



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 15

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :
COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. NICOLAS FORISSIER
Député

SOMMAIRE

	Pages
LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2003	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : UN SOLDE COMMERCIAL EXCEDENTAIRE DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DES ECHANGES MONDIAUX	11
I.– UN CONTEXTE MONDIAL DIFFICILE	11
A.– L'EVOLUTION INCERTAINE DES ECHANGES MONDIAUX.....	11
B.– LES NEGOCIATIONS MULTILATERALES.....	14
1.– La représentation des pays de l'Union européenne et de la France auprès de l'OMC	15
2.– Premier bilan du cycle de négociations lancé à Doha	16
<i>a) La poursuite d'une libéralisation maîtrisée</i>	16
<i>b) La promotion du développement</i>	16
<i>c) L'approfondissement des règles multilatérales</i>	17
<i>d) L'amélioration des règles de fonctionnement de l'OMC</i>	18
<i>e) Les premières avancées</i>	18
3.– Les principaux différends commerciaux entre l'Union européenne et les États-Unis.....	19
II.– LA REPRISE FRAGILE DES ECHANGES FRANÇAIS	22
A.– L'EXCEDENT COMMERCIAL FRANÇAIS.....	23
B.– L'EXCEDENT DE LA BALANCE DES TRANSACTIONS COURANTES	23
C.– L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SECTEURS.....	24
1.– Le secteur agro-alimentaire.....	24
2.– Les échanges industriels.....	25
3.– La facture énergétique.....	28
4.– Les services	28
D.– L'ANALYSE GEOGRAPHIQUE	29
E.– LA PLACE DES PME DANS LES EXPORTATIONS FRANÇAISES.....	31

CHAPITRE II : UN SYSTEME PUBLIC DE SOUTIEN A L'EXPORTATION ENCORE PERFECTIBLE	33
I.- UN BUDGET CLARIFIE DANS SA PRESENTATION ET S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUITE	33
1.- La gestion des crédits en 2001 et 2002	33
a) <i>L'exécution en 2001</i>	33
b) <i>L'exécution en 2002</i>	34
2.- Une présentation plus claire des crédits	35
a) <i>La refonte de l'agrégat « Relations économiques extérieures »</i>	35
b) <i>Les changements de nomenclature</i>	37
3.- Un budget en reconduction, au caractère nécessairement transitoire	
38	
II.- LA DREE, ADMINISTRATION MODELE DE LA REFORME DE L'ETAT ..	41
A.- UNE DEMARCHE INNOVANTE	41
1.- La politique contractuelle	41
2.- La démarche en faveur de la qualité du service rendu	44
B.- LA REORGANISATION DU RESEAU D'EXPANSION ECONOMIQUE	45
C.- DES ACTIONS SPECIFIQUES EN FAVEUR DES PME	47
III.- LA NECESSAIRE MODERNISATION DES STRUCTURES DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTERIEUR	49
A.- SIMPLIFIER LE SYSTEME D'APPUI AU COMMERCE EXTERIEUR	49
1.- Ubifrance	49
2.- Le Centre français du commerce extérieur	52
B.- DEVELOPPER LES PARTENARIATS	54
1.- Le rapprochement entre les missions économiques et le réseau des chambres de commerce et d'industrie	54
2.- La recherche de complémentarité avec les conseillers du commerce extérieur et les fédérations professionnelles	56
a) <i>Les conseillers du commerce extérieur de la France</i>	56
b) <i>Les fédérations professionnelles</i>	56
3.- Le renforcement de la coordination au niveau régional	57

IV.– DES PROCEDURES DE SOUTIEN FINANCIER A L’EFFICACITE INEGALE	58
A.– LES PROCEDURES GEREES PAR NATEXIS.....	59
1.– La procédure de stabilisation des taux d’intérêt.....	59
2.– La gestion des prêts et dons aux États étrangers	60
B.– LES AIDES FINANCIERES A L’EXPORTATION PROPOSEES PAR LA COFACE.....	60
1.– L’assurance-crédit à court et moyen termes	61
2.– La garantie de change.....	62
3.– La garantie des investissements.....	63
4.– L’assurance-prospection.....	64
C.– LE BILAN CONTRASTE DES PROCEDURES DU FASEP.....	66
1.– Le FASEP-Études	66
2.– Le FASEP-Garantie	67
EXAMEN EN COMMISSION	70

LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2003

- Les crédits du commerce extérieur inscrits au budget du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'élèvent à 244,27 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 3,35 % par rapport au budget voté en 2002. Cette baisse, résultant essentiellement d'ajustements techniques, ne devrait pas affecter les actions conduites par les organismes de soutien au commerce extérieur.
- Le montant des autorisations de programme inscrites au projet de budget est de 26,45 millions d'euros, en hausse de 26,80 %.
- L'ensemble de l'effort financier consacré par l'État au commerce extérieur, y compris les crédits inscrits au budget des charges communes et au compte spécial du Trésor n° 903-07, s'établit à 460,27 millions d'euros en crédits de paiement et 87,45 millions d'euros en autorisations de programme.

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

A cette date, 55 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

INTRODUCTION

Si la France a enregistré au premier semestre 2002 un excédent commercial de 6,2 milliards d'euros, la reprise des échanges est incertaine dans la mesure où les exportations sont stables et où les importations diminuent de 1,8 %.

Dans ce contexte, le projet de budget du commerce extérieur pour 2003 s'élève à 244,27 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une diminution de 3,35 % par rapport au budget voté en 2002, et à 26,45 millions d'euros en autorisations de programme, soit une hausse de 26,80 %. L'ensemble de l'effort financier consacré par l'État au commerce extérieur, incluant les crédits concernés inscrits au budget des charges communes et au compte spécial du Trésor 903-07, s'élève à 460,27 millions d'euros en crédits de paiement et 87,45 millions d'euros en autorisations de programme. La diminution des crédits de paiement doit être relativisée : elle correspond à la prise en compte de reports de crédits et à une modification de périmètre d'un article. Au total, l'ensemble des institutions du dispositif public d'aide au commerce extérieur devrait disposer des moyens nécessaires à leurs interventions.

Il convient de saluer les réformes menées jusqu'à présent, qu'il s'agisse de la sectorialisation accrue des interventions des organismes d'appui, de la réforme de l'assurance-prospection, de la mise en place d'un médiateur des petites et moyennes entreprises ou encore de la modernisation du réseau de la direction des relations économiques extérieures, récompensée par l'attribution du label de qualité ISO 9001 en juillet dernier. Toutefois, des progrès doivent être encore accomplis. En effet, les comparaisons que l'on peut établir avec la plupart de nos voisins européens montrent les faiblesses de notre politique de soutien au commerce extérieur. Ainsi, la politique d'information, si elle s'est modernisée, n'est pas suffisamment adaptée aux besoins réels des entreprises. En outre, le réseau du commerce extérieur demeure caractérisé par une trop grande complexité, en particulier au niveau régional. Les chefs d'entreprises sont souvent confrontés à la multiplicité des intervenants, ce qui rend difficile l'identification de l'interlocuteur compétent. Enfin, les moyens consacrés à la promotion sont insuffisants pour permettre aux entreprises françaises de prospecter sur les marchés étrangers de manière efficace.

Aussi est-il souhaitable, d'une part, de simplifier l'ensemble du dispositif d'appui aux exportations, afin d'en assurer une bonne lisibilité, et, d'autre part, de consacrer davantage de moyens financiers à la politique des foires et expositions, qui constitue le seul moyen dont disposent les petites et moyennes entreprises pour promouvoir leurs produits à l'étranger et conquérir de nouveaux marchés.

Après avoir lancé un audit des organismes de soutien à l'exportation, le ministre délégué au Commerce extérieur devrait annoncer prochainement des mesures, avec pour objectif d'offrir des produits et des services répondant mieux aux demandes des entreprises.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

CHAPITRE PREMIER

UN SOLDE COMMERCIAL EXCEDENTAIRE DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DES ECHANGES MONDIAUX

Si le solde commercial de la France est excédentaire en 2001 (+ 3,3 milliards d'euros) et au premier semestre 2002 (+ 6,2 milliards d'euros), il s'inscrit dans un contexte de crise du commerce international.

I.- UN CONTEXTE MONDIAL DIFFICILE

Après une année 2000 où le commerce mondial avait progressé de 13 %, l'évolution des échanges internationaux semble marquée par une grande incertitude, alternant périodes de repli et de croissance. C'est dans ce contexte difficile qu'un nouveau cycle de négociations a été lancé à Doha.

A.- L'EVOLUTION INCERTAINE DES ECHANGES MONDIAUX

En 2001, le commerce mondial en volume s'est contracté de 0,5 % par rapport à 2000, soit sa plus mauvaise performance depuis 20 ans. Toutefois, le commerce mondial s'est redressé au dernier trimestre 2001, grâce notamment au dynamisme de la demande américaine et asiatique. Cette reprise s'est accélérée au cours du premier semestre 2002, tirée par la croissance des importations de l'ensemble des pays industrialisés et émergents.

Les tableaux suivants, qui présentent le commerce mondial des marchandises ainsi que les principaux exportateurs et importateurs mondiaux, montrent le ralentissement sensible du commerce mondial en 2001.

COMMERCE MONDIAL DE MARCHANDISES

(en milliards de dollars)

	Exportations			Importations		
	Valeur	Variation annuelle (en %)		Valeur	Variation annuelle (en %)	
	2001	2000	2001	2001	2000	2001
Monde	5.984	+ 13	- 4	6.270	+ 13	- 4
Amérique du Nord	991	+ 14	- 6	1.408	+ 18	- 6
Amérique latine	347	+ 20	- 3	380	+ 16	- 2
Europe occidentale	2.485	+ 4	- 1	2.524	+ 6	- 3
Union européenne (15)	2.291	+ 3	- 1	2.334	+ 6	- 3
Économies en transition	286	+ 26	+ 5	267	+ 14	+ 11
Europe centrale/orientale	129	+ 14	+ 12	159	+ 12	+ 9
Fédération de Russie	103	+ 39	- 2	54	+ 13	+ 20
Afrique	141	+ 27	- 5	136	+ 4	+ 2
Moyen-Orient	237	+ 42	- 9	180	+ 13	+ 4
Asie	1.497	+ 18	- 9	1.375	+ 23	- 7
Japon	403	+ 14	- 16	349	+ 22	- 8
Chine	266	+ 28	+ 7	244	+ 36	+ 8
Autres (1)	568	+ 19	- 12	532	+ 26	- 13

(1) Indonésie, Malaisie, Philippines, Corée du Sud et Thaïlande

Source : OMC

PRINCIPAUX EXPORTATEURS ET IMPORTATEURS MONDIAUX DE MARCHANDISES EN 2001

(en milliards de dollars)

Exportations	Valeur	Part	Variation annuelle (en %)	Importations	Valeur	Part	Variation annuelle (en %)
États-Unis	730,8	11,9	- 6	États-Unis	1.180,2	18,3	- 6
Allemagne	570,8	9,3	+ 3	Allemagne	492,8	7,7	- 1
Japon	403,5	6,6	- 16	Japon	349,1	5,4	- 8
France	321,8	5,2	- 1	Royaume-Uni	331,8	5,2	- 3
Royaume-Uni	273,1	4,4	- 4	France	325,8	5,1	- 2
Chine	266,2	4,3	+ 7	Chine	243,6	3,8	+ 8
Canada	259,9	4,2	- 6	Italie	232,9	3,6	- 2
Italie	241,1	3,9	+ 0	Canada	227,2	3,5	- 7
Pays-Bas	229,5	3,7	- 2	Pays-Bas	207,3	3,2	- 5
Hong Kong, Chine	191,1	3,1	- 6	Hong Kong, Chine	202,0	3,1	- 6
Exportations de produits nationaux	20,3	0,3	- 14	Importations définitives (1)	31,2	0,5	- 11
Monde (2)	6.155,0	100,0	- 4	Monde (2)	6.441,3	100	- 4

(1) Les importations définitives s'entendent des importations moins les réexportations.

(2) Y compris d'importantes réexportations ou importations pour la réexportation.

Source : OMC

L'année 2001 a été caractérisée par la première diminution du commerce mondial de marchandises en volume depuis 1982 et la première baisse de la production mondiale de marchandises depuis 1991. La croissance du PIB n'a progressé que de 1 %, grâce à un secteur des services plus robuste. L'évolution constatée en 2001 a constitué un renversement de tendance considérable par rapport à l'année précédente, où le commerce et la production avaient enregistré leurs meilleurs résultats depuis une décennie. En effet, le commerce mondial avait progressé de 13 %. Le tableau suivant retrace les évolutions du PIB des principales zones commerciales en 2001.

CROISSANCE DU PIB EN 2001

Régions	Croissance (en %)
États-Unis	+ 0,3
Amérique latine	- 0,4
Union européenne	+ 1,6
Asie (*)	+ 5,2
Japon	- 0,5
Pays en transition	+ 4,0

(*) hors Japon

Source : Organisation pour le commerce et le développement (OCDE)

Le déclin simultané de l'activité économique dans les principaux marchés développés, l'éclatement de la bulle spéculative dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, les corrections brutales qu'ont connu les principaux indices boursiers et les événements du 11 septembre sont autant de facteurs qui ont contribué à cette situation.

Tous les secteurs du commerce ont subi les conséquences du ralentissement mondial. Les exportations de produits manufacturés ont baissé de 2,5 % alors que le commerce des produits agricoles et miniers n'a progressé que de 1,5 %, soit sensiblement moins que l'année précédente.

L'Amérique du Nord a enregistré la baisse la plus forte du volume des exportations et des importations de marchandises (respectivement - 5 % et - 3,5 %). Cette évolution est due essentiellement à la conjoncture aux États-Unis, où la récession de l'économie s'est étendue sur les trois premiers trimestres de l'année 2001. Elle s'est avérée particulièrement marquée dans le secteur industriel avec une contraction de 6,5 % de l'investissement en équipement en 2001 qui s'est poursuivie au début de cette année.

La baisse des exportations a également été importante en Asie, tandis que la diminution de ses importations était égale à la moyenne mondiale. A cet égard, il convient de souligner que le PIB du Japon s'est contracté de 0,5 %, en lien avec une contribution très négative de l'extérieur et un repli marqué de l'investissement.

Les importations de l'Europe occidentale se sont contractées de 3 % et les exportations de 1 %. Ceci est notamment dû au fait que 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.

Au total, le commerce mondial s'est replié en moyenne d'1,5 % par trimestre sur les trois premiers trimestres de l'année 2001 avant de se stabiliser en fin d'année. Son recul sur l'ensemble de l'année a été de 0,5 %. Au début de l'année 2002, il a amorcé un mouvement de reprise, inférieur à 1 %, qui devait se confirmer au deuxième trimestre, en lien avec la progression spectaculaire des importations de biens américains. Malgré ce retournement de tendance du début de l'année, la valeur en dollars des exportations mondiales de marchandises reste inférieure de 4 % au niveau de l'année précédente.

Cette reprise du commerce mondial au premier semestre 2002 s'explique par l'amélioration des perspectives de la croissance économique, en particulier aux États-Unis. En effet, la croissance américaine a été soutenue au premier trimestre 2002, atteignant 1,2 %. Toutefois, au deuxième trimestre, la croissance s'est nettement infléchie pour atteindre 0,3 %, sous l'effet principal d'une nette dégradation de la contribution des échanges extérieurs, en lien avec une progression exceptionnelle des importations de biens. Aussi positif que soit ce résultat pour l'évolution des échanges commerciaux entre les États-Unis et ses principaux partenaires commerciaux pour le premier semestre, il reste toutefois peu soutenable dans la mesure où il traduit une nouvelle dégradation de la balance commerciale américaine. Le Japon a également renoué, au premier trimestre 2002, avec une croissance forte de 1,4 %, due pour moitié à ses exportations, mais cette croissance est fragile en raison de la faiblesse de la demande intérieure privée. S'agissant de la zone euro, la reprise a été très modérée au premier semestre (+ 0,3 % au premier trimestre et + 0,5 % 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. Ainsi, dans la plupart des pays asiatiques, la production industrielle progresse et les échanges extérieurs se redressent, notamment dans le secteur de l'électronique. A l'inverse, l'activité recule de 6% en Argentine au premier trimestre et la récession se poursuit au Mexique et au Venezuela. 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.

Selon les prévisions de la direction de la prévision dans sa note de conjoncture internationale d'octobre 2002, le rythme trimestriel de progression du commerce mondial devrait s'établir à 1,5 % au second semestre 2002. Toutefois, un certain nombre d'incertitudes pèsent sur la croissance économique et sur l'évolution du commerce mondial : l'aggravation de la prime imposée sur le prix du baril de pétrole, en raison des menaces d'intervention militaire américaine en Irak, la poursuite de la baisse des marchés financiers, l'évolution de la demande aux États-Unis ou encore la résorption des déséquilibres internes américains accumulés à la fin des années 90.

B.- LES NEGOCIATIONS MULTILATÉRALES

Les négociations multilatérales, dont l'objectif est de promouvoir les échanges internationaux, ont été relancées en novembre 2001, avec l'adoption de l'agenda de Doha. A cet égard, il convient de souligner la situation particulière de la France en matière de négociations internationales. En application de l'article 133 du traité instituant l'Union européenne, cette dernière, via sa Commission, a seule compétence pour les négociations commerciales extérieures. Toutefois, la France dispose d'une représentation autonome à l'OMC, au titre de la veille de ses intérêts.

L'année 2001 a également été marquée par l'adhésion de la Chine à l'OMC.

1.– La représentation des pays de l'Union européenne et de la France auprès de l'OMC

Les pays membres de l'OMC ont choisi des modes de représentation très variables auprès de l'organisation. Une trentaine de ces pays n'ont pas de représentation (qu'elle soit à Genève, Bruxelles ou dans une capitale européenne). Il s'agit, pour l'essentiel, des pays africains (francophones, en particulier) et des micro-États du Pacifique. Pour les autres États, la représentation passe soit par la désignation d'un ambassadeur ou d'un représentant permanent *ad hoc*, soit par la désignation de l'ambassadeur auprès des Nations-Unies et des agences genevoises comme représentant à l'OMC. Ces choix varient d'ailleurs dans le temps, les membres ayant parfois adopté des modes successifs de représentation.

