



N° 1113

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n°1093),

TOME VI

ECONOMIE, FINANCES et INDUSTRIE

COMMERCE EXTÉRIEUR

PAR M. JEAN-PAUL BACQUET,

Député

Voir le numéro 1110 (annexe n° 15)

Economie - finances publiques

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE COMMERCE MONDIAL	8
A – LA CONJONCTURE INTERNATIONALE ET LE COMMERCE MONDIAL	8
1) Une croissance au ralenti en 2003	8
<i>a) La zone euro</i>	8
<i>b) Les Etats-Unis</i>	9
<i>c) Le Japon</i>	9
<i>d) Les pays émergents</i>	10
2) Les perspectives de croissance pour 2004	11
B – LES ECHANGES COMMERCIAUX DE LA FRANCE	13
1) Un net repli au premier semestre 2003	13
2) Des flux commerciaux fortement contractés	16
C – L’OMC ET LES SUITES DU SOMMET DE CANCUN	18
1) De l’agenda de Doha à l’échec de la conférence de Cancun	19
2) L’indispensable réforme du système commercial	20
II – LES CRÉDITS DU COMMERCE EXTÉRIEUR	23
A – LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET POUR 2004	23
B – LA SELECTION DE 25 PAYS CIBLES	26
C - UN DISPOSITIF NATIONAL RATIONALISE D’ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES	28
1) La création de la nouvelle agence Ubifrance	28
2) L’application de la réforme de la décentralisation au commerce extérieur	32
3) Une priorité au développement du volontariat international en entreprise	34
4) Accroître la présence des entreprises dans les manifestations commerciales à l’étranger	35
D - LES SERVICES ET ORGANISMES DU COMMERCE EXTERIEUR FRANÇAIS..	37
1) La coordination au niveau interministériel français	37
2) Un recours accru au réseau des missions économiques et des ambassades à l’étranger	38
3) Les autres acteurs en matière de commerce extérieur	38
III – L’AFRIQUE SUB-SAHARIENNE DOIT RESTER POUR LA FRANCE UNE ZONE PRIORITAIRE D’ECHANGES	41
A – LA DEGRADATION DE L’INSERTION DE L’AFRIQUE SUBSAHARIENNE DANS LE COMMERCE MONDIAL	41
B – LA FRANCE ET L’EUROPE ONT DEVELOPPE DES RELATIONS PRIVILEGIEES AVEC L’AFRIQUE SUBSAHARIENNE	43
1) Le soutien à l’intégration régionale	43
2) Les progrès de l’accès au marché européen	44

C - LA CONFERENCE DE CANCUN : DES INCOMPREHENSIONS REGRETTABLES ENTRE EUROPEENS ET AFRICAINS	46
D – DEUX PAYS FACE A L'ENJEU DU DEVELOPPEMENT: LE BENIN ET LE GABON	48
1) Le Bénin : la nécessité de surmonter l'échec de Cancun	48
<i>a) Un pays agricole qui a réussi à assainir son économie</i>	48
<i>b) Un commerce extérieur insuffisamment diversifié</i>	49
<i>c) Les relations bilatérales</i>	50
2) Le Gabon : un lourd endettement malgré la rente pétrolière.....	51
<i>a) Une économie basée sur le secteur pétrolier, qui ne s'est pas diversifiée</i>	51
<i>b) Un lourd endettement malgré la rente pétrolière.....</i>	52
<i>c) Des relations bilatérales à un très bon niveau</i>	54
CONCLUSION	59
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE 1: Parts de marché mondiales de la France.....	63
ANNEXE 2 : 10 premiers clients de la France	65
ANNEXE 3 : 10 premiers clients de la France hors U.E.....	67
ANNEXE 4 : 10 meilleures performances - flux d'investissements	69

Mesdames, Messieurs,

L'activité économique au plan mondial est restée faible au premier semestre 2003, mais les premiers signes de reprise commencent à se manifester dans les pays industrialisés. Le point le plus bas a été atteint au début 2003, avec une croissance trimestrielle atteignant à peine 0,5 %, tributaire notamment d'une forte contraction des importations américaines et d'un ralentissement très marqué des importations japonaises. A compter du deuxième trimestre 2003, la tendance s'est inversée, et le commerce mondial pourrait repartir graduellement à la hausse avec des taux de croissance plus soutenus.

Malgré le net repli des échanges au premier semestre 2003, le solde commercial de la France est resté excédentaire : il s'est établi à 1,5 milliard d'euros après 4,7 milliards d'euros au second semestre 2002. Notamment les exportations françaises, en baisse de 4,8%, ont souffert de l'essoufflement de la croissance européenne alors que l'appréciation de l'euro a limité les effets bénéfiques du redémarrage des économies arrimées au dollar. Faute d'une demande intérieure suffisamment robuste, les importations ont également reculé d'environ 3%.

Le Gouvernement a lancé cette année une initiative nouvelle visant à orienter l'effort de relance et d'impulsion qu'il souhaite donner au commerce extérieur français. Une liste de vingt-cinq pays « cibles » a été dressée. Ces pays ont été retenus en fonction de l'importance des marchés qu'ils représentent et du potentiel d'appréciation de la part du marché français escomptée chez chacun d'eux, ou encore en fonction de la relation particulière qu'ils entretiennent avec la France.

Votre Rapporteur approuve pleinement cette démarche volontariste, qui répond aux demandes qu'il avait exprimées dans l'avis sur les crédits pour 2003. Aujourd'hui, il souhaite qu'une dimension supplémentaire soit apportée à cette liste prioritaire, celle des échanges commerciaux et économiques avec l'Afrique subsaharienne francophone, liée à notre pays par des liens anciens, historiques et politiques.

Il a également été décidé d'accorder une priorité à l'accompagnement des entreprises françaises et plus particulièrement des PME intervenant sur les marchés internationaux par une meilleure organisation du dispositif national de soutien, par la mise en œuvre de la décentralisation et par un nouvel élan donné aux actions de promotion

commerciale à l'étranger et au volontariat international en entreprise. La nouvelle agence Ubifrance – Agence française pour le développement international des entreprises françaises - résulte de la fusion du Centre français du commerce extérieur et de l'association Ubifrance : sa mise en place, sur le modèle des grandes agences créées chez nos partenaires européens, devrait permettre de mieux diffuser et commercialiser l'information et les prestations d'accompagnement du commerce extérieur français.

Enfin, la Direction des Relations économiques extérieures (DREE) poursuit son action en faveur de l'internationalisation des PME françaises : des améliorations sont encore possibles, en particulier par la simplification des procédures qui rebutent encore souvent les PME ; la décision de simplifier la procédure d'accès au dispositif du volontariat en entreprise (VIE) constitue à cet égard une bonne initiative.

Votre Rapporteur a souhaité aborder cette année la situation des échanges français avec l'Afrique sub-saharienne, ou du moins un aspect de cette vaste question, à travers la situation de deux pays, le Bénin et le Gabon, dans lesquels il a effectué une mission au titre de la Commission des Affaires étrangères. Votre Rapporteur insiste sur le fait que la question ne saurait être abordée en termes de stratégie commerciale, car l'Afrique subsaharienne n'est pas un marché comme les autres, et ne saurait être considérée de la même façon que le marché asiatique. Il s'agit d'une région dont l'insertion dans le commerce mondial recule, comme reculent les investissements qui s'y réalisent : si l'on excepte les investissements consacrés au pétrole, aux mines, à l'énergie en général, on constate dans nombre de cas que le restant est très faible.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas lieu de promouvoir les entreprises françaises, au contraire. Le maintien de ces entreprises et l'implantation de nouvelles entités doivent être encouragés et soutenus par tous les moyens. On attirera l'attention sur le fait que, si la France est généralement encore le premier fournisseur, sa part de marché tend à diminuer d'année en année. De même, si elle est encore le premier investisseur, les privatisations effectuées progressivement dans ces pays dans le cadre des processus de désendettement établis avec les bailleurs de fonds internationaux montrent l'implantation d'investisseurs d'autres pays souvent nouveaux dans la région, tels l'Autriche, le Japon ou la Chine, parfois aidés par des financements à caractère bilatéral.

Nos relations commerciales et économiques avec l'Afrique subsaharienne doivent privilégier certains axes qui contribueront à une meilleure situation économique et, il faut l'espérer, à un bien être accru : on évoquera le renforcement des intégrations régionales, le développement de projets et d'échanges à ce même niveau, l'aide aux filières locales et la

promotion de filières de qualité, le renforcement des capacités commerciales et, enfin, le respect d'une plus grande transparence et la lutte contre la corruption.

I – LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE COMMERCE MONDIAL

A – La conjoncture internationale et le commerce mondial

1) Une croissance au ralenti en 2003

L'activité économique est restée faible au premier semestre 2003, dans le sillage de la fin d'année 2002, mais les premiers signes de reprise commencent à se manifester dans les pays industrialisés.

a) La zone euro

Les principaux pays de la zone euro ont connu dans l'ensemble une reprise très molle en 2002. Le rythme de progression trimestriel de l'activité s'est limité à 0,3 % sur les trois premiers trimestres de 2002, pour atteindre à peine une progression de 0,1 % au quatrième trimestre.

La demande intérieure est restée atone (+0,2 %) sur l'ensemble de l'année 2002. Malgré le socle solide de la consommation des ménages (0,5%), l'investissement est demeuré particulièrement déprimé (-2,7 %), et les stocks n'ont pas été reconstitués. De fait, le commerce extérieur a contribué pour l'essentiel de la croissance du PIB (+0,5 %) : les échanges ont été particulièrement soutenus aux deuxième et troisième trimestres, dans le sillage de la reprise des importations américaines, mais ont, en revanche, sensiblement ralenti au début de l'année 2003.

