



N° 259

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 ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME VI

ECONOMIE, FINANCES et INDUSTRIE

COMMERCE EXTÉRIEUR

PAR M. JEAN-PAUL BACQUET,

Député

Voir le numéro 256 (annexe n° 15)

Lois de finances

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE COMMERCE MONDIAL	9
A – UNE TIMIDE REPRISE DES ECHANGES AU PREMIER SEMESTRE 2002 ...	9
B – L’EVOLUTION DES ECHANGES VARIABLE SELON LES ZONES GEOGRAPHIQUES	10
C - LA PART DE MARCHE MONDIALE DE LA FRANCE	12
D – LES EFFETS DE L’APPRECIATION DE L’EURO SUR LE COMMERCE FRANÇAIS	12
E. LA PREPARATION DES NEGOCIATIONS DE L’OMC	13
II – LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR	17
A – LA DOTATION DU RESEAU DE L’EXPANSION ECONOMIQUE	17
B - LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES STRUCTURES DU COMMERCE EXTERIEUR	19
1) La réforme du dispositif des conseillers du commerce extérieur	19
2) Les réflexions sur l'avenir d'Ubifrance et du CFCE	21
C – LES AIDES A L’EXPORTATION	20
D - L’INSERTION DES PME DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL	21
1) Les PME encore insuffisamment présentes à l'étranger	21
2) L'appui aux PME	21
III – LES RELATIONS FRANCE-RUSSIE : UNE APPROCHE TROP PRUDENTE ?	24
A – UNE ECONOMIE DYNAMIQUE DEPUIS L’ANNEE 2000	24
1) Des perspectives de production et d’investissement très favorables....	24
2) Une bonne situation budgétaire	25
3) Une diversification insuffisante de l’économie	26
B – LE PROCESSUS D’ADHESION A L’OMC	26
C – LES ECHANGES BILATERAUX	29
1) Les échanges commerciaux.....	29
2) Les investissements français en Russie.....	29
3) Les grands projets en cours	30
CONCLUSION	34
EXAMEN EN COMMISSION	38

ANNEXE 1 : Evolution du dollar et du yen par rapport à l'euro.....	43
ANNEXE 2 : Répartition géographique des échanges commerciaux de la France.....	45
ANNEXE 3 : Echanges de la France et solde commercial ; évolution du prix du pétrole et des importations françaises de pétrole en valeur	47
ANNEXE 4 : Répartition sectorielle des échanges en 2001	49
ANNEXE 5 : Evolution des échanges commerciaux industriels civils sur dix ans.....	51
ANNEXE 6 : Parts de marché mondiales en valeur ; parts de marché relatives en volume par rapport aux 24 pays de l'OCDE (produits manufacturés)	53
ANNEXE 7 : Les échanges commerciaux de la France (1970-2000).....	55
ANNEXE 8 : Flux d'IDE entre la France et l'étranger de 1991 A 2001	57
ANNEXE 9 : Comparaisons de coût du travail – secteur manufacturier...	59
ANNEXE 10 : Evolution des crédits destinés au fonctionnement de la DREE.....	61
ANNEXE 11 : Moyens humains de l'administration affectés au développement international des entreprises - comparaison internationale.....	63

Mesdames, Messieurs,

Après avoir subi en 2001 la contraction la plus forte des vingt dernières années, le commerce mondial s'est redressé au dernier trimestre 2001, grâce notamment à l'augmentation de la demande américaine et asiatique. Cette reprise s'est accélérée au cours du premier semestre 2002 grâce au dynamisme accru des importations de l'ensemble des pays industrialisés et émergents.

Les principaux pays de la Zone Euro, à l'exception de l'Espagne, ont connu une contraction de leur activité à la fin de l'année 2001. Depuis, la reprise est modérée, mais une progression plus vigoureuse est espérée du fait des fortes importations de biens américaines.

La demande adressée à la France avait bien résisté à la dégradation de l'environnement international en 2001 (avec une progression de 1%) mais la reprise pourrait être moins marquée en 2002, la demande allemande s'étant beaucoup contractée en raison de la situation économique Outre-Rhin. **Notre pays a cependant pu dégager un excédent commercial de 6,2 milliards d'euros au premier semestre 2002, sensiblement supérieur à celui du deuxième semestre 2001, qui était de 3,7 milliards d'euros, ceci dans une conjoncture internationale morose.**

Le développement des échanges suscite régulièrement des craintes en France. Depuis trente ans, l'insertion internationale de l'économie française a pourtant été couronnée de succès. La somme des importations et des exportations françaises représentait, en 1970, un petit tiers de notre produit intérieur brut. De ce point de vue, la situation était, à peu de choses près, la même qu'en 1950. Aujourd'hui, ces mêmes échanges représentent plus de la moitié du PIB. En volume, nos ventes à l'étranger ont plus que doublé sur les quinze dernières années.

La France est ainsi devenue un acteur de la mondialisation, avec plusieurs évolutions notables.

Tout d'abord, la gamme de biens exportés s'est élargie, et s'est renforcée dans certains secteurs d'excellence comme l'aéronautique. Les échanges de services (près de 25% des échanges totaux) se sont également

développés fortement, assurant à la France la place de troisième exportateur mondial de services et des excédents réguliers.

Ensuite, l'Europe est devenue un vaste marché intérieur pour les entreprises françaises. L'Union européenne absorbe les deux tiers de nos exportations ; la zone euro, la moitié.

Enfin, il faut souligner que le solde extérieur n'est plus un sujet de préoccupation quotidien, alors que les comptes extérieurs français étaient auparavant chroniquement déficitaires. A chaque choc pétrolier, la balance commerciale se détériorait gravement. Or l'on constate aujourd'hui qu'après sept années d'excédent, la forte hausse des prix du pétrole enregistrée en 2000 n'a fait que ramener les échanges commerciaux de la France à un quasi-équilibre, qui s'est confirmé l'an dernier en dépit du très fort ralentissement de la demande mondiale. Avec les services, la balance courante a dégagé un surplus de plus de 1,6 point de PIB en 2001. La « contrainte extérieure » subie par la France durant la décennie quatre-vingts, a ainsi disparu et s'est muée en une capacité de financement appréciable qui permet d'investir activement à l'étranger.

Grâce à ces évolutions, la France est devenue un des pays « carrefour » de l'investissement international, et a préservé sa position de quatrième exportateur mondial de marchandises, malgré l'arrivée de nouveaux concurrents.

Avec le commerce, l'investissement direct à l'étranger est l'autre pilier de l'internationalisation. Entre 1985 et 2000, le stock mondial d'investissements directs étranger (IDE) a été multiplié par plus de huit (de 700 milliards de dollars à 6 000 milliards de dollars), de sorte que les ventes réalisées à l'étranger sont désormais supérieures au montant total des exportations directes de leurs maisons mères.

L'économie française a participé à cette expansion : 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 accueillant des flux croissants d'investissements directs étrangers (de 13 milliards d'euros en 1990 à 59 milliards d'euros en 2001), la France confirme qu'elle n'est pas seulement un des plus grands investisseurs mondiaux, mais également un pays carrefour de l'investissement international.

En 2000, la France se situe ainsi 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. Ces chiffres témoignent

à la fois du dynamisme des entreprises françaises sur les marchés mondiaux et de l'attractivité du territoire.

Enfin, en contribuant à modifier la spécialisation de l'appareil productif, l'insertion commerciale internationale a un impact positif à terme sur la croissance, les revenus et l'emploi.

C'est pourquoi notre pays doit aborder sans complexe l'élargissement proche de l'Union européenne, car les pays candidats représentent des marchés dans lesquels la France est particulièrement performante et peut développer encore sa présence.

Nous ne devons pas non plus appréhender les conséquences des négociations multilatérales ouvertes à la suite de la Conférence de Doha. En effet, il convient de rappeler que le programme de travail des négociations est conforme à la vision défendue par l'Union européenne : il combine la poursuite de la libéralisation, la facilitation du commerce avec des procédures aux frontières plus efficaces, maîtrisée, par exemple, avec une plus forte régulation. Les négociations incluent un agenda pour le développement et la réduction de la pauvreté et prennent en compte l'objectif du développement durable, ce dont on doit se féliciter.

I – LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE COMMERCE MONDIAL

A – Une timide reprise des échanges au premier semestre 2002

Entre 1991 et 2001, les échanges commerciaux de la France avaient été dynamiques : les exportations ont progressé à un rythme annuel moyen de près de 6% et les importations d'environ 5%. Dans ce contexte, le solde commercial a connu sept années – entre 1993 et 1999 – de forts excédents. Après un déficit en 2000, du fait de la forte hausse du prix du pétrole et des matières premières importées, la France a renoué dès 2001 avec une situation excédentaire.

Au début de 2002, le commerce mondial s'est redressé progressivement. Les échanges de la France en ont bénéficié au premier semestre mais connaissent une croissance en dents de scie qui témoigne de la fragilité de la reprise de l'activité mondiale.

Au premier semestre 2002, nos exportations apparaissent 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, après 3,7 milliards d'euros le semestre précédent.** Si les ventes de produits agro-alimentaires et de biens de consommation (notamment dans les secteurs de la pharmacie, de la parfumerie et des vins) sont relativement soutenues, les échanges de biens intermédiaires et de biens d'équipement, tardent à se redresser, le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication (les NTIC) étant encore convalescent.

Au premier semestre 2002, nos **ventes de produits agro-alimentaires** ont connu un redémarrage, et en particulier, après une année de crise, les ventes de bovins vivants et de viande bovine. Les exportations de produits de la pêche et de l'aquaculture sont également particulièrement vigoureuses. La progression de nos achats est plus modérée, sans retrouver les niveaux d'avant la crise de la vache folle, les consommateurs continuant à privilégier les produits nationaux.

En lien avec le raffermissement de l'activité mondiale et la reconstitution des stocks, **les exportations industrielles** se redressent au premier semestre 2002.

Les **exportations de biens de consommation**, dynamiques en 2001, progressent en 2002, bénéficiant notamment de la bonne tenue des ventes de produits pharmaceutiques tout au long des six premiers mois. Le

secteur de la pharmacie, qui constitue l'un des tout premiers secteurs à l'exportation (la France détient 10% des parts de marché mondiales), demeure en effet alimenté par une demande structurellement forte. Au contraire, les ventes d'appareils domestiques sont en forte baisse sur les deux premiers trimestres.

Les **exportations de l'industrie automobile** se redressent progressivement en 2002 (+ 5% au premier semestre) à la faveur d'une demande soutenue de la part de la zone hors Union européenne.

Les **exportations de biens d'équipement**, qui avaient fortement pâti du ralentissement de l'activité économique en 2001 fléchissent de 2,7%. Ces performances médiocres à ce stade du cycle s'expliquent, d'une part par le repli des ventes aéronautiques (les ventes d'Airbus diminuent de 4% par rapport au semestre précédent), d'autre part par le recul des ventes de biens liés aux NTIC (ordinateurs et équipements informatiques, téléphonie mobile et radiocommunication, composants électroniques).

Les échanges de NTIC qui avaient subi le contrecoup de la crise de surinvestissement dans les nouvelles technologies en 2001, ne montrent toujours pas de signes de reprise. Au premier semestre 2002, leur baisse est toutefois moins prononcée qu'au semestre précédent.

Les résultats du **tourisme** ont été affectés par les attentats du 11 septembre. Néanmoins, la France a maintenu en 2001 sa position au premier rang des pays d'accueil en termes de nombre d'arrivées sur le territoire (76,5 millions de visiteurs) et au troisième rang en termes de recettes (33,7 milliards d'euros), toujours derrière les Etats-Unis et l'Espagne. Ce décalage entre nombre de visiteurs et dépenses effectuées conduit d'ailleurs à s'interroger.

La réduction du déficit énergétique amorcée en 2001 suite à l'allègement de la facture pétrolière s'est poursuivie (- 0,3%). Ceci s'explique par le ralentissement économique, mais aussi par l'appréciation de l'euro par rapport au dollar.

B – L'évolution des échanges variable selon les zones géographiques

En 2001, le repli des échanges a été surtout significatif avec les Etats-Unis et nos partenaires de l'Union européenne alors que les flux commerciaux avec les pays émergents d'Europe centrale et d'Asie 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 mais s'est épuisé au deuxième trimestre.

Nos ventes à l'Union européenne, en net repli au dernier trimestre 2001, progressent faiblement. Cette reprise des échanges « en dents de scie », plus lente, a prévalu chez la plupart de nos partenaires européens. Seules les exportations vers le Royaume-Uni, soutenues par les ventes du secteur aéronautiques et spatial, font preuve d'une certaine vitalité (+ 5,2%). En revanche, nos ventes outre-Rhin pâtissent de la mauvaise conjoncture allemande (- 0,6%).

Au premier semestre 2002, les échanges avec les Etats-Unis accusent une baisse significative (- 2,2% à l'exportation et - 6,7% à l'importation).

La situation vis-à-vis des pays émergents est relativement contrastée. La croissance de nos échanges avec les PECO (+ 5,0% à l'exportation, + 6,6% à l'importation) est forte. Les échanges avec les pays de l'ASEAN sont quasiment stables (respectivement - 0,4% et - 0,3%), 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), du fait des ajustements en cours dans ces pays, s'effondrent.

Après une année de transition en 2001, les échanges avec l'Afrique repartent à la hausse (+ 1,9% à l'exportation et - 0,2% à l'importation, par rapport au semestre précédent). Cela tient à la reprise de nos flux commerciaux avec l'Algérie et au raffermissement du cours des matières premières.

Face à la perspective de l'élargissement, est parfois évoquée l'hypothèse d'une reprise des délocalisations. Cependant, selon une enquête menée par les Postes d'expansion économique, les délocalisations représentent moins de 5% de nos investissements directs sur les marchés proches (PECO, Maghreb) et moins de 1% sur les marchés plus lointains. En effet, les investissements directs français à l'étranger sont en général motivés par d'autres considérations que celles qui conduisent à délocaliser : accès au marché, à des ressources naturelles, partenariats technologiques, rapprochement avec la demande, par exemple.

En outre, le bilan des délocalisations, lorsqu'elles ont lieu, n'est pas nécessairement négatif. Une délocalisation peut avoir un impact positif sur l'entreprise, qui préserve sa compétitivité, mais également sur l'activité du pays d'accueil, en favorisant le rattrapage de son niveau de revenu, et en en faisant, à terme, un nouveau marché.

Enfin, on soulignera une donnée peu satisfaisante : **le repli des importations qui s'accélère depuis quelques mois, signifiant une**

demande intérieure faible et probablement une diminution de l'investissement.

C – La part de marché mondiale de la France

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

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

La baisse tendancielle de notre part de marché absolue résulte notamment de la part croissante des échanges mondiaux réalisés par les pays émergents, du fait de leur insertion progressive dans le commerce international.

La part de marché relative vis-à-vis de nos partenaires de l'OCDE dans le secteur des produits manufacturés recule en volume au premier semestre 2002, tout en demeurant à un haut niveau. Calculée relativement aux exportations des principaux pays industrialisés, la part de marché de la France en volume, qui n'est pas affectée par la variation des prix des marchandises échangées, s'infléchit pour s'établir à 7,6% (- 0,3 point), au niveau moyen observé au cours des dix dernières années. La France, encore faiblement positionnée sur certaines zones dynamiques comme les PECO, profite moins que certains de ses partenaires de la demande soutenue de ces pays alors qu'elle souffre de la faiblesse de la demande de l'Allemagne, son premier partenaire.

D – Les effets de l'appréciation de l'euro sur le commerce français

L'euro a poursuivi en 1999 et 2000 la tendance à la dépréciation par rapport au dollar observée du début de 1995 à sa création. Après la stabilisation en 2001, la monnaie européenne a enregistré une sensible remontée face au dollar en début d'année 2002.

Le renchérissement relatif récent de l'euro devrait avoir des conséquences négatives mais limitées sur notre commerce extérieur. Depuis janvier 2002, l'euro s'est apprécié de près de 10% par rapport au dollar. Cette appréciation devrait logiquement se traduire par une réduction de l'excédent commercial et, en l'absence de réaction de politique économique, une moindre inflation et un léger fléchissement de la croissance. Cet impact restera modeste du fait du poids de la zone euro dans nos échanges et du comportement de marge des entreprises.

En effet, 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. Néanmoins, pour compenser l'appréciation du taux de change, les industriels français compriment leurs marges afin d'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 Américains 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% leurs efforts de marge.

Mais les industriels étrangers appliquent également un comportement de marge. 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. Les effets d'une appréciation de 10% de l'euro par rapport à l'ensemble des autres devises provoqueraient une dégradation du 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 macro-économique 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.

