et intra-firme (de l'ordre 30 % de notre commerce extérieur).

Si le solde des échanges industriels de la France est structurellement excédentaire depuis 1994 (à l'exception de 2000), les situations sont toutefois différenciées selon les secteurs : surplus de la balance des échanges de biens d'équipement et de produits de l'industrie automobile, déficit du solde des échanges de biens de consommation et, dans une moindre mesure, de biens intermédiaires.

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, jusqu'en 2002, de l'euro, de la hausse de la productivité et de la modération salariale (de fait, en dépit de l'appréciation de l'euro, la compétitivité-prix de nos exportateurs était, à la mi-2004, encore supérieure de 2 % à sa moyenne de long terme) ;

- la réduction des barrières commerciales ;
- l'élargissement du processus de production des entreprises, via notamment l'investissement direct à l'étranger, qui a puissamment contribué au développement du commerce intra-firme, composante désormais notable de la mondialisation.

b) La structure de nos avantages comparatifs

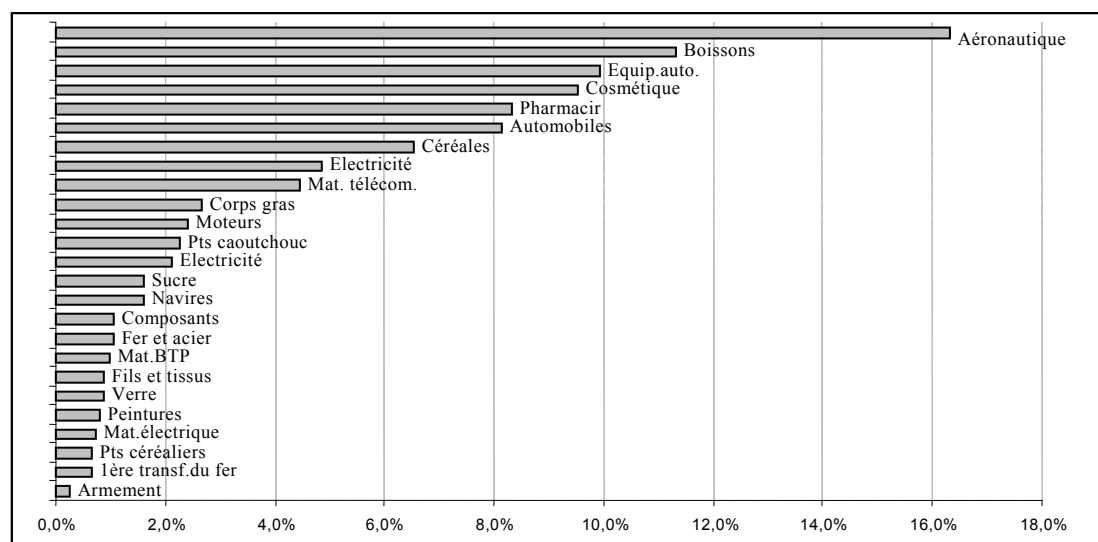
Cette situation est conforme à la structure des avantages comparatifs de la France - elle-même liée au niveau de développement de la France.

La France tire ses avantages des **produits à forte valeur ajoutée**, d'une part, dans les secteurs de haute et moyenne technologie, consommatrice en capital physique et humain (aéronautique / espace, automobile, matériel de télécommunication, pharmacie), d'autre part, dans les produits haut de gamme, de luxe, qui privilégient le savoir-faire (boissons, produits de toilette) ; enfin, dans des secteurs agro-alimentaires (céréales).

A contrario, les principaux désavantages comparatifs de la France 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, dans les filières traditionnelles incorporant peu de valeur ajoutée (cuirs, textile, papier), confrontées à la concurrence croissante des pays émergents.**

Moyenne 2000-20002 des avantages comparatifs de la France

(en % des avantages comparatifs totaux)



Source : Chelem - CEPII

c) Les tendances pour 2004 sont encourageantes

Après deux années consécutives de baisse de nos échanges industriels, ils ont repris en 2004. Plusieurs facteurs ont contribué à ce rétablissement :

- **du côté des exportations** : une conjoncture internationale plus favorable - dynamisée notamment par le rebond de l'investissement ; la stabilisation du taux de change réel de l'euro - qui a enrayé la dégradation de la compétitivité française - enfin le redressement des perspectives de secteurs qui, depuis 2001, avaient connu un fort ajustement au niveau mondial, l'électronique notamment ;

- **du côté des importations** : le raffermissement de la demande intérieure française en particulier, et le rebond des exportations.

Du détail des évolutions de nos échanges industriels, **les faits saillants suivants sont à retenir** :

- dans le secteur des **biens de consommation**, la reprise des nos échanges a été précoce, bénéficiant notamment du regain de confiance des ménages français et européens ;

- les ventes de **produits de la pharmacie**, peu dynamiques au 1^{er} trimestre, ont fortement progressé au second, pour augmenter *in fine* de 3,5% au 1^{er} semestre 2004 (1,2 % le semestre précédent) ; toutefois, les achats ayant été plus soutenus, l'excédent du secteur est revenu à 1,6 milliard d'euros ;

- les exportations de **biens d'équipement du foyer** ont renoué avec la croissance, grâce aux ventes de l'électronique de loisir ;

- en revanche, les **ventes de savons et de parfums** ont stagné, l'excédent se maintenant autour de 3 milliards d'euros ;

- les ventes de **l'industrie automobile**, sont toujours très dynamiques et atteignent un montant record. C'est un secteur largement excédentaire ;

- **les échanges avec les PECO sont très dynamiques** (en Pologne et Roumanie notamment où a été lancée en juin la Logan, version roumaine de la voiture à 5.000 euros, ont été vigoureuses) ;

- **les ventes d'automobiles vers l'Iran** (future plate forme d'assemblage de la même Logan) et la Turquie, ont également été très élevées (triplement au premier semestre 2004, par rapport aux six premiers mois 2003) ;

- **les achats d'équipements automobiles** ont également été soutenus, notamment en provenance des pays de l'Union européenne (Allemagne, Portugal, Pologne, Slovaquie). Les importations automobiles progressant moins rapidement que les exportations ;

- **les échanges de biens intermédiaires** se sont redressés dès la fin 2003, rebond non démenti au premier semestre 2004 (de l'ordre de + 6 % à l'exportation comme à l'importation, contre respectivement - 1,8 % et - 1,3 % le semestre précédent). Une telle reprise a touché la plupart des filières, chimie et équipements électriques et électroniques en tête, à l'exception toutefois des secteurs traditionnels (textile, bois et papier). Les échanges des métaux et produits métalliques ont également progressé (plus de 10 % au premier semestre 2004), conséquence du renchérissement des cours des matières premières ;

- les échanges de **biens d'équipement**, fortement affectés depuis 2001 par l'atonie de l'investissement privé, ont connu, après une pause au premier trimestre 2004, une vive progression au second (+ 5,5 % pour les exportations et + 12 % pour les importations). Ils ont tiré partie de la reprise de l'investissement des entreprises, permis par des perspectives de demande plus dynamique et une situation financière globalement plus saine des firmes.

A ce contexte global plus favorable, se sont conjugués des facteurs spécifiques :

- la **bonne tenue de la filière transports** : au premier semestre 2004, les livraisons d'Airbus ont augmenté de 18 % en glissement annuel (soit 95 appareils livrés). De plus, certains gros contrats (vente d'un paquebot au Panama pour 243 millions d'euros, d'un satellite au Kazakhstan pour 150 millions d'euros) ont stimulé les ventes du secteur ;

- la résorption des surcapacités mondiales accumulées durant les années 90 (comme le suggère le redémarrage des ventes mondiales d'ordinateurs engagé depuis la fin 2003) a autorisé un rebond des exportations d'équipements électriques et électroniques (près de 6 % au premier semestre 2004, après + 3 % le semestre précédent).

Au total, les échanges de biens des nouvelles technologies de l'information et de la communication (ordinateurs et équipements informatiques, téléphonie mobile et radiocommunication, composants électroniques), fortement dégradés en 2003, ont accéléré au premier semestre 2004 : plus de 5 % à l'exportation et près de 7 % à l'importation par rapport au semestre précédent, le déficit des NTIC passant à 4,1 milliards d'euros, après 3,7 milliards d'euros au second semestre 2003.

L'environnement international est en l'état bien orienté. Les échanges internationaux (de l'ordre de + 9 % au premier semestre 2004 en rythme annualisé, contre + 5,4 % en 2003) sont stimulés par la croissance des Etats-Unis et du Royaume-Uni, le dynamisme non démenti de l'Asie et le raffermissement progressif de l'Europe. De fait, la demande extérieure adressée à la France est en hausse notable (6,5 % au cours des six premiers mois 2004 en rythme annualisé, contre 3,8 % en 2003) - rebond d'autant plus propice qu'il intervient dans un contexte de stabilisation de l'euro par rapport au dollar.

Les exportations françaises devraient tirer partie d'une telle accélération de la demande étrangère. En particulier, le rebond de l'investissement des entreprises, conforté par des perspectives de demande plus dynamique et une situation financière des entreprises plus saine, est de bon augure pour nos exportations de biens d'équipement et de biens intermédiaires - poids lourds du commerce extérieur de la France. De fait, les prévisions d'une croissance en volume des ventes françaises, qui avait été estimée entre 3 et 7 % en début d'année, restent pertinentes - la partie haute de la fourchette étant un scénario raisonnable.

Les importations, qui avaient crû faiblement en 2003, devraient également accélérer au second semestre 2004, en ligne avec le redémarrage de la demande intérieure - notamment dynamisée par le regain de la demande des entreprises.

Ces perspectives favorables ne sauraient toutefois occulter les aléas de l'environnement international. Une hausse continue et durable des prix du pétrole peut présenter un risque pour la croissance mondiale.

4. La facture énergétique : quel impact de la hausse du prix du baril ?

La hausse des cours du pétrole suscite de nombreuses et légitimes interrogations. Elle semble principalement due à **la combinaison de deux séries de facteurs** :

- **du côté de l'offre**, l'instabilité s'est accrue au Moyen Orient, et des interrogations subsistent sur le Vénézuéla et la Russie, avec le démantèlement de Ioukos ;

- **du côté de la demande**, la très forte hausse de la consommation dans les pays émergents, et notamment en Chine, a été mal anticipée par les producteurs.

Votre rapporteur spécial note que ces deux éléments ne semblent pas purement « conjoncturels », et qu'il lui semble hasardeux de croire que le baril pourra rapidement retrouver des niveaux de prix proches des 20 dollars.

Cependant, il peut également sembler que les cours actuels, supérieurs à 50 dollars, doivent également beaucoup à des comportements spéculatifs.

Au cours des dix dernières années, en effet, les prix du pétrole ont été volatils : 28dollars par baril en moyenne en 2000, retour autour de 25 dollars par baril les deux années suivantes, inflation à près de 29 dollars en 2003, pour dépasser 40 dollars à l'été 2004 et plus de 50 dollars à la mi-octobre.

Une telle volatilité doit toutefois être mise en perspective sur longue période : si le prix du brut se situe aujourd'hui à des niveaux élevés (de 70 % supérieur à sa moyenne des trente dernières années), le renchérissement du prix relatif du pétrole (qui rapporte le prix du baril au prix des exportations industrielles des pays de l'OCDE) a été nettement plus faible (supérieur de 12 % à sa moyenne des trois dernières décennies).

En tout état de cause, l'impact sur la France d'une hausse des cours est aujourd'hui plus faible qu'il a pu l'être par le passé, en particulier lors des chocs pétroliers des années 1970. La France a sensiblement réduit sa dépendance énergétique : - 40 % entre 1970 et 2000, la part de la facture énergétique dans le PIB, qui avait atteint un point haut à 4 % au début des années 80, rétrogradant à 1,5 % en 2003 (**de fait, la part des importations énergétiques dans les importations françaises, qui atteignait 18 % en volume en 1978, n'en représentait plus que 9 % en 1990 et 10 % en 2002**).