Cette tendance générale masque néanmoins des disparités nationales. Globalement, on peut distinguer un axe nord-sud au sein de la zone euro, les pays germaniques (Allemagne, Belgique et surtout Pays-Bas) étant plus exposés au ralentissement conjoncturel que leurs partenaires méridionaux (Italie et Espagne). Outre-Rhin notamment, la demande intérieure a enregistré un net recul (-1,4 %), qui a pesé sur la croissance du PIB (+0,2 %). Les bonnes performances de l'économie ibérique constituent en revanche un cas singulier au sein de la zone euro : l'Espagne, plus sensible aux baisses de taux d'intérêt, a continué de bénéficier du dynamisme de la consommation et de la construction, pour afficher un taux de croissance de près de 2%, contre +0,8% pour l'ensemble de la zone euro.

Depuis le début 2003, la zone euro enregistre un creux d'activité : le PIB est resté constant au premier trimestre, et devrait légèrement se contracter au second trimestre. Les premiers comptes trimestriels disponibles aujourd'hui montrent que la plupart de nos partenaires

commerciaux sont entrés en récession : Allemagne (-0,1 %), Italie (-0,1 %) et Pays-Bas (-0,5 %). Plus généralement, **le ralentissement de la croissance de la zone euro peut être en partie attribué à l'appréciation de l'euro**, dont on peut estimer qu'elle a amputé l'activité de près de 2% depuis le printemps 2002.

Certains signaux de reprise commencent à se manifester dans la zone euro, notamment en Allemagne. L'enquête effectuée par l'institut économique IFO dans l'industrie allemande, qui s'était redressée légèrement en mai et juin, a enregistré une amélioration plus sensible en juillet, cohérente avec une nette reprise de l'activité au second semestre. Les indices relatifs aux PMI semblent suggérer une croissance positive de l'activité dans la zone euro au troisième trimestre.

b) Les Etats-Unis

La croissance de l'économie américaine aura été relativement forte en 2002 (+2,4 %). **Les Etats-Unis sont sortis de la récession qui s'était étendue sur les trois premiers trimestres de l'année 2001.**

Au tournant de l'hiver 2002-2003, la croissance américaine s'est cependant nettement infléchie : le PIB n'a enregistré que 0,3 % au quatrième trimestre 2002 puis 0,4 % de croissance au premier trimestre 2003. La perspective de la guerre avec l'Irak a favorisé les comportements attentistes des entreprises tandis que la dégradation du marché du travail a pesé sur la confiance des ménages et donc sur leur consommation. Cette dernière est passée d'un rythme annualisé de 4 % à 2 %.

Depuis quelques mois, l'économie américaine est toutefois nettement mieux orientée. Ainsi, les comptes du deuxième trimestre ont marqué une accélération de l'activité, à +0,6 %. L'investissement des entreprises a fortement repris, après avoir connu un creux au début de l'année. Les dépenses de consommation privée ont augmenté au printemps : cette hausse semble en partie imputable aux capitaux que les ménages ont extraits massivement du marché hypothécaire au cours du premier semestre 2003, le nombre d'opérations de refinancement hypothécaire ayant atteint des niveaux records en mars puis en mai 2003. Le commerce extérieur a en revanche pesé négativement sur la croissance, à la fois en raison du décalage de conjoncture enregistré entre les États-Unis et leurs partenaires, et pour des raisons techniques, les importations américaines, anormalement faibles au premier trimestre, ayant enregistré une correction à la hausse au second trimestre.

c) Le Japon

L'économie **japonaise** a quasiment stagné en 2002 (avec une croissance en demi-teinte du PIB de 0,2 %). Le fort rebond de l'activité au deuxième trimestre (+ 1,3 %) ne s'est pas prolongé, si bien que l'activité japonaise a constamment décéléré en cours d'année, pour se limiter à + 0,3 % seulement au premier trimestre 2003. Alors que la consommation privée est affectée par la baisse quasi continue, et spectaculaire, depuis trois ans du taux d'épargne, ce sont tour à tour l'investissement des entreprises, puis les exportations qui ont fait défaut.

Tout comme aux Etats-Unis cependant, les chiffres des comptes nationaux du deuxième trimestre ont fait état d'une vive croissance (+0,6 %) assise sur un rebond de l'investissement et une contribution plus favorable des échanges extérieurs. Le dynamisme relatif des exportations conjugué au repli des importations (au deuxième trimestre) a permis une contribution positive des échanges extérieurs à la croissance.

Si certains indicateurs rendent aujourd'hui plus probable la reprise de l'économie nippone (bonne performance de l'indice tertiaire en juin, hausse des commandes de machines privées, et plus structurellement, réduction du poids des créances douteuses dans les bilans des banques commerciales), il faut rester prudent sur le potentiel de rebond au troisième trimestre : en particulier, des conditions climatiques plus rigoureuses qu'à l'accoutumée pourraient, comme en 1993, peser sur la croissance japonaise.

d) Les pays émergents

Dans les principales **zones émergentes**, la situation économique est demeurée contrastée en 2002. Si, globalement, l'accélération de l'activité en début d'année a été confirmée par la suite (+4,3% en 2002 après 3,6% en 2001), portée essentiellement par le dynamisme du commerce extérieur, la reprise de l'activité a été forte en Asie, alors que l'Amérique latine est restée en récession.

Confinée à la **Chine** et la **Corée** en 2001, l'accélération de l'activité s'est généralisée en 2002 à l'ensemble des pays asiatiques. La Chine a en outre bénéficié de la hausse de ses exportations, stimulée notamment par son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce. Au total, l'Asie a été le fer de lance de la croissance du monde émergent, avec +6,2% en 2002 contre +5,2% en 2001.

En **Amérique du Sud**, l'activité économique a reculé en 2002 : le PIB s'est contracté de -1,4%, après une stagnation en 2001. La situation de l'Argentine s'est aggravée (défaut de paiement, puis sortie du *currency board* en janvier 2002 et politique de «pesification» de l'économie : restriction d'accès aux dépôts bancaires, et conversion obligatoire en pesos des avoirs détenus en dollars). Le Venezuela a subi une grève dans le

secteur pétrolier, lequel joue un rôle central dans son économie en assurant environ 80 % des exportations. De plus, les inquiétudes ont été attisées à l'automne avec l'approche de l'élection présidentielle au Brésil, et les risques d'instabilité politique au Venezuela. Elles se sont traduites par une forte remontée des primes de risque dans l'ensemble de la zone, et par une dépréciation des changes nominaux de l'ensemble des monnaies sud-américaines, pesant *in fine* sur les échanges.

Les pays d'**Europe centrale** ont en revanche bien résisté en 2002 (+1,9%). La Hongrie et la République tchèque ont profité d'une demande intérieure dynamique, contrairement à la Pologne qui a souffert du repli de l'investissement. De plus, malgré l'appréciation généralisée des monnaies, et les pertes de compétitivité qui en sont résultées, les exportations sont restées relativement soutenues en 2002. Les économies d'Europe centrale n'ont que modérément pâti du ralentissement de la demande européenne et notamment de celle, limitée, de l'Allemagne, qui représente pourtant près de 35 % des exportations totales des pays de la zone.

A l'heure actuelle, le monde émergent reste toujours marqué par une grande hétérogénéité. Au premier trimestre 2003, certaines économies, affectées par le ralentissement des pays industrialisés et parfois en proie à des difficultés internes, ont enregistré une contraction de leur activité (Brésil, Mexique, Venezuela, Corée, Hong Kong, Malaisie, Taïwan, Philippines). D'autres (Thaïlande, Indonésie, Russie, Pologne, République tchèque, Argentine) ont bénéficié de la poursuite de l'embellie amorcée à la fin de l'année dernière.

Le SRAS aurait globalement pesé sur la croissance de plusieurs pays d'Asie au premier semestre : les premiers résultats des comptes nationaux indiquent que la croissance en Chine mais aussi à Singapour ou en Corée, aurait pâti de la baisse des recettes liées au tourisme et de la détérioration de la confiance des agents.

2) Les perspectives de croissance pour 2004

Le commerce mondial a suivi le profil de l'activité des pays industrialisés : après un net rebond à la mi-2002 (+2,8 % au second trimestre 2002 en variation trimestrielle), il n'a cessé de ralentir en cours d'année (+1,7% puis +1,4% aux troisième et quatrième trimestres 2002). La tendance s'est prolongée au premier semestre 2003, la croissance du commerce mondial étant estimée à +0,5%.

Le point bas aurait toutefois été atteint au début 2003 (croissance trimestrielle d'à peine 0,5 % au premier trimestre 2003),

tributaire notamment d'une forte contraction des importations américaines et d'un ralentissement très marqué des importations japonaises. De fait, au cours des trois premiers mois 2003, les importations des Etats-Unis ont contribué négativement (-0,3 point) à la croissance du commerce mondial, alors que l'épidémie de SRAS a commencé à jouer sur les échanges sud-asiatiques, dont la contribution s'est avérée légèrement moins élevée qu'à l'ordinaire.

A compter du deuxième trimestre 2003, la tendance pourrait s'inverser, et le commerce mondial renouer graduellement avec des taux de croissance plus soutenus. Le fort rebond des importations américaines au printemps devrait, comme en début d'année 2002, assurer le redémarrage du commerce mondial, lequel s'inscrirait sur un rythme de progression trimestriel de près de 1 % à compter du second trimestre 2003.