E – La préparation des négociations de l'OMC

Après une phase d'organisation début 2002, la structure des négociations décidées à Doha est à présent en place. Le programme

d'assistance technique et de renforcement des capacités, demandé par les pays en développement, a été établi pour l'année, et a été doté de 30 millions de francs suisses par la conférence d'engagements ; la France a annoncé une contribution d'un million d'euros. La prochaine étape importante est la 5^{ème} conférence ministérielle, dite conférence de mi-parcours, qui aura lieu à Cancun, au Mexique, en septembre 2003.

L'Union européenne joue un rôle moteur dans la préparation de la phase substantielle des négociations ; elle a remis des contributions sur la plupart des thèmes définis à Doha, mais non encore sur l'agriculture. Plusieurs des nouveaux thèmes admis à la négociation continuent de susciter des réserves chez plusieurs partenaires.

Ainsi, la tentation d'un recentrage des négociations sur les questions traditionnelles de l'accès au marché demeure. Les Etats-Unis, qui ont récemment accru leurs subventions agricoles, continueront à lutter contre les soutiens internes et à l'exportation de l'Europe, toujours en position défensive sur ce terrain. Le Commissaire européen chargé du commerce, M. Pascal Lamy, se montre optimiste sur ce dossier, considérant que les aides de l'Union européenne sont inférieures globalement et par agriculteur à celles des Etats-Unis. Par ailleurs, il est d'autant plus important aujourd'hui de défendre une politique agricole commune, fut-elle améliorée, que les pays candidats conçoivent une attente importante vis-à-vis de cette politique.

Contenu du programme agréé à Doha	
Négociations	Travaux spécifiques
<ul style="list-style-type: none"> - agriculture - services - tarifs - règles : antidumping, subventions - environnement - propriété intellectuelle - investissement - concurrence - facilitation du commerce - transparence dans les marchés publics - mise en œuvre - accords régionaux - règlement des différends 	<ul style="list-style-type: none"> - traitement spécial et différencié - commerce électronique - coopération technique - commerce, dette et finance - commerce et transferts de technologies - petites économies - propriété intellectuelle - investissement - concurrence - facilitation du commerce - transparence dans les marchés publics

Eléments de calendrier pour la négociation
<p>Fin janvier 2002</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du Comité des négociations commerciales, chargé de superviser les négociations sous l'autorité du Conseil général <p>30 juin 2002</p> <ul style="list-style-type: none"> - Remise des demandes initiales d'engagements spécifiques pour les services <p>Décembre 2002</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rapports intérimaires du Directeur général au Conseil général sur la mise en œuvre et les engagements en matière de coopération technique, et sur les questions intéressant les PMA ; - Rapport du Conseil des ADPIC* sur les licences obligatoires <p>Mars 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> - Présentation des offres initiales pour les services - Décision sur les modalités des nouveaux engagements dans le domaine agricole <p>Mai 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décision sur les mesures d'amélioration du mécanisme de règlement des différends <p>Septembre 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5^{ème} Conférence ministérielle. Décisions sur les modalités des négociations sur investissements, concurrence, facilitation du commerce et transparence dans les marchés publics <p>1^{er} janvier 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fin des négociations <p><i>* Accord portant sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ; il s'agit d'une novation issue des résultats du cycle de l'Uruguay</i></p>

Les pays en développement redoutent une utilisation protectionniste des normes environnementales ou sociales. Ils sont peu convaincus de la nécessité de négocier dans le domaine des marchés publics, de la facilitation des échanges, de l'investissement et de la concurrence. C'est la conférence de Cancun qui devra décider du démarrage effectif des négociations sur l'investissement et la concurrence, et faire le bilan des négociations sur l'environnement.

Il est souhaitable que la France puisse faire entendre sa voix dans les négociations : l'initiative du Ministre délégué au Commerce extérieur de placer notre pays en première ligne dans le dossier de l'accès aux médicaments des pays en développement doit être approuvée. Une déclaration acceptée à Doha affirme le droit des pays touchés par des crises sanitaires (SIDA, paludisme, tuberculose) d'invoquer l'urgence nationale pour délivrer, sans l'accord préalable des détenteurs de brevets pharmaceutiques, des licences obligatoires pour la fabrication de médicaments génériques. Cette solution, qui reste à aménager, doit être complétée par une solution à trouver sur l'accès aux médicaments des pays dépourvus des capacités de fabrication des substances nécessaires.

L'ensemble des résultats doit s'intégrer dans un accord final à conclure avant le 1^{er} janvier 2005.

II – LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR

Si le bilan des trente dernières années de l'internationalisation de l'économie française paraît largement positif, comme votre Rapporteur l'a souligné en introduction, l'économie française est à cependant confrontée à de nouveaux défis pour les prochaines décennies.

Il lui faut notamment déployer des efforts importants pour orienter ses exportations vers les marchés les plus dynamiques, comme ceux de l'Asie du Sud-Est, tout comme cela a été mené à bien, dans les années 1990, vers les pays d'Europe centrale et orientale.

Il nous faut aussi remédier à la trop grande concentration de notre appareil exportateur. Les exportations sont aujourd'hui portées à près de 70% par les grandes entreprises et les groupes. Pour réduire cette concentration, il convient de détecter une nouvelle génération d'entreprises, notamment de PME, qui ont un potentiel de développement à l'international. L'enjeu est donc de détecter en France les entreprises les plus prometteuses, et de les accompagner dans leur démarche vers de nouveaux marchés.

Le Ministre délégué au Commerce extérieur, M. François Loos, a annoncé une politique de soutien aux PME afin qu'elles profitent à l'avenir des marges de progression qui existent dans les pays d'Europe centrale et orientale et au Maghreb, et qu'elles participent au comblement du retard français en Asie.

Le budget du commerce extérieur pour 2003 est fixé par le projet de loi de Finances à 306,13 millions d'euros en autorisations de programme, ce qui traduit une très légère progression de 3,25%. Les crédits de paiement, fixés à 460,30 millions d'euros, sont en baisse de 2,85%. Cette baisse prolonge les ajustements commencés il y a une dizaine d'années, sur la base d'une meilleure gestion des procédures, du réseau de l'expansion économique et des organismes d'appui. S'y ajoute un effet « report de crédits » important concernant notamment les autorisations de programme de prêts non utilisés par les organismes gestionnaires AFD et Natexis.

A – La dotation du réseau de l'expansion économique

Les crédits du réseau des missions économiques sont à peu près stables. On rappellera que cette stabilité fait suite à trois plans de suppression d'emplois conduits entre 1991 et 1999 qui ont porté sur près de 20% des effectifs. Ces derniers sont passés de 2177 agents en 1993 à 1923 en 2002. Parallèlement, à partir de 1996, s'effectuait un redéploiement de

ces effectifs afin d'adapter le réseau des missions économiques à l'évolution de la carte économique mondiale : des emplois étaient créés dans les pays émergents pour y renforcer la présence des entreprises françaises dont les parts de marché sont souvent très inférieures à celles de nos principaux concurrents. Ces redéploiements ont diminué les postes d'expansion économique et les effectifs dans les pays de l'OCDE et en Afrique : 12 missions et 260 emplois au total ont été supprimés dans ces deux zones.

Un nouveau fonctionnement des postes d'expansion économique, plus proche de la logique commerciale, permet de rendre de meilleurs services aux entreprises, avec l'application de critères de qualité, et d'obtenir un taux de satisfaction très élevé des « clients » recourant au réseau de la DREE. En outre, la fongibilité des crédits permise par le contrat d'objectifs et de moyens 2000-2002 a permis d'utiliser les crédits de façon plus efficace et même de réaliser des économies.

Les dépenses de personnel pour 2003 sont affectées d'une légère diminution de 1,26% : 9 emplois budgétaires sont supprimés. La dotation des dépenses de fonctionnement récupère cependant une partie des crédits de personnel supprimés.

Votre Rapporteur soulignera que la réorganisation entreprise en 2001 a abouti avec la publication au journal officiel du décret du 3 mai 2002 relatif à l'organisation des services à l'étranger du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Cette réorganisation a consisté en la fusion des réseaux de la DREE (156 postes d'expansion économique localisés dans 113 pays) et de la direction du trésor, auxquels s'ajoutent les attachés douaniers et fiscaux. Les administrations ainsi fusionnées constituent des missions économiques, dirigées par des chefs des services économiques en charge d'un seul pays (Etats-Unis) ou d'une zone géographique (la CEI à partir de la mission installée à Moscou).