Cette réduction s'explique par une **conjonction de facteurs** :

- **la spécialisation de l'économie dans des secteurs moins consommateurs de matières premières énergétiques** : de fait, la croissance relative de l'activité dans les services et le déplacement tendancielle de la spécialisation sur les biens à haute valeur ajoutée (au détriment des biens intermédiaires de base - comme la sidérurgie) ont été autant de facteurs déterminants ;

- **le desserrement de la dépendance énergétique par le développement de sources d'énergie alternatives** pour les entreprises (énergie nucléaire notamment) et par les politiques d'économies d'énergie.

La France accuse néanmoins - logiquement - un déficit structurel de ses échanges énergétiques. Ce déséquilibre s'est alourdi de 1,4 milliard d'euros en 2003, pour atteindre 22,8 milliards d'euros. Un tel renchérissement est toutefois resté modéré, au regard de l'inflation des prix du brut (plus de 15 % en moyenne annuelle). En effet, il a été compensé par l'appréciation de l'euro (+ 20 %), la hausse de la facture s'expliquant essentiellement par les mouvements de reconstitution des stocks à partir du second trimestre 2003.

L'existence d'une prime de risque substantielle, à la mesure des incertitudes géo-politiques pesant sur le marché pétrolier, rend les perspectives pétrolières incertaines. En l'état, en supposant figés les cours du Brent et de l'euro à leur valeur moyenne des mois de juillet-août 2004 - et à comportements de stockages inchangés - la facture énergétique de la France au second semestre 2004 pourrait s'alourdir de près de 3,8 milliards d'euros par rapport aux six derniers mois 2003 - soit un gonflement total de 4,6 milliards d'euros en 2004 par rapport à 2003.

Il reste que les prix devraient, sur la base des fondamentaux, revenir à terme à des niveaux plus modérés, que le consensus situe autour de 30 dollars le baril. Le ralentissement attendu de la croissance en Chine, et dans une moindre mesure aux Etats-Unis, devrait notamment y contribuer.

F. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ÉCHANGES RESTE DÉSÉQUILIBÉE

Nos échanges extérieurs sont nettement dominés par le commerce avec nos partenaires de l'Union européenne (66 % en 2003). Les dix dernières années toutefois, ont été marquées par une progression de la part de l'Amérique du Nord, jusqu'en 2001 (9,5 % en 2002, soit + 1,7 point depuis 1994), suivie d'un fléchissement du fait du recul du dollar (7,6 % en 2003). Enfin, les pays d'Europe centrale et orientale ont vu leur poids s'accroître sensiblement (4,1 % en 2003, + 2,5 points depuis 1994).

A contrario, alors que les parts de l'Amérique latine et de l'Afrique dans nos exportations sont restées stables (respectivement 2,1 % et 5,5 % en 2003), le poids des pays émergents d'Asie s'est réduit en termes agrégés (4,5 % en 2003 après 5,2 % en 1998), suite notamment à la crise financière des années 1997/98, qui a en particulier touché les économies d'Asie du Sud-Est.

A l'importation, la structure de nos échanges a été marquée par la progression des achats en provenance des pays d'Asie émergente (+ 2,3 points) et des PECO (+ 2,0 points).

Après les bons résultats enregistrés fin 2003, les échanges commerciaux de la France ont continué à progresser en 2004. Sur l'ensemble des six premiers mois 2004, nos exportations ont progressé de 3,1 % par rapport au semestre précédent, et nos importations de 3,8 %. La hausse plus rapide des importations a conduit à un tassement de notre excédent commercial à 1,1 milliard d'euros, après 2,2 milliards d'euros au second semestre 2003.

Les croissances des exportations de biens de consommation et de biens intermédiaires ont été les plus robustes. La progression des ventes de produits de l'industrie automobile a bénéficié du dynamisme des échanges avec les dix nouveaux accédants à l'Union européenne. Enfin, les échanges de biens d'équipement ont fortement rebondi au second trimestre 2004, grâce notamment à la reprise du cycle de l'électronique et à la bonne tenue des livraisons aéronautiques.

Les échanges avec les pays de l'Union européenne, peu dynamiques au second semestre 2003, ont bénéficié au premier semestre 2004 du raffermissement de l'activité chez nos principaux partenaires : de fait, les exportations françaises ont gagné 3,3 % par rapport au semestre précédent, et les importations ont progressé de 3,2 %. Les ventes françaises hors Union européenne ont progressé de 1,7 %. La progression des exportations françaises en Asie a été très élevée (+ 7,2 %).

Les services de la DREE notent cependant que : « *in fine, un tel positionnement géographique reste perfectible* ».

En effet, comparée à la répartition géographique de la demande mondiale, la structure du positionnement de la France à l'exportation est déséquilibrée.

Les trois zones Europe occidentale, Proche et Moyen-Orient et Afrique absorbent trois quarts de nos exportations, alors qu'elles représentent moins de 45 % du commerce mondial.

***A contrario*, les zones Asie, Amérique du Nord et Amérique du Sud ne contribuent qu'à hauteur de 20 % à nos exportations, alors qu'elles pèsent plus de la moitié du commerce mondial.**

Un tel tropisme régional n'est pas en soi une anomalie. Les flux commerciaux ne sont pas seulement déterminés par des facteurs de demande (PIB, population, etc...), mais également par des facteurs de distance (géographique, historique et culturelle). De fait, la régionalisation des échanges n'est pas un phénomène spécifique à la France, mais est observée dans les principales zones dans le monde.

Toutefois, si l'inadéquation de la structure géographique des exportations françaises à la demande mondiale n'est pas une anomalie, elle constitue un **désavantage pour la France : les zones sur lesquelles notre présence est forte ont compté parmi les moins dynamiques au cours des deux dernières décennies, alors que les régions sur lesquelles notre présence est faible ont affiché les taux de croissance les plus rapides.**

Partant de ce constat, les services du ministre délégué au commerce extérieur indiquent en réponse aux questions de votre rapporteur spécial :

« C'est pourquoi le ministre délégué au commerce extérieur, a décidé la mise en œuvre d'un plan de soutien aux exportations vers 25 pays cibles afin d'inciter les entreprises à renforcer leur présences dans les marchés lointains et dans les pays à fort potentiel ».

G. LA PLACE DES PME DANS LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS

Sur les 2,4 millions d'entreprises en activité sur le territoire français, 115.000 (environ 5 %) ont participé en 2002, selon les douanes, aux échanges de biens. L'appareil exportateur français se caractérise par un tissu économique concentré sur un nombre limité d'opérateurs : **il est dominé en nombre par les PME indépendantes, mais en chiffre d'affaires par les groupes** et, phénomène marquant des dernières années, par les **filiales étrangères**. L'orientation géographique des échanges est différenciée selon les opérateurs, les PME indépendantes privilégiant les marchés de proximité, de l'Europe et de l'Afrique.

Les PME constituent la cible principale de la politique en faveur de l'exportation menée par le gouvernement. L'objectif est d'augmenter à moyen terme le nombre des PME exportatrices de 50.000.

En effet, les exportations françaises sont inégalement réparties entre les exportateurs : **en 2002, toutes tailles confondues, les 10 premières entreprises à l'exportation ont assuré 15 % des exportations françaises de marchandises** (plus de 90 % des ventes sont assurées par 10 % des exportateurs).

Un tel indice de concentration du commerce extérieur n'est toutefois pas une anomalie : l'appareil exportateur français, notamment, reste légèrement moins concentré que son équivalent américain.

La France compte une part de PME exportatrices (en nombre) équivalente à l'Italie (4 %) mais inférieure à l'Allemagne (18 %). Ces écarts reflètent avant tout les différences de structure des tissus micro-économiques respectifs : en France, 93 % des PME sont des micro-entreprises (moins de 10 salariés), plus de 80 % en Italie, contre 64 % en Allemagne.

Les PME françaises indépendantes, importantes par le nombre (plus de 80 % des exportateurs basés en France), assuraient en 2002 22 % des exportations. *A contrario*, les groupes français (5 % des exportateurs) et les entreprises étrangères (7 %) ont contribué à hauteur de 40 % et 37 % respectivement à nos ventes à l'étranger.

Répartition des exportations selon le type d'entreprise en 2002

Type d'entreprises	Nombre	Part	Chiffres d'affaires export (en millions d'euros)	Part dans le CA total
Grandes entreprises françaises	6.083	5,3	128,6	39,9 %
Entreprises étrangères	8.391	7,3	118,9	36,8 %
PME-PMI indépendantes	94.707	82,1	72,7	22,5 %
Non renseigné	6.144	5,3	5,6	0,8 %
ENSEMBLE	115.325	100	322,8	100 %

Source : DREE

III. LES NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES

A. QUEL CADRE APRÈS L'ÉCHEC DE CANCUN ?

1. L'échec de la conférence de Cancun

Le résultat de la conférence de Cancun, qui s'est tenue du 10 au 14 septembre 2003, a 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.

Si l'on excepte les avancées enregistrées sur la question de l'accès aux médicaments, **les négociations du cycle engagé avec l'adoption du programme de développement de Doha n'ont pas connu d'avancée jusqu'en juillet 2004.** En effet, l'échec de la conférence de Cancun a fait apparaître des dissensions profondes entre les membres, sur l'ampleur de la libéralisation à réaliser dans les domaines agricole et industriel, comme sur le principe d'encadrer la mondialisation (sujets de Singapour). Les membres peinaient également à donner une dimension concrète à la vocation de développement du cycle de Doha, entre pragmatisme et générosité.

L'accord cadre adopté par les membres de l'OMC le 31 juillet 2004 a le mérite de consacrer la bonne volonté de l'ensemble des membres de l'OMC et de relancer une dynamique de négociation.

2. La question agricole

En cette matière, l'accord cadre poursuit et précise la démarche suivie à Doha en novembre 2001.

Ainsi, dans le domaine des **subventions à l'exportation**, là où la déclaration de Doha prévoyait « *des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif* », le texte de Genève prévoit l'élimination des subventions aux exportations ; la date reste

cependant encore à négocier. Cette question ainsi que celle des modalités techniques de cette élimination sont laissées pour la phase ultérieure des négociations (Hong-Kong en 2005).

Le texte du 31 juillet 2004 prévoit un traitement parallèle des « autres formes » de subventions à l'exportation, conformément au principe posé dans la déclaration de Doha et rappelé dans la lettre du 9 mai 2004 des Commissaires Pascal Lamy et Frantz Fischler à leurs homologues (idée d'un parallélisme du traitement de l'ensemble des mécanismes existants de soutien à l'exportations). L'Union européenne, sous la pression de la France, a obtenu un parallélisme strict sur le désarmement progressif des différentes formes de soutien, qu'il s'agisse des restitutions pour l'Union européenne, des crédits à l'exportation et de l'aide alimentaire utilisée à des fins commerciales pour les Etats-Unis ou des entreprises commerciales d'Etat pour les membres du Groupe de Cairns. **C'était pour la France un élément essentiel de l'équilibre : la contrainte doit être répartie entre tous les acteurs internationaux qui utilisent ce type d'instrument.** L'accord prévoit la suppression des crédits exports de plus de 180 jours et de ceux de moins de 180 jours ne répondant pas à certaines conditions qui restent à fixer, l'élimination des subventions offertes par les entreprises commerciales d'Etat et des négociations ultérieures sur les conditions de monopole dans lesquelles elles agissent. **Enfin, l'aide alimentaire doit également faire l'objet d'un encadrement à définir.**

En ce qui concerne l'accès aux marchés, l'Union européenne a obtenu des résultats qui permettent de ne pas hypothéquer l'avenir. Elle a en effet fait acter le principe d'un traitement « spécial et flexible » des produits sensibles. La reconnaissance de cette notion de produits sensibles et de notre capacité à les préserver de la concurrence internationale était fondamentale. Elle doit nous permettre de continuer à protéger les produits soumis à une concurrence internationale trop brutale. C'est ainsi que le document envisage l'utilisation d'une formule par bandes selon les principes suivants :

- contribution de chacun des membres ;
- progressivité des réductions suivant la hauteur initiale des droits ;
- améliorations pour tous les produits ;
- désignation de produits sensibles (nombre à négocier), mais « amélioration substantielle » pour chacun de ces produits, à travers des contingents tarifaires ou réductions de droits ;
- une certaine augmentation des contingents tarifaires requis pour chacun de ces produits, au taux NPF.