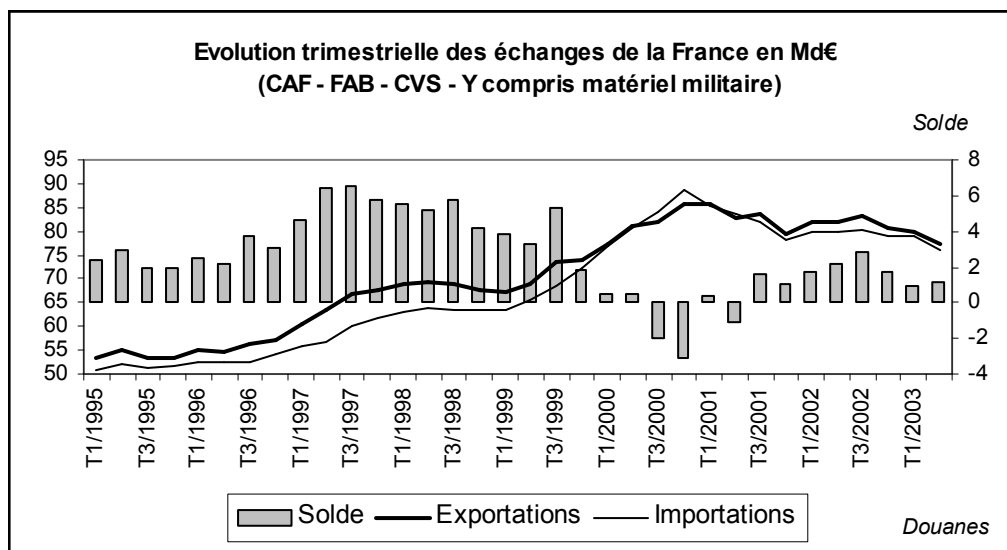
Le commerce intra-zone euro, atone au premier trimestre 2003 (les contributions de Allemagne et de l'Italie ayant été négatives, en lien avec le ralentissement de leur demande intérieure), **redeviendrait un moteur du commerce mondial à compter du second trimestre.** *In fine*, à mesure que se diffuseraient dans l'économie mondiale les bienfaits de la reprise des importations nord-américaines, le rythme de progression du commerce mondial accélérerait, pour dépasser +1,5 % de progression trimestrielle en 2004.

Au total, après avoir crû de 3,2 % en 2002, le commerce mondial afficherait des taux de croissance annuels de 4,8 % et 5,8 % en 2003 et 2004.

B – Les échanges commerciaux de la France

1) Un net repli au premier semestre 2003

La France a subi le contrecoup du net ralentissement de la demande extérieure qui lui est adressée (de l'ordre de +1,5% au premier semestre contre +3,7% au second semestre 2002). Au premier semestre 2003, le repli significatif des échanges français, observé dès la fin 2002, s'est poursuivi : **les exportations ont fléchi de 4,8% par rapport au second semestre 2002** (elles étaient stables le semestre précédent), et que les importations se sont repliées de 3 % (-0,4% le semestre précédent). Compte tenu de la baisse plus rapide des ventes, **l'excédent commercial français (CAF/FAB - CVS - y compris matériel militaire) a été ramené à 1,5 Md€ au premier semestre 2003, après 4,6 Md€ au second semestre 2002.**



Les exportations françaises vers les Etats-Unis se sont nettement contractées, du fait largement de l'atonie de la conjoncture américaine, conjuguée à une spécialisation marquée des ventes sur les biens d'équipement. *A contrario*, la bonne tenue des échanges avec l'Asie, en particulier la Chine, et les pays d'Europe centrale et orientale, n'a pas été démentie.

Le fléchissement des échanges a été prononcé dans le secteur des biens d'équipement, affecté par la faiblesse persistante de l'investissement mondial, en particulier dans les secteurs de l'aéronautique et de l'électronique. Le recul des échanges de biens de consommation et de l'industrie automobile, relativement épargnés jusque là, a été plus modéré.

Les échanges ont connu une baisse dans la plupart des secteurs :

- Les ventes de **produits agro-alimentaires**, qui avaient évolué favorablement en 2002, ont reculé au premier semestre 2003 (-1,3%), aussi bien dans le secteur des produits agricoles que dans l'industrie agro-alimentaire. Les ventes de boissons, premier poste à l'exportation des IAA et deuxième excédent français, ont fléchi d'environ 3% en raison de la nette contraction du marché européen. Les importations de produits agro-alimentaires s'étant seulement tassées, l'excédent agro-alimentaire est revenu à 4,5 Md€ au premier semestre 2003 (dont 3,5 Md€ d'excédent des boissons).

- Les échanges de **biens de consommation**, encore dynamiques en 2002, se sont repliés de près de 3% au premier semestre 2003, à l'exportation comme à l'importation. Les ventes de produits pharmaceutiques et de la parfumerie, à fort contenu en innovation et moins élastiques aux variations de prix, ont mieux résisté à l'appréciation de l'euro (respectivement, +2% et -0,1% au premier semestre 2003). Au contraire, la baisse des ventes de produits plus banalisés (appareils domestiques) ou des nouvelles technologies (notamment le matériel hi-fi) a été relativement marquée. Les évolutions ont été sensiblement du même ordre à l'importation, les baisses les plus significatives concernant les produits liés aux nouvelles technologies.

- Dans un environnement européen morose (les immatriculations européennes ont reculé de 2,6% au premier semestre comparé à la même période de 2002), les échanges de **l'industrie automobile** se sont progressivement orientés à la baisse (-4,3% au premier semestre 2003). Les ventes au Royaume-Uni, troisième débouché pour l'industrie automobile française, ont notamment fléchi de 17% et celles aux Etats-Unis, septième client, de 5%. Hors pays anglo-saxons, les performances se sont en revanche avérées meilleures : les exportations à destination des pays d'Europe centrale et orientale en particulier, sont restées vigoureuses (+13% sur un an). En ligne avec un marché intérieur en retrait (les immatriculations de voitures neuves ont reculé de près de 8% sur un an), la baisse des importations de l'industrie automobile a été prononcée. **Au premier semestre 2003, l'excédent commercial dans l'automobile s'est élevé à 5,3 Md€. Bien qu'en baisse par rapport au semestre précédent, il demeure néanmoins le premier excédent français.**

- Stables au second semestre 2002, les ventes de **biens intermédiaires** ont reculé de 3,9% au premier semestre 2003, en ligne avec la stagnation de la croissance dans les principaux pays industrialisés et l'attentisme des entreprises. Les baisses les plus significatives ont été enregistrées dans le domaine des composants électriques et électroniques, ainsi que dans le textile. Malgré le redressement du prix des matières

premières hors énergie, nos achats de biens intermédiaires ont reculé de 3,1%.

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

- Les **échanges de NTIC** (ordinateurs et équipements informatiques, téléphonie mobile et radiocommunication, composants électroniques) n'ont pas montré de signes tangibles de redressement. Au contraire, au premier semestre 2003, leur fléchissement s'est accentué (- 24% à l'exportation et -7% à l'importation). A l'exception des échanges de NTIC avec la Chine, en forte progression, aucune zone géographique n'a été véritablement épargnée. *In fine*, au premier semestre 2003, le déficit de nos échanges de biens liés aux NTIC s'est creusé de près d'1 Md€, à 3 Md€.

Malgré l'appréciation de l'euro, la hausse du **prix du pétrole** a renchéri les importations énergétiques de 8% au premier semestre 2003. La facture énergétique française s'est alourdie, à 11,2 Md€, contre 10,8 Md€ le semestre précédent.

**Echanges sectoriels caf/fab hors matériel militaire de la
France
(variation par rapport à la période précédente)**

	Années (brut)		Semestre (CVS)		Trimestres (CVS)			
	2001	2002	2002	2003	2002		2003	
			2	1	T3	T4	T1	T2
Exportations								
Total civil fab	1,6%	-1,3%	0,4%	-4,7%	1,4%	-2,4%	-1,5%	-4,1%
Agro-alimentaire	-1,7%	4,1%	1,6%	-1,3%	2,2%	1,4%	-1,0%	-2,0%
Industrie civile :	2,2%	-1,9%	0,3%	-5,3%	1,3%	-2,9%	-1,9%	-4,2%
dont : biens de consommation	8,4%	3,6%	-0,7%	-2,9%	1,0%	-3,1%	0,5%	-3,7%
dont : industrie automobile	8,1%	2,9%	4,7%	-4,3%	4,1%	-2,2%	-3,0%	-0,4%
dont : biens d'équipement	1,3%	-6,6%	-5,0%	-7,2%	-4,7%	-3,0%	-3,5%	-4,9%
dont : biens intermédiaires	-2,0%	-2,8%	0,7%	-3,9%	1,0%	-1,8%	-1,6%	-3,0%
Energie	-3,7%	-6,3%	0,7%	0,7%	-1,7%	5,9%	0,5%	-5,2%
Importations								
Total civil caf	-0,6%	-2,8%	-0,3%	-2,8%	0,4%	-1,8%	0,0%	-3,7%
Agro-alimentaire	4,4%	1,6%	-0,9%	-2,1%	-0,4%	0,6%	-0,7%	-3,3%
Industrie civile :	-0,8%	-3,0%	-1,2%	-2,9%	0,3%	-2,8%	-0,1%	-2,7%
dont : biens de consommation	4,5%	2,5%	0,2%	-2,6%	0,2%	-0,7%	0,3%	-5,0%
dont : industrie automobile	4,0%	4,1%	-1,2%	-1,0%	-1,4%	0,7%	-2,1%	1,5%
dont : biens d'équipement	-0,2%	-8,1%	-2,7%	-5,1%	0,9%	-3,4%	-4,1%	1,4%
dont : biens intermédiaires	-5,3%	-4,5%	0,6%	-3,6%	1,3%	-3,5%	1,0%	-5,5%
Energie	-3,1%	-5,4%	2,1%	3,1%	0,3%	-1,4%	11,8%	-14,3%

Source : Douanes

2) Des flux commerciaux fortement contractés

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

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

- depuis la mi-2002, **les échanges avec les Etats-Unis se sont inscrits sur des pentes fortement négatives** : les exportations ont fléchi de 10% et les importations de 7%. Exprimées en dollars, les évolutions sont en

revanche restées stables. De fait, si l'appréciation de l'euro face au dollar a été significative depuis février 2002 (+30%), hors secteurs plus exposés (aéronautique, informatique, matériel électrique, cuirs et chaussures), l'effet du renchérissement du taux de change ne doit pas être surestimé : d'une part, les échanges internes à la zone euro en atténuent la portée (l'appréciation du taux de change effectif de la France au premier semestre 2003 se limite ainsi à +4%) ; d'autre part, les gains de compétitivité accumulés pendant la phase de dépréciation du dollar ont laissé une certaine latitude aux exportateurs français en matière de réduction de marges ; enfin, grâce à un positionnement sur des produits de haute et moyenne gamme où prédominent les aspects hors-prix (qualité, variété, délais de livraison, design), les industriels français ont pu réduire la contrainte de change.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- L'excédent français avec l'**Afrique** a été amputé de moitié, revenant à 1 Md€ au premier semestre 2003, après 2,1 Md€ au second semestre 2002. Les ventes ont nettement fléchi, notamment dans le secteur automobile, alors que les importations, principalement d'hydrocarbures, ont progressé rapidement.