S'agissant de l'Union européenne, outre la représentation de la Commission et du Conseil, chaque État membre dispose d'une équipe qui suit l'OMC. Ses effectifs varient entre un (Luxembourg) et sept cadres (Allemagne). Dans la plupart des missions communes à l'OMC et à l'ONU, les cadres qui suivent l'OMC sont souvent chargés d'un ou plusieurs dossiers relatifs à l'ONU.

Quatorze États membres disposent d'une mission commune auprès de l'OMC et de l'ONU, avec un ambassadeur unique. Le numéro deux de chacune de ces missions est chargé du suivi des dossiers de l'OMC. Pour la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Espagne, l'Autriche, la Grèce et les Pays-Bas, ces numéros deux proviennent des ministères compétents pour les affaires économiques. Dans les autres missions, il s'agit de représentants du ministère des Affaires étrangères. Le personnel qui suit l'OMC est dans tous les cas mixte (affaires étrangères, affaires économiques, ministères techniques).

La France est le seul État membre à avoir une représentation autonome auprès de l'OMC, sur le modèle suivi par de nombreux membres non européens. L'ambassadeur représentant la France auprès de l'Office des Nations-Unies à Genève n'est pas compétent pour l'OMC. L'articulation entre la mission ONU et la délégation permanente auprès de l'OMC est régie par un échange de lettres de 1976 entre le ministère des Finances et celui des Affaires étrangères.

La délégation permanente est une représentation *ad hoc* dont le chef vient traditionnellement de la DREE. Ses instructions lui sont données par le secrétariat général de coordination interministérielle (SGCI) et non par la DREE, même si administrativement, le personnel (qui comprend des agents de la DREE, de la direction des douanes, du ministère de l'Agriculture et du ministère de la Justice) est géré par cette direction.

Plusieurs pays extra européens ont fait le même choix que la France. Environ 30 membres disposent d'une représentation autonome. Un ambassadeur ou un chef de mission dirige alors ses propres services. Parmi ceux-ci on retrouve les États-Unis, l'Inde, la Chine, l'Australie, le Mexique et les États d'Amérique

centrale, la Suisse, la Norvège, ou les pays d'Europe centrale et les membres de l'ASEAN.

2.– Premier bilan du cycle de négociations lancé à Doha

En novembre 2001, les membres de l'OMC réunis au Qatar se sont engagés dans un nouveau cycle de négociations multilatérales. Quatre pistes ont été principalement retenues : la poursuite des négociations favorisant le libre accès au marché, la promotion du développement, l'approfondissement des règles multilatérales et la modernisation des règles de fonctionnement de l'OMC. Un premier bilan peut être dressé.

a) La poursuite d'une libéralisation maîtrisée

La déclaration ministérielle de Doha précise le cadre dans lequel vont se poursuivre les négociations déjà engagées.

Dans le domaine agricole, les objectifs fixés par l'article 20 de l'accord agricole de Marrakech sont confirmés : amélioration substantielle de l'accès et réduction des soutiens internes et des aides à l'exportation. Les préoccupations non commerciales – environnement, sécurité des aliments, développement rural, notamment – seront prises en compte comme convenu en 1994 à la fin du cycle d'Uruguay.

Concernant les services, la négociation se poursuivra selon les lignes directrices arrêtées en mars 2001. La déclaration réaffirme le droit des membres à réglementer la fourniture de services.

Interrompue depuis la fin du cycle précédent (à l'exception de l'accord sur les technologies de l'information conclu en décembre 1996, lors de la première conférence ministérielle), la négociation sur les tarifs industriels reprendra avec comme objectifs la réduction ou l'élimination des droits, des pics tarifaires, de la progressivité des droits et des obstacles non tarifaires.

Les biens et services environnementaux sont visés de manière explicite dans le programme de négociations.

Un accès plus large aux marchés suppose enfin une plus grande efficacité des procédures aux frontières. Le texte adopté à Doha évoque ainsi « *l'accélération accrue du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, y compris des marchandises en transit* ». Les travaux qui se poursuivront dans le cadre du Conseil des marchandises de l'OMC, puis la négociation sur la facilitation du commerce qui s'engagera après la cinquième conférence ministérielle de l'OMC, viseront cet objectif. Il en sera de même pour la transparence des marchés publics.

b) La promotion du développement

Le préambule de la déclaration ministérielle réaffirme l'objectif du développement durable, le rôle que peut jouer le commerce international dans la promotion du développement et la réduction de la pauvreté, ainsi que les engagements pris par les membres pour favoriser l'intégration des pays les moins avancés dans le système commercial multilatéral. Il rappelle le droit des États à réglementer pour assurer la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité des aliments, tandis que la déclaration sur la santé publique adoptée par les ministres apporte une première réponse à l'appel lancé en faveur d'un accès plus équitable aux médicaments essentiels.

Les 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) liés à l'Union européenne par la convention de Cotonou voient les préférences commerciales dont ils bénéficient autorisées par l'OMC, au travers de l'adoption d'une dérogation.

Pour l'ensemble des pays en développement, l'incorporation systématique du traitement spécial et différencié dans les négociations prescrites par la Déclaration ministérielle de Doha s'accompagne d'un engagement des membres à mettre en place des programmes d'assistance technique, d'ici à la cinquième conférence ministérielle, programmée en 2003. Cette mise en place conditionnera pour partie le lancement des négociations, décidées dans leur principe à Doha, sur l'investissement, la concurrence, la facilitation du commerce et la transparence dans les marchés publics.

À ces mesures s'ajoutent le lancement d'une négociation sur l'accès au marché pour les produits industriels et la reprise de négociations sur l'agriculture tenant compte des intérêts exportateurs et besoins spécifiques des pays en développement.

Enfin, il faut souligner la création des deux groupes de travail chargés d'étudier les liens entre commerce, dette et finance et les transferts de technologies.

c) L'approfondissement des règles multilatérales

Tout d'abord, l'ouverture de négociations sur les liens entre politiques commerciales et environnementales a pour objectif notamment de clarifier l'articulation entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques contenues dans les accords environnementaux multilatéraux.

Les investissements donneront lieu à des travaux additionnels dans le groupe de travail créé sur ce sujet en 1996, dans le but de préparer la négociation d'un cadre multilatéral dont le lancement aura lieu après la cinquième conférence ministérielle, en 2003. Pour l'essentiel, seront recherchés des engagements en matière de transparence, de non-discrimination et d'accès. Il sera tenu compte des accords bilatéraux et régionaux existants.

En matière de concurrence, la déclaration prévoit la négociation « *d'un cadre multilatéral destiné à améliorer la contribution de la politique de la concurrence au commerce international et au développement* », dont le lancement après la cinquième conférence ministérielle est décidé. L'objectif est en particulier

de favoriser le renforcement des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement. Transparence, non-discrimination et équité au plan des procédures seront recherchées.

Les accords sur l'antidumping et sur les subventions seront soumis à réexamen dans le but de favoriser un meilleur encadrement de ces pratiques.

La protection de la propriété intellectuelle est également visée par plusieurs dispositions de la Déclaration de Doha. Les brevets sur les médicaments font l'objet d'une déclaration spécifique. Il s'agit maintenant clarifier les textes issus de Marrakech, pour garantir l'accès de tous aux médicaments sans remettre en cause les fondements de l'accord de l'OMC sur la protection de la propriété industrielle. L'articulation entre l'OMC et la Convention sur la biodiversité, ainsi que la protection des savoirs traditionnels seront examinées. La protection des indications géographiques sera renforcée par l'établissement d'un registre multilatéral pour les vins et spiritueux et l'extension de la protection des indications géographiques à d'autres produits sera étudiée.

d) L'amélioration des règles de fonctionnement de l'OMC

D'ici à mai 2003 devront être négociées les clarifications et améliorations du mécanisme de règlement des différends. La cohérence du système commercial multilatéral requiert l'amélioration des disciplines et procédures applicables aux accords régionaux. Une négociation est engagée à cet effet.

Les moyens d'action en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement devraient être accrus : une décision doit porter sur le financement à long terme de l'assistance technique ; l'engagement est pris de renforcer le cadre intégré pour les pays les moins avancés, qui associe six organisations et agences internationales.

Plus largement, l'OMC est invitée à rechercher une meilleure cohérence dans son action avec les autres organisations internationales. À ce titre, la déclaration de Doha fait référence au dialogue avec l'OIT sur la dimension sociale de la globalisation, sur la base de la déclaration de Singapour de 1996 et des travaux en cours à l'OIT ; elle appelle à une coopération avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement, les autres organisations environnementales intergouvernementales et les Secrétariats des accords environnementaux multilatéraux. L'OMC est également encouragée à intensifier le dialogue avec les institutions internationales, notamment l'OCDE et l'ONU, pour promouvoir la coopération technique et le renforcement des capacités dans le domaine commercial, et explorer les liens entre "commerce, dette et finances".

e) Les premières avancées

Jusqu'à présent, les négociations commerciales engagées à Doha ont progressé lentement. Une avancée notable a été réalisée en juillet dernier lorsque les négociateurs se sont mis d'accord sur une date-butoir, avant laquelle ils devront mettre au point les modalités des négociations relatives à l'accès au marché des

produits non-agricoles. Les désaccords portent surtout sur le dossier dit du « traitement spécial et différencié » des pays en voie de développement ainsi que sur celui de la protection d'une liste de produits en fonction de leur origine géographique. Beaucoup reste également à faire dans le dossier de la mise en œuvre des accords commerciaux déjà conclus et dans celui des aspects commerciaux liés aux droits de propriété intellectuelle.

3.– Les principaux différends commerciaux entre l'Union européenne et les États-Unis

Sur les 19 différends en cours d'examen à l'OMC dans lesquels l'Union européenne est impliquée, 11 concernent ses relations avec les États-Unis. Parmi les principaux cas litigieux, figurent le différend sur l'acier, celui sur le régime des Foreign sales corporations (FSC) et celui sur « l'amendement Byrd ». Le farm bill voté au printemps 2002 par les États-Unis pourrait également faire l'objet de contestations.

Le 5 mars 2002, les États-Unis ont adopté une mesure de sauvegarde à l'encontre des importations d'acier, qui répondait, dans un contexte électoral, aux demandes de la sidérurgie américaine. Adoptée pour trois ans, la mesure couvre 14 produits et prévoit la mise en œuvre de droits de douane compris entre 6 et 30 %, additionnels au tarif préexistant, avec dégressivité automatique dès la deuxième année. Le risque pour l'Union européenne était d'enregistrer une baisse des exportations d'acier vers les États-Unis à hauteur de 2,5 milliards de dollars, et de voir refluer vers elle l'acier à bas prix auquel le marché américain s'était fermé.

Par conséquent, l'Union européenne a réagi en portant plainte devant l'organe de règlement des différends de l'OMC contre la légalité de la mesure américaine. Les sept plaintes (Union européenne, Japon, Corée, Chine, Suisse, Norvège et Nouvelle-Zélande) contre les mesures de sauvegarde américaines sur l'acier ont été fusionnées en un seul panel. Il n'y aura pas de conclusions avant avril 2003. En outre, l'Union a adopté, le 20 mars, une mesure de sauvegarde provisoire visant à prémunir le marché communautaire du risque de détournement des flux jusqu'ici absorbés par les États-Unis. Enfin, elle a engagé une négociation avec les États-Unis, « sous menace de contre-mesures », pour minimiser et rééquilibrer l'impact commercial des mesures américaines. A titre conservatoire, le Conseil de l'Union européenne a adopté et notifié à l'OMC un règlement ouvrant à l'Union européenne la faculté d'adopter des contre-mesures. L'objet de ce règlement est l'application de droits de douanes additionnels de 100 %, 30 %, 15 %, 13 % et 8 % sur des produits américains listés dans deux annexes, en compensation du préjudice résultant de la mesure américaine estimé par la commission européenne à 626 millions d'euros par an.

En considération des exemptions substantielles accordées par les États-Unis aux industriels européens (50 % de leurs demandes les plus urgentes auraient été satisfaites), le Conseil a décidé de ne pas utiliser ses droits à rétorsion, dans l'attente d'une nouvelle vague d'exemptions et de la décision du groupe spécial de l'OMC, attendue pour mars 2003.

Par ailleurs, les États-Unis maintiennent, depuis 1971, un système fiscal (FSC) constitutif de subventions aux exportations prohibées par les accords sur l'OMC, malgré les constats réitérés de violation au sein du GATT puis de l'OMC.

La diversité des bénéficiaires (secteurs de l'industrie, de l'agriculture et des services) des aides fiscales et les montants en jeu (4 milliards de dollars selon la Commission européenne) font de ce contentieux le plus lourd jamais arbitré par l'OMC. La plupart des grands groupes américains ont recours au régime FSC, qui s'appliquerait à un chiffre d'affaires global évalué à 150 milliards de dollars en 1995 (250 milliards de dollars aujourd'hui). L'administration fiscale américaine a reconnu que l'exemption fiscale pouvait concerner jusqu'à 30 % des exportations américaines. Les principaux secteurs concernés sont l'aéronautique, les produits électroniques, les produits chimiques, les céréales et le soja. Selon la Commission européenne, Boeing a ainsi réalisé sur les quatre dernières années une économie d'impôts de 540 millions de dollars grâce aux FSC.

A la suite de la publication du rapport d'appel, adopté par l'organe de règlement des différends, le 28 janvier dernier, les États-Unis ont déclaré vouloir se mettre en conformité avec leurs engagements internationaux, mais n'ont pas précisé le calendrier de la réforme législative nécessaire.

Des contre-mesures peuvent être prises par l'Union européenne, pour un montant que l'arbitre a évalué à 4 milliards de dollars par an le 30 août dernier, faisant ainsi exactement droit à la demande de la Commission européenne, qui se fondait sur la totalité du préjudice subi, et non sur la seule valeur des exportations uniquement à destination de l'Union européenne. La Commission a d'ores et déjà notifié à l'OMC la liste des chapitres de la nomenclature douanière pouvant faire l'objet de retraits de concessions.

Un dernier dossier en cours doit être mentionné : celui relatif à « l'amendement Byrd ». En effet, au mois de septembre dernier, un groupe d'experts de l'OMC a conclu que la loi américaine de 2000 relative à la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention, était contraire aux règles du commerce international. Cette loi prévoit que le gouvernement doit reverser aux entreprises américaines les taxes antidumping et anti-subsidies perçues par les services des douanes, pour compenser la différence de prix avec les produits étrangers vendus meilleur marché aux États-Unis que sur leur marché d'origine. Ainsi, en janvier 2002, 207 millions de dollars ont été octroyés, principalement aux producteurs d'acier. Les États-Unis ont décidé de faire appel de la décision du groupe d'experts.

Enfin, la loi d'orientation agricole américaine (« *Farm Security and Rural Investment Act* ») pour la période 2002-2007, adoptée en mai 2002, risque également de contrevenir aux principes du commerce mondial. En effet, la loi d'orientation prévoit une hausse substantielle des soutiens financiers accordés aux grandes cultures, l'augmentation des mesures de soutien ayant un effet sur la production et l'extension des programmes de soutien aux produits laitiers et au sucre. 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 six prochaines années.

La nouvelle loi agricole américaine pourrait avoir des conséquences sur le respect des engagements américains à l'OMC au titre de l'accord actuel. La mesure globale de soutien des États-Unis est plafonnée à 19,1 milliards de dollars. Or, les soutiens internes pour les années 1999 et 2000, qui n'ont pas encore été notifiés à l'OMC, pourraient atteindre, selon l'administration américaine, plus de 80% de ce plafond (contre 29% en 1997 et 50% en 1998). Par ailleurs, la question de l'impact de cette loi agricole sur l'architecture du futur accord agricole de l'OMC reste entière. Même si le nouvel accord sur l'agriculture à l'OMC ne sera adopté qu'en 2005, les États-Unis pourront difficilement accepter des engagements qui seront en contradiction totale avec leur loi agricole.

II.- LA REPRISE FRAGILE DES ECHANGES FRANÇAIS

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

Toutefois, cette évolution n'est pas propre à la France. Les parts de marché en valeur de l'ensemble des grands pays européens diminuent significativement depuis 1990, tout comme celle du Japon, alors que celle des États-Unis est stable sur cette période. La France demeure, dans ce contexte, le quatrième exportateur mondial de marchandises. Le tableau suivant retrace ces évolutions.

PARTS DE MARCHÉ MONDIALES EN VALEUR						
	(en %)					
Principaux pays	1992	1997	1998	1999	2000	2001
France	6,3	5,4	5,8	5,7	5,1	5,2
Allemagne	11,4	9,2	9,9	9,5	8,6	9,2
Royaume-Uni	5,1	5,0	5,0	4,8	4,4	4,4
Italie	4,7	4,3	4,5	4,1	3,7	3,9
États-Unis	11,9	12,4	12,4	12,3	12,2	11,9
Japon	9,0	7,6	7,1	7,3	7,2	6,6

Source : OMC.

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. En outre, depuis le début des années 1990, la valorisation élevée du dollar a été défavorable à la part de marché de la France en valeur.

A.- L'EXCEDENT COMMERCIAL FRANÇAIS

Dans le contexte de contraction du commerce mondial de 0,5 %, les échanges français ont commencé à ralentir au début de 2001 pour finir l'année en net repli. En effet, la contraction des flux commerciaux, touchant initialement le secteur des biens intermédiaires et celui des nouvelles technologies de l'information et de la communication, a gagné progressivement les secteurs plus vigoureux des biens de consommation et de l'automobile. Au dernier trimestre 2001, les exportations, comme les importations, ont ainsi baissé d'environ 5% par rapport au trimestre précédent. En moyenne sur l'année, la progression des ventes s'est limitée à 1,5%, tandis que les achats ont reculé de 0,7%. L'excédent commercial a atteint 3,3 milliards d'euros, après un déficit de 3,6 milliards d'euros en 2000.

Depuis le début de l'année 2002, la reprise des échanges de la France est heurtée, reflétant les incertitudes liées au redémarrage de l'activité mondiale. En effet, les bons résultats du premier trimestre n'ont pas été confirmés le trimestre suivant : les exportations ont progressé de seulement 0,4 %, après 2,4 % au cours du premier trimestre alors que les importations ont fléchi de 2,5%, après une hausse de 2,0%. Au total, au premier semestre 2002, les exportations sont restées pratiquement stables (-0,3% par rapport au semestre précédent) tandis que les importations ont baissé de 1,8%. Compte tenu du recul sensible de nos achats, l'excédent commercial, y compris matériel militaire, s'est amélioré, passant de 3,7 milliards d'euros au dernier semestre 2001, à 6,2 milliards d'euros au premier semestre 2002.