Les « boîtes » de l'OMC

Les différentes catégories de soutien à l'agriculture ont été définies de façon imagée comme des boîtes de différentes couleurs.

La boîte rouge comprend les mesures susceptibles d'introduire des distorsions manifestes dans les échanges agricoles et qui doivent, à terme, être supprimées (hormis celles autorisées). Les subventions à l'exportation sont, a priori, rangées dans cette catégorie.

La boîte orange comprend les mesures soumises à des disciplines. Il s'agit, pour l'essentiel, des mesures de soutien aux prix de marché ainsi que de quelques aides directes pouvant entraîner des distorsions sur les marchés. Ces mesures entrent dans le calcul de la mesure globale de soutien (MGS), et sont donc soumises à engagement de réduction au titre du soutien interne. Les principaux mécanismes de la PAC d'avant 1992 en faisaient partie.

La boîte bleue comprend les mesures tolérées par les accords. Il s'agit des aides liées à un programme de limitation de la production. En pratique, elle bénéficie à la PAC et aux paiements compensatoires (deficiency payments) du Fair Act, en vigueur au moment de la signature des accords de Marrakech.

La boîte verte regroupe l'ensemble des mesures considérées comme n'ayant pas d'effet sur les échanges. Aucune contrainte ne leur est donc imposée.

Source : site internet de la DREE, www.commerce-exterieur.gouv.fr

Sur le sujet des **soutiens internes**, l'accord ne remet pas en cause la réforme de la Politique agricole commune adoptée à Luxembourg le 26 juin 2003. Au contraire, il en consolide les orientations en reconnaissant le bien-fondé de la nature des soutiens communautaires. Ainsi :

- la somme de la MGS (boîte orange), des soutiens dits « *de minimis* » et de la boîte bleue, devra être réduite selon une formule par bandes, à vocation harmonisante (i.e. réduction d'autant plus forte que les droits initiaux sont élevés). Dès la première année de réduction, ce montant devra être réduit de 20 %. Les MGS par produit seront par ailleurs plafonnées pour éviter des transferts de catégorie de soutien entre produits. Les niveaux de référence restent à négocier.

Ces mesures ne seront pas gênantes pour l'UE. Le plafond de départ pour l'UE sur lequel cette réduction sera calculée est en effet de 90 milliards d'euros. **En 2006, à la suite de la réforme de la PAC, ce montant sera de 60 milliards d'euros, soit très au-dessus de la réduction de 20 % programmée.** Pour la suite de la négociation, la réforme de la PAC nous ménage une marge de manœuvre importante puisque le montant total des aides distorsives en 2010 devrait s'élever à 30 milliards d'euros. Cette mesure de l'accord-cadre imposera en revanche que certains de nos partenaires commerciaux, notamment les Etats-Unis, révisent sérieusement leurs soutiens

internes. Ils vont donc être tenus par cet accord de réformer leur politique agricole ;

- par ailleurs, **les limitations apportées à la boîte orange sont compatibles avec la PAC.**

L'accord prévoit en effet que la réduction de la MGS (mesures de la boîte orange) devra être plus forte pour les pays qui ont le plafond d'aide le plus élevé. Cela concerne directement l'UE qui est précisément le pays qui possède le plafond le plus élevé. Cependant, ce plafond, qui est de 69 milliards d'euros, est très élevé par rapport aux subventions que l'Europe pratique effectivement. Cela nous donne une marge de manœuvre considérable qui doit nous permettre de préserver cet aspect de la PAC.

En outre, l'accord prévoit que les mesures « de *minimis* » devront être réduites. Ce sont des aides dont la déclaration n'est pas obligatoire dès lors qu'elles sont inférieures à un certain montant. Cela ne vise pas l'UE qui n'utilise pas ce mécanisme. Mais cela va obliger les Etats-Unis à renoncer, au moins partiellement, à ce mécanisme qui leur permet de passer sous silence à l'OMC plusieurs milliards de subventions ;

- **l'accord-cadre prévoit également le plafonnement du volume de la boîte bleue à 5 % de la production agricole.** Ce plafond n'est pas contraignant pour l'UE, compte tenu de la marge de manœuvre ouverte par la dernière réforme du découplage. Actuellement en effet, 5 % de la production européenne représentent 13,5 milliards d'euros. Or la réforme de la PAC devrait porter le total de notre « boîte bleue » à environ 6 milliards en 2010. Les critères de la boîte bleue sont en outre précisés : à l'avenir, les références de surfaces, rendements, cheptels,... seront fixes et invariables, afin de prévenir des changements de références lors de l'adoption de nouvelles lois de programmation (ex. : US Farm bill 2003) ;

- enfin, l'accord prévoit un réexamen des critères de la boîte verte, dont l'impact sur la PAC devrait rester neutre.

Ces dispositions préservent donc notre modèle agricole tel qu'il a été défini dans la récente réforme de la PAC. Par ailleurs, elles réalisent un bon équilibre entre les différents membres de l'OMC, qu'ils soient importateurs ou exportateurs, développés ou en développement. C'est la raison pour laquelle le gouvernement français y a donné son accord.

3. Les marchés non agricoles

Sur l'accès aux marchés non agricoles, le texte proposé par Luis Ernesto Derbez (Mexique) reste la base de travail pour la poursuite des négociations. Ce texte préserve la faculté des membres de conjuguer un traitement spécial et différencié au profit des pays en développement et la réalisation d'un certain degré d'ambition dans l'ouverture des PED au profit des pays développés. Le paragraphe ajouté en introduction rappelle que les éléments suivants doivent encore être négociés :

- la formule ;
- le traitement des droits non consolidés ;
- les exceptions accordées aux pays en développement ;
- la participation aux initiatives sectorielles ;
- la question de l'érosion des préférences.

L'essentiel de la négociation reste donc ouvert : aucun engagement n'a été pris qui soit clairement défavorable aux pays en développement ou qui restreigne le niveau d'ambition global.

4. Les services

S'agissant des services, le texte adopté à Genève le 31 juillet consacre une annexe aux négociations « AGCS », ce qui a l'avantage de présenter un parallélisme au moins formel avec les autres volets de négociation du cycle. Les pays n'ayant pas encore fait d'offre initiale sont encouragés à en déposer une « aussi vite que possible » ; la date butoir de mai 2005 est fixée pour la soumission des offres révisées. En insistant sur la qualité des offres et en refusant toute exclusion sectorielle *a priori*, le texte préserve les conditions d'une relance des négociations sur le commerce des services. Une mention particulière est faite des intérêts offensifs des pays en développement, qui doivent être pris en compte dans la rédaction des offres (et notamment le « mode », c'est-à-dire les mouvements temporaires de fournisseurs contractuels de services).

5. Les sujets de Singapour

S'agissant des sujets de Singapour, **le texte consacre l'exclusion de trois des quatre thèmes de négociation envisagés à l'agenda de Doha : l'investissement, la concurrence et la transparence dans les procédures de passation des marchés publics** ; aucun de ces sujets ne pourra faire l'objet d'un travail préalable à l'ouverture de négociations à l'OMC pendant le cycle de Doha. Le Conseil général de l'OMC a décidé cependant de l'ouverture de négociations sur la suppression des obstacles techniques aux échanges, avec deux nouvelles garanties pour rassurer les PED (prise en compte des capacités de mise en œuvre et dispense de réaliser des investissements d'infrastructure au dessus de leurs moyens, prise en compte de la situation particulière des PMA).

6. Les autres points en suspens

a) Le développement

Le paragraphe « *développement* » de la déclaration de juillet 2004, qui n'est pas assorti d'une annexe spécifique, renouvelle les exhortations de la déclaration de Doha : importance du traitement spécial et différencié, poursuite des efforts dans l'assistance technique liée au commerce, étude des questions liées à la mise en œuvre, engagements pris envers les PMA.

Le texte contient toutefois quelques nouveautés par rapport au mandat de Doha. S'il rappelle que les engagements sur l'accès au marché des pays en développement devront tenir compte de leurs préoccupations particulières (sécurité alimentaire, développement rural), il introduit des notions nouvelles comme la prise en compte des efforts de libéralisation autonome, ou la reconnaissance des préoccupations des pays tributaires de préférences et de produits de base, et réaffirme la sensibilité des pays importateurs nets de produits alimentaires.

Le texte ne propose pas de mettre en œuvre dès à présent (« récolte précoce ») les vingt-huit propositions de mesures d'application du TSD qui faisaient déjà l'objet d'un texte agréé avant la conférence de Cancun ; il se contente d'appeler les organes de l'OMC à examiner les mesures pour lesquelles aucun accord n'a pu être trouvé. Il n'est pas non plus prévu, comme certains PED le demandaient, de mettre en place un groupe spécifique de négociations pour les sujets de mise en œuvre.

Si la portée de ces mesures transversales reste très limitée, l'importance accordée aux PED dans cette déclaration se manifeste au travers de nombreux engagements sectoriels : agriculture (périodes de mise en œuvre plus longues pour le retrait progressif des subventions à l'exportation, attention spéciale aux entreprises commerciales d'Etat des PED, nombreux aménagements pour l'accès au marché, exemption d'engagement pour les PMA), NAMA (réciprocité moins que totale dans les engagements de réduction, limitation des engagements des PMA à de simples consolidations de leurs tarifs, accès aux marchés des pays développés en franchise de droits pour les PMA), services. De façon générale, les engagements les plus concrets concernent principalement les PMA, et le texte veille à ne pas introduire la possibilité de créer une autre sous-catégorie au sein des PED, à l'encontre des propositions du commissaire Pascal Lamy qui voulait étendre les préférences à l'ensemble des pays du G90.

b) La réforme de l'organe de règlement des différends

En l'absence de compromis possible au fond (objectif européen de clarification du mécanisme, notamment sur la procédure de rétorsions et la professionnalisation des panels, demandes américaines orientées sur la transparence et le contrôle de la procédure par les parties, demandes d'avantages particuliers pour les PED), le Conseil général de l'OMC a décidé de reporter *sine die* l'échéance de conclusion de la négociation (fixée initialement à mai 2004). Cette question n'est pas négociée dans le cadre du cycle de Doha.

c) L'environnement

La déclaration de Doha ouvre un programme de travail et trois sujets de négociation : relations juridiques entre normes environnementales et droit de l'OMC, relations institutionnelles entre secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et organes de l'OMC, et libéralisation des biens et services environnementaux. A ce stade d'une négociation lente et complexe et au vu du projet de déclaration ministérielle qui ne mentionne que la libéralisation des biens et services environnementaux, on ne peut espérer de résultats décisifs de ce cycle de négociations. L'exercice fastidieux d'analyse des relations entre normes environnementales et droit de l'OMC ne devrait pas être vain s'il sert à consacrer, dans un prochain cycle, la reconnaissance par l'OMC de principes fondamentaux comme celui de précaution.

d) Les normes sociales

La question des normes sociales n'a pu être intégrée dans la négociation de Doha en raison de l'opposition manifestée par les pays en développement. Le récent rapport sur la dimension sociale de la mondialisation publié par l'OIT et le mouvement de délocalisation des industries vers le sud rappellent que les normes sociales restent tout à la fois un sujet sensible pour la société civile et un enjeu important pour les gouvernements.

e) L'accès aux médicaments

L'accord, intervenu par consensus à l'OMC le **30 août 2003**, repose sur une décision du Conseil général de l'OMC et sur une déclaration de son président. Il permet la mise en œuvre des recommandations figurant au paragraphe 6 de la déclaration sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique adopté à Doha, **en autorisant les pays ne disposant pas de capacités suffisantes dans le secteur pharmaceutique à recourir aux licences obligatoires à des fins d'exportation**. Sa mise en œuvre, d'application immédiate sous forme dérogatoire, doit être formalisée par un amendement intégrant dans l'accord ADPIC le contenu de l'accord de l'OMC. Celui-ci devra aussi être transposé dans la législation interne des Membres de l'OMC. Deux membres de l'OMC ont déjà transposé l'Accord, le Canada et la Norvège. **Ce processus est en cours pour ce qui concerne la Suisse et la France.**

B. LES CONTENTIEUX EN COURS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES ETATS-UNIS

L'Union européenne est, avec les Etats-Unis, le membre de l'OMC qui a le plus fréquemment recours à l'organe de règlement des différends de l'OMC. Elle était, à la date du 15 septembre 2004, engagée dans dix-huit procédures contentieuses. Dans neuf de ces procédures, l'UE était la partie plaignante.