L'annexe 2 jointe au présent rapport fait apparaître que les dix premiers pays clients de la France sont presque tous situés en Europe de l'Ouest, à l'exception des Etats-Unis et du Japon. Parmi les dix meilleurs clients de la France hors Union, figurent les Etats-Unis, le Japon, la Pologne, l'Algérie, la Chine et la Turquie (annexe 3).

En conclusion, on soulignera que la part de marché mondiale de la France diminue peu à peu, passant de 6,3% en 1992 à 5,1 en 2002. Cependant, cette constatation doit être nuancée par le fait que nos principaux partenaires et concurrents - Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Etats-Unis, Japon - ont également vu leur part de marché mondiale se réduire dans la même proportion. Ce phénomène apparaît dans le tableau joint en annexe 1 au présent rapport.

C – L'OMC et les suites du sommet de Cancun

1) De l'agenda de Doha à l'échec de la conférence de Cancun

Après la succession d'échecs qui ont marqué chacune des grandes échéances prévues dans le calendrier de la négociation (juillet 2002 : traitement spécial et différencié ; décembre 2002 : développement et médicament ; mars 2003 : agriculture ; mai 2003 : accès au marché non agricole et réexamen du mécanisme de règlement des différends), un effort de relance politique a été effectué en vue de la réunion ministérielle de Cancun (10-14 septembre 2003). Celui-ci a pris la forme d'un rapprochement des négociateurs américain et européen. Cette dynamique, engagée lors de la réunion ministérielle de l'OCDE au mois d'avril 2003, a été poursuivie au sommet du G8 d'Evian, dont le communiqué confirmait la détermination des chefs d'Etats et de gouvernement à réaliser les ambitions du cycle de Doha en respectant son échéance de conclusion fin 2004 et demandait aux ministres du commerce extérieur d'élaborer un accord-cadre pour finaliser les négociations après Cancun.

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

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

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

Le résultat de la conférence de Cancun traduit la profondeur du clivage entre les principaux groupes de pays de l'OMC. D'un côté se trouvent les pays du Nord, répartis entre tenants d'un libéralisme

traditionnel (Etats-Unis, pays développés d'un groupe de Cairns) et d'un libéralisme ordonné autour de politiques communes (Union européenne, Norvège, Suisse). Face à eux, se tiennent d'une part les grands pays émergents regroupés dans le « G21 » (groupement de pays en développement emmenés principalement par quatre grands pays émergents : Afrique du Sud, Brésil, Chine et Inde) et les autres pays en développement. Les oppositions entre ces groupes de pays se sont radicalisées, comme l'illustrent les positions défendues par le G21 face à l'approche agricole et industrielle commune des Etats-Unis et de l'Union européenne, et le traitement à Cancun du dossier des subventions au coton, demande principale des pays africains.

2) L'indispensable réforme du système commercial

Après l'échec du Sommet de Cancun, **l'alternative n'est pas de revenir aux arrangements commerciaux bilatéraux, mais à une réforme du système commercial mondial.**

L'Europe a certes une expérience sans pareille dans le domaine des accords bilatéraux, puisqu'elle a conclu plus de trente accords de libre-échange. Actuellement plusieurs négociations bilatérales sont en cours, avec le Mercosur ou le Conseil de coopération du Golfe par exemple. La libéralisation des échanges doit cependant être accompagnée de politiques communes, pour éviter que les règles commerciales ne l'emportent sur la souveraineté nationale dans les domaines non commerciaux et pour rendre le système mondial plus ouvert et plus responsable. Les marchés mondiaux doivent être étayés par des règles et des institutions qui placent le développement humain, les questions environnementales et les services publics au-dessus des intérêts strictement commerciaux.

Pour sortir l'OMC de l'impasse et éviter un retour au bilatéralisme, une réforme sous forme de nouveaux accords multilatéraux ou de zones de solidarité entre pays développés et pays en voie de développement est indispensable. Il convient pour cela :

- d'assurer une surveillance démocratique du processus de négociation, dans lequel les parlements des Etats membres doivent jouer un plus grand rôle ;
- de maintenir et renforcer le service public, notamment pour garantir l'accès de tous, à des prix abordables, à l'eau, à l'énergie, à l'éducation et à la santé ;
- d'appliquer rapidement l'accord sur les médicaments génériques ;
- de protéger l'indépendance des accords multilatéraux environnementaux (AME) ;

- d'orienter l'agriculture mondiale vers la multifonctionnalité afin que les agriculteurs vivent de leur production et ne désertent pas le monde rural ;
- d'abolir les subventions à l'exportation quand elles déforment la chaîne d'approvisionnement ;
- d'exiger des membres de l'OMC qu'ils respectent la convention du BIT ;
- d'appliquer le principe de précaution de façon systématique.

Il faut rendre à la politique son rôle prépondérant dans l'organisation des échanges si on veut réellement favoriser le développement.

II – LES CRÉDITS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

A – Les caractéristiques du budget pour 2004

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, avec un objectif de stabilisation des dépenses civiles en volume, le budget du commerce extérieur a su faire des efforts de rigueur, afin de passer de 458,6 millions d'euro en 2002 à **434,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2004**.

L'évolution des crédits entre la loi de finances initiale 2003 et le projet de loi de finances 2004 se traduit par:

- **une réduction des dépenses de personnel** : les emplois budgétaires sont réduits de 60 unités, soit 5,4 % des emplois budgétaires de la DREE. Cette réduction s'inscrit dans un mouvement de suppression d'emplois et de redéploiement entrepris au début des années 1990. Les effectifs globaux de la DREE dans son réseau à l'étranger sont passés de 2100 agents en 1994 à 1909 en 2003. S'ajoutent à ces effectifs à l'étranger ceux de la direction du trésor soit 143 agents. Par ailleurs, l'évolution des tables de calcul des indemnités de résidence à l'étranger contribue à hauteur de 4,7 millions d'euros à la baisse des crédits de rémunération ;

- **un regroupement sous l'intitulé « Ubifrance »** des crédits des organismes de soutien du Centre français du commerce extérieur et de l'Association Ubifrance à la suite de leur fusion.

Le volet export des **contrats de Plan Etat-Region** augmente légèrement en dotation de crédits de paiement (5,6 en 2003 contre 6,4 en 2004). Mais sans changer en autorisation de programmes.

Le montant d'autorisations de programmes (AP) nouvelles pour **les prêts aux Etats étrangers reste cette année encore nul**, les reports étant suffisants pour les besoins de 2003. Comme pour les dons, le niveau des crédits de paiement dépend des estimations des gestionnaires.

Le volet « études » du **fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)** constitue la principale procédure utilisée pour les dons aux Etats étrangers. Cette procédure finance principalement des études de faisabilité, ainsi que 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 en transition. La dotation annuelle du chapitre 68-00 article 10, sur lequel s'impute le FASEP-Etudes

pour 2004 est, en autorisations de programme de 11,1 millions d'euros et celle en crédits de paiement de 31 millions d'euros.

On rappellera finalement que le total des **garanties afférentes à l'exportation** (notamment les assurances crédit et prospection) doté de 61 millions d'euros, est resté égal à 2002.

**Tableau comparatif des crédits
relatifs au commerce extérieur en 2002, 2003 et 2004**

en millions d'euros

Nomenclature	Objet	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
31-10-81	Service de l'expansion économique à l'étranger – rémunérations principales	94,0	92,7	85,3
31-10-82	DRCE – rémunérations principales	3,5	3,8	3,4
31-10-84	Service de l'expansion économique à l'étranger – cotisations sociales, part de l'Etat	6,1	5,7	5,2
31-10-85	Service de l'expansion économique à l'étranger – prestations sociales obligatoires versées par l'Etat	0,2	0,2	0,2
31-10-86	Service de l'expansion économique à l'étranger – Indemnités et allocations diverses (ex-31-94-81)			5,8
31-10-87	DRCE - Indemnités et allocations diverses (ex-31-94-82)			1,3
31-10	Dépenses de personnels sous contrats d'objectifs et de moyens	103,8	102,3	101,2
31-94-81	Service de l'expansion économique à l'étranger	4,3	4,4	
31-94-82	DRCE	1,4	1,4	
31-94	Indemnités et allocations diverses	5,7	5,8	
37-01-20	Remboursement à Natexis Banque	3,8	3,8	3,6
37-07-81	Service de l'expansion économique à l'étranger – dépenses des postes à l'étranger	42,7	42,8	42,8
37-07-82	DRCE – crédits déconcentrés	1,8	1,8	1,8
37-07-84	Service de l'expansion économique à l'étranger – crédits non déconcentrés	14,7	15,5	15,3
37-07-85	DRCE – crédits non déconcentrés	0,2	0,2	0,2
37-07	Réseau économique extérieur	59,4	60,2	60,0
37-75-83	Evaluations préalables d'opérations d'exportations	0,3	0,0	0,3
44-84-10	Centre Français du Commerce Extérieur	20,3	20,0	0,0
44-84-20	Ubifrance	19,6	19,9	39,9
44-84-30/40	Bureau International des tarifs douaniers de Bruxelles et Bureau international des expositions	0,1	0,1	0,1
44-84-60	Agence française pour les investissements internationaux	4,6	4,6	4,9
44-84	Subventions pour l'expansion économique à l'étranger et coopération technique	44,5	44,6	44,8
57-90-81 AP	Service de l'expansion économique à l'étranger	2,3	0,0	1,0
57-90-81 CP	Service de l'expansion économique à l'étranger	2,3	0,0	1,0
64-00-30 AP	Contrats de plan Etat-régions- aide au commerce extérieur	9,5	9,5	9,5
64-00-30 CP	Contrats de plan Etat-régions- aide au commerce extérieur	5,3	5,6	6,4
68-00-10 AP	Dons aux Etats étrangers (fasep)	7,6	17,0	11,1
68-00-10 CP	Dons aux Etats étrangers (fasep)	25,9	20,0	31,0
14-01-71	Assurance-crédit	0,0	0,0	0,0
14-01-72	Assurance-prospection	27,4	31,0	31,0
14-01-73	Garantie de change	0,0	0,0	0,0
14-01-74	Risque économique	30,5	30,0	30,0
14-01-70	Garanties afférentes à l'exportation	57,9	61,0	61,0
CST 903-07 AP	Prêts aux Etats étrangers	0,0	0,0	0,0
CST 903-07 CP	Prêts aux Etats étrangers	163,1	155,0	125,0
Total	DO + AP	294,8	304,4	292,6

