



N° 258

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET  
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME V

**ÉCONOMIE, FINANCES et INDUSTRIE**

**COMMERCE EXTÉRIEUR**

PAR M. JEAN GAUBERT,

Député.

---

Voir le numéro : **256** (annexe **15**)

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — UN CONTEXTE INTERNATIONAL DIFFICILE PESE SUR NOTRE COMMERCE EXTERIEUR</b> .....	9
A. UNE REPRISE DES ECHANGES MONDIAUX FRAGILE ET LIMITEE .....	9
B. L'ÉVOLUTION HEURTEE DE NOTRE COMMERCE EXTERIEUR .....	9
<b>II. — LES MOYENS DU MINISTERE DU COMMERCE EXTERIEUR</b> .....	11
A. L'EVOLUTION DES CREDITS .....	11
B. LE RESEAU DE L'EXPANSION ECONOMIQUE.....	14
C. LES AUTRES DISPOSITIFS DE PROMOTION ET DE VEILLE.....	14
1. Les directions régionales du commerce extérieur.....	15
2. Le Centre français du commerce extérieur (CFCE).....	15
3. Ubifrance .....	16
<b>III. — EXPORTATIONS DE PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES : L'URGENCE D'UNE MOBILISATION COLLECTIVE</b> .....	17
A. LE REcul INQUIÉTANT DE NOTRE SOLDE AGRO-ALIMENTAIRE TRADUIT DES PERTES DE PARTS DE MARCHE A L'EXPORT .....	17
B. L'ENJEU DES EXPORTATIONS DE VINS ET SPIRITUEUX.....	20
C. LA NECESSITE D'UN SOUTIEN PUBLIC RENFORCE ET RENOVE .....	22
1. Un effort insuffisant de communication et de promotion .....	22
2. L'influence des questions sanitaires sur les échanges agro-alimentaires.....	23
3. La nécessité de définir une politique cohérente et ambitieuse au service de nos exportations agro-alimentaires .....	24
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25



MESDAMES, MESSIEURS,

L'ouverture internationale de notre économie est aujourd'hui une réalité qui nous est largement bénéfique. Quelques chiffres en attestent.

Entre 1990 et 2001, la part de notre production exportée est passée de 11 % à 16 %. Sur la même période, le taux de pénétration du marché français par les importations est passé de 10 % à 14 %. Cette tendance est, naturellement, encore plus nette pour ce qui concerne les produits manufacturés. En effet, entre 1978 et 2001, la part exportée de la production manufacturière française est passée de 24 % à 44 %. L'ouverture de notre économie s'est donc très sensiblement accrue au cours des années récentes. Elle reste dominée par les échanges avec les pays de l'Union européenne, d'où proviennent, en 2001, 59,4 % de nos importations et vers lesquels nous réalisons 60,7 % de nos exportations.

Les flux financiers reflètent la même internationalisation. Ainsi, l'investissement étranger en France a représenté près de 20 % de l'investissement intérieur en 2001 contre moins de 3 % avant 1986. Les flux d'investissements directs français à l'étranger ont progressé de manière comparable en passant de 30 milliards d'euros en 1990 à 92 milliards d'euros en 2001. En 2000, la France s'est située au troisième rang mondial pour le stock d'investissements directs à l'étranger et au septième en ce qui concerne le stock d'investissements étrangers reçus.

En outre, en l'espace de 15 ans, la France est passée d'une balance courante qui apparaissait comme structurellement déficitaire à une balance courante qui est structurellement positive. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat. Les échanges de services, en premier lieu, ont dégagé un excédent qui a cru de manière quasi

continue sur toute la période, pour l'essentiel grâce au tourisme. La politique de désinflation compétitive, et les efforts de productivité, en second lieu, ont permis à nos entreprises de gagner en compétitivité sur toute cette période. En troisième lieu, le solde des revenus enregistre un excédent depuis 1997 en raison notamment de la progression des revenus tirés des investissements directs à l'étranger. Enfin, en sens inverse, le solde des transferts se dégrade progressivement avec les transferts réalisés au profit des Communautés européennes, et ceux liés aux acquisitions d'entreprises à l'étranger.

Aujourd'hui, 5 millions d'emplois (soit 22 % de la population active) sont liés directement ou indirectement à l'activité exportatrice, parmi lesquels un grand nombre d'emplois qualifiés. Du point de vue de l'emploi, l'effet net de l'ouverture internationale est, en outre, positif. Par la méthode dite des « balances en emplois », on évalue ainsi que les échanges internationaux ont contribué en France à créer 500 000 emplois de plus qu'ils n'en ont détruits.

Naturellement, ce solde global dissimule d'importantes disparités sectorielles et régionales. Le commerce extérieur affecte, en outre, la structure de l'emploi et profite donc très inégalement à nos concitoyens. Il légitime donc des actions de redistribution et d'accompagnement des mutations industrielles.

Toutefois, l'ouverture internationale profite à notre économie d'ensemble et est aujourd'hui un fait qui n'est plus susceptible d'être remis en cause. Il appartient donc aujourd'hui aux pouvoirs publics d'organiser de manière volontariste cette insertion internationale de l'économie française, pour laquelle les services du commerce extérieur en France et à l'étranger jouent, bien évidemment, un rôle éminent.

C'est pourquoi, au début de cette nouvelle législature, il convient de rendre hommage à l'action du précédent Gouvernement en matière de commerce extérieur. En quelques années, les services du commerce extérieur ont, en effet, été profondément modernisés. Cette modernisation a été conduite dans le cadre d'une démarche budgétaire innovante, reposant sur un contrat d'objectifs pluriannuel et sur le regroupement des crédits en une dotation globale contractuelle. Parallèlement à ces innovations administratives, la direction des relations économiques extérieures a très sensiblement amélioré la qualité du service rendu à ses usagers et clients. Tous les professionnels questionnés par votre rapporteur ont unanimement souligné ce fait et leurs analyses subjectives sont confirmées par la certification des prestations d'appui au développement international des entreprises françaises selon le référentiel ISO 9001, intervenue pour l'ensemble du réseau extérieur à l'été 2002, au terme d'une démarche qualité engagée en septembre 1999.

Votre rapporteur tient donc à rendre solennellement hommage à l'action de M. François Huwart, secrétaire d'Etat au commerce extérieur, qui a conduit cette modernisation avec compétence et énergie ainsi qu'à celle de l'ensemble des personnels concernés placés sous l'autorité du directeur des relations économiques extérieures, M. Jean-François Stoll.

Il ne retrouve malheureusement pas aujourd'hui le même volontarisme dans l'action des pouvoirs publics. Le dynamisme personnel de M. François Loos, ministre délégué au commerce extérieur, ne compense pas en effet le fait que son secteur de compétence ne figure manifestement pas parmi les priorités de la nouvelle majorité. Le projet de loi de finances pour 2003 marque, en effet, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, un recul de près de 3 % des moyens alloués au commerce extérieur par rapport à la loi de finances pour 2002.

En outre, des organismes, dont l'action est importante en matière de commerce extérieur mais qui sont financés par d'autres budgets que celui du commerce extérieur, voient également leurs moyens reculer très sensiblement. Votre rapporteur, qui a choisi, cette année, d'étudier de manière plus approfondie les exportations de produits agro-alimentaires, estime notamment que la très vive diminution des moyens alloués aux offices nationaux interprofessionnels dans le projet de budget du ministère de l'agriculture pour 2003 sera préjudiciable au développement de nos exportations.

Toutefois, le projet de budget pour 2003 marque une année de transition puisque c'est, en réalité, la renégociation du contrat d'objectifs pluriannuel de la direction des relations économiques extérieures au cours des mois à venir qui révélera l'engagement de la nouvelle majorité en faveur du commerce extérieur. Votre rapporteur ne peut donc, en l'état, vous appeler à adopter les crédits du commerce extérieur pour 2003 et attend du Gouvernement des précisions quant à cette renégociation.



## **I. — UN CONTEXTE INTERNATIONAL DIFFICILE PESE SUR NOTRE COMMERCE EXTERIEUR**

### **A. UNE REPRISE DES ECHANGES MONDIAUX FRAGILE ET LIMITEE**

Tout en subissant en 2001 la contraction la plus forte des vingt dernières années, le commerce mondial s'est stabilisé en fin d'année dernière, grâce notamment au dynamisme de la demande américaine et asiatique, avant d'amorcer, sur le début de l'année 2002, un modeste mouvement de reprise. Le redressement devrait s'intensifier au deuxième trimestre en lien avec la progression spectaculaire des importations américaines. Celle-ci apparaît toutefois peu soutenable puisqu'elle entraîne une nouvelle dégradation de la balance commerciale américaine.

Les perspectives d'activité des diverses zones géographiques semblent, en outre, modestes. Ainsi, la croissance japonaise devrait être à nouveau négative au deuxième trimestre 2002, la consommation privée, pilier essentiel de la croissance nipponne sur le passé récent, ne venant plus soutenir l'activité. La croissance des importations du Japon serait, dans ce contexte, nulle.