Les dernières données disponibles montrent que l'excédent cumulé des huit premiers mois de 2002 s'élève à 8,617 milliards d'euros, contre 1,416 milliards d'euros pour la même période de 2001.

B.- L'EXCEDENT DE LA BALANCE DES TRANSACTIONS COURANTES

En 2001, l'excédent du compte des transactions courantes s'est établi à 23,7 milliards d'euros, soit 1,6 % du PIB, après 17,7 milliards d'euros (1,2 % du PIB) en 2000.

L'excédent des échanges de biens et services, qui a atteint 19,9 milliards d'euros, a légèrement diminué dans un contexte de réduction des échanges mondiaux de biens en volume (- 1,5 % en 2001 contre + 12 % en 2000). Le différentiel de croissance positif entre la France et son principal partenaire européen, l'Allemagne, a été à l'origine d'une croissance plus rapide des importations que des exportations (respectivement, + 1 % et - 0,5 %).

L'amélioration de l'excédent des revenus, qui atteint 16,6 milliards d'euros, après 15,0 milliards d'euros en 2000, s'inscrit dans la poursuite de l'accumulation des excédents de transactions courantes enregistrés depuis plusieurs années et des achats nets de titres étrangers par les résidents ou des investissements directs nets français à l'étranger réalisés en contrepartie.

Le déficit des transferts courants a progressé en 2001, pour s'établir à 16,6 milliards d'euros.

Au premier semestre 2002, l'excédent des transactions courantes a nettement progressé en liaison avec le redressement du solde des biens (+ 6,1 milliards d'euros contre - 0,6 milliard d'euros sur la même période en 2001) et de celui des transferts courants (+ 0,2 milliard d'euros contre - 8,7 milliards d'euros). Il s'élève à 14,4 milliards d'euros, en augmentation de 3 milliards d'euros par rapport au premier semestre 2001. Il convient d'ajouter que l'excédent enregistré sur le poste des services est en baisse (+ 9,9 milliards d'euros contre + 12,2 milliards d'euros au premier semestre 2001), tout comme celui des revenus (+ 6,4 milliards d'euros contre + 10,5 milliards d'euros).

C.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SECTEURS

Après avoir atteint un point bas au dernier trimestre 2001, les échanges se redressent au premier trimestre 2002 dans quasiment tous les secteurs, principalement dans ceux de l'agro-alimentaire et des biens de consommation. Au deuxième trimestre, les performances sont en demi-teinte, notamment dans le secteur des biens intermédiaires, qui joue traditionnellement un rôle d'entraînement sur le reste des échanges en période de reprise.

1.- Le secteur agro-alimentaire

Le solde agroalimentaire affiche un net recul en 2001 (- 19,35 %), tout en demeurant excédentaire à 7,5 milliards d'euros. Cette dégradation du solde agroalimentaire résulte autant de l'augmentation des importations, constante depuis 1993, que de la récente contraction des exportations, en baisse de 2,9 % par rapport à 2000. Le taux de couverture chute à 126 %, soit un niveau largement inférieur aux taux observés ces dix dernières années.

En 2001, le secteur agroalimentaire contribue à hauteur de 11 % aux exportations françaises, tandis que les importations agroalimentaires représentent 9 % des importations.

Le recul de l'excédent agroalimentaire concerne surtout la branche des produits agricoles bruts, dont le solde baisse de 1,2 milliards d'euros pour se situer à 0,4 milliard d'euros, tandis que les produits des industries agroalimentaires voient leur excédent reculer de 0,6 milliard d'euros, pour atteindre 7,1 milliards d'euros.

Le solde des échanges de produits agricoles, en forte baisse, n'est que faiblement positif (0,4 milliards d'euros). Les exportations diminuent de 7 % pour s'élever à 9,6 milliards d'euros, soit 27 % des ventes agroalimentaires totales. Dans le même temps, les importations progressent de 6 % pour s'établir à 9,2 milliards d'euros. Cette évolution est principalement due à la baisse des exportations de céréales et d'oléagineux.

S'agissant des produits des industries agroalimentaires, l'excédent se situe en 2001 à 7,1 milliards d'euros, contre 7,7 milliards d'euros en 2000. Les exportations diminuent de 7 % pour atteindre 9,6 milliards d'euros, soit 73 % des

ventes agroalimentaires totales. Les importations s'accroissent dans le même temps de 6 % pour se situer à 9,2 milliards d'euros. L'excédent résulte essentiellement du secteur des vins et spiritueux et de celui des produits laitiers. Il convient de souligner la baisse du solde commercial des vins et spiritueux de 3 %.

Le secteur de la viande et des animaux, très marqué par les crises sanitaires successives (encéphalopathie spongiforme bovine et fièvre aphteuse) poursuit le recul entamé en 2000.

L'Union européenne constitue toujours la principale destination des produits français (71 % des exportations agro-alimentaires) et notre premier fournisseur. Toutefois, la tendance est au recul de nos parts de marché sur l'ensemble de la zone et des excédents traditionnels, notamment en raison de la concurrence intra-communautaire, de la concentration de nos exportations sur des produits à faible valeur ajoutée et de la perte de prestige de nos produits à forte valorisation, comme les vins.

Dans le même temps, le solde excédentaire vis-à-vis des pays tiers s'inscrit lui aussi à la baisse (- 32 %), ce qui constitue un retournement de tendance.

Les résultats du commerce extérieur agroalimentaire pour l'année 2001 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. Par ailleurs, force est de constater la diminution régulière des soldes commerciaux des différents secteurs de l'agro-alimentaire et des parts de marché mondiales qui y sont attachées. A ce titre, il convient de souligner la concurrence des États-Unis en matière de vins et celle des pays bordant la Mer Noire pour le blé.

Au premier semestre 2002, les ventes de produits agro-alimentaires témoignent d'un certain dynamisme (+4 % par rapport au semestre précédent). Après une année de crise, les ventes de bovins vivants et de viande bovine se redressent fortement. Les exportations de produits de la pêche et de l'aquaculture sont également particulièrement vigoureuses. En revanche, la progression de nos achats est plus modérée (+1,6%). En particulier, nos achats d'animaux vivants et de viande bovine semblent se redresser, sans retrouver leurs niveaux d'avant la crise de la vache folle, les consommateurs continuant à privilégier les produits nationaux.

2.- Les échanges industriels

En 2001, la contraction des achats, conjuguée à la hausse des ventes, a permis une nette amélioration de l'excédent industriel civil, à 10,8 milliards d'euros, après 1,5 milliard d'euros en 2000. En effet, les importations industrielles civiles se sont contractées de 1,2 % (après une progression de 18,8 % en 2000) à la suite de l'affaiblissement de la demande intérieure, de la diminution des tensions sur l'appareil productif et d'un vaste mouvement de déstockage des entreprises.

Parallèlement au ralentissement de l'activité chez nos principaux partenaires, les exportations industrielles ont été également moins vigoureuses (+ 2,2 % contre + 15,6 % en 2000).

Au premier semestre 2002, l'excédent industriel civil s'élève à 8,3 milliards d'euros, en hausse par rapport au semestre précédent où il était de 7,4 milliards d'euros. Parallèlement au raffermissement de l'activité mondiale et à la reconstitution des stocks, les exportations industrielles se redressent au premier (+ 1,4 % par rapport au trimestre précédent) et au deuxième (+ 1,5 %) trimestres. Sur l'ensemble du premier semestre 2002, elles sont en recul de 1,1 % par rapport au semestre précédent. Les importations, qui rebondissent au premier trimestre (+ 2,2 %), de façon cohérente avec le redressement de la demande intérieure, se replient à nouveau le trimestre suivant (- 2,9 %). Elles reculent de 1,8 % au premier semestre 2002.

Les exportations de biens de consommation, dynamiques en 2001 malgré un tassement au dernier trimestre, connaissent une croissance vigoureuse au premier semestre 2002 (+ 4,6 %). Elles bénéficient notamment de la bonne tenue des ventes de produits pharmaceutiques tout au long des six premiers mois. Au contraire, les ventes d'appareils domestiques sont en forte baisse sur les deux premiers trimestres. Au premier semestre 2002, la croissance des importations de biens de consommation est relativement faible (+ 1,2 %). Elle présente le même profil heurté que les exportations, avec un redémarrage au premier trimestre (+ 3,3 %) suivi d'un repli au deuxième (- 1,9 %).

Les exportations de biens intermédiaires quant à elles, particulièrement affectées par le retournement de la conjoncture en 2001, se redressent lentement (+ 0,5 % au premier semestre 2002 par rapport au semestre précédent, après - 7,1 %). La réduction des importations, en dépit de la remontée du cours des matières premières, semble renvoyer pour sa part à un certain attentisme de la part des entreprises, notamment en matière de stocks.

Après un net repli au dernier trimestre 2001, les exportations de l'industrie automobile se redressent progressivement en 2002 (+ 1,3 % au premier trimestre et + 4,2 % au deuxième) à la faveur d'une demande soutenue de la part de la zone hors Union européenne. Sur l'ensemble des six premiers mois de l'année, elles baissent néanmoins de 1,5 % par rapport au dernier semestre 2001. Les achats d'automobile rebondissent fortement au premier trimestre (+ 8,1 %) mais se retournent le trimestre suivant (- 2,5 %). Au total, ils sont en hausse de 2,8 % au premier semestre 2002 comparé au semestre précédent. Le dynamisme des importations hors Union européenne tient notamment à la forte progression des achats en provenance du Japon mais aussi des PECO, ce qui suggère l'importance des flux commerciaux intra-groupes.

Les exportations de biens d'équipement, qui avaient souffert du ralentissement de l'activité économique en 2001, se redressent seulement à partir du deuxième trimestre (+ 2,6 %), après un premier trimestre négatif (- 0,5 %). Au premier semestre 2002, elles fléchissent cependant de 2,7 %. Ces performances médiocres s'expliquent notamment par le repli des ventes aéronautiques (au premier semestre 2002, les ventes d'Airbus diminuent de 4,1 % par rapport au semestre précédent). La baisse des importations est relativement prononcée (- 5,8 %), le recul enregistré au premier trimestre (- 1,1 %), s'accroissant au deuxième (- 6,6 %). Les achats d'équipements mécaniques, en chute depuis le début de 2001, sont les plus touchés.

Les échanges de nouvelles technologies de l'information et de la communication (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 (environ - 5 %, contre - 15 % pour le second semestre 2001). Au total, compte tenu d'un poids dans les échanges proche de 10 %, les ventes de NTIC contribuent à hauteur de - 0,4 point à l'évolution de l'ensemble des exportations, et les achats de NTIC à hauteur de - 0,6 point à celle des importations.

3.- La facture énergétique

En 2001, le prix du baril de pétrole avait fortement reculé en fin d'année dans une conjoncture marquée par une offre de pétrole excédentaire et un ralentissement de l'activité économique.

Au début de l'année 2002, de nouvelles tensions sur les prix du brut sont apparues en raison des événements au Proche et au Moyen Orient et de la résorption de l'excès d'offre pétrolière due aux nouveaux quotas à la production et à l'exportation appliqués par les pays producteurs de pétrole. Le prix du baril de Brent a ainsi atteint 25,1 dollars au deuxième trimestre.

La réduction du déficit énergétique amorcée en 2001 suite à l'allègement de la facture pétrolière, s'est poursuivie à un rythme modéré au premier semestre 2002. En effet, malgré la hausse des cours du Brent, les achats énergétiques se sont stabilisés au premier semestre 2002 par rapport au semestre précédent (- 0,3 %). Cette stabilisation s'explique par le fléchissement de la consommation pétrolière dû au ralentissement économique, par un début de déstockage, traditionnel en phase de hausse des cours pétroliers, ainsi que par l'appréciation de l'euro par rapport au dollar. Comme le repli de nos exportations de produits énergétiques a été plus marqué (- 1,6 %) au premier semestre 2002, le déficit énergétique reste stable à 10,7 milliards d'euros. Il est néanmoins en repli de près de 2 milliards d'euros par rapport à son niveau du premier semestre 2001.

4.- Les services

À la différence du commerce extérieur de marchandises, dont le solde s'améliore par rapport à l'année précédente, l'excédent des échanges extérieurs de services de la France se replie en 2001 à 19,9 milliards d'euros, contre 21,5 milliards d'euros en 2000. Cette évolution s'inscrit dans un contexte mondial peu porteur.

Selon les données provisoires des balances des paiements des pays du G7, la France se situe, comme l'an passé, au quatrième rang mondial des exportateurs de services, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne, avec une part de 11,1 % des exportations de services en valeur, contre 11,2 % en 2000. Toutefois, s'agissant de l'excédent des échanges de services, la France serait passée de la troisième à la deuxième place, derrière les États-Unis et devant le Royaume-Uni.

Alors que le poste des voyages est de très loin le premier poste des services, son excédent accuse en 2001, pour la première fois depuis 1995, un recul d'environ 3 %. Il s'établit à 13,6 milliards d'euros, contre 14,1 milliards en 2000. Ce repli intervient dans un contexte mondial troublé, l'année touristique 2001 ayant été très perturbée par les attentats du 11 septembre qui ont conduit dès la mi-septembre à une contraction générale des flux de visiteurs internationaux et par conséquent des recettes associées. Dans ce contexte défavorable, la France a maintenu sa position de premier pays d'accueil avec 76,5 millions de visiteurs. Elle se maintient au troisième rang en termes de recettes (33,7 milliards d'euros), derrière les États-Unis et l'Espagne qui a accru son avance par rapport à la France.

Après un léger tassement en 2000, l'excédent des échanges extérieurs de transports retrouve son niveau de 1999, à 0,9 milliard d'euros. Cette amélioration est cependant principalement le fruit d'une contraction des dépenses de 1,2 % alors que les recettes n'ont progressé que de 0,3 %, la chute des recettes du transport aérien de passagers en fin d'année étant le principal facteur explicatif de cette faible progression.

L'excédent des services de construction poursuit sa baisse en 2001, à 1,3 milliard d'euros, contre 1,4 milliard en 2000, sous l'effet d'une stagnation des recettes (+ 0,5 %), dans un contexte de filialisation croissante à l'étranger des activités des entreprises françaises engagées dans de grands chantiers internationaux, et d'une hausse sensible des dépenses (+ 7,2 %), effectuées notamment dans le cadre de l'installation de câbles sous-marins et de travaux routiers en Europe.

Après avoir enregistré en 2000 un excédent de 1,8 milliard d'euros, grâce aux fortes indemnités versées par les réassureurs non-résidents en dédommagement des charges supportées par les compagnies résidentes suite aux tempêtes de décembre 1999, les services d'assurance et de réassurance retrouvent un solde plus habituel de 294 millions d'euros en 2001.

Déficitaires depuis le début des années 1990, les échanges de la France en matière de brevets, de droits de licence et de droits d'auteur, qui avaient enregistré en 2000 un solde positif de 289 millions d'euros, se caractérisent en 2001 par une amplification de l'excédent (800 millions d'euros).

D.- L'ANALYSE GEOGRAPHIQUE

En 2001, le repli des échanges a été surtout significatif avec les États-Unis et les pays de l'Union européenne alors que les flux commerciaux avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et l'Asie émergente ont mieux résisté. Au premier trimestre 2002, le redémarrage des ventes s'est d'abord engagé avec les États-Unis et l'Europe, mais s'est épuisé au deuxième trimestre.

Au premier trimestre 2002, le raffermissement de la croissance américaine a permis un redressement des exportations vers les États-Unis (+ 2,7 %) tandis que les achats fléchissaient de 1 %. Après ce rebond, le ralentissement américain au deuxième trimestre s'accompagne d'une nouvelle contraction des échanges

bilatéraux (- 6,2 % pour les exportations et - 9,8 % pour les importations). 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 (- 2,2 % à l'exportation et - 6,7 % à l'importation).

Les ventes en direction de 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 trimestre. Ce scénario d'une reprise des échanges en dents de scie, plus lente que prévue, est observé avec la plupart des partenaires européens. Au premier semestre 2002, les échanges sont mal orientés (+ 0,0 % à l'exportation, - 1,9 % à l'importation par rapport au semestre précédent), plus particulièrement dans le secteur des biens intermédiaires. 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, les ventes en Allemagne souffrent de la mauvaise conjoncture allemande (- 0,6 %).

La situation vis-à-vis des pays émergents est contrastée. La croissance des échanges avec les PECO (+ 5,0 % à l'exportation, + 6,6 % à l'importation) est forte tandis que les échanges avec les pays de l'Asie du Sud-est sont quasiment stables (respectivement - 0,4 % et - 0,3 %), très éloignés des rythmes observés au début de l'année 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 en raison des ajustements en cours dans ces pays.

Après une année de transition, au premier semestre 2002, 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). Cette évolution s'explique par la reprise des flux commerciaux avec l'Algérie et le raffermissement du cours des matières premières.

Le tableau suivant présente les échanges réalisés par la France avec ses principaux partenaires commerciaux au premier semestre 2002.

LES PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE LA FRANCE

(en milliards d'euros)

Pays	Montant des exportations françaises	Montant des importations françaises
Allemagne	27,0	23,0
Italie	14,0	14,0
États-Unis	13,5	14,0
Royaume-Uni	11,4	16,6
Espagne	11,0	15,0

Source : Douanes

E.— LA PLACE DES PME DANS LES EXPORTATIONS FRANÇAISES

Sur les 2,4 millions d'entreprises en activité sur le territoire français, moins de 5% participent aux exportations de biens. Parmi les 116.000 opérateurs recensés en 2000, les flux sont extrêmement concentrés sur un petit nombre d'exportateurs. En outre, comparées aux groupes et à leurs filiales, les PME indépendantes semblent jouer un rôle encore limité dans l'internationalisation de l'économie française.

Les exportations françaises demeurent trop concentrées sur un nombre restreint d'intervenants. Ainsi, en 2000, les 10 premières entreprises exportatrices réalisent à elles seules 15,5 % des exportations totales de marchandises. De plus, les entreprises ayant exporté pour plus de 5 millions d'euros sur l'année représentent 89,7 % des exportations totales, mais seulement 4,7 % des opérateurs. A l'opposé, les trois quarts des exportateurs français exportent pour moins de 250.000 euros et ne contribuent qu'à hauteur de 1,2% au commerce extérieur.