Les recours les plus lourds d'enjeux sont ceux actuellement en cours contre les Etats-Unis.

Trois sujets doivent être évoqués à ce titre.

1. La loi anti-dumping de 1916

Le contentieux relatif à la loi anti-dumping de 1916 concerne la mise en œuvre de **sanctions civiles et pénales par les juridictions américaines lorsqu'il est prouvé que l'importateur a pratiqué le dumping dans l'intention de porter préjudice à une branche de production aux Etats-Unis.**

L'Union européenne et le Japon ont obtenu la condamnation de cette disposition par l'organe de règlement des différends de l'OMC le 26 septembre 2000. Les Etats-Unis ne s'étant pas mis en conformité avec les recommandations de l'OMC avant l'expiration du délai de mise en conformité (31 décembre 2001), l'Union européenne a été autorisée à suspendre des concessions. Les sanctions européennes s'articulent en deux volets :

- l'Union européenne a adopté le 15 décembre 2003 un règlement de blocage qui empêche l'exécution en Europe des décisions rendues par les tribunaux américains sur le fondement de la loi de 1916 ;

- l'Union européenne a parallèlement été autorisée par arbitrage à mettre en place une législation « miroir » de la législation américaine. L'arbitre a autorisé l'Union européenne à prévoir des actions au civil contre des sociétés américaines, mais en limitant le montant des condamnations à un niveau similaire à celui des condamnations prononcées par les tribunaux américains. Aucune société européenne n'ayant été condamnée, le niveau de l'annulation ou de la réduction d'avantages est donc pour l'instant égal à zéro.

2. L'amendement « Byrd »

Le contentieux relatif à l'amendement Byrd désigne une disposition de la loi américaine de 2000 sur la « *compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention* », qui prévoit que le produit des droits perçus en application d'une ordonnance instituant un droit compensateur ou un droit antidumping sera distribué chaque année aux producteurs américains affectés par le dumping ou la subvention.

Le rapport de l'organe d'appel condamnant la mesure américaine a été adopté par l'organe de règlement des différends le 21 janvier 2003. Les Etats-Unis ne s'étant pas mis en conformité, l'UE a obtenu de l'OMC le 26 janvier 2004 l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion commerciale à l'encontre des Etats-Unis. Le rapport d'arbitrage concernant le montant des sanctions applicables a été publié le 31 août 2004, ce qui laisse désormais la possibilité à l'Union européenne d'adopter un règlement fixant les modalités et le montant des rétorsions commerciales.

3. Les Foreign sales corporation (FSC)

La loi fiscale américaine autorise les entreprises qui exportent des marchandises produites aux Etats-Unis à exclure de leur base imposable une partie de leurs revenus en faisant passer leurs marchandises par des Foreign Sales Corporations (sociétés de vente à l'étranger).

Cette mesure fiscale a été analysée par l'OMC comme assimilable à une subvention à l'exportation et à ce titre condamnée en mars 2000, puis en appel en janvier 2002. Après plus d'un an suivant l'expiration du délai de mise en conformité fixé par l'organe de règlement des différends, l'Union européenne a obtenu le droit, en mai 2003, de mettre en œuvre des mesures de rétorsion commerciale pour un montant de 4 milliards de dollars. L'objectif final étant d'obtenir le retrait de la mesure contestée, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté, le 8 décembre 2003, un règlement permettant l'application de sanctions à compter du 1^{er} mars 2004. Ces sanctions consistent en une majoration de 5 % des droits de douane sur une sélection de produits américains à compter du 1^{er} mars 2004, puis de 1 % par mois jusqu'au 1^{er} mars 2005. Les deux chambres du Congrès ont chacune adopté un texte abrogeant ce dispositif mais doivent adopter un texte commun.

SECONDE PARTIE :
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LES CRÉDITS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

A. DES CRÉDITS EN BAISSSE

Dans le projet de loi de finances pour 2005, **les crédits consacrés à l'intervention de l'État dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent à 423,44 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 6,19 %, par rapport à la loi de finances pour 2004, après une baisse de 5,2 % l'année précédente.**

Les moyens du commerce extérieur

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	% 05/04
1 – Réseau des postes d'expansion économique	177,65	167,26	- 5,9
Personnels	112,42	102,71	- 10,3
Fonctionnement	64,23	63,05	- 1,84
Immobilier AP	1,00	1,50	+50
CP	1,00	1,50	+50
<i>Effectifs budgétaires</i>	<i>1.055</i>	<i>1.033</i>	<i>-2,4</i>
2 – Organismes d'appui au commerce extérieur	44,84	50,38	-12,35
Partenariat France	0,02	0,02	-
UbiFrance	39,83	34,83	-12,5
BIE + BITD	0,11	0,11	-
AFII	4,88	15,43	+214
3 – Interventions en faveur des PME exportatrices, soutien aux grands contrats et aide projets			
Titre III			
Rémunération Natexis	3,65	3,56	- 2,5
Rémunération AFD	1,58	1,48	- 6,3
Evaluation préalable de projets	0,30	0,30	-
Titre IV			
Stabilisation de taux	0	0	-
Titre VI			
Contrats de plan Etat-régions AP	9,45	9,45	-
CP	6,39	7,38	+ 15,5
Fasep AP	11,15	12	-7,6
CP	31,00	27,50	-11,3
Titre I (charges communes)			
Assurance-crédit	0	0	-
Assurance prospection	31,00	31,00	-
Risque de change	0	0	-
Risque économique	30,00	30,00	-
CST 903-07			
Prêts aux Etats étrangers AP	0,00	0,00	-
CP	125,00	105,00	- 16,0
Total			
AP + DO	309,62	395,47	+27,77
CP + DO	451,41	423,44	- 6,19

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

B. DES CRÉDITS RÉPARTIS SUR TROIS RAPPORTS DIFFÉRENTS

On rappellera que les crédits consacrés à l'appui aux relations économiques extérieures sont actuellement 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.

II. LA GÉNÉRALISATION DE LA CONTRACTUALISATION DES MOYENS : UNE EXPÉRIENCE INNOVANTE QUI PRÉFIGURE LA MISE EN PLACE DE LA LOLF

A. LE DÉVELOPEMENT DE LA CONTRACTUALISATION

En 1991, la DREE s'est engagée, avec la direction du budget, dans une **programmation pluriannuelle de ses moyens**, destinée à financer sa modernisation à travers une réduction volontaire et progressive de ses effectifs budgétaires à l'étranger.

Cet exercice s'est traduit par la signature de **trois contrats triennaux** (1991-1993, 1994-1996 et 1997-1999) qui ont conduit à la réduction d'environ 22 % des effectifs budgétaires de la direction. Parallèlement, les effectifs inscrits sur l'agrégat administration centrale et mis à disposition de la direction sont en recul de 26 %.

Afin d'aller plus loin dans ce domaine et de valoriser l'acquis qu'elle a développé depuis 1991, la direction s'est engagée dans une démarche plus ambitieuse portant sur l'ensemble de ses missions et de ses moyens sur la période 2000-2002, à travers un contrat d'objectifs et de moyens qui a été passé avec la direction du budget début 2000.

Enfin, un nouveau contrat « de performance », portant sur la période 2003-2005 a été négocié avec la direction du budget. Tout en s'inspirant de l'expérience acquise au cours des précédents contrats, il tend à se rapprocher de l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans l'architecture des actions et sous-actions et dans la définition des indicateurs de performance. Il prévoit en outre une réduction importante des moyens (- 8,34 % pour les effectifs budgétaires et - 6,89 % pour les crédits).

Votre rapporteur spécial se félicite de la signature de ce nouveau contrat.

La contractualisation

Lors de la discussion budgétaire de la loi de finances pour 2004, votre rapporteur spécial rappelait en ces termes l'intérêt de la démarche de contractualisation

M. Marc Massion, rapporteur spécial *« En ce qui concerne la contractualisation, les négociations qui devaient aboutir à la signature d'un nouveau contrat pour la période 2003-2005 n'ont pu aboutir.*

« Sans entrer dans le détail, je soulignerai que ce retard est dommageable, notamment face à une administration qui, comme vous l'indique la note de présentation, présente des crédits en baisse de 5,22 % cette année.

« Monsieur le secrétaire d'Etat, il serait intéressant à ce propos de connaître les ambitions de votre collègue quant au contrat d'objectifs et de moyens en 2004. Il serait notamment bon de savoir si les négociations avec la direction du budget pourront aboutir pour que cette forme moderne et volontariste de maîtrise des dépenses puisse perdurer ».

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 précitée en° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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).

Le bilan tiré par la DREE sur la mise en œuvre de ce contrat est qu'il lui a permis, *« en contrepartie des économies réalisées, de modifier le comportement des gestionnaires dans le sens d'une plus grande responsabilisation et de dégager les moyens nécessaires à la poursuite de sa modernisation »*.

La DREE a de plus, concomitamment à la démarche de certification ISO 9001, introduit les bases d'une culture de la performance et de sa mesure chez les agents, élément essentiel à la mise en œuvre des dispositions de la LOLF.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMARCHE CONTRACTUELLE

1. Un nouveau contrat de performance 2003-2005

Forte des enseignements des contrats précédents, la DREE a lancé courant 2001 un groupe de travail visant à redéfinir les missions de la DREE non sur la base des métiers mais sur la base des finalités. Ces missions au nombre de **trois**, plus une mission support se déclinent en 23 politiques auxquelles sont associés des objectifs de moyen terme (3 ans) et des actions à horizon annuel.

C'est sur la base de ce travail méthodologique, décliné dès 2002 dans l'ensemble des missions économiques et directions régionales du commerce extérieur (DRCE) dans le cadre de programmes d'actions à moyen terme (PAMT) pour la période 2003-2005, que la DREE a proposé à la direction du budget un projet de contrat de performance sur la période 2003-2005 visant à préfigurer les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances.

Trois points peuvent être soulignés à propos du nouveau contrat signé :

- le vocabulaire utilisé dans les travaux initiaux de la DREE (missions, objectifs, politiques) a été modifié pour reprendre les termes qu'il conviendra désormais d'utiliser pour appliquer la LOLF (actions, sous-actions,...).

Pour autant, le contrat de performance 2003-2005 présente une architecture qui ne préfigure pas celle qui a été retenue pour les programmes (au sens de la LOLF) qui regroupent les crédits consacrés à l'internationalisation de l'économie française.

Le périmètre reprend celui du contrat précédent mais inclut désormais les moyens que la direction du trésor consacre au réseau des missions économiques. En revanche il n'inclut ni les moyens mis à la disposition des organismes de soutien, ni les crédits d'intervention des procédures financières.

Les premiers résultats du contrat, semblent montrer, sur le plan budgétaire, un nouvel exemple de l'effet positif de ces dispositifs, la dépense effective de 2003 ayant été inférieure de près de 3 millions d'euros aux crédits ouverts en loi de finances initiale, dont 5 millions d'euros dus aux décisions de gestion de la DREE et 8 millions d'euros dus à l'effet change favorable ;

- sur le plan de la réalisation des objectifs, la pertinence du choix des indicateurs est attestée par le fait que la quasi-totalité des indicateurs du contrat a été validée pour être reprise dans les documents indicatifs sous format LOLF. On peut donc y voir les bénéfices de l'expérience accumulée lors de l'exécution du contrat 2000-2002 ;

- s'agissant des chiffres obtenus, ils sont assez proches des cibles fixées, parfois meilleurs et parfois inférieurs. Leur suivi très régulier montre l'intérêt de ces indicateurs pour assurer le pilotage du réseau.

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, selon votre rapporteur spécial, 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.**

2. Les priorités de la DREE pour 2005

a) Favoriser les capacités exportatrices des PME

113.000 entreprises ont exporté en 2003. Les PME réalisent seulement 41 % des exportations alors qu'elles constituent le principal vivier d'exportations nouvelles. Les objectifs du gouvernement sont de mobiliser, à l'échéance de cinq ans, environ **cinquante mille nouveaux exportateurs. C'est donc vers les PME que va se concentrer l'action publique**, en associant mieux les partenaires publics et privés, car ce sont ces entreprises qui, en allant chercher la croissance à l'étranger, créeront des emplois en France.