Total	DO + CP	472,1	458,6	434,4
--------------	----------------	--------------	--------------	--------------

B – La sélection de 25 pays cibles

Au cours des cinq dernières années, les plus fortes progressions des échanges sont à l'actif des pays émergents, ce qui apparaît logique. En effet, ces économies étant en rattrapage, la faiblesse du niveau initial des échanges autorise des taux de croissance spectaculaires. Au sein des pays dont le poids dans le commerce mondial est significatif, la Chine, l'Irlande, le Mexique, la République tchèque et la Hongrie ont affiché les meilleures performances. Enfin, le dynamisme commercial des Etats-Unis ne s'est pas démenti, reflétant la vigueur de la demande interne et, jusqu'en 2001, la force du dollar.

Le tableau suivant présente les pays qui ont réalisé les meilleures performances au cours des cinq dernières années.

**Les 10 meilleures performances en termes d'échanges
au cours des 5 dernières années**

Exportateurs	1997	2001	Part	2001/ 2001	Importateurs	1997	2001	Part	2001/ 2001
	(milliards de \$)		2001	1997		(milliards de \$)		2001	1997
Bosnie-Herz.	0,6	1,0	0,0%	64,4%	Albanie	0,8	1,3	0,0%	60,6%
Indochine	9,5	15,6	0,3%	63,3%	Nigeria	6,1	9,5	0,2%	55,1%
Kazakhstan	6,0	9,7	0,2%	61,9%	Roumanie	10,1	14,8	0,3%	46,6%
Irlande	53,3	84,1	1,4%	57,8%	Bulgarie	4,8	6,9	0,1%	42,9%
Chine	194,2	301,1	5,1%	55,1%	Chine	140,2	198,9	3,4%	41,9%
Caucase	1,6	2,4	0,0%	52,9%	Mexique	90,6	128,5	2,2%	41,8%
Hongrie	19,4	29,5	0,5%	52,5%	Hongrie	22,0	30,5	0,5%	38,2%
Mexique	107,4	158,5	2,7%	47,6%	Rép. tchèque	27,0	35,2	0,6%	30,5%
Rép. Tchèque	21,3	31,2	0,5%	46,8%	Irlande	38,6	50,2	0,9%	30,0%
Estonie	3,0	4,4	0,1%	46,1%	Etats-Unis	832,9	1 078,1	18,4%	29,4%
Monde	5 232,3	5 858,7	100,0%	12,0%	Monde	5 232,3	5 858,7	100,0%	12,0%

Source Chelem (CEPII)

Partant de ces constatations, plutôt que de procéder à un saupoudrage des crédits, le Gouvernement a préféré sélectionner 25 « pays cibles » pour engager une action de relance et de dynamisation du commerce extérieur français (Asie, pays de l'élargissement...). Ces pays ont été retenus en raison de l'importance des marchés qu'ils représentent, mais aussi du potentiel d'appréciation de la part de marché français chez chacun d'eux ou de la relation particulière qu'ils entretiennent avec la France. (cf. tableau page suivante)

Il a été décidé d'élaborer un plan d'action commercial sur trois ans destiné à mieux coordonner et à renforcer le soutien public

apporté aux entreprises dans leur approche des marchés extérieurs de ces différents pays. Ces plans d'action recensent les différentes opérations conduites par Ubifrance et le réseau des Missions économiques au service des entreprises exportatrices mais aussi les actions d'appui au commerce extérieur organisées par les partenaires publics et privés de l'Etat : réunions d'informations, publications, mission de prospection, participation à des salons...

Certaines de ces actions font l'objet de moyens supplémentaires. Un effort particulier est fait pour qu'elles bénéficient davantage aux PME, avec l'organisation de réunions dans les régions et la mise sur pied de missions collectives. Les plans d'action sont mis au point en concertation avec les partenaires du commerce extérieur (CCEF, MEDEF, Chambres de commerce, CGPME, syndicats professionnels,...) de façon à assurer la cohérence et à démultiplier les retombées.

Tableau des 25 pays cibles

Pays prioritaires	Part dans les exportations françaises
Etats-Unis	8,1%
Allemagne	14,5%
Japon	1,7%
Royaume-Uni	10,3%
Italie	9,1%
Canada	0,8%
Chine	1,1%
Pays-Bas	4,0%
Corée	0,7%
Mexique	0,5%
Taiwan	0,4%
Malaisie	0,2%
Bésil	0,8%
Thaïlande	0,2%
Turquie	0,9%
Pologne	1,2%
Inde	0,3%
Russie	0,7%
Israël	0,4%
République tchèque	0,6%
Hongrie	0,6%
Afrique du Sud	0,4%
Maroc	0,8%
Algérie	1,2%
Tunisie	0,9%
Total	60,4%

A ce stade, trois plans d'action ont été approuvés : Etats-Unis, Russie et Chine. Les prochains pays qui feront l'objet d'un plan d'action sont le Brésil, la Thaïlande, Taïwan, l'Inde, la Corée et la Hongrie.

On note que l'Afrique est totalement oubliée dans cette liste des vingt-cinq pays « cibles », mis à part les deux extrêmes que sont les trois pays du Maghreb, d'une part, et l'Afrique du sud, d'autre part. **Votre Rapporteur propose donc d'ajouter à cette liste, éventuellement en liste annexe, les pays d'Afrique francophone où la France est en situation d'excédent commercial.** D'autres pays développent leur présence, notamment à la faveur des privatisations en cours dans ces pays, et si la France ne maintenait pas ses efforts et n'accordait pas une attention suffisante à cette zone, sa place et son influence viendraient à y diminuer assez rapidement.

C - Un dispositif national rationalisé d'accompagnement des entreprises

Cette action porte simultanément sur la réforme des organismes de l'Etat, sur la mise en œuvre de la décentralisation et sur la mobilisation des acteurs nationaux et locaux du commerce extérieur autour de priorités validées en commun.

1) La création de la nouvelle agence Ubifrance

Il s'agit de mener à son terme le processus de fusion des organismes CFCE et Ubifrance **en dotant la France, à l'instar de ses homologues européens, d'une puissante agence qui jouera le rôle de guichet unique pour l'internationalisation des entreprises.**

Ce nouvel organisme doit se recentrer sur trois missions principales :

- mieux diffuser et commercialiser l'information et les prestations d'accompagnement du réseau des 154 missions économiques à l'étranger,

- faire du développement du volontariat international en entreprise une priorité nationale, cette procédure constituant un outil remarquable pour le rayonnement de nos entreprises à l'étranger et la formation de notre jeunesse.

- favoriser, grâce à un accroissement substantiel du soutien public, la participation des entreprises françaises dans les foires commerciales et les salons professionnels à l'étranger.

Votre Rapporteur souhaiterait **qu'Ubifrance puisse également accorder des labels aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).**

En effet, si l'on examine les modalités d'exercice des compétences régionales en matière de commerce extérieur chez nos principaux concurrents en Europe, il apparaît qu'au cours des dix dernières années, ces compétences se sont considérablement étendues, comme le fait apparaître l'encadré qui suit.

En **Allemagne**, l'activité en la matière des Länder, reconnue par la constitution, s'est renforcée au point que chacun d'entre eux a mis en place un système complet d'appui à l'internationalisation. Il existe, certes, une agence à l'échelon du Bund, la BfAI, mais, chargée exclusivement de la collecte et de la diffusion de l'information, elle se refuse à toute intervention d'accompagnement des entreprises.

En **Espagne**, l'évolution constitutionnelle depuis quinze ans, a accru les responsabilités des 17 communautés autonomes ou Régions. Il en résulte que les autonomies les plus riches disposent, à l'instar des Länder allemands, d'une batterie complète d'interventions. Le cas de la Catalogne, qui assure 27% du total des exportations espagnoles, est exemplaire. La COPCA, émanation à la fois de la généralité, des chambres et des associations professionnelles, offre des prestations d'aide élaborées prenant en compte l'ensemble des facteurs de développement de l'entreprise à l'international. Cette agence de promotion, désormais certifiée ISO 9001, a traité elle-même, depuis sa création en 1988, plus de 1700 entreprises, à travers 4000 « projets » d'internationalisation, en s'appuyant sur 36 implantations propres à l'étranger.

En **Italie**, la Loi constitutionnelle du 18 octobre 2001 a doté les régions de pouvoirs étendus en matière de promotion du commerce extérieur, dans le cadre d'une compétence partagée avec l'Etat. Dès lors, c'est à l'échelon régional que s'organise la coordination d'une politique de proximité définie par la région et mise en œuvre par les provinces, les districts et les villes.

En **Grande-Bretagne**, la dévolution constitutionnelle intervenue au profit de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord a concédé à l'exécutif de ces entités la compétence en matière d'appui à l'internationalisation. Il en résulte que la politique nationale ne peut être mise en œuvre directement que dans la seule Angleterre.