Les crédits alloués **aux Directions régionales du commerce extérieur** sont en progression, après la stagnation en 2002 : ils s'élèvent à 7,16 milliards d'euros. En 2001, les DRCE, qui ont notamment pour mission de sélectionner les sociétés à fort potentiel de leur région et d'accompagner les PME dans leurs premiers pas à l'exportation, ont réalisé plus de 5000 visites d'entreprises ciblées et recensé environ 2200 entreprises prometteuses sur le plan international.

B – La poursuite de la rationalisation des structures du commerce extérieur

1) La réforme du dispositif des conseillers du commerce extérieur

Depuis 2000, le ministère s'efforce de rapprocher les missions économiques des autres réseaux présents à l'étranger, qu'ils soient publics, parapublics ou consulaires. L'objectif est d'instaurer des relations de coopération et de complémentarité, et non de concurrence entre les différents intervenants à l'étranger.

A la suite de la signature, le 18 septembre 2000, d'une lettre commune entre le directeur de la DREE et le président de l'Union des chambres de commerce et d'industrie à l'étranger (UCCIFE), 25 conventions « missions économiques-UCCIFE » ont été signées dans les pays considérés comme cibles. Huit autres sont en cours d'élaboration. De ce fait, le financement apporté aux chambres à l'étranger se fait désormais sur la base d'objectifs conjoints de ces deux réseaux ainsi que des représentants de la CCIP et de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).

Ce rapprochement est très positif, et la densité du réseau consulaire, qui dispose de 88 chambres à l'étranger dans 77 pays, représente pour le commerce extérieur un partenaire important, dans la mesure où les CCI sont souvent le premier contact pour une PME désireuse de se lancer à l'exportation.

La modernisation du fonctionnement du réseau des conseillers du commerce extérieur, et la réorientation de ses missions, est depuis deux ans l'un des souhaits de la DREE, qui mène cette réforme en concertation avec le comité national de l'association des CCEF.

Il s'agit d'abord de l'ouverture aux représentants de la société civile et étrangers, mais aussi du rajeunissement et de la féminisation des effectifs. Sur le plan des activités, l'accent est mis sur les travaux de veille économique et en particulier une contribution aux activités d'intelligence économique, qui devrait prendre le pas sur la rédaction de notes et de rapports. Ces activités viendraient en appui de l'activité des missions économiques. Les CCE travailleraient davantage pour l'accompagnement des jeunes sous la forme par exemple de parrainage de CSNE et VIE, et pour l'aide aux PME à l'étranger.

2) Les réflexions sur l'avenir d'Ubifrance et du CFCE

Le rapprochement entre les deux organismes se poursuit. Ainsi, les équipes sectorielles des deux organismes, chargées des NTIC, ont associé leurs compétences et conduit ensemble des groupes de projet. Cette expérience se poursuivra avec le domaine des biens de consommation. La

préparation commune d'expositions à l'étranger se met en place et une concertation s'effectuera à partir de 2003 pour la programmation des actions. Le Ministre délégué au commerce extérieur a demandé l'audit d'Ubifrance avant de procéder à une réorganisation plus poussée.

C – Les aides à l'exportation

On donnera quelques chiffres relatifs à la promotion et au soutien financier à la capacité exportatrice des entreprises pour l'année 2001:

- 53 milliards de francs de contrats à l'exportation couverts par la COFACE ;
- 1750 contrats d'assurance-prospection ;
- 2 grandes expositions, 3 semaines françaises et 133 manifestations à l'étranger (90 salons et expositions, 43 colloques) organisés par Ubifrance ;
- 33 programmes d'action régionale pour le développement international (PARDI) dans 15 régions, gérés par les Directions régionales au Commerce extérieur.

Après avoir reculé de manière sensible depuis cinq ans, **le volume des nouveaux dossiers d'assurance-crédit gérés par la COFACE a progressé** de 2% et s'est élevé à 12,28 millions d'euros en 2001. La garantie de crédit s'est portée principalement sur des contrats à destination du Brésil, de l'Algérie, de l'Inde, du Mexique et de l'Iran.

Le résultat de l'activité d'assurance-crédit de la COFACE est positif depuis 1995, dégageant un excédent de 1,042 milliard d'euros en 2001.

Les dotations pour les organismes d'appui à l'internationalisation des entreprises restent stables à hauteur de 44,57 millions d'euros.

Le Centre français du commerce extérieur (CFCE) bénéficie d'une dotation de 20 millions d'euros.

On rappellera qu'Ubifrance (Agence française pour le développement international des entreprises) a pour mission d'inciter à l'achat de technologies et de produits français : elle organise des opérations de promotion pour les entreprises, individuellement ou collectivement. Cette agence a aussi un rôle dans le développement des compétences à l'international, car elle gère le système du volontariat international en entreprise (VIE). La dotation d'Ubifrance est légèrement augmentée à 19,85 millions d'euros.

Le Ministre délégué au Commerce extérieur a annoncé son intention d'encourager l'organisation d'un plus grand nombre de salons et autres manifestations, par Ubifrance mais aussi par d'autres intervenants ; une charte de qualité pourrait être établie, ainsi qu'un système de labellisation et d'agrément décerné à ces autres intervenants. Pour éviter la dispersion des initiatives, le Ministère envisage de désigner un organisme « chef de file » dans chaque région.

D – L'insertion des PME dans le commerce international

1) Les PME encore insuffisamment présentes à l'étranger

Sur les 2,4 millions d'entreprises en activité sur le territoire français, moins de 5% participent aux exportations de biens. De plus, parmi les 116 000 opérateurs recensés par les Douanes en 2000, les flux sont extrêmement concentrés sur un petit nombre d'intervenants.

Malgré la domination des plus grandes entreprises à l'exportation, les PME assuraient tout de même 41% des exportations françaises en 2000. Cependant, un grand nombre de ces PME appartiennent en réalité à un groupe, ce qui leur confère des moyens et des soutiens que n'ont pas leurs concurrentes indépendantes de même taille.

Au total, en 2000, les trois quarts des exportations françaises étaient réalisés par les grands groupes, situation inchangée depuis 1995. Les exportateurs appartenant à un groupe privé français de plus de 500 salariés représentaient 41% du total des exportations françaises, soit presque deux fois plus que les entreprises appartenant à un groupe étranger de cette taille.

L'Union européenne reste le premier marché d'exportation des entreprises françaises et recevait les deux tiers des exportations totales en 2000. Les PME indépendantes y sont particulièrement présentes et y réalisaient 69% de leurs exportations. Elles contribuaient ainsi à hauteur d'un quart des exportations françaises vers cette zone. Hors UE, les PME indépendantes ont réalisé 7% de leurs exportations sur les marchés de l'Amérique du Nord en 2000, soit 20% des exportations françaises vers cette zone. L'Afrique, avec laquelle elles entretiennent traditionnellement de fortes relations, a reçu 6% de leurs exportations en 2000 (soit 28% des exportations françaises vers cette zone).

2) L'appui aux PME

On rappellera que le **volet export des Contrats de Plan Etat-Région** pour la période 2000-2006 est devenu opérationnel en 2002. Il a été doté de 63 millions d'euros pour toute la période ; la dotation en crédits de paiement augmente légèrement en 2003, mais sans compenser la forte diminution de l'année dernière.

L'assurance prospection est un soutien financier aux PME pour le repérage de marchés porteurs à l'étranger et l'établissement de courants d'exportation. Le nombre de demandes reçues est en augmentation : 2373 dossiers ont été déposés en 2001. Le nombre de contrats signés a lui aussi augmenté : 1743 en 2001. Le nombre de demandes a augmenté de 30% par rapport à 2000, le portefeuille étant composé en majorité d'entreprises de taille modeste. Près de 90% des contrats ont été délivrés à de très petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 8 millions d'euros.

Le coût global de la procédure a été de 40 millions d'euros en 2001, soit un coût plus élevé que celui prévu par la dotation budgétaire évaluative. Celle pour 2003 est fixée à 31 millions d'euros.

La volonté de l'administration de simplifier les procédures d'obtention de la garantie et de réduire les délais d'instruction des dossiers, d'ouvrir le bénéfice de la procédure aux jeunes entreprises ne peut qu'être saluée. Elle explique peut-être l'augmentation des demandes, provenant d'entreprises recourant pour la première fois à cette procédure, ainsi que de très jeunes entreprises.