En dépit de la prépondérance des plus grandes entreprises, les PME assurent 41 % des exportations françaises en 2000. Cependant, un grand nombre de ces PME appartient en réalité à un groupe, ce qui leur confère des moyens et des soutiens que n'ont pas leurs concurrentes indépendantes de même taille. Ainsi, si l'on ne considère que les PME indépendantes, leur contribution au commerce extérieur atteint à peine 21 %.

Au total, en 2000, les trois quarts des exportations françaises sont réalisés par les grands groupes, situation inchangée depuis 1995. Les exportateurs appartenant à un groupe privé français de plus de 500 salariés représentent 41 % du total des exportations françaises, soit presque deux fois plus que les entreprises appartenant à un groupe étranger de cette taille. Les filiales de micro-groupes étrangers assurent quant à elles 5 % des exportations françaises, ce qui est une performance remarquable en regard des 6 % réalisés par les filiales de micro-groupes français avec trois fois plus d'opérateurs. Le tableau suivant indique la répartition des exportations selon le type d'entreprises.

REPARTITION DES EXPORTATIONS PAR TYPE D'ENTREPRISES

Type d'entreprises	Nombre	Part dans le total (en %)	Part du chiffre d'affaires à l'export (en %)
Grandes entreprises indépendantes	525	0,43	1,86
Groupes publics	236	0,20	3,33
Groupes étrangers	2.438	2,01	22,11
Groupes privés	4.827	3,98	40,74
PME-PMI appartenant à un micro-groupe étranger	1.705	1,41	4,66
PME-PMI appartenant à un micro-groupe public ou privé	5.908	4,87	5,71
PME-PMI indépendantes	100.395	82,82	21,37
Non renseigné	5.190	4,28	0,22
TOTAL	121.224	100	100

Source : DREE.

L'Union européenne reste le premier marché d'exportation des entreprises françaises, puisqu'elle reçoit les deux tiers des exportations totales en 2000. Les PME y réalisent 69 % de leurs exportations, contribuant ainsi à hauteur d'un quart des exportations françaises vers cette zone. Hors Union européenne, les PME indépendantes réalisent 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, reçoit 6 % de leurs exportations en 2000, soit 28 % des exportations françaises vers cette zone.

Dans un contexte mondialisé, les PME françaises doivent acquérir le réflexe de se tourner vers l'extérieur. Il est nécessaire qu'elles s'interrogent sur leurs possibilités d'accéder aux marchés étrangers, par exemple en commençant par des marchés-tests à l'intérieur de l'Union européenne, au Maghreb ou encore dans certains pays d'Europe centrale et orientale, qui doivent être considérés comme des extensions du marché domestique.

A cet égard, le ministre délégué au commerce extérieur devrait annoncer prochainement un train de mesures destinées à encourager et soutenir la démarche exportatrice des PME.

CHAPITRE II

UN SYSTEME PUBLIC DE SOUTIEN A L'EXPORTATION ENCORE PERFECTIBLE

Depuis une dizaine d'années, la direction des relations économiques extérieures (DREE) s'est engagée dans une démarche volontaire de modernisation de son organisation, qui lui a permis de devenir une administration modèle de la réforme de l'État. Toutefois, le dispositif de soutien au commerce extérieur doit encore être amélioré, selon deux axes : la simplification du système et l'accroissement de l'aide apportée aux PME. Par conséquent, le présent projet de budget, qui permet la reconduction des actions, présente un caractère nécessairement transitoire. La réforme doit être poursuivie.

I.- UN BUDGET CLARIFIE DANS SA PRESENTATION ET S'INSCRIVANT DANS LA CONTINUE

La présentation des crédits du commerce extérieur dans l'agrégat 16 du bleu budgétaire a fait l'objet d'un effort de clarification, préfigurant la mise en œuvre des principes fixés par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Le projet de budget pour 2003 permet la poursuite des actions de la DREE avec 244,27 millions d'euros en crédits de paiement et 26,45 millions d'euros en autorisations de programme.

1.- La gestion des crédits en 2001 et 2002

a) L'exécution en 2001

L'exécution du budget en 2001 est retracée dans le tableau suivant.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2001

(en millions d'euros)

Chapitres	Nature des crédits	Loi de finances 2001	Exécution	Taux de consommation (en %)
31-10	Dépenses de personnel	98,49	97,43	99
31-94 et 33-92	Indemnités et prestations diverses	5,24	4,71	90
37-07	Fonctionnement <i>(dont informatique et personnels locaux)</i>	59,39	60,55	102
37-91	Frais de justice	0,02	0,01	-
37-01	Rémunérations pour services rendus	3,97	5,35	135
37-75	Évaluations préalables de projets	0,30	0,37	123
44-84	Subventions pour les relations économiques extérieures	39,94	38,72	97
44-97	Stabilisation de taux	-	-	-
57-90	Immobilier	2,29	5,10	223
64-00	Contrats de plan et CODEX	6,40	5,21	81
68-00	Dons d'aide extérieure	15,24	22,46	147
Total		231,28	239,91	104

Source : DREE

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que les taux de consommation indiqués par le ministère correspondent à un ratio entre les crédits utilisés en exécution et les crédits ouverts en loi de finances initiale. Par conséquent, les taux de consommation réelle (crédits utilisés sur crédits disponibles en exécution) peuvent être différents.

Les principaux mouvements ayant affecté l'exécution des crédits en 2001 appellent les commentaires suivants.

– *Les reports de crédits*

Ils ont concerné essentiellement les services pour l'appui au commerce extérieur (chapitre 37-07) pour 11,7 millions d'euros. L'importance du montant de ces reports s'explique par le retard avec lequel est paru le décret de virement des crédits en provenance des chapitres de personnel de droit français. Par ailleurs, les reports de crédits sur le chapitre 57-90, relatif aux équipements des services, se sont élevés à 7,2 millions d'euros. Les reports de crédits ont également été importants sur l'article 30 du chapitre 64-00 relatif aux contrats de plan État-région (10,3 millions d'euros) et sur l'article 10 du chapitre 68-00 relatif aux dons d'aide extérieure (8,5 millions d'euros).

– *Les transferts*

Des transferts sont venus de la DATAR pour le fonctionnement de son réseau à l'étranger (6,49 millions d'euros). Des transferts ont été également réalisés en faveur du ministère des Affaires étrangères pour le remboursement des salaires des agents de la DREE détachés sur des emplois de consuls généraux-conseillers commerciaux (3,26 millions d'euros).

– *La loi de finances rectificative*

Les modifications apportées visent principalement l'aide extérieure (chapitre 68-00) avec des ouvertures de crédits de paiement pour 10,98 millions d'euros et d'autorisations de programme pour 1,74 million d'euros. Un abondement des crédits destinés aux rémunérations de Natexis et de l'Agence française de développement a également été réalisé (chapitre 37-01).

– *Les annulations de crédits*

Elles ont porté sur les autorisations de programme allouées à l'aide extérieure (chapitre 68-00) pour 11,7 millions d'euros, les crédits de paiement du chapitre 44-84 pour 0,67 million d'euros et ceux du chapitre 64-00 pour 12,46 millions d'euros.

b) L'exécution en 2002

Les crédits du commerce extérieur votés en loi de finances initiale pour 2002 s'élèvent à 252,74 millions d'euros en crédits de paiement et 19,36 millions d'euros en autorisations de programme.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le fait que l'exercice 2002 est marqué par de nombreux à-coups dans l'ouverture des crédits. En effet, par lettre du 25 février 2002, la secrétaire d'État au Budget a fait part aux membres du Gouvernement de la mise en place d'un dispositif dit de « régulation républicaine » portant sur les crédits disponibles des titres III et IV, ainsi que sur les autorisations de programme des titres V et VI. L'application de ces dispositions s'est traduite par l'instauration d'un plafond de 59,37 millions d'euros d'engagements autorisés sur le chapitre de fonctionnement 37-07 (soit 83,3 % des crédits ouverts), de 22,27 millions d'euros sur le titre IV (soit 50 % des crédits ouverts) et de 2 millions d'euros sur les dépenses d'investissement du titre V. La DREE a procédé à des engagements légèrement inférieurs ou égaux à ces montants jusqu'à la fin du mois de juillet.

Cette procédure, qui devait prendre fin le 31 juillet, a été prorogée par le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire par lettre du 1^{er} août 2002.

La « régulation républicaine » s'est achevée le 12 août 2002 avec la lettre conjointe du ministre de l'Économie et du ministre délégué au Budget. Afin de permettre « *le respect des engagements du Gouvernement en matière de déficits publics* » et « *compte tenu de la forte progression des dépenses de l'État* », cette lettre a chiffré, par chapitre budgétaire, des « mises en réserve », assorties de la fixation d'objectifs de reports de crédits sur la gestion 2003. Le montant total des crédits de paiement gelés est de 9,84 millions d'euros. Les reports sur 2003, hors crédits gelés, sont de 22,56 millions d'euros. Les autorisations de programme ne sont pas concernées par ces mesures.

Aucune modification n'a été apportée par la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 portant loi de finances rectificative.

2.- Une présentation plus claire des crédits

a) La refonte de l'agrégat « Relations économiques extérieures »

L'agrégat 16 « *Relations économiques extérieures* », présenté dans le bleu budgétaire retraçant les crédits du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, a été totalement remanié, autour de la nouvelle définition des missions que les ministres ont assignées à la DREE. La présentation est en outre effectuée sous la forme d'un projet de performance destiné à anticiper la présentation des projets de lois de finances selon l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Votre Rapporteur spécial s'en félicite.

La nouvelle définition des missions de la DREE substitue à l'approche par métiers de l'ancien agrégat (information-promotion, action multilatérale et financement), une identification des finalités de l'action, autour de la politique

commerciale extérieure, du développement international des entreprises et de l'information sur les enjeux de la mondialisation.

Un groupe de travail sur les « missions et indicateurs » a été mis en place en mars 2001. Il a produit un document offrant une vision d'ensemble de l'action de la direction : il rappelle les missions de la DREE et rattache à celles-ci de façon arborescente des politiques, des objectifs pluriannuels et des actions annuelles. Ce document a servi de base à la refonte de l'agrégat.

Les composantes de l'agrégat sont :

- la définition du cadre et des règles des échanges extérieurs ;
- le soutien au développement international des entreprises et du territoire français ;
- l'information des administrations et de la société civile sur les enjeux de la mondialisation ;
- l'amélioration continue de l'action de la DREE, qui est une fonction support.

Les objectifs du programme portent pour l'essentiel sur :

- l'accroissement et l'amélioration des services rendus aux entreprises dans leur développement international ;
- la réalisation d'une dizaine d'objectifs dans les négociations internationales ;
- le maintien de la qualité des services rendus aux administrations par la DREE et le réseau des missions économiques ;
- l'intensification du dialogue sur la mondialisation avec la société civile ;
- le maintien de la certification ISO 9001 du réseau des missions économiques
- et, enfin, la mise en évidence d'économies de gestion.

Les indicateurs de résultat associés aux objectifs fixés sont pertinents. Toutefois, il serait souhaitable d'inclure parmi les indicateurs relatifs au soutien au développement international des entreprises des éléments davantage qualitatifs, par exemple sur les taux de satisfaction des entreprises ayant eu recours au dispositif de soutien aux exportations.

b) Les changements de nomenclature

Le chapitre 37-07 précédemment intitulé « *Services pour l'appui aux relations économiques extérieures : dépenses diverses* » prend le nom de « *Réseau économique extérieur* » et inclut désormais un article destiné à recueillir les crédits alloués à la direction du Trésor pour ses dépenses à l'étranger. Il a paru en effet nécessaire de faire figurer dans un chapitre unique les crédits de la DREE et de la direction du Trésor destinés aux missions économiques et d'une manière générale au réseau extérieur, afin de faciliter les mouvements d'ordre entre les articles, dans l'objectif de rationaliser, unifier, simplifier et rendre moins coûteuse la gestion comptable des missions économiques.

Par ailleurs, les articles 21 « *Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME)-Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM)* » et 22 « *comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME)-Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM)-Centre d'information du volontariat international (CIVI)* » du chapitre 44-84 sont supprimés et remplacés par l'article 20 « *Ubifrance* » du chapitre 44-84. Cette modification tient compte, d'une part, du changement de nom de l'organisme, et, d'autre part, de l'intégration dans la masse des crédits ouverts pour Ubifrance des montants consacrés au fonctionnement du CIVI.

Enfin, l'article 10 « *Dons aux États étrangers* » du chapitre 68-00 n'a plus vocation à l'inscription de crédits ouverts pour un usage autre que le financement des dons au titre de la procédure du FASEP-Études.

3.- Un budget en reconduction, au caractère nécessairement transitoire

Les crédits du commerce extérieur pour 2003 s'élèvent à 244,27 millions d'euros, contre 252,74 millions d'euros en 2002, ce qui représente une diminution de 3,35 %. Le montant des autorisations de programme est de 26,45 millions d'euros, en augmentation de 26,80 % par rapport à 2002 où il était de 19,36 millions d'euros. Au premier abord, le projet de budget pour 2003 s'inscrit dans la continuité de l'évolution à la baisse entamée depuis une dizaine d'années grâce à une meilleure gestion des procédures, du réseau de l'expansion économique et des organismes d'appui. Toutefois, il s'agit davantage d'un budget de reconduction, dans la mesure où les baisses sont soit ciblées sur quelques chapitres qui font par ailleurs l'objet d'importants reports de crédits, soit le résultat de mesures optiques.

Ainsi, la diminution globale résulte essentiellement de l'absence de dotation inscrite à l'article 81 du chapitre 57-90 en raison de reports de crédits importants sur ce chapitre, et de la baisse des crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 68-00. Cette réduction s'explique par le fait que les crédits inscrits sur cet article sont désormais consacrés exclusivement au financement de la procédure du FASEP-Études et que le montant des crédits de paiement dépend des estimations de décaissements fournis par les entités gestionnaires (Natexis et l'Agence française de développement (AFD)), qui sont en diminution.

Au total, l'ensemble des intervenants chargés du soutien au commerce extérieur devraient disposer des moyens nécessaires à la conduite de leurs actions. Néanmoins, il serait souhaitable qu'à l'avenir davantage de crédits soient consacrés au soutien des PME, car ces dernières présentent un fort potentiel de croissance en matière d'exportations. Une attention particulière doit notamment être accordée à la politique des foires et salons, qui constituent le vecteur le plus naturel et le plus efficace pour accompagner les PME dans l'exportation et l'internationalisation.

L'évolution des crédits du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie consacrés au commerce extérieur est retracée dans le tableau ci-après.

CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR

(en millions d'euros)

Nature des crédits		LFI 2002	PLF 2003	Évolution 2003/2002 (en %)
Chap. 31-10	Dépenses de personnel	103,78	102,31	- 1,42
Chap. 31-94 et 33-92	Indemnités et prestations diverses	5,68	5,77	+ 1,58
Chap. 37-01 art. 20	Rémunération Natexis	3,81	3,80	- 0,29
Chap. 37-01 art. 30	Rémunération AFD	1,68	1,65	- 1,78
Chap. 37-75 art. 83	Évaluations préalables de projets	0,30	0,30	-
Chap. 37-07	Informatique et personnels locaux	59,39	60,23	+ 1,42
Chap. 37-91	Frais de justice	0,02	0,02	-
Total titre III		174,65	174,08	- 0,33
Chap. 41-10 art. 20	Expositions internationales	0	0	-
Chap. 44-84 art. 10	CFCE	20,28	20,00	- 1,38
Chap. 44-84 art. 20	Ubifrance	19,57	19,85	+ 1,43
Chap. 44-84 art. 30/40	Bureau international des tarifs douaniers et bureau international des expositions	0,11	0,11	-
Chap. 44-84 art. 60	AFII	4,59	4,61	+0,44
Chap. 44-97 art 30	Stabilisation de taux	0	0	-
Total titre IV		44,55	44,57	+ 0,04
Chap. 57-90 art. 81	Immobilier	2,29	0	- 100,00
Total titre V		2,29	0	- 100,00
Chap. 64-00 art. 30	Contrats de plan	5,34	5,62	+ 5,24
Chap. 68-00 art. 10	Dons d'aide extérieure (FASEP)	25,92	20,00	- 22,83
Total titre VI		31,26	25,62	- 18,00
Total		252,75	244,27	- 3,35

Les dépenses du titre III diminuent de 0,33 %. Elles traduisent notamment une réduction des emplois budgétaires de 28 unités, soit 2,5 % des emplois budgétaires de la DREE, qui s'inscrit dans la volonté d'adapter le réseau des missions d'expansion économique à l'évolution de la carte économique mondiale et aux nouvelles technologies de l'information. Parallèlement à ces suppressions d'emplois sont créés 19 emplois d'assistants régionaux. Il convient également de souligner que les crédits de déplacement (0,77 millions d'euros) du ministre délégué au commerce extérieur sont transférés du budget général du ministère de l'Économie et des finances vers les crédits de la DREE.

Les dépenses du titre IV sont stables (+ 0,04 %). La subvention accordée au Centre français du commerce extérieur (CFCE), en légère baisse, s'élève à 20 millions d'euros, tandis que la dotation d'Ubifrance (Agence française pour le développement international des entreprises) est en augmentation (+ 1,43 %) dans un contexte d'incertitudes sur les résultats de la procédure des volontaires internationaux en entreprises. L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) reçoit des subventions sous la forme d'une dotation du ministère chargé de l'aménagement du territoire d'une part, et de mises à disposition de personnels et d'une subvention du ministère de l'Économie et des finances d'autre part. Cette subvention est en légère augmentation par rapport à 2002 (+ 0,44 %).

Le titre V n'est doté ni en crédits de paiement, ni en autorisations de programme, en raison de reports de crédits importants sur le chapitre 57-90, de l'ordre de 6 millions d'euros en crédits de paiement et de 5 millions d'euros en autorisations de programme.

Les crédits de paiement du titre VI diminuent de 5,64 millions d'euros, passant de 31,26 millions d'euros en 2002 à 25,62 millions d'euros pour 2003. Si la dotation inscrite à l'article 30 du chapitre 64-00 relatif aux contrats de plan État-région augmente de 5,5 % pour atteindre 5,62 millions d'euros, les crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 68-00 relatif aux dons d'aide extérieure diminuent. Cette réduction est surtout technique puisqu'elle résulte d'un changement de périmètre : les crédits inscrits sur cet article sont désormais consacrés exclusivement au financement de la procédure du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)-Études. En outre, le montant de ces crédits de paiement dépend des estimations fournies par les entités gestionnaires (Natexis et AFD), qui sont en diminution.