La France, qui vient d'être dépassée par la Chine, est le cinquième exportateur mondial de marchandises (324 milliards d'euros d'exportations), ce qui représente 21 % du PIB. Elle est aussi le quatrième exportateur mondial de services (98 milliards d'euros, soit 6,2 % du PIB).

L'objectif poursuivi par le gouvernement est ambitieux : augmenter de 50 % en cinq ans le nombre de PME actives à l'export pour se rapprocher des performances de nos grands partenaires.

b) La définition de 25 pays cibles

Depuis l'an dernier, des plans d'actions couvrant vingt-cinq pays prioritaires viennent d'être élaborés ou sont en cours d'élaboration. Ils renforcent les moyens de promotion commerciale en faveur des PME, en mobilisant l'ensemble des partenaires publics et privés dans les vingt-cinq pays cibles. Ceux-ci sont les marchés dont les importations croissent le plus fortement ou qui sont parmi les principaux partenaires de la France. Les pays du Maghreb en font naturellement partie.

Sur ces pays, **de nouveaux moyens ont été dégagés pour renforcer la présence française dans les salons professionnels à l'étranger.** Il est ainsi possible de combler notre retard par rapport à nos voisins européens (par redéploiement budgétaire à hauteur de plus de 20 millions d'euros sur trois ans et une nouvelle méthode de labellisation avec les régions et les fédérations

professionnelles). Dès 2004, le nombre de salons professionnels à l'étranger avec soutien public est doublé (230) par rapport à l'année précédente. Cette montée en puissance sera poursuivie en 2005 (300 opérations).

Le deuxième axe passe par la mobilisation des jeunes : l'assouplissement du volontariat international en entreprise (VIE) a été réalisé par voie législative. Désormais, les jeunes peuvent rester jusqu'à 165 jours par an dans leur entreprise en France. Il convient maintenant d'en assurer la promotion auprès des PME, car plus de quarante mille jeunes sont candidats au départ, ce qui montre l'intérêt de la jeunesse pour une carrière internationale.

C'est l'une des missions prioritaires confiées à l'agence pour l'exportation créée en 2003, issue du regroupement d'Ubifrance et du Centre Français du Commerce Extérieur. Cet établissement, à forte orientation commerciale, est désormais le guichet national d'information et d'accompagnement des entreprises françaises sur les marchés extérieurs. **Cet établissement a reçu en 2003 trois missions principales** assorties d'objectifs à court terme : mieux vendre et diffuser les prestations réalisées par le réseau des missions économiques à l'étranger (un objectif de progression de 50 % d'ici fin 2005 par rapport à 2002 des recettes commerciales du dispositif d'Etat en matière d'information et de prestations personnalisées pour les entreprises a été fixé) ; doubler en deux ans le nombre de salons à l'étranger et doubler d'ici fin 2005 le nombre de VIE. Au cours des cinq premiers mois de 2004, les recrutements de VIE ont déjà progressé de 13,6 % par rapport à la même période de 2003.

Pour accroître l'activité d'exportation des PME à l'exportation, de nouveaux partenariats ont été engagés : une première expérience a été lancée avec le réseau des Banques Populaires. A la suite d'un accord conclu avec ce groupe bancaire, ses seize mille responsables clientèles PME proposeront à leurs clients les prestations de prospection des missions économiques à l'étranger et le Volontariat International en Entreprise (VIE). Ces initiatives, expérimentées dès septembre 2004 dans quatre régions, seront étendues en début d'année prochaine.

D. L'EXÉCUTION DU BUDGET 2004

1. Crédits de fonctionnement

Par rapport à 2003, l'exécution du budget de fonctionnement de la DREE ne pose pas de difficulté particulière en 2004. En effet, votre rapporteur spécial notait que « *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 ».

On notera que la modestie de la consommation des crédits du chapitre 7-07 n'est qu'apparente. En effet, le délai entre la dépense effective des missions économiques et la comptabilisation définitive des dépenses par le comptable (trésorerie générale pour l'étranger- TGE-) peut atteindre plusieurs semaines, compte tenu du temps d'acheminement de la documentation entre les missions économiques, les régisseurs diplomatiques et la TGE.

Exécution de la loi de finances pour 2004 au premier semestre 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2004	Utilisa- ble au 30/6/04	Exécu- tion au 30/6/04	Taux
TITRE III : Moyens des services				
Chapitre 31-10 - Dépenses de personnel des services sous contrat d'objectifs et de moyens	101,2	101,2	45,4	44,9%
dont : Indemnités et allocations diverses (ex. chap.31-94)	7,1	7,1	3,1	43,6%
Chapitre 37-07 - Service pour l'appui aux relations économiques extérieures : dépenses diverses	60,0	71,8	20,2	28,1%
Chapitre 37-75 - Travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques	0,3	0,1	0,02	20%
TOTAL DU TITRE III	161,5	173,1	68,7	39,7%
TITRE IV : Interventions publiques				
Chapitre 44-84 - Subventions pour l'expansion économique à l'étranger	44,8	54,3	22,3	41%
Article 10 - Centre français du commerce extérieur	0	5,0	5,0	100%
Article 20 – UBIFRANCE	39,8	39,7	14,9	37%
Article 30 - Bureau international des tarifs douaniers de Bruxelles	0,1	0	0	0
Article 40 - Bureau international des expositions	0,01	0,01	0	0
Article 50 - Projets de développement économique	0	0	0	0
Article 60 – AFII - Agence Française pour les Investissements Internationaux	4,9	9,6	2,4	25%
Article 70 – Partenariat France	0,02	0,02	0	0
TITRE V : Equipements administratifs et techniques -Chapitre 57-90				
Article 81 – Service de l'expansion économique à l'étranger AP	1,0	8,6	0,6	6,4%
Article 81 – Service de l'expansion économique à l'étranger CP	1,0	3,1	2,9	94,1%

2. Les dépenses d'interventions

Le CFCE, en tant que tel, a reçu sa dernière subvention pour le premier trimestre 2004 avant que soit effective sa fusion avec Ubifrance. Les crédits avaient été inscrits sur la ligne Ubifrance. Un mouvement d'ordre de 5 millions d'euros a été rendu nécessaire par le retard pris pour la fusion.

3. Les investissements immobiliers

La quasi-totalité des CP disponibles a été utilisée dès les premiers mois de l'année, compte tenu des engagements en cours.

4. L'effet des régulations

Le fonctionnement du réseau DREE-Trésor n'a pas été affecté par les effets des mesures de régulation en 2004, **du fait des dispositions du contrat de performance signé pour la période 2003-2005**. A l'inverse, les mesures de régulation ont portés sur des crédits d'intervention.

E. LES DOTATIONS POUR L'ANNÉE 2005

1. Un budget maîtrisé

Votre rapporteur spécial note avec satisfaction que les services du commerce extérieur ont fait preuve **d'une grande maîtrise dans la gestion de leurs crédits, notamment grâce à la mise en place du contrat pour la période 2003-2005**.

L'effort de rationalisation menée se traduit pour cette année par une baisse des crédits, pour les crédits de paiement.

Evolution des dotations entre 2002 et 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Variation 05/04
TOTAL AP + DO	296,49	305,78	309,62	395,47	+27,7 %
TOTAL CP + DO	473,79	459,95	451,41	423,44	- 6,19 %

2. Des demandes de crédit qui correspondent aux besoins

Ces chiffres traduisent l'évolution des modes traditionnels de financement et d'appui au commerce international :

- **désaffectation de plus en plus marquée pour les financements bilatéraux**, règles internationales de plus en plus contraignantes, développement des organismes **multilatéraux** de financements ;

- **évolution du comportement des entreprises et de leurs besoins en information économique** et sur les grands thèmes faisant l'objet de négociations multilatérales, dans un contexte de technologies de l'information et de la communication en permanente évolution.

A cela s'ajoute un effet « report de crédits » important qui est la traduction de l'évolution à la baisse amorcée les années précédentes. C'est surtout le cas des autorisations de programme, prêts pour lesquels, en raison de reports importants, les dotations en loi de finances initiales ont évolué de façon très erratique à la hausse et à la baisse. Comme pour 2003 et 2004, il n'est en conséquence pas nécessaire de prévoir pour 2005 de nouveaux crédits en autorisations de programme pour cette procédure.

Pour autant **cette baisse des crédits est atténuée par une subvention spéciale de 10 millions d'euros prévue pour la campagne pour l'image de la France de l'AFII**, qui vise à valoriser les avantages comparatifs de la France pour attirer sur notre territoire des investissements étrangers directs.

La réforme d'Ubifrance et la restructuration de son organisation permettent d'envisager une économie substantielle sur ses coûts de fonctionnement, sans affecter les moyens dont l'organisme dispose pour les interventions.

Enfin, les crédits pour le réseau des missions économiques sont marqués par une diminution nette des effectifs budgétaires de 25 emplois, soit 2,4 % des effectifs de 2004, négociée dans le cadre du contrat de performance signé avec la direction du budget.

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)

Nomenclature	Nature des crédits	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Périmètre du contrat de performance				
31-10	Dépenses de personnel	102,3	101,2	91,8
31-94	Indemnités et prestations div .	5,8		
37-07	Fonctionnement	60,2	60,0	59,2
57-90 AP	Immobilier	0,0	1,0	1,5
57-90 CP		0,0	1,0	1,5
Total DO+CP	fonctionnement du réseau des ME	168,3	162,2	152,5
Organismes de soutien				
44-84-20	Ubifrance	39,8	39,8	34,8
44-84-60	AFII	4,6	4,9	15,4
44-84 autres	BITD, BIE, Partenariat France	0,1	0,1	0,1
Total	interventions	44,6	44,8	50,3
Contrats de plan Etat-Régions				
64-00-30 AP	CPER	9,4	9,4	9,4
64-00-30 CP		5,6	6,4	7,4
Garanties				
14-10-71	Assurance-crédit	0,0	0,0	0,0
14-10-72	Assurance-prospection	31,0	31,0	31,0
14-10-73	Garantie de change	0,0	0,0	0,0
14-10-74	Risque économique	30,0	30,0	30,0
Total	Crédits évaluatifs (charges communes)	61,0	61,0	61,0
Aide Publique au Développement				
37-01-20	Rémunération Natexis	3,8	3,6	3,6
37-01-30	Rémunération AFD (part gérée par la DREE)	1,6	1,6	1,5
37-75-83	Evaluations préalables de projets	0,0	0,3	0,3
68-00-10 AP	Dons d'aide extérieure (Fasep-études)	17,0	11,1	12,0
68-00-10 CP		20,0	31,0	27,5
CST 903-07 AP	Prêts aux Etats étrangers (RPE)	0,0	0,0	0,0
CST 903-07 CP		155,0	125,0	105,0
Total DO+CP	Interventions financières	180,4	161,5	149,9
Total DO+CP	Total général	459,9	435,9	421,1

Les remarques suivantes peuvent être faites :

- l'évolution de la dotation de l'AFII de plus de 10 millions d'euros s'explique par la combinaison de trois paramètres : une mesure d'ajustement à la hausse de 300.000 euros, une mesure de transfert, par laquelle l'Etat substitue à des mises à disposition de personnels un montant des crédits de 247.765 euros, et enfin, pour 10 millions d'euros, une subvention spéciale de prévue pour **la campagne pour l'image de la France de l'AFII**, qui vise à valoriser les avantages comparatif de la France pour attirer sur notre territoire des investissements étrangers directs ;

- la restructuration d'Ubifrance, qui se traduit par une baisse nette des effectifs de 100 emplois, a pour conséquence une économie de 5 millions d'euros sur la dotation de fonctionnement ouverte en loi de finance initiale.

3. L'optimisation du réseau

L'implantation des missions économiques à l'étranger fait l'objet d'une optimisation pour adapter la carte du réseau aux changements dans lesquels s'exercent les métiers du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'étranger.