Dans la zone euro, les principaux pays, à l'exception de l'Espagne, ont connu une contraction de leur activité à la fin de l'année 2001 et la reprise devrait être très modérée en 2002. Après une progression modeste au premier trimestre (+ 0,3 %), le rythme de croissance de l'activité ne devrait pas dépasser un demi point au deuxième trimestre.

Les principales zones émergentes restent caractérisées par une situation contrastée au début de l'année 2002, avec une reprise de l'activité en Asie et une poursuite de la détérioration en Amérique Latine où seul le Brésil a vu son activité se redresser au premier trimestre. Enfin, l'activité a continué de ralentir dans les économies d'Europe centrale et orientale au premier trimestre. Les taux de croissance enregistrés dans ces pays, la Pologne mise à part, n'en restent pas moins soutenus et l'amélioration des perspectives d'activité en Hongrie et en République Tchèque depuis le début de l'année 2002 suggère un raffermissement de l'activité au deuxième trimestre.

### **B. L'ÉVOLUTION HEURTEE DE NOTRE COMMERCE EXTERIEUR**

La demande mondiale adressée à la France a particulièrement bien résisté à la dégradation de l'environnement international en 2001 avec une progression de près de 1 %. Elle devrait toutefois connaître à l'inverse une reprise moins marquée en 2002. Ceci s'explique essentiellement par la forte contraction des importations de biens par l'Allemagne au premier trimestre. Ainsi, au deuxième trimestre, la croissance de la demande mondiale adressée à la France se rapproche de celle du commerce mondial.

Début 2002, la reprise des échanges de la France est donc heurtée, reflétant les incertitudes liées au redémarrage de l'activité mondiale. Au premier semestre 2002, nos exportations sont quasiment stables (- 0,3 % par rapport au semestre précédent) tandis que nos importations fléchissent (- 1,8 %). Au total, l'excédent commercial s'établit à 6,2 milliards d'euros contre 3,7 milliards d'euros le semestre précédent.

D'un point de vue sectoriel, si les ventes de produits agro-alimentaires, que votre rapporteur étudie plus en détail ci-après, et de biens de consommation sont relativement soutenues, les échanges de biens intermédiaires et de biens d'équipement tardent à se redresser, contrairement aux schémas usuels de reprise.

D'un point de vue géographique, le repli des échanges a été surtout significatif, en 2001, avec les Etats-Unis et nos partenaires de l'Union européenne alors que les flux commerciaux avec les pays émergents ont mieux résisté. De façon presque symétrique, au premier trimestre 2002, le redémarrage de nos ventes s'est d'abord engagé avec les Etats-Unis et l'Europe puis s'est épuisé au deuxième trimestre.

Ainsi, nos ventes à l'Union européenne, en net repli au dernier trimestre 2001, se sont redressées au premier trimestre 2002 mais ne progressent plus que faiblement au deuxième. Cette reprise de nos échanges en dents de scie, plus lente que prévue, est sensible vis-à-vis de la plupart de nos partenaires européens. Seules les exportations vers le Royaume-Uni, soutenues par les ventes du secteur aéronautique et spatial, font preuve d'une certaine vigueur (+ 5,2 %). En revanche, nos ventes outre-Rhin pâtissent de la mauvaise conjoncture allemande.

De même, si au premier trimestre 2002, le raffermissement de la croissance américaine a permis un redressement de nos exportations vers les Etats-Unis (+ 2,7 %), le ralentissement américain au deuxième trimestre s'est accompagné d'une nouvelle contraction de nos échanges bilatéraux. En effet, les ventes de produits agro-alimentaires et de biens de consommation, à l'origine du rebond des exportations au premier trimestre, ralentissent fortement le trimestre suivant alors que le repli des ventes de biens d'équipement et de biens intermédiaires se poursuit. Au total, au premier semestre 2002, les échanges avec les Etats-Unis accusent une baisse significative.

Enfin, la situation vis-à-vis des pays émergents est relativement contrastée. La croissance de nos échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale (+ 5,0 % à l'exportation, + 6,6 % à l'importation) est forte. Les échanges avec les pays de l'ASEAN sont quasiment stables mais ils sont loin des rythmes observés au début 2001. En revanche, les flux commerciaux avec la Chine, principalement les exportations de produits de la construction navale et aéronautique, ainsi que ceux avec les pays d'Amérique du sud (Brésil, Chili, Argentine) s'effondrent.

## II. — LES MOYENS DU MINISTÈRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

### A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Le budget du commerce extérieur connaît, cette année, une évolution contrastée. En dépenses ordinaires et autorisations de programme, le budget proposé pour 2003 est, en effet, en progression de plus de 3 %. En revanche, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, c'est-à-dire en crédits réellement susceptibles d'être dépensés en 2003, les moyens pour 2003 reculent de près de 3 %.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits du commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 2003.

### CRÉDITS RELATIFS AU COMMERCE EXTÉRIEUR ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE Dépenses ordinaires et dépenses en capital

(en milliers d'euros)

Nature des crédits	LFI 2002	PLF 2003	2003/2002 (en %)
<b>TITRE III</b>			
<b>Moyens des services</b>			
Chapitre 31-10.- Dépenses de personnel des services sous contrat d'objectifs et de moyens			
<i>Article 81.- Service de l'expansion économique à l'étranger : rémunérations principales.....</i>	94 047	92 376	- 1,77
<i>Article 82.- Directions régionales du commerce extérieur : rémunérations principales.....</i>	3 472	3 301	- 4,9
<i>Article 84.- Service de l'expansion économique à l'étranger : cotisations sociales – part de l'État.....</i>	6 083	6 116	+ 0,54
<i>Article 85.- Service de l'expansion économique à l'étranger : prestations sociales obligatoires versées par l'État.....</i>	177	240	+ 35,59
Chapitre 31-94.- Indemnités et allocations diverses			
<i>Article 81.- Service de l'expansion économique à l'étranger.....</i>	4 303	4 342	+ 0,91
<i>Article 82.- Directions régionales du commerce extérieur.....</i>	1 378	1 703	+ 23,58
Chapitre 33-92.- Autres dépenses d'action sociale			
<i>Article 82.- Directions régionales du commerce extérieur.....</i>	1 147	1 147	-
Chapitre 37-07.- Services pour l'appui aux relations économiques extérieures : dépenses diverses			
<i>Article 81.- Service de l'expansion économique à l'étranger : dépenses des postes à l'étranger.....</i>	42 713	42 758	+ 1,37
<i>Article 82.- Directions régionales du commerce extérieur : crédits déconcentrés.....</i>	1 829	1 829	-
<i>Article 84.- Service de l'expansion économique à l'étranger : crédits non déconcentrés.....</i>	14 691	15 490	+ 5,44
<i>Article 85.- Directions régionales du commerce extérieur : crédits non déconcentrés.....</i>	152	152	-

Nature des crédits	LFI 2002	PLF 2003	2003/2002 (en %)
Chapitre 37-91.- Frais de justice et réparations civiles <i>Article 81.- Service de l'expansion économique à l'étranger</i> .....	15	15	-
<b>Total : Dotation globale contractuelle</b>	<b>170 007</b>	<b>169 469</b>	<b>- 0,31</b>
Chapitre 37-01.- Rémunérations pour services rendus <i>Article 20.- Remboursements à Natexis Banque</i> .....	3 800	3 790	- 0,26
<i>Article 30.- Remboursements à l'Agence française de développement</i> .....	1 680	1 680	-
Chapitre 37-75.- Travaux de recensement, enquêtes statistiques et études économiques <i>Article 83.- Évaluations préalables d'opérations d'exportation</i> .....	300	0	- 100
<b>Total : Titre III</b>	<b>175 787</b>	<b>174 939</b>	<b>- 0,48</b>
<b>Titre IV</b>			
<b>Interventions publiques</b>			
Chapitre 41-10.- Subventions à des organismes publics et internationaux <i>Article 20.- Expositions internationales</i> .....	0	0	-
Chapitre 44-84.- Subventions pour le développement des relations économiques extérieures <i>Article 10.- Centre français du commerce extérieur</i> .....	20 276	20 000	- 3,58
<i>Article 20 : Ubifrance (nouveau)</i> .....	-	19 849	-
<i>Article 21.- Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) – Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM)</i> .....	19 573	supprimé	- 100
<i>Article 30.- Bureau international des tarifs douaniers de Bruxelles</i> .....	97	97	-
<i>Article 40.- Bureau international des expositions</i> .....	13	13	-
<i>Article 50.- Projets de développement économique</i> .....	0	0	-
<i>Article 60.- Agence française pour les investissements internationaux</i> .....	4 589	4 609	- 0,43
Chapitre 44-97.- Participation de l'État au service d'emprunts à caractère économique <i>Article 30.- Établissements financiers et assimilés (bonifications d'intérêts)</i> .....	0	0	-
<b>Total : Titre IV</b>	<b>44 548</b>	<b>44 568</b>	<b>- 0,04</b>
<b>Total : Titre III + Titre IV</b>	<b>220 335</b>	<b>219 507</b>	<b>- 0,37</b>
<b>Titre V</b>			
<b>Investissements exécutés par l'Etat</b>			
Chapitre 57-90.- Équipements administratifs et techniques <i>Article 81.- Services de l'expansion économique à l'étranger</i>			
<i>AP</i> .....	2 287	0	- 100
<i>CP</i> .....	2 287	0	- 100
<b>Titre VI</b>			
<b>Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>			
Chapitre 64-00.- Interventions en faveur des petites et moyennes entreprises <i>Article 30.- Contrats de plan État-régions-Aide au commerce extérieur</i>			
<i>AP</i> .....	9 451	9 450	- 0,01
<i>CP</i> .....	5 335	5 620	+ 5,34
<i>Article 40.- Aide au développement d'implantations commerciales et industrielles à l'étranger</i>			
<i>AP</i> .....	0	0	-
<i>CP</i> .....	0	0	-