Sur le titre VI, les autorisations de programme s'élèvent à 26,45 millions d'euros, en hausse de 55 %. Cette augmentation résulte essentiellement de la progression des autorisations de programme des dons d'aide extérieure de 7,62 millions d'euros en 2002 à 17 millions d'euros en 2003, afin de remédier au niveau insuffisant des autorisations de programme lors des deux dernières années.

Ainsi, le projet de budget pour 2003 illustre le caractère de reconduction des actions.

Afin d'avoir une vision d'ensemble des crédits consacrés au commerce extérieur, il convient d'ajouter les crédits inscrits au chapitre 14-01 du budget des charges communes, qui concernent l'assurance-crédit, l'assurance-prospection, la garantie de change et le risque économique. Ces crédits s'élèvent à 61 millions d'euros en crédits de paiement d'une part et en autorisations de programme d'autre part, en augmentation de 5,3 % par rapport à 2002. 30 millions d'euros sont affectés à l'article 74 « *Risque économique* » et 31 millions d'euros sont consacrés à l'article 72 « *Assurance prospection* ». L'augmentation enregistrée sur l'article « *Assurance-prospection* » reflète la volonté de se rapprocher du coût probable estimé.

Par ailleurs, doivent également être pris en compte les crédits inscrits au chapitre 03 du compte spécial du Trésor « *Prêt aux États étrangers* ». Dépendant des estimations des gestionnaires, ils s'élèvent à 155 millions d'euros en crédits de paiement, en légère baisse par rapport à 2002. Le montant des autorisations de programme nouvelles est, comme l'année précédente, nul, les reports étant suffisants pour couvrir les besoins en 2003.

Ainsi, l'effort global en faveur du commerce extérieur s'établit à 460,27 millions d'euros, contre 473,79 millions d'euros en 2002.

II.- LA DREE, ADMINISTRATION MODELE DE LA REFORME DE L'ETAT

La DREE mène, depuis une dizaine d'années, une politique très active de modernisation de ses structures. Sa volonté d'améliorer de manière continue la qualité du service rendu tout en maîtrisant les coûts, notamment par la rationalisation du réseau d'expansion économique, doit être saluée. En outre, la DREE a mis en place des dispositifs spécifiques pour les PME, témoignant ainsi de la prise de conscience du rôle primordial joué par les PME dans la croissance des exportations françaises.

A.- UNE DEMARCHE INNOVANTE

L'action de la DREE s'inscrit dans une procédure contractuelle avec la direction du Budget qui se décline désormais également dans ses relations avec les organismes d'appui au commerce extérieur. Dans le même esprit, elle s'est fixée pour objectif de mener une « démarche qualité » reconnue au niveau international.

1.- La politique contractuelle

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

Cet exercice s'est traduit par la signature de trois contrats triennaux (1991-1993, 1994-1996 et 1997-1999), qui ont conduit à la réduction d'environ 22 % des effectifs budgétaires de la direction. Sur la même période, les effectifs inscrits sur l'agrégat administration centrale et mis à la disposition de la direction sont en recul de 26%. En contrepartie des efforts budgétaires consentis, la DREE a disposé d'une dotation exempte de taxation ou d'abattement en cours d'exercice, ce qui a largement compensé la diminution des crédits. Les budgets des postes d'expansion économique ont pu ainsi être mieux évalués, c'est-à-dire sans effet « d'encaisse de précaution », qui correspond à une majoration des besoins exprimés par les responsables des postes d'expansion économique pour se prémunir d'une taxation éventuelle.

Le bilan des trois plans est globalement positif. L'effort imposé par les plans de réduction d'emplois a en effet contraint la DREE à dégager de forts gains de productivité qui ont permis d'améliorer la qualité du service rendu aux pouvoirs publics et aux entreprises par une action soutenue de modernisation dans les domaines suivants :

- l'informatisation (équipements, outils bureautiques et mises en réseaux) et la communication (création de sites Internet et d'un intranet) ;
- la rénovation des méthodes de travail ;

- les missions des agents du réseau, davantage orientées vers l'expertise, l'anticipation (veille sectorielle et concurrentielle) et l'organisation régionale ;
- la simplification des procédures.

Souhaitant aller plus loin dans la modernisation de ses méthodes de gestion, la DREE s'est engagée dans une démarche plus ambitieuse portant sur l'ensemble de ses missions et de ses moyens sur la période 2000-2002, à travers un contrat d'objectifs et de moyens conclu avec la direction du Budget au début de l'année 2000.

A un volet budgétaire fondé sur les principes d'une responsabilisation accrue du gestionnaire, d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits et d'une stabilisation des dépenses en euros courants, le contrat d'objectifs et de moyens pour 2000-2002 ajoute un volet sur les missions assorties d'objectifs mesurés par des indicateurs. Il s'inscrit, par conséquent, dans la même logique que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui privilégie une approche par objectifs associés à des indicateurs et une responsabilisation des gestionnaires.

L'expérience des dotations globales dans les missions économiques ayant été positive, le contrat prévoit le regroupement des crédits en une dotation globale contractuelle inscrite sur quatre chapitres budgétaires, trois sur le titre III pour les crédits de personnel et de fonctionnement, un sur le titre V pour l'investissement immobilier.

L'objectif est la stabilisation des dépenses de la dotation globale contractuelle en euros courants, par absorption de la dérive (dont l'augmentation de la valeur du point fonction publique et l'effet « glissement-vieillesse-technicité »), rendue possible par les gains générés par la souplesse de gestion apportée par la fongibilité à l'intérieur des nouveaux chapitres, le recours, en cas de nécessité, au décret de virement à l'intérieur de la dotation, le report automatique des crédits de fonctionnement et l'exonération de tout gel ou taxation budgétaire.

Grâce à ce dispositif, l'effort d'économie réalisé par la DREE s'élève à 2% de la dotation sur les 18 derniers mois. Ces économies dégagées au-delà de l'objectif de stabilisation initial ont permis à la direction de faire face aux dérives monétaires sur son budget de fonctionnement et de dégager les moyens nécessaires à la poursuite de ses efforts de modernisation.

Structuré autour des métiers de la direction, le second volet du contrat, qui associe aux missions de la DREE des objectifs et des indicateurs de performance et d'activité, n'a pas donné des résultats aussi probants que son volet budgétaire. Aux quatre grands objectifs fixés (à savoir améliorer la collecte et la diffusion de l'information économique, optimiser les outils financiers, renforcer l'expertise et le rôle de la DREE dans les négociations commerciales, accroître l'efficacité de l'ensemble) sont associés dix indicateurs principaux tels que l'augmentation du taux

de satisfaction de ses commanditaires, la performance des sites Internet ou la certification ISO 9001 des postes d'expansion économique.

Le bilan que l'on peut dresser de la définition des objectifs et de leur réalisation est contrasté.

La partie du contrat portant sur les indicateurs de qualité et de performance a fait l'objet d'une expertise de l'inspection générale des finances. La difficulté de construire des indicateurs pertinents compte tenu des missions de la DREE a été relevée et un certain nombre de précisions et modifications ont été suggérées.

Si, pour l'essentiel, les cibles fixées pour 2002 ont été atteintes dès 2001 ou courant 2002, certains indicateurs ont dû être abandonnés faute d'un dispositif de mesure fiable et de définition précise.

Au-delà de ce constat, la déclinaison du contrat dans certains services déconcentrés (Allemagne, États-Unis et Royaume Uni) dans le cadre de programmes d'objectifs et de moyens a révélé les limites du dispositif. Fondé sur les métiers plus que sur les finalités de l'action, il ne couvre que partiellement le champ des missions de la DREE. Il ne peut dès lors servir de base à un véritable système de pilotage par objectifs des services déconcentrés orienté vers la performance.

Aussi, en 2001, la DREE a mis en place un groupe de travail visant à redéfinir les missions de la DREE, non sur la base des métiers, mais sur celle des finalités. Les quatre missions définies se déclinent en 23 politiques auxquelles sont associés des objectifs de moyen terme (3 ans) et des actions à horizon annuel.

C'est sur la base de ce travail méthodologique, décliné dès 2002 dans l'ensemble des missions économiques et DRCE dans le cadre de programmes d'actions à moyen terme pour la période 2003-2005, que la DREE présentera à la direction du Budget un projet de contrat d'objectifs et de moyens assorti d'un projet de performance sur la période 2003-2005 visant à préfigurer les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. C'est également sur cette base qu'est bâtie la présentation de l'agrégat 16 du budget du ministère de l'Économie et des finances.

Au total, la démarche inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens a permis à la DREE, en contrepartie des économies réalisées, de modifier le comportement des gestionnaires dans le sens d'une plus grande responsabilisation et de dégager les moyens nécessaires à la poursuite de la modernisation de la DREE.

Elle a enfin, parallèlement à la démarche de certification ISO 9001, introduit les bases d'une culture de la performance et de sa mesure chez les agents, élément essentiel à la mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001.

La DREE souhaite poursuivre cette démarche pluriannuelle pour la période 2003-2005 selon des principes analogues à ceux régissant le contrat en cours. Ainsi, ses travaux portent sur la définition d'un périmètre budgétaire progressivement

élargi pour préfigurer les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001, d'un projet de performance rénové et de nouveaux objectifs budgétaires.

La DREE favorise également les relations contractuelles avec les organismes placés sous sa tutelle, Ubifrance et le Centre français du commerce extérieur, sous forme de conventions d'objectifs et de moyens.

2.- La démarche en faveur de la qualité du service rendu

La DREE a engagé une démarche en faveur de la qualité couronnée par l'attribution, le 17 juillet 2002, du label de qualité ISO 9001 à l'ensemble du réseau des missions économiques et des directions régionales du commerce extérieur (DRCE) ainsi qu'à plusieurs services de l'administration centrale de la DREE. La norme ISO 9001 est un référentiel international qui garantit la qualité des processus mis en œuvre pour obtenir la satisfaction des clients quant aux produits ou aux services qui leur sont fournis. Votre Rapporteur spécial souligne cette reconnaissance des efforts de la DREE, qui devient ainsi la première administration dans le monde récompensée par ce label.

La « démarche qualité » pour le commerce extérieur poursuit trois objectifs : le renforcement de la synergie entre les réseaux d'appui au commerce extérieur, l'approfondissement continu de la connaissance des marchés locaux et l'amélioration de la qualité des prestations apportées aux entreprises.

La DREE s'est engagée dans ce processus depuis le 1^{er} septembre 1999. Après deux expériences limitées à quelques missions économiques et DRCE en 1999 et 2000, la démarche qualité a été étendue à l'ensemble du réseau des services déconcentrés et une partie de l'administration centrale de la DREE en 2001 et 2002.

Le certificat de conformité aux exigences de la norme ISO 9001 couvre les activités « *d'appui au développement international des entreprises françaises* » ainsi que certaines prestations destinées à des administrations en relation avec le monde des entreprises. Conformément aux règles édictées par l'organisme d'accréditation des organismes de certification, les audits de certification ont été conduits selon une procédure d'échantillonnage qui a concerné 13 missions économiques et 3 DRCE.

La certification de la DREE a été obtenue grâce à un effort de formation important. 170 responsables « qualité » présents dans chaque mission économique et DRCE et 45 auditeurs « qualité » internes ont suivi une formation spécifique, qu'ils ont ensuite diffusée auprès des 2.100 agents de la DREE concernés par la démarche qualité.

La certification de la DREE est également le résultat d'une préparation intensive effectuée dans le cadre des audits internes. Selon la règle interne établie par la DREE, en conformité avec les exigences de la norme, chaque site est audité une fois par an. L'audit est suivi, le cas échéant, d'un plan d'actions correctives dont l'efficacité est vérifiée lors de l'audit suivant. Ainsi, l'évaluation est au cœur du processus de qualité.

La « démarche qualité » engagée par la DREE a d'ores et déjà considérablement modifié le comportement des agents vis-à-vis des besoins et des

attentes des « clients ». Elle a aussi permis de garantir aux agents une organisation et un environnement de travail homogènes au sein du réseau et de diffuser les meilleures pratiques.

La modernisation de la DREE ainsi engagée en fait, il convient de le souligner, une administration exemplaire du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

B.— LA REORGANISATION DU RESEAU D'EXPANSION ECONOMIQUE

Dans l'esprit du contrat d'objectifs et de moyens et de la démarche en faveur de la qualité, la DREE a entrepris de réformer son organisation et d'adapter son réseau dans un souci d'efficacité accrue. Ces efforts doivent être salués.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la rationalisation des structures de la DREE s'est traduite par un redéploiement des effectifs. Une partie des moyens du réseau dans les pays de l'OCDE a été ainsi redéployée vers les économies émergentes, afin d'y renforcer la présence des entreprises françaises dont les parts de marché sont souvent très inférieures à celles de nos principaux concurrents. De 1996 à 1999, la DREE a ainsi entrepris de réduire les effectifs des postes d'Amérique du nord, d'Europe occidentale et d'Afrique, au bénéfice de ceux situés dans les pays émergents d'Amérique centrale et du sud, d'Asie, d'Europe centrale et orientale et d'Afrique du sud. En outre, un rapprochement a été opéré avec le ministère des Affaires étrangères, par la création de sept postes mixtes. La répartition des effectifs de la DREE dans son réseau étranger (1.923 agents) en 2002 est la suivante : 30 % dans l'Union européenne élargie, 23 % en Asie, 19 % sur le continent américain, 17 % en Afrique et au Proche Orient et 11 % en Europe orientale et au Moyen Orient.

La rationalisation des structures de la DREE passe désormais par une vaste réforme du réseau, prévue dans le décret n° 2002-772 du 3 mai 2002 relatif à l'organisation des services du ministère à l'étranger. Par cette unification du réseau, il s'agit d'une part, d'assurer la cohérence de la présence du ministère à l'étranger et d'autre part, de proposer au gouvernement ainsi qu'aux entreprises des contacts mais également des analyses sur l'ensemble des questions financières, économiques et commerciales internationales.

Les services unifiés du ministère à l'étranger résultent de la fusion des réseaux relevant de la DREE (composés des 156 postes d'expansion économique localisés dans 113 pays et des représentations permanentes auprès des organisations internationales) et de la direction du Trésor (20 agences financières), auxquels s'ajoutent les 13 attachés douaniers relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects et les 6 attachés fiscaux de la direction générale des impôts.

Le réseau repose désormais sur des missions économiques dont l'animation et la coordination est confiée à des chefs des services économiques à l'étranger compétents pour une zone donnée. 25 chefs des services économiques à l'étranger

sont en charge soit d'un seul pays, soit de plusieurs pays. Ils assurent à ce titre un rôle de coordination et d'animation des chefs de mission de leur zone.

Par ailleurs, des efforts ont été fournis afin d'améliorer la capacité d'expertise de la DREE sur les questions économiques, multilatérales et de suivi des grands secteurs stratégiques, par une nouvelle organisation en réseau, associant un certain nombre de missions bénéficiant de moyens renforcés. Ainsi, plusieurs missions situées dans des zones émergentes telles que Budapest, Istanbul, Jakarta ou Caracas, accueillent, en sus de leurs effectifs, des experts dont l'objectif est d'approfondir les analyses de la DREE sur le risque-pays ou l'insertion de ces économies dans le système commercial mondial. Certains d'entre eux participent à la réflexion menée sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale.

De la même manière, dans la perspective des cycles de négociations multilatérales, notamment celui lancé à Doha, la DREE a mis en place un réseau spécialisé de correspondants multilatéraux dans les missions économiques auprès de nos principaux partenaires (dont les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, la Chine, l'Argentine et le Brésil) et cinq correspondants régionaux (en Afrique du Sud, Arabie saoudite, Hongrie, Japon et Maroc).

Sont également formés des réseaux sectoriels destinés à renforcer les capacités de la DREE en matière d'information économique sur des secteurs stratégiques tels que l'aéronautique, l'automobile, l'énergie, l'environnement, ou les nouvelles technologies de l'information et de la communication, se poursuit. Dans ce cadre, les missions économiques voient leurs ressources humaines renforcées par l'accueil de spécialistes.

Enfin, l'adaptation du rôle des missions s'est traduite par la généralisation de la facturation des prestations spécifiques fournies à des entreprises, sous la forme d'un « ticket modérateur ».

Votre Rapporteur spécial salue les efforts menés par le ministère en faveur de la rationalisation de son réseau à l'étranger, nécessairement source d'efficacité. Il convient également de se réjouir de la professionnalisation accrue des recrutements.

C.- DES ACTIONS SPECIFIQUES EN FAVEUR DES PME

Votre Rapporteur spécial souligne la prise de conscience du rôle essentiel joué par les PME dans la croissance des exportations françaises et de la nécessité d'accroître l'internationalisation de ces dernières.

A cet égard, on peut mentionner la création de la « mission PME », directement rattachée au directeur des relations économiques extérieures, et destinée à améliorer et moderniser les aides que le réseau et les organismes apportent à l'internationalisation des PME. Sa mission est double : améliorer la coordination entre les missions économiques, les directions régionales du commerce extérieur et les organismes d'appui (Ubifrance et le CFCE) ; organiser les relations avec les partenaires que sont les chambres de commerce en France et à l'étranger, les conseillers du commerce extérieur et les fédérations professionnelles.

L'institution d'un « médiateur des PME » doit également être saluée. Celui-ci a pour mission de mobiliser les moyens et les équipes les mieux à même de régler sur le terrain, à l'amiable et dans les meilleurs délais, les difficultés de toutes sortes rencontrées par les PME avec un membre du réseau public de soutien au commerce extérieur, dans le cadre de leur accès aux procédures financières ou de problèmes survenant lors d'une exportation ou d'une implantation. Au cours de l'année 2001, la saisine directe par les entreprises s'est amplifiée (26 % des dossiers transmis), témoignant de la notoriété croissante du médiateur et de la satisfaction des entreprises et des partenaires qui se sont adressés à lui.

Le médiateur a traité 80 dossiers en 2001, contre une centaine en 2000. Ce fléchissement résulte d'un double phénomène : la mise en place effective du système de médiation et la généralisation progressive d'une démarche axée sur la qualité. Sur ces 80 dossiers, 40 % concernent des interventions en faveur des PME qui connaissent de grosses difficultés pour exporter ou s'implanter, 40 % des litiges qui opposent des PME aux membres du réseau d'appui au commerce extérieur, 20 % des demandes de renseignements et 10 % des contestations dues aux difficultés d'accès aux procédures de soutien. 79 % des entreprises en cause appartenaient aux secteurs de l'industrie et des services et 21 % au secteur agroalimentaire.