La mise en place d'une organisation en réseau autour de sujets sectoriels ou thématiques, la prise en compte des technologies de l'information et de la communication (travail en commun sous intranet, mise à la disposition des entreprises d'informations sur internet), la régionalisation des enjeux et des analyses sont autant de facteurs qui conduisent les services de la DREE à raisonner en terme de réseau et non plus au niveau national. Au surplus, la contrainte budgétaire croissante a accentué la nécessité de concentrer la carte des implantations des missions économiques.

Tel a été notamment été le sens de la réforme de création des missions économiques à l'étranger en 2002 qui a permis de tendre vers l'unification du réseau du MINEFI à l'étranger en fusionnant les anciens postes d'expansion économique et les agences financières.

En 2004 et 2005, les évolutions programmées de la carte des implantations des missions économiques sont les suivantes :

- **ajustements sensibles en Amérique du Sud** avec les fermetures de Montévideo, Asuncion, La Paz en 2005 et le maintien d'une structure très légère à Quito ;

- poursuite d'un processus de **fermeture déjà largement engagé en Afrique** (fermetures de Conakry et de Kampala en 2004) ;

- poursuite également de **l'ajustement de notre couverture géographique en Europe occidentale**, en Allemagne (fermeture de Munich en 2005, après les fermetures, en 2003, de Stuttgart, Francfort et Hambourg), au Royaume-Uni (fermeture d'Edimbourg en 2004), en Espagne (fermeture de Bilbao en 2004), et en Grèce (fermeture de Thessalonique en 2004) ;

- fermeture d'**Al Khobar** en Arabie Saoudite en 2004 ;

- fermeture d'**Atlanta** en 2005.

De manière générale, les services de la DREE font les efforts nécessaires pour adapter le réseau international aux objectifs fixés par le ministre d'une part (redéploiement vers les zones les plus porteuses), tout en tenant compte des contraintes budgétaires et de la nécessité de mener une réflexion sur les économies à envisager, d'autre part.

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 nouvel Ubifrance, issu de la fusion du centre français du commerce extérieur et d'Ubifrance et l'agence française pour les investissements internationaux –AFII-).

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur pour 2005 s'élève à 50,38 millions d'euros, contre 44,84 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 12,35 % essentiellement imputables au contrat passé avec l'AFII pour la promotion de l'image de la France à l'étranger.

A. LE NOUVEL ENSEMBLE UBIFRANCE

1. Des missions précisément ciblées

Ubifrance, l'agence française pour le développement international des entreprises a été créée par l'article 50 de la loi n° 2003-721 sur l'initiative économique du 1^{er} août 2003. Le décret détaillant les objectifs assignés au nouvel EPIC et régissant son organisation a été examiné en Conseil d'Etat avant d'être publié au Journal Officiel le 30 janvier 2004.

La fusion du Centre Français du Commerce Extérieur (CFCE), EPIC chargé de l'information et l'association UBIFRANCE (ex CFME-ACTIM), responsable des activités de promotion en une seule entité, à l'instar de ce qui a été réalisé par nos principaux concurrents a été présentée au Parlement lors de l'examen de la loi de finances de 2003 dans le cadre du projet de réforme du dispositif public d'appui au développement international des entreprises.

Cette réforme de structure répond à un objectif majeur : créer pour la première fois en France un **guichet national unique d'information et d'accompagnement sur les marchés extérieurs**. Le nouvel établissement, dont la vocation commerciale est beaucoup plus affirmée, a reçu trois missions principales :

- mieux vendre et diffuser les prestations réalisées par le réseau des 160 missions économiques à l'étranger ;

- doubler en deux ans le nombre de salons professionnels à l'étranger ;

- doubler en deux ans le nombre de volontaires internationaux en entreprise (VIE).

Par ailleurs, la réforme a permis de générer une économie structurelle de 5 millions d'euros par an, due à une optimisation des moyens (réductions d'emplois notamment).

Les missions d'Ubifrance

L'article 1 du décret constitutif du 30 janvier 2004, indique **les principales missions d'Ubifrance** :

« 1°) de contribuer à la détection des entreprises potentiellement exportatrices et à la sensibilisation de leurs dirigeants, en particulier parmi les petites et moyennes entreprises ;

« 2°) d'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 ;

« 3°) d'assister les pouvoirs publics pour l'élaboration des priorités géographiques, sectorielles et thématiques de ce dispositif public et le suivi de leurs mises en oeuvre ;

« 4°) de 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 et, dans ce cadre, d'assurer prioritairement la diffusion et la commercialisation des prestations du réseau des missions économiques du ministère de l'économie et des finances ;

« 5°) de 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, et de contribuer au développement des compétences professionnelles à l'international en mettant en œuvre le volontariat international en entreprise ainsi que des programmes de formation ;

« 6°) de développer à l'étranger la connaissance de l'offre de produits et services des entreprises françaises ;

« 7°) 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 ;

« 8°) d'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.

Ubifrance est donc chargée de la définition, des modalités de réalisation, de diffusion, de commercialisation et de tarification des produits et services des missions économiques du ministère de l'économie et des finances qui sont destinées aux entreprises. **Les missions économiques du ministère de l'économie et des finances représentent Ubifrance.**

2. Les effets de la réforme

Concomitamment à la fusion des organismes, le gouvernement a souhaité délocaliser une partie substantielle de l'activité et des effectifs de la nouvelle Agence Ubifrance, partant du constat que certaines fonctions de l'agence ne justifiaient pas nécessairement une localisation à Paris, et que le développement d'un pôle dédié d'activités de l'agence à **Marseille** pourrait contribuer à développer à la fois la vocation internationale des régions du Grand sud de la France et la vocation méditerranéenne de Marseille, conformément à la politique de développement des relations entre l'Europe et l'Espace méditerranéen.

Dans le cadre de la réforme du dispositif public du commerce extérieur et dans un souci de rationalisation des moyens et de délocalisation partielle à Marseille, il a été demandé à Ubifrance :

- de réduire l'effectif de la nouvelle agence de 100 emplois nets à horizon 2004 en procédant à la suppression de 120 postes opérationnels et fonctionnels et au recrutement de 20 postes de commerciaux afin d'atteindre l'objectif de développement commercial ;

- de délocaliser à Marseille 130 postes avant fin 2004 et à terme un tiers de l'effectif de l'agence.

C'est pour mettre en œuvre cette réduction d'effectifs que la nouvelle direction générale d'Ubifrance a engagé, auprès du comité d'entreprise regroupant les personnels du CFCE et de l'association UBIFRANCE, une procédure collective de licenciement économique, incluant, comme le prévoit l'article L. 321-4-1 du code du travail, un plan de sauvegarde de l'emploi présentant des mesures concrètes de reclassement ou de licenciement.

La négociation du plan social s'est poursuivie jusqu'au printemps 2004 au terme duquel un plan équilibré a pu être défini.

Ce plan repose largement sur des mesures de départ conventionnelles sensiblement améliorées pour les salariés plus âgés et de mesures incitatives ou de compensations pour les salariés délocalisés à Marseille. Enfin des mesures spécifiques ont été mises en place pour les agents de l'atelier d'impression, atelier dont l'activité a été transférée à un opérateur privé.

Les mesures d'âge ont joué pleinement tandis que la limitation des indemnités pour les jeunes potentiels a permis de contenir les volontaires au départ dans cette catégorie. Au final, le nombre de volontaires au départ s'est révélé supérieur à l'objectif de réduction d'emploi, permettant ainsi d'ouvrir des postes à Paris pour reclasser des agents ayant refusé leur mutation à Marseille mais souhaitant rester à l'agence. **Les 168 départs devraient avoir lieu essentiellement en septembre et octobre 2004, en même temps que s'installent à Marseille les services délocalisés.**

Le coût du plan est évalué à 16,7 millions d'euros, financé à ce stade à hauteur de 5,1 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2003. Le solde devra donc être financé sur la trésorerie de l'établissement, dans l'attente que de nouvelles ressources soient éventuellement dégagées de la rationalisation des implantations immobilières en cours d'examen. A terme, la réduction d'effectif devrait se traduire par une économie annuelle sur la masse salariale et les moyens de fonctionnement, estimée à 5 millions d'euros.

Il est à noter que ce plan social s'est déroulé sans avoir provoqué de crise sociale majeure au sein de l'établissement qui a continué à fonctionner normalement tout au long de la période de négociation.

B. 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 MM. 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 ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre 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 ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 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.

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.

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.

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.**

IV. LES PROCÉDURES DE FINANCEMENT À L'EXPORT

A. LA COFACE

La Coface est une société anonyme dont le capital est détenu à hauteur de 98,01 % par Natexis Banques Populaires.

La Coface exerce pour son compte propre principalement l'activité d'assurance-crédit de marché, mais aussi celle d'information commerciale-recouvrement. Par ailleurs, **la Coface assure pour le compte et avec la garantie de l'Etat, conformément au code des assurances, des risques commerciaux et politiques non assurables par le marché.**

C'est aujourd'hui un groupe dont l'effectif total à la fin 2003 était de 4.094 personnes (dont 3.871 dans les sociétés consolidées). En 2003, le chiffre d'affaires consolidé du groupe était de 1.085 millions d'euros. L'assurance-crédit de marché y a contribué pour 74 %, l'information commerciale-recouvrement 21 % et la gestion des procédures publiques 6 %.

La Coface assure, avec la garantie de l'Etat, les opérations suivantes :

- **le risque politique et commercial** sur les opérations d'exportation (assurance-crédit) ;
- **le risque de change** sur les opérations d'exportation ponctuelles (garantie de change) ;
- **le risque lié à la prospection de nouveaux marchés** (assurance prospection) ;
- **le risque politique pour les investissements à l'étranger.**

1. L'assurance-crédit

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

L'assurance-crédit englobe deux procédures :

- **l'assurance-crédit moyen terme** : couverture du risque politique et commercial sur les opérations d'exportation financées à plus de deux ans,

- **l'assurance crédit court terme** : couverture des risques politiques et commerciaux sur les pays pour lesquels il n'existe pas de marché de réassurance, ainsi que des produits tels que les polices biens d'équipement, pour les opérations d'exportation financées à moins de deux ans. Il faut noter que le court terme ne représente que 4% de l'encours total de l'assurance-crédit et que cette proportion est appelée à se réduire du fait de transferts de risques réguliers.

L'assurance crédit gérée par la Coface pour le compte de l'Etat (garantie des investissements incluse) dégage un excédent depuis 1995. En 2003, ce résultat comptable s'est établi à 1.224 millions d'euros.

2. 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 2004, l'encours géré par la Coface au titre de cette procédure se montait à 3,08 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, d'une augmentation de ventes à l'export facturées en euro 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, de gestion globale par recours aux instruments de marché). Les entreprises, dont 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 2003 et 2002 ont été équilibrés (+ 3,7 millions d'euros et + 7,6 millions d'euros respectivement)

3. L'assurance-prospection

L'assurance - prospection a pour objet d'accompagner la prospection commerciale des PME dans un ou plusieurs pays. La procédure présente pour les entreprises deux avantages :

- un allègement 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 entre les entreprises et 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.

Au cours de l'année 2001, plusieurs mesures ont été mises en oeuvre : simplification de la procédure, réduction des délais d'instruction, possibilité d'une avance de trésorerie pour les plus petites entreprises, généralisation du bénéfice de la procédure aux entreprises de moins de trois ans.

Le coût budgétaire de la procédure s'est établi à 28,04 millions d'euros en 2003.

4. Garantie des investissements contre le risque politique

Depuis le 1^{er} janvier 1999, la garantie des investissements contre le risque politique gérée par la Coface pour le compte de l'Etat est limitée aux projets d'investissements de plus de 15 millions d'euros. En deçà de ce seuil, les risques sont couverts par le marché.

Depuis 4 ans, l'encours garanti fléchit du fait d'un tarissement des affaires nouvelles et de l'arrivée à terme des polices souscrites dans les années 80 et 90.

La commission des garanties a examiné 9 dossiers en 2003 (contre 20 en 2002) qui se décomposent en 2 opérations nouvelles, prises en garantie pour un montant de 60 millions d'euros, 1 extension et 6 réexamens. Le montant total des prises en garantie en 2003 a atteint 137 millions d'euros (contre 96,5 millions d'euros l'année précédente). 106 polices étaient en vigueur à fin 2003 correspondant à un encours brut garanti de 825 millions d'euros.