Nature des crédits	LFI 2002	PLF 2003	2003/2002 (en %)
Chapitre 68-00.- Aide extérieure			
<i>Article 10.- Dons aux États étrangers</i>			
AP.....	7 620	17 000	+ 123
CP.....	25 920	20 000	- 22,84
<b>TOTAL BUDGET Economie, finances et industrie (DO + AP)</b>	<b>239 693</b>	<b>245 957</b>	<b>+ 2,61</b>
<b>TOTAL BUDGET Economie, finances et industrie (DO + CP)</b>	<b>253 877</b>	<b>245 127</b>	<b>- 3,44</b>
<b>BUDGET DES CHARGES COMMUNES</b>			
<b>Titre I</b>			
<b>Dette publique</b>			
Chapitre 14-01.- Garanties diverses			
<i>Article 70.- Garanties afférentes à l'exportation.....</i>	57 930	61 000	+ 5,3
<i>Dont : assurance prospection.....</i>	27 400	31 000	+ 13,1
<i>risque économique.....</i>	30 490	30 000	- 1,61
<b>COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR</b>			
CST 903-07 : Prêts du Trésor aux États étrangers et à l'Agence française de développement			
AP.....	0	0	-
CP.....	163 120	155 000	- 4,98
<b>TOTAL DU BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR</b>			
<b>Économie, finances et industrie + charges communes + CST (DO + AP)</b>	<b>297 623</b>	<b>306 957</b>	<b>+ 3,13</b>
<b>Économie, finances et industrie + charges communes + CST (DO + CP)</b>	<b>474 927</b>	<b>461 127</b>	<b>- 2,9</b>

Les crédits inscrits au titre III reculent donc de 0,48 % par rapport à la loi de finances pour 2002. Cette évolution découle de celle des moyens alloués au titre de la dotation globale contractuelle qui diminuent de 0,31 % après une augmentation sensible en 2002 (+ 3,51 %) qui correspondait, pour l'essentiel, à l'accroissement de la charge des indemnités de résidence, notamment en raison de l'évolution des taux de change.

Les crédits inscrits au titre IV, qui regroupe les subventions allouées au Centre français du commerce extérieur, à l'Agence française pour les investissements internationaux et à Ubifrance, sont presque stables.

Les dépenses d'investissement pour l'équipement des services de l'expansion économique à l'étranger, qui correspondent à des crédits inscrits au titre V, sont réduites à zéro. Cette évolution préoccupante n'est toutefois que d'une ampleur limitée puisque ces dépenses ne se montaient qu'à 2,29 millions d'euros en autorisations de programme comme en crédits de paiement en 2002.

C'est donc la variation des crédits inscrits au titre VI qui explique l'évolution d'ensemble du budget. On constate en effet que les crédits de paiement finançant la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions dans le domaine du commerce extérieur progressent de 5,33 %. Parallèlement, les crédits correspondants aux dons aux Etats étrangers évoluent d'une manière divergente en autorisations de

programme, qui bondissent de 7,62 à 17 millions d'euros, et en crédits de paiement, qui reculent de près de 23 % à 20 millions d'euros.

Au total, le budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie affecté au commerce extérieur recule donc de près de 3,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et progresse de 2,6 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme. On se souvient que, l'année dernière, il progressait, à périmètre constant, de 7,2 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 6,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Enfin, alors que les crédits finançant des garanties afférentes à l'exportation, inscrits au budget des charges communes, progressent de 5,3 %, les crédits de paiement finançant des prêts du Trésor aux Etats étrangers et à l'Agence française de développement, inscrits au compte spécial du Trésor 903-07, reculent de près de 5 %.

## **B. LE RESEAU DE L'EXPANSION ECONOMIQUE**

La direction des relations économiques extérieures (DREE) dispose de 1 923 agents à l'étranger dont 834 agents de droit local. Ce réseau fait l'objet d'évolutions permanentes pour tenir compte des besoins des entreprises et des transformations économiques et politiques.

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

Depuis 2000, l'ampleur des redéploiements géographiques est moindre. En 2001, des réorganisations des réseaux aux Etats-Unis et en Afrique sont toutefois intervenues. Les évolutions les plus récentes sont gouvernées par la volonté de faire émerger des fonctionnements en réseaux sur des bases géographiques (par exemple, avec un réseau pour l'Afrique orientale regroupant les missions au Kenya, en Ouganda, en Ethiopie et au Soudan) ou sectorielles. C'est dans cette démarche, qui vise à renforcer les capacités de la DREE en matière d'information économique sur des secteurs stratégiques, que s'inscrit le renforcement des moyens en personnel des missions économiques jouant un rôle central au sein des réseaux sectoriels notamment par l'accueil de spécialistes, jeunes collaborateurs recrutés en fonction de leurs compétences, experts d'autres administrations ou recrutés locaux de haut niveau.

## **C. LES AUTRES DISPOSITIFS DE PROMOTION ET DE VEILLE**

L'action des missions économiques à l'étranger est complémentaire de celle conduite, en France, par les directions régionales du commerce extérieur. En outre, divers organismes placés sous la tutelle du ministère du commerce extérieur jouent également un rôle important.

## 1. Les directions régionales du commerce extérieur

Il existe 23 directions régionales du commerce extérieur qui ont pour missions principales de prospector de nouveaux exportateurs, d'informer et de conseiller les entreprises de toutes tailles, de gérer des aides à l'export notamment dans le cadre du volet commerce extérieur des contrats de plan et de coordonner les initiatives locales en matière de commerce extérieur.

### BILAN D'ACTIVITE DES DRCE

	1998	1999	2000	2001
Entretiens avec des entreprises	6 193	6 660	5 632	5 068
Fiches entreprises produites	7 847	8 865	4 892	4 144
Stock de fiches en fin d'année	11 157	15 616	21 497	25 222
Envoi de PME vers les missions économiques	827	1 198	1 674	1 172
Missions d'agents des missions économiques en région	591	468	348	313
Actions de communication sur le réseau	268	366	452	265
Entreprises prometteuses à l'international identifiées	-	2 300	2 627	2 248
Dossiers suivis de procédures	7 123	7 354	6 257	5 272

Source : ministère du commerce extérieur.

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'allouer 7,16 millions d'euros aux directions régionales du commerce extérieur contre 6,83 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002.

## 2. Le Centre français du commerce extérieur (CFCE)

Le Centre français du commerce extérieur a vocation à diffuser en direction des entreprises, de manière privilégiée mais non exclusive, l'information produite par le réseau des missions économiques. Ses missions ont été précisées dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens couvrant la période 2002-2005 qui distingue les activités de l'établissement relevant directement de sa mission publique (compte Etat), qui représentent aujourd'hui environ 80 % de l'activité et du chiffre d'affaires, et celles s'inscrivant dans le champ commercial et concurrentiel (compte propre) pour lesquelles la subvention de l'Etat a vocation à diminuer jusqu'à ce que l'équilibre économique soit atteint par une tarification au prix de revient complet.

En effet, le budget annuel du CFCE est couvert pour la moitié environ par une subvention annuelle du ministère du commerce extérieur (20 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003). Ce budget est également alimenté par des ressources provenant de différents ministères techniques, avec notamment une

subvention de 3 millions d'euros provenant du ministère de l'agriculture. Enfin, le solde provient de ressources propres, issues de produits financiers et de la vente de services.

D'importants efforts de maîtrise des dépenses courantes ont été réalisés notamment par la stabilisation des charges de personnel, qui constituent le principal poste de dépenses à environ 19 millions d'euros. Ainsi, depuis le plan social de 1997-1998 qui s'était traduit par près d'une centaine de départs, l'effectif du CFCE a été stabilisé autour de 360 emplois à équivalent temps plein. Les efforts de maîtrise des coûts n'ont toutefois pas permis d'enrayer la détérioration du résultat qui découle du recul des recettes commerciales.