Les interventions du médiateur ont été conçues, à l'origine, pour faire face à deux grandes catégories de difficultés : celles que les PME rencontrent avec un des membres du réseau public de soutien à l'internationalisation et celles qu'elles éprouvent pour accéder à certaines procédures. Ces deux types de litiges, qui constituent 46 % des dossiers traités, sont révélateurs des difficultés rencontrées par les PME dans leur internationalisation : problèmes d'information ou de bonne compréhension des polices d'assurances, problèmes de logistique, de facturation, ou d'accès, pour les très petites entreprises, à des aides particulières comme celles relevant du FASEP-Études.

Aux deux catégories de difficultés devant initialement donner lieu à une intervention du médiateur, sont venus s'ajouter deux autres types de problèmes. Ainsi, le médiateur traite de dossiers relatifs aux mesures de rétorsion prises par les États-Unis contre les exportateurs européens. De façon plus régulière, et donc plus alarmante, il est apparu qu'un certain nombre de difficultés n'entrant dans aucune des classifications préétablies parvenait au médiateur parce que les directions régionales du commerce extérieur ou les organismes concernés n'étaient pas en mesure de régler eux-mêmes le problème. Il s'agit, par exemple, de litiges liés à des refus de visa pour des acheteurs étrangers, à des contrefaçons, à des problèmes de concurrence déloyale mais surtout à des difficultés financières.

La mise en place de ces nouveaux instruments constitue une expérience positive mais insuffisante. Une clarification du dispositif d'aides publiques est en effet indispensable pour les PME, souvent démunies face à la complexité du dispositif, notamment en raison de la diversité des interlocuteurs au niveau régional.

III.- LA NECESSAIRE MODERNISATION DES STRUCTURES DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTERIEUR

Le système actuel apparaît encore caractérisé par la multiplicité des intervenants et l'absence de définition claire des compétences de chacun, ce qui entraîne un manque de lisibilité du dispositif de soutien des exportations des entreprises, en particulier des PME, préjudiciable à son efficacité. Aussi une simplification et une plus grande coordination entre les acteurs du commerce extérieur doivent être encouragées.

A.- SIMPLIFIER LE SYSTEME D'APPUI AU COMMERCE EXTERIEUR

En complément de l'action des missions économiques, deux organismes interviennent : l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) et le Centre français du commerce extérieur (CFCE). Il est souhaitable que les démarches allant dans le sens d'une simplification du dispositif et d'un regroupement opérationnel soient poursuivies.

1.- Ubifrance

Ubifrance, ex-Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) et Agence pour la coopération techniques, industrielle et économique (ACTIM), a pour mission d'intervenir dans le soutien aux expositions et salons commerciaux à l'étranger, dont on sait qu'ils sont un moyen privilégié pour faire connaître nos entreprises et leurs produits sur de nouveaux marchés. Elle est placée sous la tutelle de la DREE.

Ses interventions sont particulièrement importantes pour les PME et les très petites entreprises, qui ne disposent souvent pas des moyens de promouvoir elles-mêmes leurs produits et leur savoir-faire à l'étranger. D'ailleurs, parmi les 2.385 entreprises ou organismes adhérents en 2001, 60 % sont des PME enregistrant un chiffre d'affaires inférieur à 60 millions d'euros.

Ubifrance a réalisé 153 opérations, correspondant à un montant de subventions de l'État de 6,42 millions d'euros, en 2001, et 142 opérations pour 4,43 millions d'euros en 2002. Ces opérations consistent principalement en des participations collectives à des salons professionnels à l'étranger, l'organisation d'expositions et de semaines françaises mais également de colloques techniques à l'étranger et en l'accueil d'invités étrangers.

L'activité principale d'Ubifrance réside dans la participation à des colloques. Le nombre de ces événements tourne autour de 65 par an (69 en 2001), le chiffre étant en progression régulière d'une année sur l'autre. Parallèlement à cette évolution quant au nombre des salons professionnels, il faut noter également que les entreprises françaises participent chaque année, en nombre croissant à ces manifestations : 2407 en 1998, 2839 en 1999, 2500 en 2000, et plus de 3000 en

2001. Ces opérations correspondent à l'évidence à un besoin de promotion des entreprises.

Les expositions et semaines françaises, bien qu'en nombre relativement limité, constituent des événements majeurs : 60.000 visiteurs étrangers sur 4 manifestations en 1999, 33.000 visiteurs et 3 expositions en 2000, 51.500 visiteurs sur 2 expositions et 3 semaines en 2001. En 2002, deux semaines françaises à l'étranger ont été organisées en Malaisie et en République fédérale yougoslave. Les entreprises françaises participant à ces opérations sont en grande majorité (autour de 70%) des PME. Le montant de subvention attribué aux grandes expositions françaises est de l'ordre de 500.000 euros par opération.

Les colloques techniques organisés à l'étranger sont également un excellent outil de promotion, très ciblé. Leur nombre reste relativement stable, autour d'une quarantaine, soit en moyenne entre 3 et 4 colloques par mois. Les décideurs étrangers ainsi ciblés sont en nombre croissant : 6.200 en 1998, 8.000 en 1999, 10.000 en 2000 et en 2001.

Le nombre des étrangers invités chaque année en France varie, de 400 en 2001 à plus de 720 en 1999. Ces visites sont également très ciblées et amènent dans les entreprises françaises ces spécialistes, utilisateurs potentiels ou contacts privilégiés. Ce sont ainsi 762 entreprises qui ont été visitées en 1998, 1.200 en 1999, 928 en 2000 et 622 en 2001. Ces visiteurs constituent par la suite un réseau de contacts, de plus en plus souvent regroupés dans leur pays d'origine en associations. Ces dernières, au nombre de 47 en 2001, ont organisé 52 séminaires et conférences techniques attirant plus de 5.000 visiteurs.

Pour 2003, 177 manifestations collectives sont proposées, ainsi qu'une dizaine de rencontres industrielles, dans le cadre de programmes de partenariat industriel et technologique, et une vingtaine de séminaires techniques. Les principaux secteurs concernés sont les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les industries « agro-santé-biotechnologies ». Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, Ubifrance organisera une seule grande exposition, à Moscou, et souhaite recentrer son activité sur l'organisation de semaines françaises, qui semblent plus porteuses pour les entreprises et en particulier les PME. Ainsi, une semaine française se tiendra au Kazakhstan et une autre, consacrée au design, aura lieu au Japon. Votre Rapporteur spécial salue cette nouvelle orientation.

Dans le présent projet de budget, la dotation allouée à Ubifrance est de 19,85 millions d'euros, en augmentation de 1,43 % par rapport à 2002, afin de compenser les éventuelles pertes de ressources entraînées par le passage du dispositif des coopérants du service national en entreprise (CSNE) à celui du volontariat international en entreprise (VIE). En effet, si les ressources d'Ubifrance en 2001 (38,57 millions d'euros) dépendaient à hauteur de 41 % de la subvention versée par l'État, elles provenaient également en grande partie de la participation des entreprises aux manifestations (11,25 millions d'euros) et de la contribution versée par les entreprises dans le cadre des CSNE (4,17 millions d'euros). Or, entre 2000 et

2001, les recettes provenant du dispositif du CSNE ont diminué de moitié, alors que le système du CSNE commençait seulement à s'éteindre. Il faut d'ailleurs rappeler que, pendant de nombreuses années, cet organisme a tiré près de 50 % de ses ressources propres de la gestion de cette procédure. Certes, le dispositif du VIE semble rencontrer un certain succès puisque 34.000 jeunes sont inscrits dans le fichier du VIE, toutefois il convient de rester prudent sur l'évolution du VIE (seuls 1.750 d'entre eux ont trouvé une entreprise pour les accueillir en 2002) et les ressources d'Ubifrance. L'objectif d'Ubifrance est de pouvoir faire appel à 2.300 volontaires internationaux en entreprise. A cet égard, votre Rapporteur spécial souligne l'initiative du ministre en charge du Commerce extérieur qui consiste à proposer aux PME ne disposant pas de filiales à l'étranger des lieux d'accueil pour faciliter le recrutement de nouveaux volontaires internationaux en entreprise. Ces lieux d'accueil, actuellement au nombre de 100 mais appelés à se développer, sont les missions économiques et les locaux des filiales de grandes entreprises françaises à l'étranger.

Par ailleurs, il convient de saluer les discussions engagées entre la DREE et Ubifrance, qui doivent aboutir à la signature d'une convention d'objectifs et de moyens triennale (2003-2005) distinguant les opérations relevant d'un financement public de celles relevant du champ commercial. Cette démarche s'inscrit en effet dans la logique de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait que les crédits consacrés à la politique de salons et d'expositions augmentent de manière significative, car la France enregistre un retard important en la matière par rapport à ses principaux concurrents, alors que ces opérations apparaissent comme étant les mieux adaptées au soutien des exportations des PME. Ainsi, en 2001, alors que la France avait consacré 3,5 millions d'euros pour l'organisation de 88 salons, l'Allemagne avait dépensé 30 millions d'euros (soit pratiquement dix fois plus !) pour 228 salons, la Grande-Bretagne 30 millions d'euros pour 532 salons et l'Italie 12,6 millions d'euros pour 105 salons. Il ressort du tableau suivant que l'Espagne, le Grande-Bretagne et l'Allemagne consacrent aux salons internationaux entre 7 et 8 fois plus de subventions publiques que la France, l'Italie 4 fois plus. Le nombre d'entreprises participant à des salons aidés est trois fois plus élevé en Grande-Bretagne qu'en France et presque deux fois plus en Allemagne.

POLITIQUE DE PROMOTION DES PRINCIPAUX PAYS EUROPEENS EN 2001

Pays	Budgets d'État affectés au soutien des salons	Nombre de Salons	(en millions d'euros)
			Nombre d'entreprises aidées
Allemagne AUMA	30	228	4.800
Espagne ICEX	24	228	n.d.
Grande Bretagne SESA	30	532	8.000
Italie ICE	12,6	105	4.500
France	3,5	88	2.500

UBIFRANCE

Source : DREE

La comparaison avec nos principaux partenaires et concurrents est révélatrice de l'insuffisance des moyens alloués à la politique des foires et salons, qui constitue pourtant le seul moyen dont disposent les PME pour promouvoir leurs produits à l'étranger et conquérir de nouveaux marchés.

L'amélioration de la politique de promotion suppose également une activation des réseaux de la francophonie, notamment par l'allocation d'une enveloppe financière au réseau des anciens du CFME-ACTIM. En effet, en tant qu'ingénieurs et responsables ayant étudié en France, ils pourraient être des ambassadeurs de la France dans leur pays.

2.- Le Centre français du commerce extérieur

Dans le cadre de la réforme du dispositif d'appui au développement international des entreprises lancée en 1996, l'activité du Centre français du commerce extérieur (CFCE) a été recentrée sur la diffusion d'information sur les marchés extérieurs. Il a pour mission de mettre à disposition des entreprises, en particulier des PME, l'information nécessaire à leur développement international. A cet effet, il diffuse de manière privilégiée, mais non exclusive, l'information publique produite par les missions économiques.

Ainsi, le CFCE propose un site Internet, un standard téléphonique, une cellule « orientation » et les services de la librairie du commerce international et de la médiathèque. Il organise également des séminaires (111 en 2001 auxquels ont assisté 6.452 participants), publie des bulletins de veille internationale, fournit des renseignements juridiques et propose les produits éditoriaux des missions économiques.

Il est inquiétant de constater que le nombre de clients s'adressant au CFCE est en baisse continue depuis 2000, pour s'élever à 13.000 en 2002. Cette diminution s'explique par l'abandon de certaines prestations de base des missions économiques et le développement des produits gratuits du réseau offerts sur l'Internet. Parallèlement, l'amélioration de la démarche commerciale semble se traduire par une fidélisation accrue de la clientèle et une progression de la facturation moyenne par client, qui est ainsi passée de 603,85 euros en 2000 à 670,77 euros en 2002.

S'inscrivant dans la démarche de pilotage par la valeur définie par la loi organique du 1^{er} janvier 2001 relative aux lois de finances, une convention d'objectifs et de moyens pour la période 2002-2005 a été signée entre le CFCE et la DREE le 15 janvier 2002. Désormais, une distinction claire est faite entre les activités de l'établissement relevant directement de sa mission publique, regroupées dans un compte État, et celles s'inscrivant dans le champ commercial et concurrentiel, retracées dans un compte propre.

Les premières, qui représentent aujourd'hui environ 80% de l'activité et du chiffre d'affaires, sont durablement éligibles à un financement public. Il s'agit notamment de la réponse à la première demande des entreprises, de l'édition et de la diffusion des produits des missions économiques, du support commercial du réseau public et de l'organisation d'événements programmés à la demande de l'État.

Pour les secondes, composées de produits et services pour lesquels le CFCE se trouve dans un environnement concurrentiel sur le marché privé de l'information, l'organisme doit trouver progressivement leur équilibre économique en prix de revient complet et, si possible, dégager une marge. Leur taux de subvention par l'État devra donc être dégressif sur la durée de la convention d'objectifs et de moyens.

Dans ce cadre, la dotation prévue dans le présent projet de loi de finances est de 20 millions d'euros, en diminution de 1,38 % par rapport à 2002. Toutefois, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, cette légère baisse des moyens ne devrait pas entraver l'activité du CFCE et s'inscrit dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens.

Par ailleurs, le CFCE s'est engagé dans une démarche davantage tournée vers la demande. Elle se traduit notamment par une réorganisation de ses services, afin d'en améliorer l'efficacité, et un recours accru aux technologies de l'information et de la communication. Elle devrait aboutir à la certification ISO 9001 de l'ensemble des activités du CFCE.

Toutefois, les comparaisons internationales font apparaître deux faiblesses dans notre politique d'information. Tout d'abord, le nombre d'affaires portées à la connaissance des entreprises est insuffisant, alors que ce service est très développé par nos concurrents américains, britanniques et canadiens. Les efforts ont porté jusqu'à présent sur le développement d'un site portail d'information consacré aux institutions financières internationales. Ils doivent être poursuivis dans d'autres directions. Par ailleurs, il n'existe pas de point d'entrée unique pour aider les entreprises à exporter sur financements internationaux, à la différence des États-Unis et de l'Italie. Cette faiblesse devrait disparaître avec la nouvelle architecture du site portail du commerce extérieur.

Un regroupement opérationnel a commencé à être mené entre le CFCE et Ubifrance, avec notamment la présence d'administrateurs communs dans les conseils d'administration des deux organismes. En outre, Ubifrance a adopté des structures sectorielles identiques à celles du CFCE et des équipes sectorielles communes ont été mises en place. Une convergence est également recherchée pour la gestion du personnel et des équipements. Le partenariat est renforcé avec la préparation commune des expositions à l'étranger et une programmation davantage concertée. Ainsi, à partir de la période de programmation pour 2003-2004, le CFCE, qui participe à la réunion annuelle de programmation d'Ubifrance, établira un programme d'actions en amont des opérations de promotion d'Ubifrance. Le CFCE et Ubifrance feront des propositions communes aux missions économiques en matière de programmation éditoriale.

Toutefois, il serait souhaitable de mener une réforme plus ambitieuse afin de simplifier l'organisation actuelle des organismes d'appui au commerce extérieur et de clarifier les rôles de chaque intervenant. Dans cette perspective, un audit des organismes de soutien à l'exportation a été demandé par le ministre à M. Jean Levy et M. Bernard Testu. Votre Rapporteur spécial tient à souligner combien il est important de créer un véritable guichet unique pour la promotion et l'information en matière de commerce extérieur. A ce titre, les collaborations menées par Ubifrance avec des agences spécialisées, comme la SOPEXA dans l'agro-alimentaire ou Édufrance dans l'éducation, pourraient préfigurer le regroupement en une seule entité opérationnelle des différents organismes de promotion des exportations, qu'il s'agisse de produits ou de savoir-faire. Cette démarche doit notamment s'appuyer sur le regroupement et la mise en synergie nécessaire du CFCE et d'Ubifrance, comme le préconisent depuis plusieurs années un certain nombre de rapport, dont celui de M. Karpeles. Il serait également utile d'associer l'Agence française pour les investissements internationaux à cette démarche.

B.- DEVELOPPER LES PARTENARIATS

Les partenariats doivent être développés entre les différents intervenants en matière de commerce extérieur, afin de favoriser les synergies et accroître la lisibilité du système actuel. A cet égard, il convient de souligner le rôle joué par la « mission PME » de la DREE, chargée d'améliorer la coordination entre les missions économiques, les directions régionales du commerce extérieur et les organismes d'appui (Ubifrance et le CFCE) d'une part, et d'organiser les relations avec les chambres de commerce en France et à l'étranger, les conseillers du commerce extérieur et les fédérations professionnelles, d'autre part. Le développement des partenariats suppose la poursuite du rapprochement engagé entre les missions économiques et le réseau consulaire, qui est souvent le premier interlocuteur des entreprises, en particulier des PME. Une plus grande coordination est également nécessaire au niveau régional.

1.- Le rapprochement entre les missions économiques et le réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le réseau consulaire, qui regroupe 157 chambres de commerce et d'industrie, 21 chambres régionales en France et 88 chambres à l'étranger, implantées dans 77 pays, représente pour le commerce extérieur un partenaire de premier ordre. Il est en effet, souvent, le premier guichet des PME désireuses de se lancer dans l'exportation. Par conséquent, toute initiative ayant pour objectif de renforcer la collaboration entre réseaux publics et consulaires est souhaitable, car elle permet de renforcer l'efficacité du dispositif de soutien à l'internationalisation des entreprises.

Les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (CCIFE) sont des interlocuteurs privilégiés pour les PME. Ces associations privées, qui regroupent les entreprises françaises établies à l'étranger ainsi que des entreprises locales, ont pour mission de promouvoir l'image de la France à l'étranger. Elles

offrent ainsi une large palette de services aux entreprises, allant des relations publiques à la communication, en passant par l'observation du marché, l'information, l'action commerciale et l'assistance juridique et fiscale.