Le secteur des industries électriques et mécaniques avec une seule opération (un projet automobile) représente à lui seul plus de la moitié des nouveaux engagements.

L'Afrique et l'Asie se partagent la quasi-totalité des projets (4 pour chacune de ces zones). Une seule opération a été examinée sur l'Amérique. La répartition par zone géographique des encours bruts place l'Asie en première position (38 %), suivie par l'Amérique (33,5 %), l'Afrique (14,3 %) et l'Europe/Orient (14,2 %).

Aucun sinistre n'a été enregistré depuis 1994.

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

Le FASEP Garantie a été mis en place en 1999 pour favoriser les investissements des PME françaises et les encourager à s'implanter à l'étranger. Ce fonds, co-géré par Sofaris, l'AFD et la Coface permet de garantir contre le risque économique les apports en fonds propres des sociétés françaises au bénéfice de leurs filiales situées dans les pays émergents : Amérique latine, Asie, Europe Centrale et Orientale (hors nouveaux pays adhérents à l'Union européenne en 2004), Maghreb, Proche Moyen Orient et Afrique du Sud.

Au 30 juin 2004, 58 dossiers ont été soutenus depuis la création de la procédure, correspondant à un encours garanti de 51 millions d'euros.

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 volet commerce extérieur du XII^{ème} contrat de plan Etat-Région (CPER) renforce sensiblement l'appui de l'Etat à l'internationalisation des entreprises. Les ateliers techniques régionaux (ATR) lancés en février 2000 pour poursuivre la dynamique créée en région par la charte nationale pour l'exportation, arrivée à échéance en juin 1999, et les Programmes d'action régionaux pour le développement international (PARDI) qui en découlent, contribuent à l'utilisation optimale des aides prévues dans le cadre des CPER 2000-2006.

L'enjeu majeur du XII^{ème} Plan est de moderniser le dispositif des aides des CPER et de les adapter plus encore aux évolutions du commerce international, tout en élargissant la base des PME exportatrices (entreprises prometteuses à l'international et primo-exportateurs notamment). Un effort particulier est accompli en faveur des NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication).

Trois opérations principales peuvent être aidées avec un taux de subvention maximum de 50 % dans le cadre des CPER :

- aide au conseil ;
- aide à l'implantation commerciale légère à l'étranger ;
- aide au recrutement d'un cadre export (création de service export).

Selon les régions sont également favorisés :

- la participation à des foires et salons ;
- la formation au commerce international ;
- le recours à un volontaire international en entreprise (VIE).

Le volet « commerce extérieur » du 12^{ème} CPER s'élève à 152 millions d'euros. La dotation de l'Etat a progressé de près de 75 % par rapport au précédent contrat de plan, représentant une enveloppe de 63,6 millions d'euros contre 36,4 millions d'euros pour le précédent contrat de plan.

2. Les améliorations introduites par rapport

Les besoins exprimés par les PME au cours du XI^{ème} Plan ont pour la plupart été satisfaits dans l'élaboration des nouveaux CPER.

Le bénéfice des aides a été étendu aux sociétés de services non éligibles dans le Plan précédent. **Un effort particulier est accompli en faveur des NTIC** : en effet, l'accent doit être placé sur les nouvelles technologies, les nouveaux réseaux de communication et sur Internet, devenus des vecteurs importants de l'internationalisation des entreprises, qui se font mieux connaître, accèdent facilement à des sources d'information économique et peuvent vendre leur production et leurs services.

De plus, la simplification du traitement des dossiers d'aides est engagée.

Ainsi, un accès plus simple aux aides est désormais proposé aux PME. En effet, les formulaires demandés à l'entreprise potentiellement bénéficiaire sont désormais plus synthétiques et les informations demandées facilement mobilisables par l'entreprise. En outre, l'information est rendue plus accessible grâce notamment aux plaquettes et aux sites Internet du commerce extérieur. Par ailleurs, certaines régions disposent de guichets spécialisés par type d'aide : ainsi, l'entreprise a un interlocuteur unique en phase d'instruction de son dossier.

A titre d'exemple, il n'est plus nécessaire de produire trois bilans comptables pour pouvoir bénéficier des aides (certaines régions avaient déjà réduit cette contrainte au cours du plan précédent) : cette condition constituait un frein pour certaines entreprises nouvellement créées et ayant pourtant une vocation internationale (start-up et PME des NTIC...).

Par ailleurs, une réflexion sur la simplification de la liquidation des aides est menée, notamment en ce qui concerne les déplacements et les séjours à l'étranger. La mise en place de barèmes de frais kilométriques pour les déplacements en voiture particulière (rédaction d'une convention type) et de forfaits pour les séjours à l'étranger permettrait un traitement amélioré des dossiers des aides, supprimant la contrainte de la vérification des pièces justificatives des dépenses.

3. La mise en place de structures propres par les régions

Certaines collectivités se sont engagées dans le financement d'organismes de promotion des exportations qui leur sont propres. Le cas le plus répandu est l'utilisation des agences de développement qui s'occupent traditionnellement de la recherche d'investisseurs, en particuliers étrangers, à qui une mission plus large est donnée, englobant la promotion des exportations. On peut citer l'agence de développement de l'Auvergne, du Nord-Pas-de-Calais, l'agence régionale de développement de Picardie (AREX) ou, avec des compétences encore plus étendues, la société PRODEXPORT en Languedoc-Roussillon.

Ces structures financent, selon le cas, des missions de prospection commerciale à l'étranger, des participations aux foires et salons à l'étranger, des actions de formation au commerce extérieur en entreprise. Quelques collectivités ont constitué, à travers des organismes de promotion, des bases d'appui aux entreprises à l'étranger. Ces structures sont très largement dotées et représentent une composante non négligeable de l'ensemble du budget consacré par les collectivités locales à des actions d'appui au développement international des entreprises :

- l'Alsace avec l'ADA ;
- la Bretagne avec Bretagne International qui a succédé en 2003 à la MIRCEB ;
- le Languedoc-Roussillon avec PRODEXPORT ;
- Rhône-Alpes avec ERAI ;
- la Picardie avec l'AREX.

Deux régions ont financé de véritables réseaux d'appui : la Bretagne, via Bretagne International, est présente dans plus de 30 pays, la région Rhône-Alpes, grâce à l'Entreprise Rhône-Alpes International (ERAI) compte 10 implantations à l'étranger.

4. Bilan de l'action 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.

Leur rôle dans les procédures faisant appel aux crédits de l'Etat, en liaison avec la COFACE pour l'assurance-prospection et les garanties assimilées, ou avec l'administration centrale lorsqu'il s'agit d'aider une entreprise à s'implanter à l'étranger, est à cet égard essentiel.

Dans le cadre de ces conventions régionales et sous l'autorité du préfet de région, les DRCE favorisent la coordination de tous les partenaires afin que les exportateurs potentiels, débutants ou confirmés, 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 notamment à animer les comités techniques institués par les conventions régionales de l'exportation.

Depuis l'année 2000, les DRCE assurent, avec les DRIRE, le secrétariat et la gestion technique des ateliers techniques régionaux (ATR) pour mobiliser dans chaque région l'ensemble des décideurs économiques et mettre en œuvre une politique coordonnée du commerce extérieur en faveur des PME.

Enfin, les DRCE participent activement aux deux réformes de modernisation décidées par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie : MININFO et MINEFI Services Contact, qui permettent d'une part de faciliter l'accès à l'information des clients utilisateurs du ministère et d'autre part de mieux coordonner entre eux les différents services déconcentrés (DRCE, DRIRE, DRCA, DRDDI...).

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. Fin 2003, les 23 DRCE recensaient plus de 2.800 entreprises prometteuses à l'international et avaient rencontré plus de 2.600 nouvelles entreprises. 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

	1999	2000	2001	2002	2003
Entreprises clientes des prestations du réseau	-	-	-	-	4 975
Entretiens avec des entreprises	6 660	5 632	5 068	6 930	2 674
Premières réponses personnalisées	-	-	-	3 145	1 804
Missions en région d'agents des Missions Économiques	468	348	313	303	302
Actions de communication sur le réseau	366	452	265	496	599
Entreprises prometteuses à l'international identifiées	2 300	2 627	2 248	2 789	2 871
Dossiers suivis de procédures	7 354	6 257	5 272	4 716	4 307

Source : DREE

5. Vers un rôle croissant des collectivités régionales ?

Dans la perspective du mouvement de décentralisation annoncé dès 2003 et qui devait aboutir au transfert de compétences aux régions, une phase d'anticipation du processus de décentralisation a été engagée avec quatre régions test, dans le but d'établir de nouveaux modes de coordination opérationnelle, sous la responsabilité de la région, visant à unifier le dispositif régional de soutien aux exportations.

Le ministre délégué au commerce extérieur estime que la mobilisation de nouveaux exportateurs ne sera pas atteinte sans une contribution active des régions. **Sur la base de la loi sur les responsabilités et libertés locales du 13 août 2004, la délégation aux régions qui le souhaitent, dans le cadre du schéma régional expérimental de développement économique, des compétences et des personnels des directions régionales du commerce extérieur aux régions avec les crédits des aides d'Etat relatives au commerce extérieur, rendra le dispositif public plus lisible et accessible aux entreprises.**

Votre rapporteur spécial remarquait à l'occasion de son rapport en 2004 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 prise en compte des impératifs de la décentralisation par le ministère.

V. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU COMMERCE EXTÉRIEUR AU SENS DE LA LOLF

A. LA STRUCTURE DES CRÉDITS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Les crédits étudiés dans ce fascicule seront répartis l'année prochaine entre **cinq missions différentes** :

- la mission « *Stratégie économique et pilotage des finances publiques* » ;
- la mission « *Développement et régulations économiques* » ;
- la mission « *Engagements financiers de l'Etat* » ;
- la mission interministérielle « *Aide publique au développement* » ;
- la mission « *Comptes spéciaux du Trésor* ».

La partie la plus importante de ces crédits est située dans l'action « Développement international de l'économie française » du programme « Développement des entreprises », dans la mission « Développement et régulations économiques ».

Compte tenu de leurs caractères spécifiques, **les trois dernières missions ne seront pas évoquées par votre rapporteur spécial**. En effet, dans le cadre de la réorganisation des crédits introduite par la LOLF, ce type de financement, plus proche de l'aide au développement, sera dorénavant étudié dans le rapport consacré à l'aide publique au développement. Votre rapporteur spécial renvoie en conséquence au rapport spécial de notre collègue Michel Charasse.

B. LA MISSION « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES » : LA DIRECTION DE LA DREE EN CENTRALE

Au sein du programme « *Stratégie économique et financière* », les services centraux de la DREE occupent deux fonctions distinctes.

1. La première fonction : assurer l'information du gouvernement et des citoyens

La première de ces fonctions peut être qualifiée « d'information et d'analyse ». Elle tient compte de la place particulière, dans le processus

d'information du gouvernement et des citoyens des travaux effectués par la DREE dans sa fonction d'état major. On peut convenir qu'il n'est pas possible d'isoler son efficacité dans ce domaine des autres contributions apportées par les autres directions (du trésor, du budget).

Aucun indicateur n'est donc associé à cette mission particulière.

2. La seconde fonction : la prise en compte des intérêts économiques de la France

La seconde fonction est présentée dans **l'objectif n° 4** « *Assurer la prise en compte des intérêts économiques et de la vision française dans les négociations commerciales* ».

Il convient de remarquer que **l'indicateur associé ne peut pas mesurer pleinement l'efficacité d'une action qui dépend de nombreux paramètres** (attitude de nos principaux partenaires, importance des enjeux...). En conséquence, l'indicateur choisi est avant tout **qualitatif**. Il consiste à fixer annuellement des objectifs prioritaires de négociation, et à évaluer sur cette base l'efficacité sur une échelle de 0 (objectif non atteint) à 3 (atteinte de l'objectif).