### **3. Ubifrance**

Le regroupement de l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM) et du Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) au sein d'une structure unique de promotion internationale a été opéré en janvier 1997. La nouvelle association a pris, à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2001, le nom d'« Ubifrance - Agence française pour le développement international des entreprises ». Elle a pour mission de conduire des actions de promotion visant à préparer et à favoriser le développement international des entreprises françaises.

Ubifrance est financée par une subvention du ministère du commerce extérieur, que le projet de loi de finances pour 2003 fixe à 19,85 millions d'euros, et par des ressources propres issues de la participation des entreprises au financement, d'une part, des manifestations et actions de promotion et, d'autre part, de la procédure des coopérants en entreprise, forme civile du service national.

Avec la suspension du service national primitivement fixée à fin 2002 puis anticipée mi-2001, cette procédure a disparu pour être remplacée par celle du volontariat international, instituée par la loi du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils.

Or, les ressources propres d'Ubifrance issues de la procédure des coopérants en entreprises représentaient environ la moitié des ressources propres de cet organisme et permettaient de financer de nombreuses actions collectives au profit des entreprises exportatrices. La période de transition entre les systèmes de la coopération en entreprise dans le cadre du service national et du volontariat civil international a donc été difficile pour Ubifrance. L'essentiel des inquiétudes semble toutefois aujourd'hui dissipé au vu du succès de la procédure du volontariat international.

Il est à noter que la transition liée à la fin de la procédure des coopérations en entreprise n'a été qu'un élément de la profonde restructuration d'Ubifrance, liée, d'une part, à la mise en œuvre concrète de la fusion des équipes issues du CFME et de l'ACTIM et, d'autre part, au développement de nouveaux produits (promotion de l'image technologique de la France en liaison avec le ministère de l'industrie, mise en place sur internet d'une galerie virtuelle d'entreprises exportatrices appelée Firmafrance.com)

Les rapprochements opérationnels se poursuivent, en outre, entre Ubifrance et le CFCE. Leurs statuts respectifs prévoyant déjà que le directeur général du CFCE est vice-Président d'Ubifrance et que le président d'Ubifrance est membre de droit du conseil d'administration du CFCE, il a ainsi été convenu qu'à compter de cette année, les deux organismes s'efforceraient de se doter d'autres administrateurs communs. Par ailleurs, Ubifrance a adopté des structures sectorielles identiques à celles du CFCE et des équipes sectorielles communes ont été mises en place à titre expérimental. La même convergence est également recherchée pour la gestion du personnel et des équipements et pourrait être facilitée par le fait qu'une partie importante du personnel d'Ubifrance est constitué d'agents du CFCE mis à disposition. Un projet de regroupement immobilier, permettant d'offrir un lieu d'accueil unique aux entreprises exportatrices, s'inscrit dans la même logique.

### **III. — EXPORTATIONS DE PRODUITS AGRO-ALIMENTAIRES : L'URGENCE D'UNE MOBILISATION COLLECTIVE**

Votre rapporteur a choisi cette année d'étudier plus particulièrement les exportations de produits agro-alimentaires. Celles-ci ont représenté, en 2001, 11 % de nos exportations. Or, malgré des situations très diverses selon les filières qui justifieront sans doute que l'analyse de votre rapporteur soit prolongée ultérieurement, il apparaît, d'une manière générale, que le dynamisme de nos exportations agro-alimentaires est aujourd'hui menacé par le renforcement de la concurrence internationale. Votre rapporteur estime que cette situation justifie un renforcement et une rénovation du soutien public à l'export agro-alimentaire pour stimuler et organiser la mobilisation collective des professionnels.

#### **A. LE REcul INQUIÉTANT DE NOTRE SOLDE AGRO-ALIMENTAIRE TRADUIT DES PERTES DE PARTS DE MARCHÉ A L'EXPORT**

L'excédent agro-alimentaire français, en progression moyenne de 4 % par an sur les quinze dernières années, a connu son point haut en 1997 avec un solde annuel de 10,3 milliards d'euros. Ces trois dernières années, il se maintenait à des valeurs voisines de 9 milliards d'euros, mais l'année 2001 s'inscrit nettement en retrait avec un excédent de 7,5 milliards d'euros, en chute de 20 % par rapport à 2000, rejoignant ainsi le niveau de 1995.

Cette détérioration de notre solde agro-alimentaire résulte autant de l'augmentation de nos importations, assez constante depuis 1993, que de la récente contraction de nos exportations. Le taux de couverture chute à 126 %, soit un niveau largement inférieur aux taux observés ces dix dernières années.

Le tableau d'ensemble des évolutions sectorielles est tout aussi inquiétant. En effet, les résultats du commerce extérieur agro-alimentaire pour l'année 2001, que ce soit sur pays tiers ou sur l'Union européenne, sont d'autant plus décevants qu'on ne peut en attribuer la responsabilité à un seul secteur. Crises sanitaires, mauvaises récoltes céréalières et oléagineuses, morosité des ventes de vins et spiritueux, faiblesse de la campagne sucrière : rares sont les branches épargnées.

On distingue, au sein des échanges agro-alimentaires, les produits agricoles bruts et les produits issus des industries agro-alimentaires. Le recul de l'excédent agro-alimentaire concerne, d'abord, la branche des produits agricoles bruts, dont le solde perd 1,2 milliard d'euros pour se situer à 0,4 milliard d'euros, tandis que les produits des industries agro-alimentaires voient leur excédent reculer de 0,6 milliard d'euros, pour atteindre 7,1 milliards d'euros en 2001.

S'agissant des produits agricoles bruts, le solde sur 2001 n'est que faiblement positif et recule de 1,2 milliards d'euros en passant, en un an, de 1,6 milliard d'euros à 0,4 milliard d'euros. Les exportations, à 9,6 milliards d'euros, perdent 7 % de leur valeur et représentent 27 % des ventes agroalimentaires totales. Dans le même temps, les importations progressent de 6 % pour s'établir à 9,2 milliards d'euros. Le taux de couverture s'effondre à 104 %.

Les céréales, toujours en seconde place derrière les boissons, voient leur excédent reculer, de 3,8 milliards d'euros en 2000 à 3,4 milliards d'euros en 2001. Ces résultats proviennent d'une nette diminution (- 10 %) de nos exportations de blé, principale céréale exportée, en raison de la forte concurrence des blés de la Mer Noire, à laquelle s'ajoute, cette année, une baisse de 10 % de nos ventes de maïs.

Il convient de rappeler, en ce qui concerne les céréales, que le système des majorations mensuelles, qui répond à l'objectif légitime de garantir le revenu des producteurs, a des effets pervers en matière de commerce extérieur. Ce système, qui assure l'augmentation du prix au fil de la campagne, conduit en effet les céréaliers français à retarder la vente de leur production. Par voie de conséquence, les acheteurs doivent se tourner vers les importations pour satisfaire leurs besoins et, en fin de campagne, il est nécessaire d'exporter la production stockée jusqu'alors ce qui est souvent difficile.

La chute de l'excédent du poste oléagineux (hors soja) à 0,38 milliard d'euros en 2001 contre 0,5 milliard d'euros en 2000 résulte d'un déficit de récolte de nos graines de colza et de tournesol.

Quant au double poste des fruits et légumes frais, toujours déficitaire à - 1,3 milliard d'euros, la réduction de la production européenne, pour raisons climatiques, permet une progression de 8 % du chiffre d'affaires export, malgré une baisse de 5 % des volumes exportés.

Dans le domaine des produits des industries agroalimentaires (IAA), l'excédent se situe en 2001 à 7,1 milliards d'euros, contre 7,7 milliards d'euros en 2000. Les exportations, qui représentent 73 % des ventes agroalimentaires totales, déclinent en effet de 1,3 % en 2001 pour atteindre 26,5 milliards d'euros tandis que les importations progressent de 1,1 % à 19,4 milliards d'euros.

L'analyse par filière montre que les vins et spiritueux représentent toujours notre premier poste excédentaire, bien que leur solde chute de 3 %, s'établissant à 6,3 milliards d'euros, ceci principalement en raison de la contraction de nos ventes de champagne (- 13 % en valeur), notamment sur le marché américain. Nos ventes de spiritueux, en retrait de 3 % en valeur, perdent également des parts de marché sur

le Royaume-Uni et le Japon, même si les résultats sont satisfaisants sur les Etats-Unis, l'Allemagne et l'Espagne.

La seconde place pour les IAA reste occupée par les produits laitiers, dont le solde s'accroît modestement de 3 % pour se situer à 2,1 milliards d'euros, dans un contexte de forte volatilité des cours mondiaux (brusque dégradation des cours en milieu d'année). Les exportations, à 4,3 milliards d'euros, progressent nettement vers le sud de l'Union européenne, mais ralentissent de 7 % vers les pays tiers (perte des marchés irakien et cubain).