C'est pourquoi votre Rapporteur est attaché à l'idée d'**un regroupement des CCI pour leur donner une dimension suffisante afin qu'elles soient crédibles** dans les actions à mener au plan international. **UBIFRANCE pourrait jouer un rôle d'incitateur et pourrait labelliser les chambres de commerce** avec lesquelles des actions peuvent être engagées. De même, pour les syndicats professionnels, UBIFRANCE

labelliserait les syndicats représentatifs et de ce fait pouvant être réellement opérationnels.

La DREE, qui exerce la tutelle sur les organismes d'appui au commerce extérieur, a reçu début 2003 instruction d'élaborer les statuts du nouvel organisme résultant de la fusion du Centre français du Commerce extérieur et de l'association Ubifrance.

Parallèlement, un directeur général commun aux deux organismes a été nommé en janvier, avec pour première mission de conduire la mise en œuvre opérationnelle de la fusion.

Sur le plan juridique, il est apparu que la meilleure option était de créer ce nouvel organisme par la loi, sous la forme d'un EPIC et de dissoudre les deux entités préexistantes.

L'agence Ubifrance a été créée par l'article 50 de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003. Son organisation et son fonctionnement font l'objet d'un décret d'application qui devrait être adopté d'ici la fin de l'année. Ces textes assignent au nouvel organisme des missions conformes aux objectifs initiaux du gouvernement : renforcement des liens avec le réseau des missions économiques, orientation commerciale, priorités données aux salons et au volontariat en entreprise (VIE).

L'évolution des rôles respectifs de l'agence et de l'ensemble DREE - missions économiques s'est traduite par la signature le 15 juillet dernier **d'une nouvelle convention d'objectifs et de moyens qui porte sur la période mi-2003 à fin 2005.** Ce document confie à Ubifrance des responsabilités nouvelles dans l'encadrement de l'activité de service aux entreprises des missions économiques qui la représentent à l'étranger. L'agence reçoit ainsi mission de concevoir en lieu et place de l'administration centrale de la DREE le catalogue commun des produits et services du réseau public, de programmer et de réguler la production d'information des missions économiques. La convention porte également sur le rapprochement des systèmes d'information et des systèmes qualité de la DREE et d'Ubifrance.

Du côté de l'agence, l'année 2003 a été également consacrée à préparer la fusion des équipes du CFCE et d'Ubifrance.

Le nouvel établissement, qui devrait comporter environ 490 personnes, soit une réduction nette d'une centaine de postes de travail par rapport à la situation initiale, sera organisé en quatre pôles d'activité :

- une puissante direction commerciale et marketing qui sera dotée par des recrutements ciblés de profils qui n'existent pas dans les organismes actuels,

- une direction sectorielle concentrant l'expertise sur l'offre française et sur les marchés extérieurs, aussi bien dans le domaine agroalimentaire que pour l'industrie et les services,

- une direction multisectorielle regroupant les métiers transversaux de l'agence (service de gestion des VIE, organisation des participations collectives dans les foires et salons, animation du réseau des bureaux de presse),

- un secrétariat général chargé de gérer les fonctions support.

Cette nouvelle organisation et le plan d'ajustement des effectifs qui en découle se mettront en place, dans la concertation avec les partenaires sociaux, dès la parution du décret d'application de l'article de loi créant Ubifrance, les opérations devant s'étaler sur la majeure partie de l'année 2004.

La décision de délocaliser à Marseille une partie des effectifs d'Ubifrance a été confirmée, afin de renforcer la présence commerciale de l'agence dans les régions du grand sud de la France et de conforter la vocation euroméditerranéenne de la cité phocéenne. Aux termes du relevé de décision du CIADT du 26 mai 2003, le transfert à Marseille devra porter sur au moins le tiers des effectifs de l'agence, dont le siège demeurera localisé à Paris.

Il incombe enfin à la direction d'Ubifrance de proposer aux ministres un schéma immobilier portant sur l'installation à Marseille, mais aussi sur le choix d'un nouveau site parisien dans la mesure où les actuels immeubles de l'avenue d'Iéna et de l'avenue d'Eylau ne sont pas adaptés au format du siège social et nécessitent, pour le premier cité, de lourds travaux de rénovation. Le schéma immobilier sera soumis à l'approbation des ministres avant la fin de l'année, les opérations d'acquisition ou de cession devant se réaliser dans le courant de l'année 2004.

2) L'application de la réforme de la décentralisation au commerce extérieur

Dans le cadre de la préparation de la réforme de la décentralisation **les compétences et les moyens des 23 directions régionales du commerce extérieur** (DRCE), implantations de la DREE dans les régions, **seront transférés aux conseils régionaux.**

L'effectif concerné est d'environ 160 personnes, régies par différents statuts et pour lesquelles devront être étudiées des formules d'intégration dans la fonction publique territoriale pour les agents sédentaires ou de mise à disposition pour l'encadrement des DRCE, constitué d'attachés ou de conseillers commerciaux, personnels titulaires de la DREE dont la vocation principale est de servir à l'étranger.

Sur le plan budgétaire, les crédits de l'Etat correspondant au cofinancement des contrats de plan Etat – région (5,6 M € en CP dans la loi de finances pour 2003) seront transférés aux régions qui auront la responsabilité de définir et de gérer les aides régionales soutenant la démarche des entreprises à l'international, dans le respect des règles communautaires.

Cette réforme devrait aussi permettre de mobiliser, dans les régions, l'ensemble des partenaires du commerce extérieur (collectivités territoriales et agences de développement, réseaux consulaires, conseillers du commerce extérieur de la France) autour de priorités géographiques ou sectorielles articulées avec les priorités nationales.

3) Une priorité au développement du volontariat international en entreprise

Le service national de coopération en entreprise (CSNE), a grandement contribué à la projection internationale des intérêts économiques de la France, 40.000 jeunes ayant bénéficié depuis la mise en œuvre du dispositif en 1983 jusqu'à la mi 2001. Pour les entreprises, il s'est révélé un outil souple et réactif pour développer leurs exportations ou leurs implantations à l'étranger, pour les jeunes, il représente une formation et une expérience internationales valorisantes, qui se transforment dans près de 70 % des cas en un contrat de travail à durée indéterminée et un engagement dans une carrière internationale.

Le nouveau dispositif du volontariat international en entreprise (VIE) créé par la loi du 14 mars 2000 lui a succédé, mais la nouvelle procédure n'a pas encore atteint son plein développement (2000 jeunes environ placés au premier semestre 2003) alors qu'elle offre les avantages d'un statut public, qu'elle est plus ouverte (aux jeunes filles, aux ressortissants de l'Union européenne, aux différents types de diplômes universitaires ou professionnels) et modulable (de 6 à 24 mois).

On regrettera une utilisation insuffisante du dispositif par les PME (20 % seulement des VIE travaillent pour des PME). Pour remédier à cette situation, le gouvernement a décidé de simplifier la procédure et de mobiliser les entreprises partenaires du commerce extérieur.

Il s'agit de permettre aux PME de mieux utiliser la procédure, constatant que ces dernières n'ont généralement pas de service export et peuvent avoir besoin des jeunes diplômés, capables de prospecter en même temps plusieurs marchés couvrant des zones géographiques diverses.

La réforme adoptée le 1^{er} août 2003, permet aux entreprises qui ont besoin de structurer leur projet sur le plan international, ou de couvrir plusieurs marchés simultanément, de faire séjourner en France leur VIE jusqu'à 135 jours par an, soit dans la phase préparatoire à la mission export, soit en permettant des retours à intervalles réguliers dans l'entreprise. L'adoption du décret d'application est attendue avant la fin de 2003.

Une charte de développement du VIE a été proposée à la signature des grandes organisations nationales suivantes : Association des régions de France, MEDEF, CGPME, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CFCI), Union des chambres de commerce et d'industrie à l'étranger (UCCIFE) et Comité national des conseillers du

commerce extérieur de la France. Ces signatures ont eu lieu le 3 juillet 2003 en présence du Premier ministre.

La charte sera complétée par des conventions entre Ubifrance et les entités constitutives de ces organisations, avec le cas échéant un mécanisme d'incitation au placement de VIE.

Dans le prolongement de la charte, des campagnes de mobilisation ont notamment été lancées par l'ACFI, auprès de l'ensemble des CCI et CRCI et par le MEDEF, qui lance à Saint Malo le 20 octobre une action de terrain relayée par l'ensemble de ses structures territoriales. D'autres opérations sont annoncées pour les prochains mois.

Ces différentes initiatives devraient selon le Gouvernement, contribuer à atteindre l'objectif du doublement de l'effectif de VIE en poste à la fin de l'année 2005 par rapport à la situation observée au premier semestre 2003.

4) Accroître la présence des entreprises dans les manifestations commerciales à l'étranger

La participation aux foires et salons professionnels à l'étranger est considérée par les entreprises comme un outil majeur de développement de leurs ventes. La forme d'action principale consiste à organiser des pavillons nationaux dans lesquels s'intègrent ces entreprises. Le type d'aide allouée aux entreprises varie selon les pays européens, allant de la seule prise en considération des frais de stand au financement total ou partiel des frais de voyage, d'hébergement et de transport du matériel d'exposition. On assiste de plus en plus à une concentration des moyens mis en œuvre sur certaines filières et sur un nombre plus limité de pays cibles.

L'outil des salons internationaux apparaît moins utilisé en France que chez la plupart de nos concurrents. Les efforts de nos concurrents se caractérisent par l'importance de l'appui du budget de l'Etat, comme le montre le tableau ci-après, et un effort soutenu en termes d'accompagnement et d'image.