Pour l'année 2005, **cinq négociations** ont été choisies :

- l'amélioration des positions françaises dans la détermination des **positions communautaires** ;
- **l'OMC** et la suite de Doha ;
- la poursuite des **accords régionaux** ;
- **la promotion de la diversité culturelle**, notamment dans le cadre de l'UNESCO ;
- les **contentieux commerciaux transatlantiques**.

Sous le bénéfice des observations émises, **deux remarques peuvent être faites**.

D'une part, la détermination des objectifs reste largement à l'appréciation du gouvernement. Pour autant, en 2005, on remarque qu'ils couvrent l'ensemble des préoccupations les plus souvent exprimées par les pouvoirs publics. **Cependant, une information en aval du Parlement serait bienvenue, et notamment des rapporteurs spéciaux et pour avis des commissions concernées (finances, affaires étrangères, lois, affaires culturelles).**

D'autre part, l'évaluation sur une échelle de 0 à 3 présente un élément de subjectivité. Il convient de noter qu'une évaluation de « 0 » n'est pas nécessairement due à un manquement de l'administration, mais peut-être par des positions internationales incompatibles. De même, un objectif atteint peut autant être dû à un revirement de positions commerciales de la part de nos partenaires qu'à l'efficacité des services de la DREE.

C. LA MISSION « DEVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUE »

1. Une action qui regroupe l'essentiel des crédits du commerce extérieur

Au sein de cette mission, le programme « *Développement des entreprises* » vise à « *faciliter le développement d'un tissu économique structurant pour les territoires et générateur d'emplois, tout en contribuant à la répartition équilibrée des activités sur le territoire* ».

L'action n° 7 de ce programme « *Développement international de l'économie française* » comprend la totalité des crédits des missions économiques à l'étranger et des directions régionales du commerce extérieur (DRCE), tant en personnels qu'en fonctionnement et en immobilier, ainsi que les crédits d'interventions en faveur d'Ubifrance, de l'AFII, des expositions universelles, des contrats de plan Etat-Régions mis en œuvre par les DRCE. Il s'agit donc de la partie la plus importante du commerce extérieur.

L'action comprend deux finalités :

- développement international des entreprises françaises par l'information, la mise en relation et la promotion ;
- l'implantation de sociétés étrangères, par la promotion du territoire national.

2. Deux indicateurs associés

L'objectif n° 5, « *Fournir aux entreprises des prestations utiles à leur démarche d'exportation* » du programme paraît le plus adapté à la mesure de ces activités.

Deux indicateurs ont été construits afin de mesurer l'efficacité du réseau international de la DREE.

a) Le nombre d'entreprises clientes

L'indicateur n° 1 mesure le nombre d'entreprises clientes du réseau international de la DREE.

Il prend donc pour données la base SIRET pour les entités françaises ou l'identifiant unique Athéna pour les entités à l'étranger. La mesure est de périodicité mensuelle.

Plusieurs remarques peuvent être faites :

- **le choix de cet indicateur paraît pertinent.** En effet, le fait pour une entreprise d'accéder au réseau payant de la DREE est la reconnaissance de l'efficacité dans ses missions. Ceci posé, **l'indicateur pourrait être affiné**, en distinguant en fonction de **la taille de l'entreprise**, ce qui permettrait de voir les efforts en faveur des petites entreprises, ou de déterminer si les plus grands groupes (qui, compte tenu de la structure du tissu économique français représentent la majorité de nos exportations) utilisent les services de la DREE ;

- de même, il n'est pas prévu d'associer à cet indicateur **le taux de satisfaction des entreprises.** Votre rapporteur spécial estime que ce dernier indicateur devrait être également pris en compte ;

- enfin, l'indicateur ne mesure pas les clients pour les opérations collectives à l'étranger, **notamment les actions menées par Ubifrance**, ce qui est regrettable, puisqu'il s'agit précisément de la vocation de cette société.

Ainsi, l'indicateur gagnerait à être affiné et enrichi.

b) Les consultations sur le site internet de la DREE

L'indicateur mesure de facto la qualité et l'attractivité des fiches et des synthèses établies sur le site internet de la DREE. Votre rapporteur spécial tient à ce propos à souligner la grande qualité des informations disponibles sur le site, réactualisées et fiables.

Le choix méthodologique n'appelle pas de remarque particulière, puisque la consultation par les acteurs publics en est exclue. Le résultat sera obtenu par des méthodes informatiques.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 28 octobre 2004, sous la présidence de M. Denis Badré, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : Commerce extérieur, sur le rapport de M. Marc Massion, rapporteur spécial.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué, dans un premier temps, que les réponses au questionnaire budgétaire étaient parvenues dans les délais, voire de manière anticipée, ce qui était suffisamment rare pour être souligné.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a noté que la présentation des crédits du commerce extérieur était l'occasion de dresser un tableau de la situation internationale et de la position française, compte tenu des derniers chiffres connus, avant de commenter les grandes évolutions du budget. Il a précisé, de plus, qu'il consacrerait de larges développements à la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En ce qui concerne la situation du commerce extérieur français, il a rappelé la nécessité de replacer son évolution dans un contexte plus large qui était celui de l'économie mondiale, revenant sur les incertitudes de l'année 2004, notamment la hausse continue des prix du pétrole, les risques géopolitiques ou la baisse du cours du dollar.

Il a fait état, au niveau des négociations internationales, de la relative impasse des négociations, suite à l'échec du sommet de Cancun, et a indiqué que les différends commerciaux entre l'Europe et les Etats-Unis semblaient s'être exacerbés, ce qui ne pouvait cependant être séparé du contexte de la campagne électorale américaine.

En ce qui concerne la position française, il a dressé un bilan des exportations, qui étaient en hausse de 3,1 % au 1^{er} semestre 2004, ce qui était en partie compensé par une progression des importations de 3,8 % et avait débouché sur un recul de l'excédent commercial de 1,1 milliard d'euros. Il a cependant rappelé que la croissance des importations signifiait également une consommation des ménages plus soutenue, ce dont il convenait de se réjouir, et que la part de marché mondial de la France restait stable, en termes absolus comme en termes relatifs.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a développé deux points particulièrement importants : les déséquilibres régionaux des échanges de la France, d'une part, la place des PME, d'autre part.

- S'agissant des déséquilibres régionaux, il a indiqué que le commerce extérieur français était nettement déséquilibré en faveur de l'Union européenne, qui représentait 66 % du montant total des exportations, alors que des zones dynamiques, comme l'Asie émergente, avaient tendance à baisser en proportion, notamment en raison de la crise monétaire violente à la fin des années 90. A titre d'exemple, il a souligné que l'Europe occidentale, le Proche-Orient et le Moyen-Orient, représentaient 45 % du commerce mondial, mais absorbaient 75 % de nos échanges.

- S'agissant de la place des PME, il a montré que, seul, 5 % des 2,4 millions de PME françaises avait une activité à l'exportation, ce qui était faible par rapport aux autres pays, notamment l'Allemagne où 18 % des PME exportaient.

En conclusion sur ces deux points, il a formulé le souhait de politiques volontaristes menées par le gouvernement et qui devaient s'inscrire sur le long terme, rappelant que le ministre délégué au commerce extérieur avait souhaité concentrer l'action de ses services sur 25 pays prioritaires, et que le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait annoncé lors de la conférence de l'exportation le 25 octobre 2004 une série de mesures en faveur des entreprises françaises à l'exportation.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a présenté les grandes lignes du projet de budget pour 2005, relevant que les crédits étaient en baisse de 3,41 %, après une baisse de 5,2 % en 2004. Il a indiqué que deux raisons permettaient d'expliquer cette modération :

- d'une part, les efforts importants mis en œuvre par la DREE (direction des relations économiques extérieures) afin de rationaliser son réseau et de fermer certaines implantations à l'étranger ;

- d'autre part, les effets très positifs de la contractualisation, les crédits du commerce extérieur faisant l'objet d'un « contrat de performance » signé avec la direction du budget, qui permettait d'inciter à une meilleure régulation budgétaire.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a fait état de la mise en place de la LOLF, précisant que le budget du commerce extérieur était réparti entre cinq missions différentes. Il a présenté les deux plus significatives :

- la mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques » qui regroupait l'essentiel des crédits de l'administration centrale du ministère des finances. Il a indiqué qu'au sein de cette mission, un objectif spécifique avec un indicateur associé concernait la « prise en compte des intérêts économiques de la France ». Il a noté que l'évaluation de cet indicateur, qui consistait à déterminer en début d'année un certain nombre de négociations jugées prioritaires et à leur affecter une note allant de 0 à 3, était,

par construction, qualitatif, et qu'il conviendrait d'associer le Parlement à la définition des missions prioritaires ;

- la mission « développement et régulation économique » qui regroupait la totalité des crédits des missions économiques à l'étranger ainsi que des directions régionales du commerce extérieur et des crédits d'intervention en faveur d'UBIFRANCE, de l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), des expositions universelles et des contrats de plan Etat-régions. Il a indiqué que deux indicateurs étaient associés à ces actions : le premier prenait en compte le nombre d'entreprises clientes du réseau international de la DREE, soulignant qu'il était possible de l'affiner en y associant l'enquête de satisfaction et en distinguant la taille des entreprises clientes, le second mesurant la consultation du site Internet de la DREE.

En conclusion, il a émis un jugement favorable sur la pertinence des indicateurs choisis.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Denis Badré, président, a noté la satisfaction du rapporteur spécial quant à la mise en œuvre de la LOLF.

M. Serge Dassault a indiqué que la compétitivité de la France lui paraissait être en baisse rapide par rapport aux nouveaux pays européens et ce, en raison principalement de la baisse du dollar et d'un coût du travail qu'il jugeait trop élevé. Il a relevé que, dans ce contexte, la solution la plus rationnelle pour un chef d'entreprise consistait à délocaliser sa production. Il a, de plus, indiqué sa préoccupation sur la dérive budgétaire américaine, et s'est interrogé sur la place des exportations de produits militaires. Par ailleurs, il a souligné l'efficacité du système de l'assurance prospective et a indiqué son accord avec le rapporteur spécial, quant à la place insuffisante des PME à l'exportation.

M. Jean-Jacques Jégou a également fait état de sa préoccupation quant au niveau de l'euro, qui ne lui paraissait pas conforme à la force de l'économie européenne. Il s'est interrogé sur la part, au sein de nos importations, des produits à main-d'œuvre bon marché, et a indiqué qu'il convenait d'encourager les PME les plus performantes à exporter.

M. Aymeri de Montesquiou a constaté que l'Allemagne avait des exportations en hausse tout en partageant notre monnaie, ce qui relativisait l'impact de la baisse du dollar. Il s'est interrogé sur l'utilité de maintenir un réseau de missions économiques dans l'Union européenne, ainsi que sur la part des PME dans le commerce international français.

M. Roland du Luart s'est inquiété de la régression des excédents commerciaux français et a demandé des précisions sur la place de l'Amérique latine ainsi que sur ses perspectives de redémarrage économique.

M. François Marc a noté que les crédits destinés à encourager l'exportation des PME pouvaient paraître insuffisants, tout en observant que la compétitivité des produits français restait bonne.

En réponse aux différents intervenants, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a précisé que les difficultés des PME pouvaient être, en partie, liées à la difficulté de transmettre l'instrument de travail d'une génération à l'autre. Il a indiqué que la nature des importations montrait effectivement une tendance à faire l'acquisition de produits manufacturés réalisés par une main-d'œuvre bon marché. Il a présenté les efforts de la DREE afin de rationaliser son réseau, notant les fermetures de plusieurs missions économiques en Europe. Il a indiqué que la part des PME dans le commerce international s'élevait à 22,5 %, et que les échanges avec l'Amérique latine étaient en croissance et que la part des exportations de produits militaires n'avait pas été communiquée.

M. Michel Moreigne a précisé que l'évaluation des exportations de produits militaires relevait du Comité interministériel pour l'étude des exportations de matériel de guerre, qui dépendait du secrétariat général de la défense nationale.

M. Denis Badré, président, a indiqué que de nombreux rapports réalisés par le Sénat avaient traité de la structure et des difficultés du commerce extérieur français.

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 a décidé de proposer l'adoption de ces crédits.

Réunie le jeudi 25 novembre 2004, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et a **confirmé son avis favorable** sur les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi amendés.