Le secteur viande et animaux, très marqué par les crises sanitaires successives (ESB, fièvre aphteuse, peste porcine), poursuit le recul entamé en 2000 : l'excédent des bovins et viandes bovines s'effondre à 0,64 milliard d'euros (contre 1,05 milliard d'euros en 2000) ; les ventes de viande porcine, soutenues sur l'Union européenne (+ 11 % en volume) chutent brutalement sur pays tiers (- 60 %) notamment en raison de la fermeture des marchés japonais et coréens à la suite des crises sanitaires qu'a connues notre pays ; les viandes de volailles, malgré la crise que traverse le secteur, bénéficient des reports de consommation des autres viandes et voient leurs ventes se maintenir à 1,2 milliards d'euros.

Enfin le poste sucre, en quatrième position pour les IAA, voit son excédent chuter à 1 milliard d'euros (soit - 8 %), en raison de la contraction de notre production sucrière et de nos exportations (- 7 % en valeur).

Quant aux grands postes déficitaires de notre balance agro-alimentaire, on observe une nette détérioration des déficits des produits de la mer (à - 2,3 milliards d'euros contre - 2 milliards d'euros en 2000), des tabacs (à - 1,5 milliard d'euros contre - 1,2 milliard d'euros) et du soja (- 1,2 milliard d'euros contre - 1 milliard d'euros), mais une amélioration sensible sur le poste du café (- 0,46 milliard d'euros contre - 0,59 milliard d'euros) qui s'explique malheureusement par l'effondrement des cours mondiaux qui a durement frappé les pays producteurs.

Sur le plan géographique, l'excédent enregistré en 2001 avec nos partenaires de l'Union européenne continue de se détériorer, sur des secteurs traditionnellement forts comme les vins, les céréales ou les viandes bovines, passant de 6,5 milliards d'euros en 2000 à 5,6 milliards d'euros en 2001 (soit - 14 %). Dans le même temps, le solde vis-à-vis des pays tiers s'inscrit lui aussi, ce qui est nouveau, à la baisse, avec une chute sévère de 2,8 milliards d'euros à 1,9 milliard d'euros (soit - 32 %).

Les exportations françaises vers l'Union européenne, en légère baisse de 2,2 %, ont totalisé 25,7 milliards d'euros fin 2001 et représentent ainsi 71 % de nos ventes mondiales. Parallèlement, les importations en provenance de cette zone poursuivent leur progression pour atteindre 20,1 milliards d'euros en 2001 (soit + 1,7 %). Par ailleurs, on constate que la tendance de fond au recul de nos parts de marché se poursuit sur l'ensemble de l'Union européenne, même sur des destinations où nos ventes restent bien orientées.

Le Royaume-Uni devient en 2001 notre premier excédent mondial, avec un solde de 2,37 milliards d'euros, en hausse de 16 %, et notre troisième client mondial

(4,1 milliards d'euros de ventes, soit + 2,5 %) ; mais ces bons résultats masquent la perte de 0,6 points de parts de marché (12,0 % contre 12,6 % en 2000). L'Allemagne reste de loin notre premier client mondial (chiffre d'affaires de 5,4 milliards d'euros, soit - 2,5 %), même si notre excédent s'y infléchit à 2,23 milliards d'euros (contre 2,5 milliards d'euros en 2000) et que nos parts de marché glissent de 11,4 % à 10,8 %. En troisième position vient le Benelux avec 4,3 milliards d'euros d'exportations (soit - 4,5 %). On relève également la forte contraction de nos ventes sur le marché italien (- 8,3 %) : avec 3,9 milliards d'euros de chiffre d'affaires, l'Italie glisse en quatrième position de nos clients, et nous y perdons notre place de premier fournisseur au profit de l'Allemagne.

Parallèlement, notre déficit avec les Pays-Bas s'est significativement creusé, passant en un an de - 1,8 milliard d'euros à - 2,0 milliards d'euros.

Vis-à-vis des pays tiers, l'année 2001 marque une rupture dans la tendance à la hausse de l'excédent observée depuis 1997 : le solde n'atteint, pour 2001, que 1,9 milliard d'euros contre 2,8 milliards d'euros en 2000. Nos exportations régressent de 4,6 % pour se situer à 10,4 milliards d'euros, en raison notamment du recul de nos ventes en produits de grandes cultures (livraisons de céréales et d'oléagineux en chute respective de 21 % et 61 %), alors que nos achats, à 8,5 milliards d'euros, s'accroissent de 4,9 %, en particulier dans le secteur des fèves (+ 113 %) et tourteaux (+ 17 %) de soja, produits de substitution des farines animales.

Nos premiers clients sur pays tiers restent les Etats-Unis (chiffre d'affaires de 2,08 milliards d'euros, en baisse de 1,7 %), avec qui notre excédent cesse sa progression pour se maintenir à 1,41 milliard d'euros, suivis de la Suisse (1,01 milliard d'euros d'exportations, soit une hausse de 5,5 %) et du Japon (0,97 milliard d'euros, soit une chute de 3,7 %, en raison principale du blocage de nos ventes de viandes porcines). Nos échanges avec l'Afrique du Nord, le Proche et Moyen Orient et la Russie ont également enregistré un important recul de chiffre d'affaires (respectivement - 15 %, - 13 % et - 12 %). Ainsi et à titre d'exemple, notre déficit avec le Maroc se creuse, passant de - 0,12 milliard d'euros en 2000 à - 0,28 milliard d'euros en 2001. De même, notre principal déficit sur pays tiers, avec le Brésil, s'aggrave à nouveau pour atteindre - 1,15 milliard d'euros en 2001, du fait d'importations en forte augmentation (1,24 milliard d'euros en 2001, soit + 23 %). Il convient de rappeler que nous importons du Brésil de grandes quantités de soja, que ce pays produit sans recours aux organismes génétiquement modifiés à la différence des autres grands producteurs, comme les Etats-Unis.

## **B. L'ENJEU DES EXPORTATIONS DE VINS ET SPIRITUEUX**

Plus que jamais, le secteur des boissons, vins et spiritueux en tête, tire nos échanges agro-alimentaires, concentrant le quart de notre chiffre d'affaires export toutes destinations confondues, la proportion atteignant même 40 % si l'on se limite aux ventes sur pays tiers.

Les résultats sont encore plus significatifs quand on observe le solde de nos échanges : notre excédent agro-alimentaire de 7,5 milliards d'euros chute à

0,5 milliard d'euros hors boissons. Plus encore, vers les pays tiers c'est-à-dire hors Union européenne, l'excédent de 1,9 milliard d'euros devient, hors boissons, un déficit de - 1,9 milliard d'euros. Notre commerce extérieur agro-alimentaire hors Union européenne est donc d'une grande fragilité que masquent les performances du secteur des vins et spiritueux.

Or, si en 2002, le secteur des vins et spiritueux restera le point fort du commerce extérieur agro-alimentaire français, ce résultat satisfaisant ne peut faire oublier la concurrence croissante des vins du Nouveau-Monde (Argentine, Chili, Nouvelle-Zélande, Australie, Afrique du Sud, Etats-Unis). Entre 1988 et 1998, la part du marché mondial en volume de ces pays est, en effet, passée de 3 à 14 %.

Cette émergence d'une concurrence nouvelle, puissamment organisée en termes de communication et de marketing avec des opérateurs d'une taille très supérieure aux entreprises françaises du secteur, survient, en outre, dans un contexte de déplacement du marché puisque les tendances de long terme laissent penser que la demande des pays traditionnellement consommateurs a vocation à continuer de reculer pour être relayée par l'émergence de nouveaux marchés. Il est donc vital pour notre filière vitivinicole et pour l'ensemble de notre commerce extérieur que les vins et spiritueux français soient présents sur ces marchés émergents. Cela est d'autant plus nécessaire que la pérennité de la position hégémonique des vins français sur notre marché domestique n'est pas garantie à moyen terme.

Nous bénéficions de formidables atouts pour y parvenir. Ils ne suffiront toutefois pas si nous ne savons pas les valoriser. Or, beaucoup des professionnels français du secteur ont trop longtemps vécu en considérant que leurs succès à l'exportation étaient acquis. Ce n'est clairement plus le cas. Une prise de conscience collective est en cours et doit être accélérée par l'action des pouvoirs publics.

Des mutations de grande ampleur sont en effet nécessaires. Il convient, en premier lieu, de communiquer davantage et mieux. Or, de ce point de vue, la filière vitivinicole française, handicapée par son extraordinaire émiettement économique (seules cinq entreprises sur plusieurs dizaines de milliers ont un chiffre d'affaires supérieur à 150 millions d'euros) ne pourra réagir que sous l'impulsion des pouvoirs publics.