Fin 2001, le budget consolidé des CCIFE s'élève à environ 38 millions d'euros. Les CCIFE tirent l'essentiel de leurs ressources de l'autofinancement (92%) à partir des cotisations de leurs 25.000 membres (20 %) et de leurs prestations d'appui aux entreprises (72 %). Les autres ressources (8%) sont constituées de subventions en provenance des organisations consulaires (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) et chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)), et de subventions en provenance des pouvoirs publics (DREE, ministère en charge de l'Industrie et ministère des Affaires étrangères).

Ces aides ont eu un effet de levier important sur le développement du réseau des chambres à l'étranger. Depuis 1984, date à laquelle les aides ont atteint un niveau significatif, le nombre de CCIFE a doublé, passant de 44 à 88, et le nombre d'employés a presque triplé, passant de 230 à 630 permanents. En outre l'activité des chambres s'est fortement développée, notamment dans les domaines de l'information sur les marchés étrangers et la pratique des affaires, et de la promotion des entreprises.

Ces aides ont également permis aux chambres à l'étranger d'augmenter leur autonomie financière en développant leurs ressources propres tirées de leurs activités commerciales, qui représentent aujourd'hui 72% de leurs recettes. Le poids relatif des aides financières et en personnel a fortement diminué et ne représente plus que 8% du budget total des CCIFE.

Des réformes ont été lancées afin de renforcer le partenariat entre les missions économiques et les CCIFE, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite. Ainsi, la définition, par lettre commune du 18 novembre 2000, des conditions dans lesquelles l'aide de la DREE est désormais consentie aux chambres françaises à l'étranger a beaucoup amélioré la qualité du dialogue avec les dirigeants de l'Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (UCCIFE). Elle a facilité le rapprochement entre de nombreuses missions économiques et des chambres locales. Ainsi, 25 conventions ont été signées entre les chambres et les missions économiques et 8 sont en projet ou en cours d'élaboration. Ces conventions organisent une complémentarité entre les services d'appui aux entreprises selon trois principes : l'information réciproque et la transparence, l'information des entreprises sur l'ensemble des outils disponibles et, enfin, l'organisation et l'évaluation des actions communes entre les missions économiques et les chambres.

Une concertation plus étroite a également été engagée entre la DREE, l'UCCIFE, l'ACFCI et la CCIP avec pour objectif de répartir les aides en fonction de critères clairement établis et selon une logique de projets.

Les efforts déployés doivent être poursuivis et accentués, afin qu'un réel partenariat soit mis en place, dans l'intérêt des entreprises. Toutefois, il faut souligner que les ressources des CCIFE sont, en l'état actuel, insuffisantes pour leur

permettre de développer efficacement ces partenariats, même si des écarts importants existent entre les chambres. Il convient donc de donner aux CCIFE les moyens financiers nécessaires au développement de leur action, en dopant l'aide de l'État et celle du réseau consulaire national dans le cadre d'un renforcement et d'une généralisation des processus de conventions.

2.- La recherche de complémentarité avec les conseillers du commerce extérieur et les fédérations professionnelles

a) Les conseillers du commerce extérieur de la France

Les conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) constituent un maillon important du dispositif de soutien au commerce extérieur. Fort de près de 3.500 membres, dont la moitié à l'étranger, ce réseau poursuit, en étroite concertation avec la DREE, la modernisation de son fonctionnement et la réorientation de ses missions.

Ainsi, le comité national des CCEF a entrepris au début de l'année la modernisation de ses statuts, dans le but de rationaliser le fonctionnement de l'institution et de lui offrir la possibilité d'une ouverture à des représentants de la société civile français et étrangers. Parallèlement, sont poursuivis des objectifs de rajeunissement, de féminisation et de rééquilibrage des effectifs en faveur des sections à l'étranger. Les étapes institutionnelles suivantes concerneront le règlement intérieur de l'association et, ultérieurement, la refonte du décret de 1950 régissant les CCEF.

S'agissant des activités des CCEF, l'accent est désormais mis sur les travaux de veille économique, en appui de l'activité des missions économiques, sur l'accompagnement des jeunes à l'international et sur le soutien au développement international des PME.

Le comité national souhaite également parvenir à une plus grande implication des conseillers, tant au niveau collectif qu'individuel, avec l'intensification du travail des commissions thématiques et la définition, depuis 2002, d'un thème de travail annuel fédérant l'activité de l'ensemble des sections.

Les efforts doivent être poursuivis et soutenus, en intégrant mieux encore les CCEF au dispositif public d'appui.

b) Les fédérations professionnelles

La DREE entretient des relations suivies avec les principales fédérations professionnelles. Le groupement des fédérations industrielles bénéficie ainsi d'un réseau de 9 correspondants, agents de missions économiques en Europe, en Asie et en Amérique. Par ailleurs, 3 missions économiques abritent des antennes de la fédération des industries mécaniques.

Les efforts pour consolider ce partenariat ont porté, plus particulièrement, sur le thème de la veille concurrentielle. La DREE souhaite en effet associer étroitement les organisations professionnelles aux travaux et réunions des nouveaux

réseaux de veille stratégique, pilotés par l'administration centrale et constitués d'experts régionaux et de correspondants locaux.

Il s'agit, en particulier, d'identifier et de traiter dans les réunions d'experts les sujets qui sont les plus stratégiques pour les entreprises dans chaque secteur concerné et de former les experts régionaux et leurs correspondants locaux aux enjeux des entreprises du secteur, soit lors de stages de formation annuels, soit lors de salons professionnels.

Les réseaux réalisent par ailleurs des prestations de veille ou d'études pour le compte de plusieurs fédérations. En 2002, un dispositif de veille annuelle spécifique a été mis en place. Cette ressource, qui porte à la fois sur l'environnement économique et réglementaire et sur l'analyse des marchés et de la concurrence, est mis à la disposition des abonnés, qui sont principalement des fédérations et organismes professionnels nationaux et régionaux du secteur du textile et de l'habillement. Ce contrat pourrait être renouvelé en 2003, sur la base de l'évaluation de ce premier exercice.

3.- Le renforcement de la coordination au niveau régional

Force est de constater la multiplicité des intervenants en matière de commerce extérieur au niveau régional. On peut notamment citer les directions régionales du commerce extérieur (DRCE), les conseils régionaux et parfois les conseils généraux, les agences régionales de développement, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers (au plan départemental comme au plan régional).

Des améliorations sont intervenues dans le fonctionnement des DRCE, qui sont amenées à jouer auprès des PME un rôle essentiel de diagnostic, de conseil, de soutien à la prospection et d'aide à la mobilisation des financements.

La dotation inscrite dans le présent projet de budget est de 7,16 millions d'euros, contre 6,8 millions d'euros en 2002.

La méthode « Réseaux export », généralisée à l'ensemble des DRCE et fondée sur des prospections, a permis à celles-ci de réaliser en 2001 plus de 5.000 visites d'entreprises ciblées et de recenser près de 2.250 entreprises régionales d'envergure mondiale, dont le potentiel à l'international est susceptible d'être amélioré. Ces résultats sont en baisse par rapport à 2000, où plus de 5.600 visites avaient été effectuées et 2.600 entreprises recensées.

Par ailleurs, les DRCE assurent l'animation et la coordination des actions prévues au titre du commerce extérieur dans les contrats de plan État-région. Elles sont chargées de la gestion des crédits mis en place dans ce cadre (5,62 millions d'euros en crédits de paiement et 9,45 millions d'euros en autorisations de programme sont prévus dans le projet de budget pour 2003). Elles instruisent localement les aides inscrites dans le volet commerce extérieur des contrats de plan en collaboration avec les conseils régionaux.

Si le bilan de l'activité des DRCE est globalement positif, on doit toutefois regretter que peu d'actions aient été menées pour simplifier et clarifier le paysage administratif dans lequel évoluent les entreprises.

Actuellement, l'éparpillement des intervenants et de leurs actions prédomine. Même si ceux-ci consentent de véritables efforts pour aider les entreprises à s'orienter dans les multiples procédures s'offrant à elles, cet éclatement nuit à l'efficacité des actions menées.

Dès 1996, votre Rapporteur spécial avait, dans son rapport au Premier ministre intitulé « *L'exportation : un enjeu national* », attiré l'attention sur cette complexité inutile et préconisé une plus grande cohérence des interventions des acteurs régionaux, par la création d'une conférence régionale de coordination et l'institution d'une « Maison de l'export », avec pour objectif d'informer et promouvoir les entreprises régionales. Ce concept n'avait pas une vocation « immobilière », mais était seulement destiné à regrouper au sein d'une même mission régionale opérationnelle l'ensemble des acteurs. Ces propositions sont toujours d'actualité.

La création, en février 2000, d'ateliers techniques régionaux (ATR), destinés à renforcer la coordination entre les partenaires régionaux du commerce extérieur et pilotés par les 23 DRCE, constitue à cet égard un premier pas. Les ATR ont permis d'identifier les secteurs dont le potentiel international n'est pas pleinement exploité et d'élaborer des plans d'actions collectives : les programmes d'actions régionales pour le développement international (PARDI). Jusqu'à présent, 32 PARDI ont été signés, ce qui témoigne de l'intérêt manifesté par les acteurs économiques pour cette démarche qui devrait être parachevée à la fin de l'année.

Votre Rapporteur spécial regrette toutefois qu'aucune information permettant une évaluation des PARDI ne soit disponible. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de cette démarche, qui ne réorganise pas réellement l'offre d'information et de promotion en région. Il conviendrait plutôt de mener une réforme structurelle plus ambitieuse. Il serait en effet souhaitable de développer les partenariats entre les DRCE, les collectivités territoriales et les organismes consulaires, avec à leur tête un chef de file désigné au niveau régional, qui serait l'interlocuteur unique et « naturel » des entreprises. Cette réforme pourrait être menée dans le cadre de la décentralisation.

IV.- DES PROCEDURES DE SOUTIEN FINANCIER A L'EFFICACITE INEGALE

La grande majorité des exportations est réalisée sur la base de paiements au comptant. C'est le cas des flux de commerce courant, comme des échanges avec les pays industrialisés ou à haut niveau de revenu. Par ailleurs, les pays dont le système bancaire est peu développé recherchent, pour leurs importations de biens d'équipement, des financements externes auprès de leurs fournisseurs.

Aussi la France a-t-elle développé un dispositif public de financement de grands contrats à l'exportation, qui vient compléter les financements bancaires, pour les opérations dont les banques ne sont pas disposées à assumer les risques.

Alors que d'autres pays, comme les États-Unis ou le Canada, ont une banque publique spécialisée, la France, comme la majorité des pays européens, a développé un système de garanties publiques, qui couvrent les risques des banques sur les prêts qu'elles octroient aux acheteurs étrangers.

Ces garanties sont gérées par la COFACE pour le compte de l'Etat, sur la base des dispositions du Code des assurances (articles L.432 et suivants).

L'État intervient également, au travers de Natexis Banques Populaires, pour stabiliser les taux des crédits à l'exportation, afin de permettre aux exportateurs français de proposer à leur acheteur un taux d'intérêt fixe, identique à celui offert par les fournisseurs concurrents des pays de l'OCDE.

A.- LES PROCEDURES GERES PAR NATEXIS

La loi du 29 décembre 1997 a prévu le mandat confié à Natexis par l'État pour la gestion des procédures de stabilisation de taux d'intérêt, ainsi que la gestion de certains accords de consolidation. Elle précise par ailleurs que Natexis bénéficie de la garantie de l'État pour un certain nombre d'opérations liées à la gestion de ces procédures. Natexis, qui a le statut de société anonyme, est détenue majoritairement par le groupe Banques populaires.

1.- La procédure de stabilisation des taux d'intérêt

Elle permet aux exportateurs et aux banques françaises de proposer à leurs clients emprunteurs un financement à taux fixe en euros, soit parce que ce point constitue une exigence de l'appel d'offres, soit parce que l'offre commerciale sera rendue plus attractive par ce type de financement.

Pour les crédits de deux ans minimum, Natexis compense (ou reçoit des banques) la différence entre le taux fixe du crédit et un taux représentatif des conditions de refinancement à court terme des banques, majoré de la marge bancaire autorisée. Elle garantit ainsi les banques contre une augmentation de leurs coûts de refinancement, ceci à la fois pour les crédits en devises et ceux en euros.

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

- le réescompte par la Banque de France, à un taux privilégié, d'une fraction de la part à moyen terme (inférieur à 7 ans) des crédits ;
- le financement obligatoire par la Banque française du commerce extérieur (BFCE) de la fraction à long terme (supérieur à 7 ans) des crédits à l'exportation,

en euros aussi bien qu'en devises, qui a pris fin en 1989 (avec l'extension du mécanisme de stabilisation à long terme).

Sur les dernières années, cette procédure a dégagé d'importants excédents (142 millions d'euros en 2001). Compte tenu de l'évolution des taux sur l'année 2002 et de l'excédent de 171 millions d'euros déjà enregistré pour le premier semestre, la prévision de résultat devrait être positive. La trésorerie disponible de Natexis permet d'envisager une dépense budgétaire nulle pour l'exercice 2003.

2.- La gestion des prêts et dons aux États étrangers

Aux termes de la convention signée le 30 décembre 1999 entre l'État et Natexis Banques populaires, cet établissement est chargé, pour le compte de l'État, de la gestion des prêts et dons aux États étrangers.

A ce titre, NATEXIS reçoit de l'État une provision pour assurer le règlement des prêts et dons.

Les crédits utilisés pour les prêts proviennent du compte spécial du Trésor n° 903-07 chapitre 03, soit 155 millions d'euros en crédits de paiement pour 2003, en diminution de 4,98 %. Compte tenu des estimations de consommation en 2002 et en 2003, le montant des ressources en autorisations de programme disponibles en 2002 (400 millions d'euros) est suffisant pour faire face à une activité normale de la procédure. Par conséquent, comme l'année dernière, aucune dotation nouvelle en autorisations de programme n'est inscrite au projet de budget.

Les crédits destinés aux dons figurent au chapitre 68-00 article 10 du budget du ministère de l'Économie. Ils s'élèvent à 17 millions d'euros en autorisations de programme et 20 millions d'euros en crédits de paiement. Les autorisations de programme progressent de 123 % afin de remédier au niveau insuffisant des autorisations de programme lors des deux dernières années. Si les crédits de paiement sont en baisse de 5,92 millions d'euros, il faut souligner que cette diminution a un caractère avant tout technique dans la mesure où elle résulte d'un changement de périmètre : les crédits inscrits sur cet article sont désormais exclusivement consacrés au financement de la procédure du FASEP-Études.

Dans le présent projet de budget, sont également inscrits 3,79 millions d'euros à l'article 20 du chapitre 37-01 « *Remboursement à Natexis Banque* », destinés aux frais de gestion de Natexis, dans le cadre de la gestion des prêts et dons du Trésor aux États étrangers.

B.- LES AIDES FINANCIERES A L'EXPORTATION PROPOSEES PAR LA COFACE

Société anonyme dont le capital est détenu majoritairement par Natexis Banques populaires, la Coface exerce pour son compte propre principalement l'activité d'assurance-crédit de marché et celle d'information commerciale-recouvrement. Par ailleurs, la Coface assure pour le compte et avec la garantie de

l'État, conformément au code des assurances, des risques commerciaux et politiques non réassurables par le marché. Au titre de la gestion des procédures publiques, la COFACE est rémunérée par l'État qui l'indemnise des coûts de gestion engagés, augmentés d'une marge.

Employant 3.700 personnes, ce groupe enregistre un chiffre d'affaires de 926 millions d'euros en 2001. L'assurance-crédit de marché y contribue à hauteur de 72%, l'information commerciale-recouvrement pour 21% et la gestion des procédures publiques pour 7 %.

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

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

Dans le projet de loi de finances pour 2003, 61 millions d'euros sont prévus pour les aides financières à l'exportation accordées par la COFACE. L'intervention de l'État consiste en effet à garantir à la COFACE l'équilibre de chaque régime. La direction du Trésor verse à cet établissement les fonds nécessaires à l'indemnisation des entreprises assurées, sous forme de provisions périodiques, dès lors qu'un déficit est constaté ou prévu. Par conséquent, les crédits du chapitre 14-01 ont un caractère évaluatif.

1.- L'assurance-crédit à court et moyen termes

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

L'assurance-crédit englobe deux procédures : l'assurance-crédit à moyen terme qui permet la couverture du risque politique et commercial sur les opérations d'exportation financées à plus de trois ans et l'assurance crédit à court terme offrant une couverture des risques politiques et commerciaux sur les pays pour lesquels il n'existe pas de marché de réassurance (au nombre de 6 aujourd'hui), ainsi que des produits tels que les polices de biens d'équipement, pour les opérations d'exportation financées à moins de trois ans.

En 2001, le volume des affaires acceptées (promesses) a très légèrement progressé (+1%). Les contrats notifiés sont en baisse de 9% à 7,9 milliards d'euros, ce qui reflète la baisse des promesses des années précédentes. L'encours total passe de 81,4 milliards d'euros en 2000 à 78,2 milliards d'euros en 2001.

Les principaux pays bénéficiaires de ces garanties à moyen terme ont été pour 2001 le Brésil, l'Algérie, l'Inde, le Mexique et l'Iran.

Le résultat technique de l'assurance-crédit en 2001 est positif pour la septième année consécutive. Il s'élève à 1,04 milliards d'euros. La forte progression des récupérations, 1,23 milliards d'euros en 2001 contre 1,04 milliards d'euros en 2000, explique en grande partie ce résultat. Les primes qui ont rapporté 245 millions d'euros en 2001 accusent une très légère baisse par rapport à 2000 (- 0,5%) et les indemnités qui s'élevaient à 485 millions d'euros en 2000 sont passées à 438 millions d'euros en 2001. Les prévisions laissent espérer un résultat financier de l'ordre de 400 millions d'euros en 2002 et de 1 milliard d'euros en 2003. Par conséquent, comme l'année dernière, aucune dotation n'est prévue à l'article 71 « Assurance crédit » du chapitre 14-01 du budget des charges communes.

Après un prélèvement d'environ 1,83 milliards d'euros en 2002, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit un versement de la COFACE à l'État de l'ordre de 690 millions d'euros. Cette diminution du prélèvement sur les excédents de la COFACE doit être saluée. Toutefois, cette pratique, qui permet à l'État d'abonder son budget de près de 700 millions d'euros de recettes, tandis que manquent encore au projet de budget du commerce extérieur des moyens qui permettraient de soutenir plus vigoureusement les PME à l'export, est contestable.