Le FASEP-études finance par don aux Etats étrangers des études en amont de faisabilité de projets d'infrastructures dans les pays émergents ou en transition. Une quarantaine de projet par an sont approuvés et mis en œuvre. Les dons d'aide extérieure inscrits à ce titre sont revalorisés de 123%, passant à 17 millions d'euros.

Le FASEP-garantie a été mis en place en juillet 1999, pour une durée initiale de 6 ans, dans le but d'apporter aux PME une garantie contre le risque économique lorsqu'elles investissent dans des pays émergents ou en transition. Ce fonds a été doté de 300 MF (45 millions d'euros) à sa création, versés en 1999 et 2000 au groupement de gestionnaires SOFARIS-AFD-COFACE. Ce montant devait permettre d'accompagner plus de 300 millions d'euros d'investissements sur six ans.

Or, depuis la création de la procédure, 40 dossiers seulement ont été soutenus (soit une aide, en moyenne, à dix PME importantes par an), correspondant à un montant de projets de 58 millions de francs. Les projets présentés proviennent d'entreprises implantées dans 14 des 22 régions françaises ; on ne note pas de tropisme sectoriel, ni géographique, des

investissements, malgré une légère prédominance des PECO et du Maghreb. La quasi-totalité des projets accompagnés a trait à des unités de production ou de recherche-développement.

La procédure remplit son rôle de facilitation des financements : pour la moitié des projets examinés, la garantie est en effet déléguée au profit d'une banque (qui prête à la maison mère française pour investir), l'autre moitié relevant de l'autofinancement de l'entreprise. Néanmoins la faible attractivité de la procédure conduit à s'interroger : coût trop élevé et complexité de la procédure ? Le prêt pour investissement est-il un élément peu déterminant de la démarche de l'entreprise ?

La dotation du fonds ayant été jusqu'à présent sous-utilisée, il n'y a pas lieu d'abonder à nouveau le fonds.

Le Ministre délégué au Commerce extérieur, M. François Loos, a souhaité récupérer une partie de l'encours non utilisé du fonds, soit un prélèvement de 16 milliards d'euros, afin de disposer d'une marge de manœuvre accrue pour appuyer l'organisation de salons ou manifestations. Par ailleurs, il a été décidé de commettre une mission de l'inspection générale des finances visant à proposer une réforme du dispositif.

Enfin, **la garantie d'investissement contre les risques politiques** sur les projets de plus de 15 millions d'euros est gérée par la COFACE : le niveau d'activité de cette garantie baisse d'année en année. En compte Etat, seuls 11 dossiers ont été examinés, soit 3 opérations nouvelles et 8 extensions.

Les encours nets (stocks) se répartissent en Chine, au Myanmar, au Brésil, en Argentine, en Afrique du Sud et en Pologne.

On soulignera qu'aucun sinistre n'a eu lieu depuis 1994, ce qui conduit à se demander, *a contrario*, si la COFACE n'agit pas selon un principe de moindre prise de risque.

III – LES RELATIONS FRANCE-RUSSIE : UNE APPROCHE TROP PRUDENTE ?

Votre Rapporteur a choisi de faire porter cette année son analyse géographique sur les relations commerciales que la France développe avec la Russie, où une délégation de la Commission des Affaires étrangères s'est rendue au début du mois d'octobre 2002.

Il est important de rappeler que le Gouvernement russe a conduit de nombreuses réformes au cours des deux dernières années : les Code civil, Code du travail, Code de procédure pénale, et Code douanier ont été profondément modifiés, la vente des terres agricoles a été autorisée, les procédures d'enregistrement des entreprises ont été simplifiées. Une réforme fiscale a été réalisée : un taux unique de 13% pour l'impôt sur le revenu et un taux de 24% pour l'impôt sur les sociétés ont été instaurés. La simplification fiscale devrait favoriser la création de PME, encore beaucoup trop peu nombreuses (au nombre d'environ 800 000) pour un pays de cette dimension.

L'ensemble de ces réformes contribuent à un environnement juridique plus attractif et la croissance retrouvée devrait attirer l'investissement étranger, qui se limite actuellement à environ 20 milliards de dollars de façon cumulée, soit moins que l'investissement cumulé en Hongrie. Votre Rapporteur dressera un bilan des relations commerciales avec la Russie, et soulignera les opportunités d'investissement immenses de ce pays, alors que le climat des affaires tend à s'améliorer.

A – Une économie dynamique depuis l'année 2000

Après trois vagues de forte croissance enregistrées depuis la crise de 1998, le dynamisme de l'activité a quelque peu faibli à l'été 2002. La progression du PIB, qui avait atteint 8,7% en 2000 et 5 % l'an dernier, a été ramenée à 4% pour les 7 premiers mois de 2002, selon les estimations préliminaires. Les prévisions officielles du gouvernement pour l'ensemble de l'exercice en cours sont actuellement de + 3,9%.

1) Des perspectives de production et d'investissement très favorables

Dans le même temps, la Russie a connu une hausse rapide de la production industrielle : 12% en 2000, 4,9% en 2001 et 3,9% sur la période allant de janvier à juillet 2002. La hausse pourrait être de 4,4% sur l'ensemble de cette année.

Depuis l'an dernier, l'activité est soutenue essentiellement par la bonne tenue de la consommation. Celle-ci, qui représente 60% du PIB environ, progresse à un rythme soutenu d'environ 9% par an, tirée notamment par une augmentation importante des revenus des ménages.

L'investissement, qui ne contribue toujours qu'à 15% du PIB environ, a progressé de façon dynamique après la crise : 17,4% en 2000 et 8,7% en 2001. Les dépenses en capital fixe demeurent cependant très concentrées dans les secteurs exportateurs.

Le ministère du développement économique a révisé ses prévisions de croissance du PIB pour 2002 à la hausse à hauteur de 3,9%, et la croissance de la production industrielle devrait être de 4,4%. Un certain nombre de facteurs incitent à l'optimisme : les cours du pétrole ne paraissent pas appelés à baisser, différentes enquêtes montrent que la confiance s'est renforcée parmi les entrepreneurs, les autorités paraissent attachées à la poursuite des réformes et, enfin, les effets positifs des restructurations effectuées depuis trois ans dans l'industrie commencent à porter leurs fruits dans de nombreux secteurs.

2) Une bonne situation budgétaire

Les fondamentaux budgétaires restent solides : l'exercice budgétaire a dégagé un excédent total élevé, de 3% du PIB, en 2000 et 2001. Pour cette année, l'excédent pourrait être de 1,5% du PIB. Cette diminution serait liée à une collecte fiscale moins bonne que prévu, les services fiscaux en rejetant la responsabilité sur les retards et difficultés liés à la mise en place de la réforme fiscale.

Le Gouvernement reste attaché à une stratégie qui, depuis quatre ans maintenant, consiste à limiter la marge de manœuvre dont disposent les parlementaires au cours de la discussion budgétaire. L'on peut regretter que le montant nominal du budget demeure extrêmement limité pour un pays de la taille de la Russie et qu'aucune progression significative ne soit prévue. Etant donné les besoins en infrastructures et en dépenses sociales et la perspective d'une croissance toujours soutenue, il y a matière à un vif débat entre les tenants de l'austérité budgétaire et ceux qui considèrent qu'il est temps de rehausser les ambitions en matière de politique économique.

L'assainissement des finances publiques et l'amélioration des rentrées fiscales ont permis d'améliorer la situation en matière d'endettement extérieur. Le Gouvernement a recouru à des schémas correspondant *de facto* à des rachats par anticipation d'une partie de la dette, ce qui a contribué à lisser le pic des remboursements qui devait se produire en 2003.

Le projet de budget 2003 prévoit que la totalité du service de la dette extérieure atteindra l'an prochain 17,3 milliards de dollars (5% du PIB environ), dont 10,8 milliards de dollars pour le principal et 6,5 milliards de dollars pour les intérêts. A la fin de l'année prochaine, la dette extérieure devrait être réduite à 123,4 milliards de dollars et la dette intérieure à 815 milliards de roubles (soit 25 milliards de dollars environ), soit 39,6% du PIB contre 44,8% du PIB actuellement. Le service de la dette paraît de ce fait largement supportable au regard de la situation financière actuelle du pays, d'autant que les réserves de change ont connu une très forte augmentation depuis trois ans.

Un autre élément significatif est à signaler : la diminution de l'évasion nette des capitaux. Les estimations pour le premier semestre montrent que, si les sorties n'ont diminué qu'à la marge, le rythme du rapatriement de capitaux s'est accéléré, preuve d'un renforcement de la confiance dans l'économie nationale.