De même, il convient de noter que l'ancrage de nos productions dans un terroir, garanti par le mécanisme des appellations d'origines contrôlées, qui assure leur qualité et répond aux attentes des consommateurs les plus exigeants constitue une force sur notre marché domestique mais peut constituer, paradoxalement, une faiblesse auprès des nouveaux consommateurs des marchés émergents. En effet, ceux-ci désirent disposer de produits homogènes aux caractéristiques standardisés et constantes tout au long de l'année et d'une année sur l'autre. La mise sur le marché de tels produits, qui, dans le secteur des spécialités fromagères, a été notamment le fait d'entreprises comme Bongrain, est donc complémentaire d'une présence forte sur des niches plus étroites à laquelle ne doit pas se résumer le positionnement commercial de notre filière faute de laisser aux producteurs étrangers le marché des produits de masse.

### **C. LA NECESSITE D'UN SOUTIEN PUBLIC RENFORCE ET RENOVE**

L'exemple du secteur des vins et spiritueux est celui qui fait apparaître le plus clairement la nécessité d'une action publique forte dans le domaine des exportations agro-alimentaires. La situation est toutefois similaire dans d'autres filières.

D'une manière générale, il convient de rompre clairement avec un certain soutien honteux des exportations agro-alimentaires né du discours stigmatisant l'aide publique des pays développés à l'agriculture en raison de ses conséquences sur les économies des pays du Sud. Il apparaît, en effet, aujourd'hui de manière incontestable que l'éventuelle réduction de notre action publique dans le secteur agricole aurait malheureusement pour seule conséquence, dans les pays en voie de développement, de permettre une hégémonie complète des exportations américaines.

En effet, alors que l'Europe s'interroge sur l'avenir de la politique agricole commune, les Etats-Unis renforcent résolument leur soutien public à l'agriculture. La nouvelle loi d'orientation agricole américaine, adoptée au début du mois de mai 2002, confirme ainsi l'orientation très interventionniste de la politique agricole américaine en prévoyant notamment une augmentation substantielle des soutiens financiers accordés aux grandes cultures, une augmentation des mesures de soutien ayant un effet sur la production, l'extension des programmes de soutien aux produits laitiers et au sucre et un renforcement du soutien public à l'export et à la recherche. La dépense prévue est de 15 à 20 milliards de dollars par an pour les seules productions végétales. L'augmentation des soutiens sera de l'ordre de + 70 % à + 80 % au cours des 6 prochaines années.

En outre, il convient de rappeler qu'aux soutiens fédéraux, s'ajoutent des dispositifs mis en place par les différents Etats. Il a, par exemple, été fait état à votre rapporteur de l'existence d'un dispositif financé par l'Etat de Californie pour soutenir les entreprises exportatrices de vins en prenant en charge certains de leurs frais, comparable à un mécanisme abandonné par la France sous la pression des autorités communautaires.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les exportations agro-alimentaires françaises sont rarement en concurrence avec les productions des pays en développement compte tenu de notre spécialisation dans des filières, comme les vins et spiritueux ou les viandes, qui y sont marginales.

En conclusion, la nécessité d'un soutien public fort de nos exportations agro-alimentaires apparaît peu contestable. Or, votre rapporteur a été frappé par la faiblesse des moyens dégagés pour des opérations relevant spécifiquement du commerce extérieur au regard du volume global des soutiens publics à l'agriculture.

#### **1. Un effort insuffisant de communication et de promotion**

Les moyens disponibles pour des actions de communication et de promotion des produits français à l'export paraissent ainsi trop modestes. De ce point de vue, le projet de loi de finances pour 2003 est, d'ailleurs, particulièrement

préoccupant en raison de la réduction des moyens alloués aux offices nationaux interprofessionnels, dont le rôle à l'export est déterminant directement ou par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (Sopexa), société anonyme fonctionnant comme une coopérative de moyens en matière de promotion et de marketing des produits agro-alimentaires français en France et à l'étranger. En effet, le projet de loi de finances propose une réduction de 15 % des dotations allouées aux offices agricoles qui se traduira mécaniquement par une réduction plus importante des actions de promotion qu'ils financent, qui à la différence de dépenses fixes, comme les frais de personnel, font office de variables d'ajustement budgétaire.

En outre, parallèlement à la réduction drastique des moyens des offices, les moyens directement alloués par le ministère de l'agriculture aux actions de promotion, qui correspondent, pour l'essentiel, à la subvention de fonctionnement versée à la Sopexa, stagnent. Les moyens ne sont donc pas donnés pour la relance d'une politique de promotion d'ensemble de l'image agroalimentaire de la France, récemment suggérée par un groupe de travail présidé par M. Dominique Chardon, président de la Sopexa et comparable à l'action entreprise conjointement par les ministères du commerce extérieur et de l'industrie en matière de promotion de l'image technologique de la France.

## **2. L'influence des questions sanitaires sur les échanges agro-alimentaires**

Parallèlement au manque de moyens alloués aux actions de communication et de promotion, votre rapporteur a également été frappé par la modestie des ressources disponibles pour le traitement des questions sanitaires liées au commerce extérieur. Chacun sait, en effet, que les règles sanitaires jouent, dans le domaine des échanges agro-alimentaires, un rôle aussi important que les normes dans celui des échanges industriels, des préoccupations protectionnistes pouvant se dissimuler, dans l'un comme dans l'autre cas, derrière un souci affiché de protection du consommateur.

Aujourd'hui, toute crise sanitaire conduit ainsi presque mécaniquement à l'arrêt temporaire des exportations. Dans la mesure où le risque sanitaire est maîtrisé, il appartient aux pouvoirs publics de veiller à ce que l'interruption des échanges soit la plus brève possible, ce qu'eux seuls peuvent faire par des démarches auprès des autorités des pays importateurs. Or, les difficultés récemment rencontrées par la filière porcine pour reprendre ses exportations, en particulier vers le Japon, ont récemment alimenté une critique très vive de l'action de l'Etat dans le traitement des questions sanitaires liées au commerce extérieur. Plusieurs professionnels rencontrés par votre rapporteur ont ainsi regretté le manque de moyens des services de l'Etat compétents, c'est-à-dire essentiellement de la mission de coordination sanitaire internationale du ministère de l'agriculture. Votre rapporteur a effectivement été surpris de constater que seule une poignée de fonctionnaires travaillait sur ces questions, effectif très insuffisant dès qu'une et a fortiori plusieurs crises sanitaires surviennent. Il regrette donc que des solutions n'aient pas été dégagées pour renforcer ponctuellement, en tant que de besoin, les

moyens de cette structure, ce qui lui permettrait de faire face aux situations exceptionnelles.

Il faut toutefois noter également que la construction du marché intérieur européen, en transférant au niveau communautaire l'essentiel des décisions relatives aux importations de produits issus de pays tiers, a considérablement affaibli la capacité de négociation des autorités françaises en cas de fermeture ponctuelle à nos exportations, comme cela est le cas lorsqu'une crise sanitaire se produit. Nous ne sommes, en effet, pas en mesure d'employer des menaces ou d'offrir des contreparties relatives à nos importations ce qui accroît, bien entendu, notre dépendance vis-à-vis de la bonne volonté des pays vers lesquels nous exportons. Le fait qu'une grande partie des produits agro-alimentaires soient, aujourd'hui, échangée hors des règles de l'Organisation mondiale du commerce ajoute évidemment à la difficulté puisque cela ne permet pas de disposer de recours juridiques permettant de régler les litiges qui surviennent.

### **3. La nécessité de définir une politique cohérente et ambitieuse au service de nos exportations agro-alimentaires**

D'une manière générale, l'attention accordée aux exportations agro-alimentaires tant par les professionnels que par les pouvoirs publics est restée longtemps insuffisante. Si quelques filières et quelques entreprises se sont tournées anciennement et résolument vers l'export, dans beaucoup d'autres, les exportations ne sont envisagées que comme le moyen d'écouler des excédents ponctuels. Du côté des organismes publics, la situation n'est guère plus favorable comme l'attestent, tout particulièrement cette année, les moyens limités dégagés pour la promotion de nos produits sur les marchés extérieurs et la diversité des organismes notamment professionnels intervenant, pour beaucoup avec des crédits très limités.

L'érosion amorcée de nos positions commerciales, qui restent toutefois fortes, rend aujourd'hui urgent de changer d'échelle et de remettre à plat le dispositif de soutien à l'export, comme cela a été fait, il y a quelques années, dans les autres secteurs d'activité, avec la réforme du CFCE et la création d'Ubifrance. Il convient, en particulier, de redéfinir clairement les missions de la Sopexa, instrument efficace qu'il convient de préserver dans l'orbite publique en le mettant au service d'une politique ambitieuse de promotion internationale de nos produits, et de mieux les articuler avec celles du CFCE.