2.- La garantie de change

Cette procédure est conçue pour couvrir le risque des grands contrats d'exportation libellés en devises : elle permet aux entreprises de coter en devises étrangères en leur garantissant, dès la remise de l'offre à leur client, un cours de conversion constant avec l'euro sur toute la durée de réalisation du contrat. Elle leur donne la possibilité d'améliorer la compétitivité de leur offre en les faisant bénéficier d'une partie de la hausse de la devise le cas échéant (garanties dites avec intéressement).

Depuis 1990, les produits offerts aux entreprises n'ont pas varié, mis à part la création de garanties spécifiques pour les équipementiers du secteur aéronautique.

En juillet 2002, l'encours géré par la COFACE au titre de cette procédure s'élève à 4,45 milliards d'euros environ, contre 5,33 milliards d'euros en juillet 2001. Ce montant a fortement diminué depuis le début de la décennie 90 du fait de la baisse de l'activité d'export liée aux crises des pays émergents et à la gestion croissante de leur risque de change en propre par les grandes entreprises (possibilité de compensation des flux sur un grand nombre de contrats, des gestion globale par recours aux instruments de marché). Toutefois, les entreprises de taille moyenne

restent très intéressées par le produit COFACE, leur service de trésorerie n'ayant pas la capacité de gérer ces risques.

La procédure fonctionne depuis 1985 selon un impératif de gestion à l'équilibre, toujours respecté, grâce à la mutualisation des risques et aux opérations de couverture auxquelles la COFACE procède sur les marchés.

Le résultat comptable est de 6,7 millions d'euros en 2001, contre 1,1 million d'euros en 2000.

Les bénéfices importants de la procédure depuis son origine ont permis, malgré d'importants reversements à l'Etat, de maintenir un résultat comptable positif. Les résultats comptables ont été positifs en 2000 (1,1 million d'euros) et en 2001 (6,7 millions d'euros). Aucune dotation n'est prévue à l'article 73 « *Garantie de change* » du chapitre 14-01 du budget des charges communes pour 2003.

3.- La garantie des investissements

Les procédures de garantie des investissements ont été simplifiées et refondues, afin d'apporter une attention plus particulière aux investissements réalisés par les PME. Elles permettent de couvrir les risques politiques sur les projets d'investissement de plus de 15 millions d'euros, au travers d'une garantie dont la gestion est déléguée à la COFACE et de couvrir le risque d'échec économique des investissements des PME, par le biais du FASEP-Garantie, dispositif faisant l'objet d'une analyse particulière infra.

Le niveau d'activité de la garantie des investissements contre le risque politique a poursuivi en 2001 la baisse observée depuis 1997 : 11 opérations nouvelles et extensions ont été examinées pour un montant de 284,3 millions d'euros, contre 15 dossiers pour un montant de 891 millions d'euros en 2000. La baisse d'activité résulte certes de facteurs conjoncturels, tels que la stagnation des investissements dans les pays émergents, mais également de tendances plus structurelles soulignant le décalage entre l'offre publique de garantie et la demande des entreprises.

Les engagements restent très concentrés, trois groupes totalisant 44 % des encours.

La répartition par pays des encours nets place la Chine en première position, suivie par le Myanmar, le Brésil (11, 79%), l'Argentine (7,38%), l'Afrique du Sud (6,01%) et la Pologne (5,28%).

Dans le présent projet de loi de finances figure une dotation d'un montant de 30 millions d'euros à l'article 74 « *Risque économique* » du chapitre 14-01 du budget des charges communes. Ces crédits, en baisse de 0,49 million d'euros par rapport à 2002, devraient être suffisants pour faire face aux contraintes de gestion, aux dépenses prévues et aux nouvelles promesses accordées.

4.- L'assurance-prospection

L'assurance-prospection a pour objectif d'accompagner la prospection commerciale des PME dans un ou plusieurs pays. Elle a fait l'objet d'une réforme très utile en 2001, consistant notamment à simplifier la procédure, réduire les délais d'instruction, offrir une possibilité d'avance de trésorerie aux plus petites entreprises et généraliser le bénéfice de la procédure aux entreprises existant depuis moins de trois ans. Votre Rapporteur spécial se félicite des améliorations apportées, car la complexité du produit et les délais de traitement des dossiers ont pu décourager certaines PME, alors même que le nombre de PME susceptibles de développer des activités à l'international est important.

Le dispositif rénové s'articule autour d'un produit unique, à la carte, ayant pour objectif de permettre à une PME de réaliser l'ensemble des démarches de prospection nécessaires. Les formalités ont été allégées : moins de pièces sont nécessaires à l'élaboration du dossier et la demande est partiellement remplie par la COFACE lors d'un entretien avec l'entreprise.

En outre, l'allègement de l'instruction devrait permettre un octroi plus rapide de la garantie. Ainsi, pour les budgets annuels d'un montant inférieur à 100.000 euros, l'entreprise connaît le montant et les conditions de la garantie dans un délai de dix jours ouvrables. S'agissant des demandes de budget supérieur à 100.000 euros, le délai maximal est de deux mois.

Il faut également saluer l'extension du champ d'application du dispositif aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 150 millions d'euros. Les start-up et les PME de moins de trois ans bénéficient désormais du régime de droit commun.

Enfin, la mise en place d'un dispositif d'avances sur indemnités permet de répondre aux difficultés spécifiques des très petites entreprises, notamment en matière de trésorerie. Dorénavant, les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 1,5 million d'euros peuvent bénéficier d'une avance d'environ 30 % du budget annuel garanti, moyennant un taux de prime majoré.

La procédure présente donc pour les entreprises deux avantages : un allègement de trésorerie grâce au versement d'indemnités à l'entreprise pour couvrir une partie de ses dépenses engagées lors de la phase de prospection, et une assurance contre l'échec dans la mesure où l'entreprise conserve tout ou partie des indemnités qu'elle a reçues, lorsque les recettes résultant de la prospection sont insuffisantes. Les contrats conclus entre les entreprises et la COFACE s'articulent autour de deux périodes :

- une période « de garantie », d'une durée d'un à quatre ans, au cours de laquelle l'entreprise perçoit une indemnité calculée en fonction de la quotité garantie et du bilan annuel de prospection. La garantie couvre les dépenses liées à la recherche de marchés, comme la participation à des foires et salons, le recrutement de personnel spécialisé, les études de

marché, les conseils d'ordre juridique ou fiscal ou l'implantation de filiales commerciales ;

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

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

Un premier bilan positif de la réforme peut être dressé, comme en témoigne le tableau suivant retraçant le nombre de demandes formulées et de contrats signés depuis 1997.

ÉVOLUTION DES CONTRATS DEPUIS 1997					
	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre total de demandes reçues	2.841	2.263	1.985	1.776	2.373
Nombre total de contrats signés	2.081	1.750	1.486	1.408	1.743

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

En 2001, le nombre de demandes a augmenté de 33,6 % par rapport à 2000 pour atteindre 2.373 demandes, provenant essentiellement d'entreprises de taille modeste. 950 entreprises ont eu recours à l'assurance-prospection pour la première fois, témoignant ainsi du caractère plus accessible du dispositif.

Sur les 2.373 demandes formulées, 1.743 contrats ont été signés, contre seulement 1.408 en 2000. Près de 90 % des contrats conclus l'ont été avec des très petites entreprises, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 8 millions d'euros. 10 % des nouveaux assurés sont des entreprises de moins de trois ans. Il convient par ailleurs de souligner que les filiales de groupe représentent moins de 5 % des contrats, ce qui prouve que la procédure est davantage adaptée aux PME indépendantes.

L'avance de trésorerie en faveur des très petites entreprises a été largement utilisée puisqu'une entreprise sur trois a souhaité en bénéficier.

Les exportations déclarées par les assurés, dirigées essentiellement vers l'Asie, l'Amérique du nord et l'Union européenne, s'élèvent à 1,78 milliard d'euros.

Les crédits budgétaires consacrés à l'assurance-prospection, qui ont un caractère purement évaluatif, sont en diminution régulière ces dernières années, comme le montre le tableau suivant.

CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À L'ASSURANCE-PROSPECTION

(en millions d'euros)

Crédits	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ligne budgétaire évaluative	61,0	61,0	40,4	44,2	27,4	27,4	31,0
Résultat comptable	37,1	39,5	33,4	30,1	40,7	n.c.	n.c.

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

Le coût annuel de la procédure représente le solde des indemnités versées et des frais de gestion d'une part, et des reversements et primes d'autre part. Si ce coût est resté inférieur au montant de la dotation budgétaire jusqu'en 2000, il semble que cela soit dû essentiellement au manque d'attractivité de la procédure. En effet, parallèlement à la réforme mise en œuvre en 2001, le coût budgétaire du dispositif devient supérieur au montant de la dotation. Si cette évolution correspond principalement, selon le ministère, à la baisse des reversements, elle témoigne également du succès croissant de la procédure.

Si l'augmentation de 2,6 millions d'euros de la dotation prévue dans le présent projet de loi de finances doit être saluée, on peut se demander s'il n'aurait pas été préférable de consacrer davantage de moyens, même si ceux-ci ont un caractère purement évaluatif, à cette procédure au succès croissant et à l'efficacité avérée.

C.- LE BILAN CONTRASTE DES PROCEDURES DU FASEP

Si la procédure du FASEP-Études semble satisfaisante, il n'en va pas de même de celle du FASEP-Garantie.

1.- Le FASEP-Études

Le volet « études » du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) a été mis en place en 1996, afin de financer des études de faisabilité et des opérations d'assistance technique ou de coopération institutionnelle à finalité économique et financière, en amont de projets d'infrastructures dans les pays émergents et dans les pays en transition.

Les décisions de financement sont prises au sein d'un comité interministériel présidé par la DREE, puis mises en application par Natexis. 282 entreprises et 67 pays ont bénéficié de cette procédure depuis l'origine.

La valeur globale des engagements pris entre septembre 1996, date de sa création, et décembre 2001 représente 119,06 millions d'euros pour 282 demandes retenues, soit un montant moyen par dossier accepté de 0,42 million d'euros. Les cofinancements avec les banques multilatérales de développement sont favorisés. Les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les membres de la CEI représentent 33 % du total des demandes et 25 % des concours accordés. La zone Asie représente 27 % du total des demandes retenues et 29 % des concours. L'Amérique latine

compte pour 15 % des dossiers et 15 % de concours. L'Afrique du Nord et le Moyen Orient représentent 20 % de dossiers et 25 % de concours.

Sur le plan sectoriel, les engagements se répartissent comme suit : 27% pour les transports, 26% pour l'eau et l'environnement, 23% pour l'industrie et les services, 18% pour l'énergie et 6% pour le secteur agro-alimentaire.

Seules les dotations allouées au FASEP-Études figurent désormais à l'article 10 du chapitre 68-00. Ce dernier est doté de 20 millions d'euros en crédits de paiement, contre 25,92 millions d'euros en 2002. Cette baisse s'explique en partie par le changement de périmètre de l'article 10. Par ailleurs, le montant des autorisations de programme augmente de 123 %, pour atteindre 17 millions d'euros. Cette hausse a pour objectif de remédier à l'insuffisance des autorisations de programme ouvertes les années précédentes.

2.- Le FASEP-Garantie

Le FASEP-Garantie a été mis en place en 1999 pour favoriser les investissements des PME françaises et les encourager à s'implanter à l'étranger, en garantissant leurs investissements contre le risque économique. L'objectif est de garantir les apports en fonds propres qu'elles réalisent dans leurs filiales situées dans les pays émergents et les économies en transition en Amérique latine, Asie, Europe centrale et orientale, Maghreb, Proche et Moyen Orient et Afrique du Sud. Sont concernées les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 460 millions d'euros.

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

Le FASEP-Garantie est géré conjointement par la Banque de développement des PME (BDPME), au travers de sa filiale, la Société de garantie des financements des PME (SOFARIS), l'Agence française de développement (AFD) et la COFACE.

Le fonds a été doté lors de sa création de 47,5 millions d'euros, montant devant permettre d'accompagner plus de 300 millions d'euros d'investissements sur six ans.

Toutefois, le bilan de son activité est décevant. Après un exercice 2000 correspondant à la montée en puissance du dispositif, l'exercice 2001 a révélé une baisse du nombre de demandes de garantie. 12 dossiers ont été acceptés en 2001 contre 19 en 2000, ces chiffres devant être comparés à un rythme de croisière qui avait été évalué, de manière peu ambitieuse, à 30 dossiers par an. L'activité du FASEP-Garantie peut donc être considérée comme marginale : au 30 juin 2002,

seuls 40 dossiers avaient été soutenus depuis la création de la procédure, correspondant à un montant de projets de seulement 57,52 millions d'euros. Les engagements autorisés représentaient un risque de 15,46 millions d'euros.

Si la procédure paraît avoir rempli son rôle dans la facilitation des financements, le faible recours des PME à ce fonds conduit à s'interroger sur son utilité. Les PME reprochent à ce dispositif sa complexité et son coût trop élevé. En effet, la prime demandée est jugée trop élevée par rapport au retour sur investissement escompté. Les banquiers évoquent ainsi de nombreux exemples de désintérêt pour la garantie en cours de finalisation du plan d'investissement du fait du niveau du taux de prime. De fait, en raisonnant sur la durée de sept ans de garantie demandés en moyenne, l'impact des primes sur le rendement de l'investissement revient à ponctionner 7 % du montant de l'investissement couvert pour une indemnisation de 50 %, alors que le rendement attendu de l'investissement est en général de l'ordre de 10 à 12 % en sept ans.

La dotation du fonds ayant été jusqu'à présent sous-utilisée, un prélèvement de 16 millions d'euros a été récemment opéré sur les ressources du fonds. Par ailleurs, il a été décidé d'avoir recours à une mission de l'inspection générale des finances afin de proposer une réforme du dispositif.

Dans son principe, cette procédure est intéressante et utile. Mais il faut la réformer pour la rendre réellement accessible aux PME. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la lenteur de cette réforme, qu'il avait déjà demandée, avec d'autres, en 2001. Il convient par ailleurs d'activer rapidement et au maximum les crédits dont est doté le FASEP-Garantie, crédits « dormants » et donc gaspillés, alors que de nombreux projets ne peuvent bénéficier des moyens financiers nécessaires à leur réalisation.

Laisser cette page blanche sans numérotation

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 5 novembre 2002, la Commission a examiné les crédits du Commerce extérieur.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Alain Rodet** s'est demandé si le Rapporteur spécial avait des indications sur les effectifs du CFCE, et sur la part de la contribution publique dans les budgets du CFCE et d'Ubifrance.

M. Marc Laffineur a déclaré ne pas toujours partager l'appréciation de votre Rapporteur spécial sur l'efficacité de la dépense dans le domaine des relations économiques extérieures de la France. La DREE a été créée parce que les ambassades n'avaient pas été en mesure de promouvoir les intérêts économiques de la France à l'étranger. Cette dépense supplémentaire s'est soldée, de surcroît, par une concurrence entre les ambassades et la DREE, qui nuit, sur le terrain, à l'efficacité des postes d'expansion économique. En outre, un investisseur désireux de venir en France a du mal à trouver l'interlocuteur responsable. Le regroupement des organismes ainsi qu'une adaptation de la politique permettraient de réaliser des économies.

M. Jean-Jacques Descamps, après avoir félicité votre Rapporteur spécial, a affirmé être en désaccord avec l'idée selon laquelle ce budget devrait être en augmentation, dans la mesure où l'intervention de votre Rapporteur spécial a démontré qu'il suffisait de mieux utiliser les crédits existants. Par ailleurs, le tourisme n'apparaît pas dans la balance du commerce extérieur mais seulement dans la balance des paiements. Pourtant la promotion touristique de la France à l'étranger peut être considérée comme une exportation, et mériterait donc également d'être regroupée dans une seule organisation gérant l'ensemble des échanges avec la France.

S'agissant du regroupement entre le CFCE et Ubifrance, la question immobilière est accessoire. Il faut surtout déterminer une direction unique à la tête de la future entité. En outre, dans le domaine des foires et des salons, il convient effectivement de réaliser un effort, lequel nécessite moins de nouvelles subventions qu'une incitation fiscale plus simple et moins onéreuse. Le budget pour 2004 pourra ainsi baisser en volume mais augmenter en efficacité par des mesures de simplification.

En réponse aux différents intervenants, **vo**tre Rapporteur spécial a apporté les précisions suivantes :

– les effectifs du CFCE s'élèvent à 360 postes équivalents temps plein, en baisse depuis quelques années. La part des ressources publiques du CFCE s'établit à 20 millions d'euros, ce qui correspond au montant des recettes privées. La part des ressources publiques d'Ubifrance s'élève à 51% des recettes tandis que les ressources propres résultant de la participation des entreprises aux manifestations s'élèvent à 7,7 millions d'euros, et à 4,15 millions d'euros pour la mise en œuvre des

VIE. La part des ressources privées d'Ubifrance reste incertaine, puisqu'elle dépend des contributions afférentes aux VIE ;

– la mise en cause de l'efficacité des ambassades dans le domaine économique est compréhensible mais il faut noter, depuis quelques années, un effort d'adaptation des diplomates et une meilleure prise en compte des intérêts des entreprises françaises à l'étranger par ceux-ci. La création de 7 postes mixtes dans lesquels le consul est également chef du poste d'expansion en est un exemple, même si les résultats sont encore peu probants ;

– s'agissant de la multiplicité des dispositifs de soutien au commerce extérieur, une simplification est effectivement souhaitable, mais il faut noter que la DREE s'est déjà beaucoup réformée. On ne peut envisager de supprimer le CFCE, compte tenu des 360 emplois qu'il représente et du rôle important qu'il joue auprès des entreprises. La réflexion autour d'un regroupement opérationnel entre Ubifrance et le CFCE engagée depuis plusieurs années, devrait permettre à terme la création de synergies. Il serait même souhaitable d'élargir ce regroupement à d'autres structures comme par exemple Maison de la France rattachée au budget du Tourisme, ou la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), actuellement rattachée au budget de l'Agriculture ;

– on peut souhaiter un budget en augmentation, si les moyens supplémentaires permettent effectivement de financer des outils efficaces de soutien aux petites et moyennes entreprises. Il est ainsi regrettable qu'Ubifrance ne puisse réaliser qu'une seule grande manifestation en 2003. Le principe d'une incitation fiscale est souhaitable. Toutefois, le principal outil de promotion des exportations des petites et moyennes entreprises, l'assurance-prospection, fonctionne déjà très bien.

La Commission *a adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits du Commerce extérieur et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.