Pays/Agence	Aide État Budget 2002 ¹ (M euros)	Salons ² (nombre)	Salons ³ Entreprises aidées (nombre)	Aides de l'État (par opération)	Taux de subvention par entreprise
Allemagne	30	228	4 800	132 000 €	50 à 75 %

¹ Budget 2002 : Dépenses opérationnelles seulement (hors frais de structure)

² Salons spécialisés à l'étranger

³ Réalisations 2001

AUMA					
Espagne ICEX	24	228	n.d ⁴ .	105 000 €	Modulé selon priorité
France⁵ UBIFRANCE	3,5	88	2 500	40 000 €	30 %
Italie ICE	12,6	105	4 500	120 000 €	50 %
Royaume Uni SESA	30	532	8 000	56 000 €	3 700 € (forfait)

Il ressort de ces statistiques que :

- l'Espagne, la Grande Bretagne et l'Allemagne consacrent aux salons internationaux entre 7 et 8 fois plus de subventions publiques que la France, l'Italie près de 4 fois ;

- l'Italie et la France appuient environ le même nombre de salons, mais l'Allemagne et l'Espagne près de trois fois plus, et la Grande Bretagne six fois ;

- la subvention moyenne par opération accordée par l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie est environ 3 fois supérieure à la subvention accordée par la France.

Afin de multiplier l'offre de participations collectives françaises sur des salons professionnels étrangers, **une procédure de labellisation de salons potentiellement intéressants pour les entreprises françaises** a été mise en place à la demande du ministre délégué. Pour ce programme de salons, que Ubifrance ne traitera pas elle-même, il sera fait appel à des organisateurs tiers, régions, fédérations professionnelles, chambres de commerce, voire organisateurs privés présentant les caractéristiques requises pour assurer des prestations de qualité aux exposants potentiels.

Ubifrance restera le gestionnaire de la procédure, qui bénéficiera du soutien financier des pouvoirs publics grâce à un redéploiement de crédits de la procédure du FASEP Garantie à hauteur de 7 M€ par an sur la période 2004-2006. Des conventions cadres ont également été signées avec les principaux partenaires de Ubifrance (UCCIFE, ACFCI, MEDEF, CGPME, etc...) pour assurer le relais en direction des organisateurs potentiels et faire une large diffusion de cette nouvelle procédure.

⁴ n.d. : non disponibles

⁵ Ne sont repris ici que les salons montés par UBIFRANCE. Le total du nombre de manifestations recevant des aides publiques, nationales ou régionales, est d'environ 180, si l'on ajoute ceux que monte la SOPEXA, certaines régions, ou des comités de développement professionnels, comme le DEFI.

Le Comité de labellisation, instance *ad hoc* placée auprès d'Ubifrance, déterminera les montants alloués aux opérateurs de participations collectives sur la base de leur dossier. Environ 70 demandes ont été enregistrées pour la première réunion du Comité qui s'est tenu le 14 octobre 2003. **L'objectif fixé à Ubifrance est de doubler à fin 2005 le programme d'opérations collectives françaises, grâce à la démarche de labellisation. Cette priorité se déclinera dans les plans d'action pour les 25 pays prioritaires**, comme le montrent les plans Etats-Unis, Chine et Russie déjà approuvés.

D - Les services et organismes du commerce extérieur français

1) La coordination au niveau interministériel français

L'organisation du travail à Paris repose sur un organisme interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre, qui instruit notre représentation à Bruxelles.

Les positions exprimées par la France au comité 133 sont systématiquement préparées dans un cadre interministériel par le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), placé sous l'autorité du Premier ministre et dont le secrétaire général est traditionnellement conseiller pour les affaires européennes du Premier ministre. La préparation des positions associe notre représentation à Bruxelles, qui joue le rôle d'interface avec la Commission et les autres Etats membres et assure le compte-rendu de toutes les réunions communautaires.

La direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (DREE) joue un rôle d'impulsion et de proposition dans le cadre de ces réunions de préparation, auxquelles participent les autres départements ministériels concernés (et notamment les ministères des affaires étrangères, de l'agriculture, de l'environnement, de la culture et des affaires sociales). En tant que de besoin, le SGCI ou le Premier ministre procèdent aux arbitrages entre départements ministériels.

Le SGCI, en adressant à notre représentation à Bruxelles ses instructions à l'occasion notamment de toutes les réunions communautaires, garantit la cohérence des positions exprimées par la France dans les différents Conseils des ministres de l'UE où les négociations commerciales sont abordées.

Ces procédures ont fonctionné de façon satisfaisante dans la préparation de la conférence de Cancun, pendant laquelle les membres de

l'Union européenne ont fait preuve d'une grande cohésion. La France, en outre, n'y a jamais été isolée.

2) Un recours accru au réseau des missions économiques et des ambassades à l'étranger

Les ambassades et les missions économiques fournissent les informations nécessaires à l'élaboration des positions françaises, ainsi qu'à l'information de tous les interlocuteurs pertinents dans les pays tiers sur les positions françaises et communautaires.

En outre, la DREE a mis en place un réseau spécialisé de correspondants multilatéraux dans les missions économiques auprès de nos principaux partenaires développés et en développement (Etats-Unis, Canada, Japon, Nouvelle-Zélande, Australie, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Corée du Sud, Egypte, Inde, Maroc, Mexique, Singapour, Thaïlande) et cinq correspondants régionaux (Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Hongrie, Japon, Maroc).

Ces correspondants ont pour mission de fournir des analyses sur les positions du ou des pays dont ils ont la charge, ainsi que sur l'évolution de la politique commerciale extérieure de ces pays (négociation et conclusion d'accords régionaux, par exemple).

3) Les autres acteurs en matière de commerce extérieur

L'action des collectivités locales en matière de commerce extérieur a connu un essor considérable au cours des dernières années. Elle est essentiellement du ressort des conseils régionaux, mais prend des formes très diverses d'une collectivité à l'autre. On peut distinguer trois niveaux d'action, la participation aux contrats de plan Etat-régions, le financement d'actions via les structures existantes d'appui à l'exportation, chambres de commerce notamment, et la mise en place de structures propres aux collectivités locales, agences de développement des exportations.

Les délégations régionales de la Coface permettent un maillage fin du territoire pour offrir un service de proximité aux entreprises qui sollicitent l'appui public via l'assurance-prospection et ainsi répondre aux priorités du gouvernement sur l'action en faveur du développement international des PME.

Les Chambres de Commerce et d'Industrie Françaises à l'Étranger (CCIFE) sont des associations privées qui regroupent des entreprises françaises établies à l'étranger et des entreprises locales. Leur

mission de promotion de l'image de la France hors hexagone s'exerce surtout par les services qu'elles offrent aux entreprises : relations publiques, communication, information sur les pratiques d'affaires, observation du marché, action commerciale, assistance juridique et fiscale, notamment. Le budget consolidé des CCIFE pour l'année 2002 s'élève à environ 38 M€, dont 1 M€ provenant du budget de la DREE sous la forme de mise à disposition d'une trentaine d'agents.

Les conseillers du commerce extérieur de la France participent, de manière bénévole, en région comme à l'étranger, en étroite collaboration avec les DRCE et les missions économiques, à la réflexion stratégiques, mais coopèrent également de manière très concrète avec les pouvoirs publics pour des opérations précises (portage notamment).

L'AFD, outre les financements qu'elle met en œuvre directement pour l'aide au développement est chargée par le Minefi de la gestion de la plupart des prêts de la RPE et des dons du Fasep-études. A ce titre, elle perçoit des frais de gestion qui s'élèvent annuellement à un montant proche de 1,60 M€.

Sopexa (Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires) est une société anonyme chargée de promouvoir les produits agro-alimentaires en France et à l'étranger. Sopexa bénéficie chaque année d'une dotation du Ministère de l'agriculture (20 Meuros environ), en diminution régulière depuis 1997.

III – L’AFRIQUE SUB-SAHARIENNE DOIT RESTER POUR LA FRANCE UNE ZONE PRIORITAIRE D’ECHANGES

A – La dégradation de l’insertion de l’Afrique subsaharienne dans le commerce mondial

L’insertion de l’Afrique subsaharienne dans les flux d’échanges mondiaux s’est dégradée au cours des vingt dernières années. Sa **contribution au commerce mondial de biens** est passée de 3,3% à 1,6 % entre 1980 et 2000. Sur la même période, la part du stock d’investissement mondial dans cette zone a reculé de 4,4 % à 1,8 %.

Cette faible insertion est d’autant plus préoccupante que la population de cette région a augmenté au cours des vingt-cinq dernières années, représentant non plus 7,5% mais 10% de la population mondiale. En dépit d’une croissance de l’activité d’environ 3% en moyenne, le revenu moyen par habitant a reculé de près de 1% par an.

Cette marginalisation se traduit par des pertes de parts de marché dans les produits de base, face à la concurrence d’autres pays en développement. En même temps, la demande mondiale pour les productions traditionnelles diminue. De ce fait, les parts de marché, qui étaient de 3,3% en 1980, ont chuté à 1,6% en 2000.

La croissance des exportations de l’Afrique subsaharienne est en décalage par rapport à l’évolution du commerce mondial : les ventes effectuées par la région ont certes augmenté en valeur de 3% entre 1980 et 2000, mais le commerce mondial a lui augmenté de 6,5% (et celui de l’Asie du sud-est de 9,6%).

Les exportations africaines souffrent de la baisse du prix des biens primaires – matières premières, produits agricoles – qui constituent l’essentiel des recettes à l’exportation des pays de la zone. Le cours du café a été divisé par quatre depuis 1997, celui du cacao par trois et celui du coton par 2,5.

La part des produits primaires en général dans l’ensemble des ventes de la zone reste importante, de l’ordre de 60%, ce qui inclut cependant le pétrole brut. La part des produits manufacturés de base, c’est-à-dire comportant une seule simple transformation, reste beaucoup trop faible, de 11% seulement.

On déplore souvent la spécialisation des activités économiques de la zone, mais le remède à cette situation, qui pourrait entraîner une

diversification significative, n'a pas encore été trouvée, comme votre Rapporteur a pu le constater dans les deux pays visités. En effet, les exportations de la plupart des pays sont concentrées sur un nombre restreint de produits, ce qui accroît la volatilité des recettes. Sur les vingt dernières années, seuls quelques pays (Kenya, Ghana, Madagascar, Ouganda, Maurice) ont réussi à élargir la gamme de leurs exportations. Dans la plupart des autres pays, les progrès ont été limités, et cela, même dans les pays disposant d'importantes recettes pétrolières, comme le Gabon, l'Angola, le Congo, le Nigeria.