Une évolution très positive pour sensibiliser les professionnels et alimenter le réflexion en vue de la construction d'une véritable stratégie nationale de l'export agro-alimentaire a toutefois été la création, par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, d'un Conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires. Votre rapporteur ne peut qu'espérer que le Gouvernement s'appuiera sur les travaux de cet organisme.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 6 novembre 2002, la commission a examiné, pour avis, les crédits du commerce extérieur pour 2003.

Après avoir observé que de nombreux organismes publics financés sur les budgets de plusieurs ministères contribuaient au soutien public au commerce extérieur, M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis des crédits du commerce extérieur pour 2003, a néanmoins souligné la disparité existant entre l'importance économique de l'activité exportatrice, à laquelle sont liés cinq millions d'emplois représentant 22 % de la population active, et la faiblesse des crédits du ministère du commerce extérieur qui s'élèvent à moins de 0,17 % des dépenses de l'Etat.

Il a jugé cette situation particulièrement regrettable au vu de la très forte efficacité de la dépense publique en ce domaine dont témoignent les nombreux exemples d'entreprises petites ou moyennes devenues exportatrices grâce à des aides publiques très modestes qui leur ont permis de prendre conscience des possibilités offertes par l'export.

Il a donc estimé nécessaire que l'Etat joue pleinement son rôle et organise de manière volontariste l'insertion internationale de l'économie française en rappelant que, de ce point de vue, la précédente législature avait permis des avancées importantes.

Il a ainsi rappelé qu'en quelques années, les services du commerce extérieur avaient été profondément modernisés et que la qualité du service rendu à leurs usagers avait été très sensiblement améliorée, comme l'ont souligné l'ensemble des professionnels interrogés et comme l'atteste la certification des prestations d'appui au développement international des entreprises françaises selon le référentiel ISO 9001, intervenue pour l'ensemble du réseau extérieur à l'été 2002.

Le rapporteur pour avis a donc rendu solennellement hommage à l'action de M. François Huwart, secrétaire d'Etat au commerce extérieur, qui a conduit cette modernisation avec compétence et énergie, ainsi qu'à celle de l'ensemble des personnels concernés.

Puis, il a regretté que le même volontarisme ne se retrouve pas aujourd'hui dans l'action des pouvoirs publics en notant que le dynamisme et l'engagement personnel de M. François Loos, ministre délégué au commerce extérieur, ne compensait pas le fait que son secteur de compétence ne figure manifestement pas parmi les priorités de la nouvelle majorité.

Il a, en effet, rappelé que le projet de loi de finances pour 2003 marquait, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, un recul de près de 3 % des moyens alloués au commerce extérieur par rapport à la loi de finances pour 2002 alors que

ces crédits progressaient, l'année dernière, à périmètre constant de 7,2 % et que la progression des dépenses ordinaires et des autorisations de programme, qui est de 2,6 %, était très sensiblement ralentie par rapport à la loi de finances pour 2002, qui prévoyait leur augmentation de 6,7 %.

Il a ajouté que des organismes, dont l'action est importante en matière de commerce extérieur mais qui sont financés par d'autres budgets que celui du ministère du commerce extérieur, voyaient également leurs moyens reculer très sensiblement.

Après avoir précisé qu'il avait choisi d'étudier, cette année, de manière plus approfondie les exportations de produits agro-alimentaires, M. Jean Gaubert a attiré l'attention sur les signes de fragilité très inquiétants se multipliant dans ce secteur.

Il a ainsi rappelé que la filière céréalière était confrontée à la vive concurrence des blés de la Mer noire, que les filières viandes continuaient de payer le prix des crises sanitaires qu'a connues notre pays, et que la filière vitivinicole, qui assure l'essentiel de notre excédent commercial en matière agro-alimentaire, subissait, sur les marchés étrangers, la concurrence des vins du Nouveau monde, dont les producteurs allouent au marketing et à la communication des ressources considérables.

Le rapporteur pour avis a donc estimé que les performances à l'export de notre secteur agro-alimentaire étaient menacées de toutes parts et que cette situation appelait une mobilisation des pouvoirs publics, seuls à même de pallier l'émiettement de nos exportateurs dans de nombreuses filières et tout particulièrement dans la filière vinicole.

Puis, il a fermement réaffirmé la légitimité de l'action publique dans ce domaine en estimant que son affaiblissement dans le secteur agricole aurait pour seule conséquence de conduire, dans les pays en voie de développement, à une hégémonie complète des exportations américaines puisque, alors que l'Europe s'interroge sur l'avenir de la politique agricole commune, les Etats-Unis renforcent résolument leur soutien public à l'agriculture.

Il a en effet rappelé que les exportations agro-alimentaires françaises étaient rarement en concurrence avec les productions des pays en développement compte tenu de notre spécialisation dans des filières, comme les vins et spiritueux ou les viandes, qui y sont marginales. Il a, en outre, précisé que notre premier client hors de l'Union européenne était les Etats-Unis et que notre premier fournisseur hors de l'Union européenne était le Brésil, dont nous importons du soja car il y est produit sans organismes génétiquement modifiés.

Au regard de la nécessité du renforcement du soutien public à l'export agro-alimentaire, il a jugé particulièrement regrettable que les subventions des offices nationaux interprofessionnels, qui sont des acteurs importants dans ce domaine, reculent de 15 % dans le projet de budget du ministère de l'agriculture pour 2003. Il a également regretté que la subvention allouée à la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (Sopexa), qui assure la promotion de nos produits agro-alimentaires, stagne alors que cet organisme sera

frappé par la réduction inéluctable des dépenses de promotion et de communication des offices agricoles qui sont ses clients.

Il a donc appelé tous les membres de la commission, et tout particulièrement les commissaires de la majorité, à se mobiliser et à intervenir auprès du Gouvernement pour obtenir une relance du soutien public à l'export agro-alimentaire en soulignant que les moyens nécessaires étaient, en outre, modiques puisque quelques millions d'euros supplémentaires peuvent véritablement faire une différence.

Compte tenu de cette évolution des crédits du ministère du commerce extérieur comme de ceux d'autres organismes intervenant dans le secteur, d'une part, et des incertitudes entourant la renégociation imminente du contrat d'objectifs pluriannuel de la direction des relations économiques extérieures qui déterminera les moyens de celle-ci, d'autre part, M. Jean Gaubert a estimé ne pas pouvoir, en l'état, appeler à adopter les crédits du commerce extérieur pour 2003.

Après l'exposé du rapporteur, M. Antoine Herth, intervenant au nom du groupe UMP, a déclaré souscrire à certaines des analyses du rapporteur pour avis. Après avoir souligné l'importance des exportations agro-alimentaires dans notre solde commercial, il a estimé que la concurrence croissante de producteurs étrangers fragilisait nos exportations en prenant l'exemple des céréales pour lesquelles de nouveaux concurrents, situés autour de la Mer noire, s'ajoutaient désormais aux concurrents traditionnels nord-américains ou membres du groupe de Cairns.

Il a jugé que cette situation appelait une réaction européenne mais également nationale impliquant une remise à plat de nos politiques. Il a, par exemple, estimé que l'orientation de la politique agricole commune, dans le secteur des céréales, vers la baisse des prix pour permettre la reconquête du marché de l'alimentation animale avait permis d'obtenir des succès mais qu'elle devait aujourd'hui être revue.

Evoquant ensuite les exportations vitivinicoles, il a souhaité que la défense de la notion d'appellation d'origine contrôlée, contestée par certains de nos concurrents et qui concerne également le secteur fromager, figure parmi les priorités des ministres du commerce extérieur et de l'agriculture en soulignant l'importance des normes de toute nature dans les échanges internationaux.

Puis, il a rappelé que les subventions allouées par le ministère de l'agriculture aux offices nationaux interprofessionnels ne constituaient qu'une faible partie des moyens de ces organismes. Il a également indiqué que si la subvention de la Sopexa ne progressait pas, le président de cette société, récemment rencontré par une délégation de la commission conduite par son président, n'était pas inquiet de l'évolution de ses moyens mais proposait de développer une action plus forte de promotion de l'ensemble des produits agroalimentaires français avec la création d'un label « La belle France ». En matière de promotion, M. Antoine Herth a N° - . - Avis de M. sur le projet de loi de finances pour 2003 - (titre du fascicule)

d'ailleurs jugé souhaitable de dépenser mieux plutôt que de dépenser plus, par exemple en marquant des priorités plus nettes, notamment sur les marchés émergents, pour éviter le saupoudrage des moyens.

Puis, après avoir rappelé que les exportations agroalimentaires ne constituaient qu'une partie de nos exportations, qui comprennent, par exemple, également des produits technologiques comme les Airbus, il a indiqué que le groupe UMP voterait les crédits du commerce extérieur pour 2003.