3) Une diversification insuffisante de l'économie

La question centrale demeure celle de la diversification de la croissance. La conjoncture macroéconomique demeure solide et l'économie russe paraît désormais en mesure de connaître une véritable phase de développement et d'assainissement. Malgré les progrès accomplis, le principal défaut de l'économie russe est de ne pas atteindre une suffisante diversification pour échapper aux incertitudes liées à la dépendance envers les secteurs exportateurs de matières premières et hydrocarbures.

L'analyse de la situation des finances publiques permet également de mettre en évidence la dépendance du niveau des revenus à la conjoncture pétrolière internationale. Toute variation du prix du baril de un dollar correspondrait toujours, selon les projections faites par les économistes, à une variation équivalente de un milliard de dollars de recettes budgétaires.

La réforme fiscale n'a pas pour le moment eu d'effets appréciables pour faire diminuer cette dépendance, en l'absence d'une diversification du tissu économique nécessaire à l'élargissement de la base imposable.

B – Le processus d'adhésion à l'OMC

Entamées formellement en 1993, les négociations d'accession de la Russie à l'OMC n'ont pas progressé substantiellement jusque tout

récemment. Depuis l'élection du Président Poutine, et la remise de nouvelles offres en 1999, 2000 et 2002, le processus a repris plus activement. C'est ainsi que la treizième réunion formelle du groupe de travail de l'accèsion de la Russie à l'OMC, en janvier 2002, a confirmé la volonté d'accélérer le processus, tant de la part du Secrétariat de l'OMC que des autorités russes et des membres du groupe de travail. Cette réunion, ainsi que les suivantes, en avril et juin, ont permis à la Russie de préciser l'état d'avancement des réformes entamées (certaines sont toujours soumises à l'examen de la Douma), et d'apporter des réponses aux préoccupations exprimées par les membres.

Des négociations bilatérales se déroulent parallèlement avec l'Union européenne. Il convient de souligner que l'Union constitue de loin le premier partenaire commercial de la Russie (40% des achats en provenance de l'Union et 39% des exportations). La Russie quant à elle, représente son 5^{ème} partenaire commercial avec 4% du commerce total de l'UE. Après l'essor de la période 1992-1997, les exportations européennes vers la Russie ont enregistré une forte chute en 1998, mais la croissance du commerce a significativement repris en 2000, et s'est poursuivie jusqu'à atteindre en 2001 un volume de 75 milliards d'euros.

Au plan des négociations bilatérales avec l'Union, les propositions d'ouverture du marché russe, bien qu'en amélioration notable pour la partie tarifaire, restent néanmoins encore insuffisantes en ce qui concerne les services et l'agriculture.

Les négociations tarifaires achoppent encore dans certains secteurs : l'aluminium, le mobilier, les automobiles et les aéronefs.

Des insuffisances nombreuses subsistent dans l'offre services : la Russie maintient des restrictions horizontales beaucoup trop larges qui vident de substance les engagements sectoriels (la Russie souhaite pouvoir réserver l'accès aux subventions et aux autres formes de ressources financières ou matérielles de l'Etat aux personnes morales et physiques russes dans tous les secteurs des services), ou encore des prohibitions ou restrictions aux investissements directs étrangers trop importantes. En fait, le Gouvernement craint l'évolution qui s'est produite en Hongrie par exemple, où 80% du marché de la banque et de l'assurance sont passés sous contrôle étranger.

De nombreuses divergences subsistent par ailleurs. Elles portent principalement sur l'avancement du processus de réforme administrative, l'existence de taxes à l'importation et de mesures non tarifaires, la question des subventions, les obstacles techniques au commerce, les questions sanitaires et phyto-sanitaires, l'investissement (où le Gouvernement maintient de nombreuses restrictions dans les secteurs des assurances, des

banques, et des télécommunications), la propriété intellectuelle, et l'évaluation en douane. Elles portent également sur l'application des mesures antidumping, et sur les mesures conservatoires et de sauvegarde.

La négociation agricole reste un dossier particulièrement difficile, notamment en ce qui concerne le volume et la nature des subventions russes. Au plan tarifaire, les offres ne sont pas satisfaisantes.

Pour les intérêts français, les secteurs suivants doivent faire l'objet d'une attention soutenue : viandes et produits à base de viande, produits laitiers (pour lesquels les droits proposés restent très élevés), céréales (blé tendre, orge, oléagineux et semences, qui présentent un intérêt majeur à l'exportation), les vins et spiritueux, et les fruits et légumes pour lesquels le marché russe est très dépendant des importations.

Dans le domaine de services, les intérêts français portent notamment sur les services bancaires et financiers, les télécommunications, les services environnementaux et de construction.

Lors du dernier sommet UE/Russie, qui s'est tenu à Moscou le 29 mai, la décision de l'Union d'octroyer à la Russie le statut d'économie de marché a été annoncée¹, rapidement suivie d'une décision similaire prise par les Etats-Unis. Pour ce qui concerne l'Union européenne, la Commission a soumis au Conseil une proposition de texte révisant le Règlement anti-dumping de base, qui devrait être adoptée très prochainement. Faute d'avoir obtenu un engagement de la Russie de réduction du différentiel entre le prix interne de l'énergie fourni aux entreprises russes et les prix à l'exportation du gaz et de l'électricité, la Commission utiliserait les dispositions du nouveau règlement communautaire, renforcées, pour s'assurer que l'industrie communautaire n'est pas désavantagée.

Au-delà de leur aspect politique, ces décisions devraient néanmoins faciliter la poursuite des négociations dans le cadre de l'OMC avec pour objectif l'examen d'un premier projet de rapport du groupe de travail avant la fin de l'année.

Le Président Poutine pourrait prendre l'initiative de provoquer l'accélération de la négociation pour déboucher sur un accord d'ensemble en 2003. L'accession effective n'interviendrait probablement qu'en 2004.

¹ En matière d'anti-dumping, pour le calcul des prix de revient, en l'absence de références possibles aux prix de marché, l'Union européenne considèrerait jusqu'alors la Russie comme une « économie en transition » à l'instar de la République Populaire de Chine, du Kazakhstan, de l'Ukraine, du Vietnam, de l'Albanie, de la Géorgie, du Kirghizstan, de la Moldavie et de la Mongolie

C – Les échanges bilatéraux

1) Les échanges commerciaux

L'amélioration rapide de la situation économique après la crise financière de 1998 a permis de dynamiser les échanges commerciaux qui sont en forte croissance depuis deux ans. La part de marché française progresse pour atteindre 4% en 2001, mais reste encore loin de celles de l'Allemagne (12,9%) et des Etats-Unis (7,9%).

En 2001, les exportations françaises (2,3 milliards d'euros) ont progressé de 30,5%, retrouvant ainsi le niveau de 1997. La progression moyenne des exportations est de 15 à 20% par an depuis 2000. Ces exportations se répercutent de façon équilibrée entre biens de consommation (les produits pharmaceutiques étant le premier produit français exporté avec 318 millions d'euros en 2001), biens d'équipements et biens intermédiaires qui profitent du redémarrage de l'investissement.

Les importations françaises, constituées pour l'essentiel de produits énergétiques, ont augmenté de 7,9% en 2001 (5 milliards d'euros). Pour le premier semestre 2002, elles ont diminué de 7,2% par rapport à la même période de 2001. Parmi les biens intermédiaires, les métaux non ferreux (nickel, cuivre et aluminium) constitue le seul poste d'importance.

Notre déficit commercial pour 2001 est de 2,78 milliards d'euros contre 2,98 milliards d'euros en 2000. Le taux de couverture s'améliore, de 37 à 45%, mais conserve un déséquilibre, tout à fait explicable considérant que notre pays importe du gaz et du pétrole russes.

Afin de développer les exportations françaises, la politique de crédit, fermée depuis la crise de 1998, a été rouverte en 2001 sur le moyen terme. Pour 2002, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a décidé d'assouplir cette politique en augmentant sensiblement le plafond pour les opérations moyen terme et en autorisant la Coface à agréer davantage de banques (7 au lieu de 4). Ces décisions tiennent compte d'une nouvelle amélioration du risque pays, la Russie ayant bénéficié en 2001 et 2002 de deux reclassements favorables en termes de primes OCDE.

Les experts considèrent que cette progression des ventes en Russie devrait s'accroître encore davantage, en profitant notamment des gains de pouvoir d'achat de la classe moyenne, qui se reconstitue actuellement, après avoir été atteinte par la crise de 1998.