M. François Brottes, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a annoncé que celui-ci était défavorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur. Tout en soulignant qu'il n'avait pas pour intention de donner des leçons, il a estimé que désormais, il faudrait soit supprimer, soit muscler le secrétariat d'Etat au commerce extérieur, constat que, selon lui, on pouvait d'ailleurs déjà dresser lors de la précédente législature.

Puis, il a regretté que les institutions françaises n'aient pas su s'adapter aux évolutions du monde, marquées par l'élargissement de l'Union européenne, la place croissante de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et une vulgarisation de notre savoir faire, ce dont témoigne l'exemple des vins du Nouveau monde. Il a estimé indispensable de « se réveiller », en renforçant la coordination des actions engagées sur les marchés extérieurs ; il a également souhaité que l'action du ministère du commerce extérieur bénéficie de moyens suffisants pour qu'elle ne se limite pas à de simples relations publiques, relevant parfois plus du champ diplomatique que de la prospection économique.

Par ailleurs, il a déploré, au vu des attentes fortes des petites et moyennes entreprises (PME) dans ce domaine qu'il avait eues l'occasion de constater dans sa circonscription, que davantage ne soit pas fait pour leur montrer le chemin de l'exportation et les aider dans cette démarche. Il a estimé que ni les services déconcentrés du ministère du commerce extérieur, insuffisamment implantés sur le territoire, ni les chambres de commerce et d'industrie ne remplissaient cette mission.

Soulignant que l'heure était grave, il a appelé les commissaires de la majorité à faire jouer un « droit d'alerte » en choisissant une abstention positive lors du vote des crédits du commerce extérieur, afin de signaler au Gouvernement la nécessité de muscler le ministère en charge de ce secteur. Après avoir indiqué qu'il partageait l'analyse de M. Antoine Herth sur l'importance des normes en matière de relations commerciales internationales et avoir souligné la faiblesse des moyens alloués par la France pour peser sur leur élaboration, il a estimé nécessaire le renforcement des moyens humains et financiers du ministère du commerce extérieur, faute de quoi la France se ferait « tailler des croupières » sur les marchés étrangers en raison de sa passivité.

Après avoir indiqué qu'il était favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur, M. Serge Poignant a émis le souhait que ces derniers soient mieux utilisés ; en effet, a-t-il estimé, l'attention doit porter, au-delà du volume budgétaire, sur la rapidité et l'efficacité des procédures de financement. Il a exprimé l'espoir que la prochaine étape de la décentralisation permette de réelles avancées sur cette question et a insisté sur la nécessité d'utiliser la totalité des crédits disponibles. Par ailleurs, s'associant aux propos de M. François Brottes concernant la mondialisation et l'élargissement de l'Europe, il a déploré que la France ne mette

pas suffisamment l'accent sur la communication afin de promouvoir ses produits à l'extérieur et a cité à ce propos l'exemple de l'agriculture.

Puis, M. Jacques Bobe a estimé que dans le domaine de l'agroalimentaire et dans certaines activités industrielles, hier performantes mais aujourd'hui moins bien placées dans la concurrence internationale, des efforts restaient à faire et devaient être mieux ciblés, tant d'un point de vue géographique que sectoriel.

Abordant plus particulièrement le domaine agroalimentaire et après avoir rappelé qu'il était député de Cognac, il a indiqué que l'excédent de la balance commerciale dans ce secteur était de l'ordre de 7 milliards d'euros et qu'une part importante de cet excédent résultait des performances du secteur des vins et spiritueux, les exportations de Cognac assurant à elles seules un excédent commercial de l'ordre de 2 milliards d'euros. Puis, il a estimé qu'il convenait d'attacher à la promotion de ces produits une importance toute particulière, notamment en direction des pays candidats à l'élargissement de l'Union européenne. Il s'est par ailleurs inquiété de la concurrence exercée par les pays émergents dans le domaine vinicole et des pertes de parts de marché pour la France qui pourraient en résulter. Notant qu'il convenait d'entretenir de bonnes relations avec les entreprises pour les aider à conquérir les marchés extérieurs et jugeant qu'il était préférable de mieux cibler les aides plutôt que d'accroître le volume global des crédits du commerce extérieur, il a indiqué qu'il voterait en faveur de l'adoption du budget du commerce extérieur et a émis l'espoir que celui-ci serait utilisé de façon optimale.

M. Gérard Voisin a indiqué qu'il voterait le budget du commerce extérieur pour 2003 et estimé qu'il fallait laisser du temps au Gouvernement pour prendre la mesure des problèmes posés. Il a souligné que la volonté et la culture d'exportation semblaient moins fortes en France que dans les pays voisins et insisté sur la nécessité de développer dès lors la formation, notamment des jeunes pour développer un « savoir-faire » à l'international qui fait gravement défaut aujourd'hui. Il a jugé révélateur l'exemple du secteur de la viticulture qui montre que nous savons produire mais que nous sommes moins efficaces que les Italiens ou les Australiens pour promouvoir nos produits et les vendre à l'étranger.

M. François Dosé s'est interrogé sur l'efficacité de nos services diplomatiques en matière de commerce extérieur. Estimant qu'ils font preuve d'une culture d'exportation tout à fait insuffisante, il a regretté qu'ils ne constituent pas dès lors le levier de promotion des échanges internationaux que l'on pourrait souhaiter.

M. Jean-Marie Binetruy a souligné l'incidence, notamment dans le secteur industriel, du coût du travail sur la compétitivité de la France. Donnant l'exemple de l'horlogerie, il a fait valoir que notre pays avait été pénalisé sur les marchés extérieurs par l'institution de la semaine de 35 heures. Il a souhaité enfin qu'il soit procédé à un effort de baisse du coût du travail par le biais d'une diminution des charges.

M. Patrick Ollier, président, a souligné la qualité et la richesse du débat engagé entre les membres de la commission. Jugeant qu'un bon budget n'est pas nécessairement un budget en augmentation, il a insisté sur les orientations positives

et les choix qui sont contenus dans le projet de loi de finances pour 2003, qui doit être rapproché du souci gouvernemental de réduire les dépenses publiques. Le président a donc déclaré ne pas souscrire aux conclusions du rapporteur puis il a émis le souhait que la commission puisse entendre dans l'avenir des personnalités en charge des questions de commerce extérieur. Enfin, il a estimé que la diplomatie française s'impliquait sans doute insuffisamment, à la différence de celle des Etats-Unis, dans le développement de notre commerce extérieur.

*En réponse aux différents intervenants, M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis des crédits du commerce extérieur pour 2003, a apporté les précisions suivantes :*

– faute de pouvoir évoquer exhaustivement l'ensemble des secteurs du commerce extérieur, le rapport étudie plus précisément les exportations agroalimentaires qui suscitent de nombreuses interrogations et pour lesquelles la légitimité du soutien public est parfois contestée ;

– le mécanisme de formation des prix des céréales, qui répond à l'objectif légitime de garantir le revenu des producteurs, a des effets pervers en matière de commerce extérieur. Le système des majorations mensuelles, qui conduit à l'augmentation du prix au fil de la campagne, conduit en effet les céréaliers français à retarder la vente de leur production. Par voie de conséquence, les acheteurs doivent se tourner vers les importations pour satisfaire leurs besoins et, en fin de campagne, il est nécessaire d'exporter la production stockée jusqu'alors ;

– en matière vinicole, le système des appellations d'origine contrôlée, qui fait la force de notre filière sur le marché national, constitue, à certains égards, une faiblesse sur les nouveaux marchés étrangers. En effet, il ne permet pas toujours de satisfaire les consommateurs désireux de pouvoir acquérir des produits homogènes qui leur sont aujourd'hui vendus par des producteurs étrangers. L'exemple des fromages est d'ailleurs éclairant puisque les entreprises françaises du secteur, comme Bongrain, ont connu un grand succès à l'export avec des produits homogènes qui, souvent, ne bénéficient pas d'une appellation d'origine contrôlée ;

– les aides publiques apportées par nos concurrents à leurs exportateurs agroalimentaires sont souvent très importantes comme l'atteste le soutien accordé par l'Etat de Californie aux actions de promotion en faveur de ses vins, y compris lorsqu'elles sont conduites par de grandes entreprises comme Gallo ;

– le budget des offices est effectivement très supérieur à la subvention qui leur est versée par le ministère de l'agriculture mais le reste de leurs crédits correspond à des dotations européennes affectées au paiement d'actions de la politique agricole commune pour lesquelles les offices ne disposent d'aucune marge de manœuvre ;

– contrairement à certaines idées reçues, l'efficacité des missions économiques, saluée par de nombreux professionnels, est remarquable. Il reste néanmoins, en effet, beaucoup à faire pour améliorer les liens unissant aux services diplomatiques.

Puis, contrairement aux conclusions de M. Jean Gaubert, rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du commerce extérieur pour 2003*.

---

N° 258-05.- Avis de M. Jean Gaubert sur le projet de loi de finances pour 2003 -  
(Commerce extérieur)