2) Les investissements français en Russie

Avec 400 entreprises, le stock d'investissements français est d'environ 450 millions de dollars, ce qui situe la France au 7^{ème} rang des investisseurs, après les Etats-Unis, Chypre, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède. La plupart des grandes entreprises françaises sont implantées en Russie, dans tous les secteurs, TotalFinaElf étant le premier investisseur français en Russie.

De nouveaux projets d'implantation ont pris corps et certains, très importants, sont entrés dans une phase active de concrétisation : la construction par Michelin d'une usine de pneumatiques dans la région de Moscou, l'implantation d'Auchan avec trois hypermarchés à la périphérie de Moscou, l'installation de Lactalis (agro-alimentaire) ou encore la création d'une *joint venture* entre Severstal, premier sidérurgiste russe, et Arcelor pour la construction d'une usine de galvanisation (de l'ordre de 180 millions d'euros).

3) *Les grands projets en cours*

Les enjeux majeurs pour la France se situent actuellement dans le secteur aéronautique et spatial. Lors du dernier séminaire gouvernemental qui s'est tenu le 22 octobre 2001 à Moscou, les Premiers ministres russe et français ont signé deux déclarations communes sur ces domaines afin de conforter les actions d'envergure engagées par les entreprises de ces secteurs.

Ainsi par exemple, dans le cadre du vaste programme de coopération industrielle entre EADS et Rosaviacosmos signé le 2 juillet 2002, en présence de MM. Chirac et Poutine, des opérations conjointes se dessinent :

- Airbus et le groupe privé Kaskol ont signé en mai 2002 un accord cadre en vue de la création d'un centre d'ingénierie aéronautique,
- EADS et le constructeur aéronautique Iapo ont signé début mai un accord qui prévoit l'assistance de EADS à la certification et à la commercialisation internationale de l'appareil amphibie Beriev 200,
- le renouvellement de la flotte d'appareils d'Aeroflot par Airbus a fait récemment l'objet d'un accord de principe pour la fourniture de 18 appareils.

Le projet majeur de coopération militaire franco-russe concerne la fabrication d'un avion d'entraînement destiné à l'exportation (MIG-AT). Deux contrats, pour un montant de plus de 70 millions d'euros, ont été signés en 1997 avec la société russe RSK MIG par la Snecma et Sextant pour la fourniture d'équipements.

On peut également citer le projet de rénovation du terminal de Cheremetievo 99, opération prioritaire pour laquelle ADP-Management est

confrontée à une forte concurrence allemande et suédoise. Par ailleurs, ADP-ingénierie a remporté l'appel d'offres pour la conception de la nouvelle aérogare de Moscou Cheremetievo III.

Enfin, on mentionnera les ambitieux partenariats franco-russes dans le domaine des satellites de communication avec la création de la société mixte Starsem (EADS, Arianespace, Agence aérospatiale russe, Centre spatial de Samara) qui exploite et commercialise le lanceur russe Soyouz. Le projet d'installation du lanceur Soyouz à Kourou a reçu un accord de principe au niveau européen.

Dans d'autres secteurs existent également des opportunités d'affaires fortes. Il en est ainsi de la gestion déléguée des services urbains (Vivendi Environnement, Ondeo, Saur). La coopération bilatérale s'est récemment accrue dans ce secteur (assistance technique mais aussi réglementaire). C'est le cas aussi du secteur énergétique, dans lequel les grands opérateurs nationaux EDF, GDF ou TotalFinaElf développent des projets en partenariat avec leurs homologues russes. Ils souhaitent devenir des acteurs importants du dialogue énergétique entre l'Union européenne et la Russie, lancé sous présidence française.

Un accord de coopération a aussi été signé dans le secteur agricole, prévoyant la fourniture de bovins et l'assistance technique française. Une première livraison de 500 bovins a été réalisée avec succès en début d'année.

Les acteurs de la présence française en Russie ne cachent pas que travailler dans ce pays est encore difficile : un décalage persiste entre l'adoption des textes et leur application, les agents de l'Etat sont souvent insuffisamment formés pour mettre en œuvre la réglementation, le processus de décision reste complexe et peut placer l'investisseur au centre d'un différend entre deux administrations aux positions apparemment inconciliables, comme ce fut le cas pour le projet de ligne de construction Renault à Moscou.

Face à ces difficultés, il arrive que les entreprises trouvent elles-mêmes les solutions qui permettent de fonctionner plus efficacement : c'est ainsi que se créent des sociétés de services internationales qui se spécialisent dans l'accomplissement des formalités douanières et autres, ou qu'une entreprise prenne à sa charge la formation permanente du cadre de l'administration locale chargé d'appliquer la réglementation complexe et évolutive.

Néanmoins, ces représentants des entreprises françaises constatent les signes d'un meilleur fonctionnement des mécanismes de marché, d'une évolution positive des mentalités et du fonctionnement de l'administration, d'une volonté réelle de rendre la réglementation plus claire et plus accessible. Ils ont conscience de l'énorme potentiel du pays et de l'importance d'y être présent dès aujourd'hui.

Des secteurs présentent dès à présent des circonstances favorables pour l'investissement : l'énergie (production et exportation du pétrole et du gaz, nucléaire, électricité) et le matériel militaire, mais aussi l'agro-alimentaire par exemple. D'autres, comme la pharmacie, se heurtent à l'insuffisance des règles relative à la propriété intellectuelle et aux contrefaçons ; ces difficultés devraient cependant s'aplanir avec l'entrée de la Russie dans l'OMC.

CONCLUSION

Les moyens budgétaires nécessaires à l'accomplissement des missions et politiques en matière de commerce extérieur sont stables par rapport à 2002.

Le projet de loi de finances dote faiblement certains postes car il tient compte des reports estimés de l'année 2002.

Le niveau des dotations est conforme, selon le ministère, aux besoins des acteurs de cette politique.

Après la phase de réorganisation par la fusion des services du Minefi à l'étranger, que nous avons mentionnée, les prochaines priorités annoncées par le ministère du commerce extérieur portent sur un meilleur service aux PME dans les pays de l'élargissement et des actions de sensibilisation sur les pays émergents asiatiques.

De façon générale, le développement de nos entreprises au niveau international contribue à la croissance et au rayonnement de notre économie.

Certains obstacles à ce développement appellent l'intervention de la DREE. Le premier est le déficit d'information, qui peut notamment être comblé par la promotion des entreprises françaises auprès des opérateurs étrangers. L'action d'incitation en direction des PME doit être approfondie. L'augmentation du nombre des salons et manifestations - où les entreprises se font connaître - serait très utile, et les dotations à cette fin devraient être renforcées. Le souhait du Ministre de récupérer une partie des fonds non utilisés du FASEP-garantie pour les utiliser à cette fin doit être approuvé. Les autres obstacles sont les lacunes du marché du crédit et les pratiques discriminatoires d'autres Etats.

La meilleure insertion des PME dans le commerce mondial passe par une promotion accrue : inciter à l'achat de technologies et de produits français par des opérations plus nombreuses, mais aussi par les financements sélectifs qui permettent de mieux positionner l'offre française.

Enfin, la maîtrise des risques liés à l'autorité internationale est aussi un levier du développement international.

A cet égard, il serait souhaitable d'étudier les critères d'intervention de la COFACE lorsqu'elle agit pour le compte de l'Etat : le résultat technique de l'assurance-crédit est bénéficiaire depuis 1995, après une période de déficit systématique. La sélectivité de la politique de crédit n'est-elle pas devenue excessive au profit de marchés solvables et dynamiques seulement ? Le rôle de l'Etat ne doit-il pas d'encourager une certaine prise de risque pour une présence française sur des marchés encore difficiles ? Une étude plus approfondie de ces questions serait utile.

Votre Rapporteur souhaiterait ajouter les considérations suivantes.

La France a connu, de 1991 à 2001, des échanges commerciaux dynamiques : les exportations progressant en moyenne de 6% par an et les importations de 5%. Le solde est en excédent depuis 1993, mis à part l'année 2000. Ce bilan favorable s'explique par des améliorations structurelles : spécialisation sectorielle, gains de compétitivité importants dans le secteur manufacturier, gains de compétitivité « hors-prix » liés à la qualité et à la diversité des produits.

La France a accentué sa spécialisation sur des secteurs dynamiques, s'est insérée dans le secteur des NTIC et a redéployé ses ventes dans les zones les plus dynamiques.

Gardant un flux d'échanges principaux avec les pays industrialisés, notre pays a su progresser dans l'ensemble des zones émergentes : PECO, Asie émergente et Amérique latine.

La compétitivité des produits français a sensiblement augmenté en dix ans par rapport aux pays de l'OCDE, qu'elle soit mesurée en prix à l'exportation (amélioration de 18%) ou en coûts salariaux unitaires pour le secteur des biens manufacturés (amélioration de 33%).

Afin de poursuivre cet effort, le redéploiement des missions économiques et du personnel vers de nouvelles zones du monde est positif. Il est certain que la carte n'est pas figée aujourd'hui et que l'adaptation aux réalités des marchés se poursuivra.

Votre Rapporteur souhaiterait toutefois qu'une information à caractère récapitulatif soit apportée à la Commission, et à notre Assemblée : quels sont les dix pays vers lesquels la France exporte le plus en volume ? Quels sont les dix pays vers lesquels le commerce d'une part, l'investissement d'autre part, ont connu la meilleure progression ? Quels sont actuellement les marchés « cibles » de la France ou les pays considérés comme porteurs de grandes potentialités pour l'avenir ? Quels sont les secteurs dans lesquels nous souhaitons conquérir des parts de marché ?

L'initiative annoncée par le Ministre délégué au Commerce extérieur, M. François Loos, d'établir un lien plus structuré entre la coopération (notamment humanitaire) de la France avec les pays de la francophonie d'une part, les échanges commerciaux d'autre part, mérite d'être approfondie. Il serait souhaitable d'inviter le Ministre délégué à présenter cette réflexion et les moyens qui pourraient la traduire concrètement devant la Commission, afin d'évoquer avec l'impact qui pourrait lui être donné.

Cette évocation de l'évolution du commerce extérieur français au cours de la dernière décennie conduit à souligner que notre pays doit envisager de développer sa présence dans des zones encore difficiles sur le plan commercial ou de l'investissement, et l'initiative appartient en ce domaine à la DREE. Notre économie a montré sa capacité à surmonter la crise asiatique, la récession aux Etats-Unis, le repli consécutif aux attentats du 11 septembre, et à prendre en compte la hausse de l'euro. On ne peut douter qu'elle puisse prendre de nouveaux risques pour aborder des marchés encore difficiles, comme la Russie, ou gagner des parts de marchés dans des secteurs où notre pays n'est pas en première ligne.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 6 novembre 2002, la Commission a examiné pour avis les crédits du Commerce extérieur pour 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Roland Blum** a déclaré partager le point de vue du Rapporteur concernant les difficultés rencontrées par les PME pour exporter leurs productions. Certes des mécanismes existent, la COFACE ou encore les aides accordées par certaines missions économiques à l'étranger, mais il conviendrait d'envisager d'autres possibilités pour aider les petites entreprises exportatrices.

S'agissant de l'indispensable entrée de la Russie dans l'OMC, M. Roland Blum a souhaité connaître les blocages qui entravent le processus d'adhésion.

M. Pierre Lequiller a également réaffirmé la nécessité d'améliorer les mécanismes existants pour soutenir les PME à l'exportation.

Il a ensuite rappelé qu'était régulièrement évoquée depuis des années la nécessité d'un rapprochement entre les services des conseillers commerciaux à l'étranger et ceux des ambassades. Il a estimé qu'une bonne réforme consisterait à opérer une synergie entre ces deux administrations. Malheureusement, encore trop souvent, le conseiller commercial ne communique pas à l'ambassadeur les informations dont il dispose.

M. Bruno Bourg-Broc a tout d'abord demandé si les structures dont la France dispose à l'étranger étaient conformes à ses besoins. Il a ensuite souhaité connaître les points du monde où la France n'est pas présente ou l'est peu en matière d'échanges économiques.

M. Gilbert Gantier a fait observer que, d'une part, se tenait actuellement à Bagdad une exposition commerciale à laquelle participent de nombreuses entreprises françaises, et que, d'autre part, la présence commerciale française dans ce pays était très active. Il s'est donc demandé comment l'on pouvait expliquer cette présence au regard des problèmes de sécurité politique posés par ce pays.

M. André Schneider a regretté le fait qu'en Afrique la carte de nos exportations soit souvent fonction de notre crédibilité et de notre cote d'amour politique pour le pays concerné. Il a demandé quelles suggestions pourraient être faites aux autorités françaises pour lutter contre la corruption locale.

M. Jean-Claude Guibal a souhaité connaître les retombées effectives de l'excédent significatif des investissements français à l'étranger par rapport aux investissements étrangers en France. Il a également demandé si les procédures de lutte contre la corruption mises en place par la France dans certains pays étaient compétitives par rapport à celles d'autres pays. Enfin, en termes d'intelligence économique, il s'est intéressé au degré de performance de la France par rapport à d'autres pays.

Le Rapporteur a répondu aux intervenants.

En ce qui concerne la faible part prise par les PME dans l'activité exportatrice de la France, la situation de notre pays n'est pas particulière, et il en est à peu près de même pour le commerce extérieur américain.

La réorganisation du réseau de l'expansion économique a apporté plus d'efficacité aux services : 20% des postes ont été supprimés mais un fonctionnement plus proche de la logique commerciale permet de rendre de meilleurs services aux entreprises, avec l'application de critères de qualité et un taux de satisfaction très élevé.

L'administration s'efforce de regrouper, autant qu'il est possible, les différents services afin que la mission économique se trouve dans les mêmes locaux que la chancellerie. C'est le cas à Moscou, par exemple, mais ce rapprochement n'a pas encore pu être réalisé partout.

Une amélioration de la capacité exportatrice des PME pourrait passer par un meilleur repérage ou ciblage des entreprises, qu'il faudrait ensuite faire connaître à l'étranger en consacrant davantage de moyens à cette promotion. Il faudrait aussi mieux aider les entreprises à assumer les risques liés à l'activité internationale. Différents outils et structures existent, assez complexes, parmi lesquels l'intervention de la COFACE. Une rationalisation est à l'œuvre pour fusionner ces structures et simplifier les procédures d'accès aux garanties, car il est difficile pour les PME d'identifier le bon interlocuteur et de monter les dossiers. On peut par ailleurs se demander s'il est logique qu'une structure agissant pour le compte de l'Etat et dont le rôle est de garantir le risque fasse des bénéfices.

Les entreprises françaises doivent développer leur présence en Asie du Sud-Est, en Amérique latine et en Russie, très important marché à ne pas négliger. Il faut aussi se demander pourquoi nos concurrents prennent des parts de marché en Afrique, où les entreprises françaises étaient, il y a encore quelques années, très présentes. Le Rapporteur a indiqué qu'il souhaitait approfondir cette question, en comparant l'évolution des échanges de la France avec différents pays africains.

L'information ou l'intelligence économique repose d'abord, selon le Rapporteur, sur la capacité des ambassadeurs, des représentants de la DREE et des autres réseaux de s'immerger dans la société où ils se trouvent. Il faut également un bon échange d'informations entre les différents acteurs sur place : diplomates, conseillers du commerce extérieur, membres des CCI, notamment.

Face à la corruption, la France comme d'autres Etats exportateurs, a ratifié la convention de l'OCDE.

En conclusion, le Rapporteur a insisté sur la nécessité de développer les investissements à l'étranger, et en particulier dans les pays émergents. Le phénomène de délocalisation que l'on redoute doit être étudié de plus près : l'investissement réalisé dans un pays étranger permet souvent d'ouvrir l'accès aux marchés d'autres pays.

Le Président Edouard Balladur a déclaré que, si notre appareil administratif a fait beaucoup de progrès, on cite toujours l'exemple du système allemand où les chambres de commerce jouent un rôle important dans l'animation des entreprises à l'étranger, et en particulier des PME, il convient néanmoins de se méfier des idées toutes faites. D'une part, le pouvoir politique se doit de jouer un rôle dans le déplacement de grandes délégations commerciales à l'étranger menées par le Président de la République, et, d'autre part, les grandes entreprises se doivent de disposer de leurs propres agents pour les représenter à l'étranger.

Enfin, il faut insister sur les progrès réalisés par la France en matière d'investissements à l'étranger.

La Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Commerce extérieur pour 2003.

Evolution des crédits destinés au fonctionnement de la DREE

Moyens humains de l'administration,
affectés au développement international des entreprises :
comparaison internationale (2001)

N°259-VI.- Avis de M. Jean-Paul Bacquet sur le projet de loi de finances pour
2003 – Economie, finances et industrie : commerce extérieur

—