Par ailleurs, le coût des transports est très élevé ; la faiblesse des infrastructures nationales, tant portuaires, routières, que ferroviaires, constitue un obstacle aux échanges internationaux comme intérieurs à la zone. Les produits primaires bruts ou semi-élaborés dépendent fortement des activités maritimes et les recettes sont affectées par ces coûts de transports prohibitifs. Ainsi, selon les estimations de la Banque mondiale, le coût lié au tarif douanier n'est en moyenne que de 2 % de la valeur des exportations, alors que le coût du transport dépasse souvent 10 %. Votre Rapporteur a pu constater les inconvénients qui en résultent pour l'économie du Bénin comme pour celle du Gabon, et il faut souligner que ces inconvénients sont encore plus importants pour les pays privés d'accès à la mer.

Les coûts de transport nuisent à la capacité de transformation des biens de la zone car ils la rendent peu avantageuse, à tel point que les importateurs ont souvent intérêt à faire transformer les produits primaires africains en Asie du Sud Est.

L'Afrique subsaharienne connaît aussi une marginalisation au sein des flux d'investissements internationaux. Le stock des investissements directs étrangers (IDE) dans cette zone a augmenté entre 1980 et 2000, passant de 27 à 116 milliards de dollars. Cependant, comme pour les échanges, cette part dans le stock d'IDE mondial a décliné sur la même période : passant de 4,4 % à 1,8 %. La marginalisation de l'Afrique subsaharienne dans les flux d'investissements internationaux tient à plusieurs facteurs ; on citera principalement le fait que la demande locale reste très fractionnée en raison des coûts de transports importants même entre pays de la zone, comme vers les autres pays du monde. L'un des principaux moteurs de l'investissement étranger – la satisfaction de la demande du pays d'implantation ou de la demande étrangère – ne joue réellement son rôle que pour l'Afrique du Sud et les pays limitrophes.

Les investissements sont réalisés, pour 60% d'entre eux, **dans les secteurs liés aux ressources naturelles.** C'est pourquoi ils sont principalement dirigés vers l'Angola, le Nigeria et l'Afrique du Sud. Dans

les deux premiers pays, 95% des investissements effectués ont bénéficié au secteur pétrolier. De même, le Tchad attire t-il à nouveau des investissements, davantage américains que français, il faut le regretter.

B – La France et l'Europe ont développé des relations privilégiées avec l'Afrique subsaharienne

L'Union européenne, et la France en particulier, poursuivent un certain nombre d'actions visant à une meilleure insertion dans les échanges mondiaux. Il s'agit tout d'abord du regroupement des économies des pays concernés au sein de zones régionales pour accéder à des marchés plus importants, développer l'offre de biens et de services et permettre aux entreprises de faire des économies d'échelle et d'améliorer leur compétitivité.

1) Le soutien à l'intégration régionale

L'objectif de véritables intégrations régionales est l'un des principaux de l'initiative africaine NEPAD, lancée en 2001. Mais ces intégrations rencontrent de nombreuses difficultés qui tiennent à l'importance des recettes douanières pour le financement des budgets des Etats africains, à la faiblesse des infrastructures de communication, aux difficultés d'accès aux sources de financement, au poids de la dette, à la faiblesse des structures institutionnelles, à l'insécurité juridique et fiscale et parfois à l'existence de conflits armés. La spécialisation dans des biens relativement proches est aussi une raison de la faiblesse du commerce intra-zone.

Les résultats en terme d'échanges commerciaux intra-régionaux sont inégaux et globalement modestes. Certains pays sont des moteurs de l'intégration : l'Afrique du Sud, le Nigeria, le Ghana, Maurice.

Cependant, le niveau moyen des droits de douane appliqués demeure encore élevé (de l'ordre de 25 %). Les recettes douanières représentent encore un tiers du total des recettes publiques des Etats d'Afrique subsaharienne. Cette dépendance souligne la nécessité de mettre en place des revenus fiscaux alternatifs par la réforme des régimes de fiscalité directe et indirecte.

On rappellera que **la convention de Cotonou** signée par l'Union européenne avec les pays ACP **prévoit que des accords de partenariat économique (APE) devront être conclus en 2006 pour entrer en vigueur en de 2008, avec l'objectif de créer des zones de libre-échange** entre

l'Union et les pays ACP à l'horizon 2020. Les travaux préalables à la négociation des APE ont commencé en 2002, mais se sont heurtés aux craintes des pays ACP quant à l'ouverture de leurs marchés. Une rencontre tenue à Bruxelles le 2 octobre avec les représentants des 77 pays a permis d'entrer dans le vif du sujet, et les négociations peuvent à présent commencer, pour l'Afrique centrale et occidentale, avec la CEMAC et la CEDEAO, reconnues par leurs membres comme représentatives pour faciliter ces négociations.

Le Commissaire Pascal Lamy, qui a lancé, avec son collègue Poul Nielson, le cycle de négociations entre ces deux communautés et la Commission européenne, a préconisé la construction d'un marché commun au sein des six pays de la CEMAC pour « bien asseoir l'intégration régionale ».

Il existe aujourd'hui une dizaine d'intégrations régionales en Afrique subsaharienne. De nombreux Etats relèvent de plusieurs intégrations en même temps. Les intégrations devraient permettre de diffuser des disciplines économiques, budgétaires, fiscales dans les pays membres, afin de pouvoir réaliser les objectifs d'union douanière, de zone de libre-échange voire d'harmonisation des politiques économiques. Des rapprochements ont lieu entre intégrations régionales : par exemple, l'UEMOA et la CEDEAO ont adopté des règles d'origine communes.

L'intégration régionale reste souvent trop formelle : ainsi l'intégration des six pays de la Communauté économique et monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) ne semble pas portée par une volonté politique capable de dépasser les rivalités nationales (la création du passeport CEMAC destiné aux hommes d'affaires est retardée, le projet de création d'une bourse régionale a été concurrencé par la création d'une bourse à Douala).

Ce mouvement d'intégration régionale, il faut le souligner, nécessite un bouleversement des habitudes et un dépassement des ambitions et rivalités nationales. **Les partenaires commerciaux de l'Afrique, comme les bailleurs de fonds, y voient un processus fondamental pour un meilleur bien être économique des pays de la région.** Il doit donc être encouragé par tous moyens.

2) Les progrès de l'accès au marché européen

Les exportations des produits d'Afrique subsaharienne restent soumises à de nombreuses restrictions tarifaires et non tarifaires, y compris de la part des pays les plus développés.

Ces pays bénéficient auprès de l'Union européenne, depuis les années 1970, comme tous les pays en développement éligibles, de « schémas de préférence généralisée » (SPG). En outre, ils bénéficient de régimes spécifiques en faveur des pays les moins avancés (PMA). Le tableau suivant permet de comparer les régimes spécifiques unilatéraux de préférences établis par l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon et le Canada.

Produits d'Afrique subsaharienne exclus du libre accès aux marchés de la quadrilatérale				
Régime en faveur des PMA				
	Japon	Canada	Etats-Unis (AGOA)	UE (TSA)
Produits industriels	30	780	830	0
Produits agricoles	530	130	40	8 jusqu'en 2006
				7 jusqu'en 2009
Régime en faveur des pays non PMA				
	Japon	Canada	Etats-Unis (AGOA)	UE (Cotonou)
Produits industriels	610	2000	830	0
Produits agricoles	670	370	40	280

Ce tableau montre que le régime établi par l'Union européenne est beaucoup plus avantageux que l'AGOA américain (African Growth Opportunity Act) qui couvre les PMA et les non PMA, et ne réserve donc pas un régime plus favorable aux pays les plus pauvres.

L'Union européenne accorde aux PMA **un accès très favorable grâce à l'initiative « Tout Sauf les Armes » (TSA)** adoptée par un règlement du 28 février 2001, qui accorde un libre accès pour tous les produits industriels, ainsi que pour tous les produits agricoles à l'exception provisoire de trois produits : la banane (libéralisation en 2006), le sucre et le riz (libéralisation en 2009).

Une étude conjointe de la CNUCED et du secrétariat du Commonwealth estime qu'une ouverture de l'ensemble des marchés des pays de la quadrilatérale (Canada, Etat-Unis, Union européenne, Japon) permettrait une augmentation de 88 % des exportations agroalimentaires des pays de l'Afrique subsaharienne.

C - La Conférence de Cancun : des incompréhensions regrettables entre Européens et Africains

Les régimes préférentiels instaurés par l'Union européenne sont beaucoup plus favorables que ceux accordés par les autres pays industrialisés. Aussi, les incompréhensions qui se sont manifestées entre Africains et Européens n'en sont-elles que plus regrettables.

L'échec de la conférence de Cancun a été très mal vécu par les pays d'Afrique subsaharienne exportateurs de produits agricoles, comme le Bénin exportateur de coton : la demande de traitement spécifique du coton présentée par ce pays a été rejetée systématiquement. Votre Rapporteur, présent au sein de la délégation française, a été très déçu par le manque de concertation et de contact entre la délégation française et les représentants des pays de l'Afrique subsaharienne au cours de la conférence. Le Bénin en est l'exemple : alors que la délégation béninoise était reçue par les délégations allemande, belge, hollandaise et canadienne, elle n'a pas rencontré la délégation française. Il est frappant que les quatre pays africains les plus concernés par la négociation sur le coton n'aient pas consulté la France.

La conférence de Cancun a montré la difficulté pour l'Afrique de peser dans les discussions : auparavant absente, elle a cette fois été reconnue comme un acteur à part entière, mais au prix de la constitution d'une alliance de vingt et un pays dont les intérêts sont en fait très divergents et d'une crise qui a conduit à l'échec de la conférence.

L'organisation de la négociation et l'absence de cohésion entre les positions des pays africains (chaque délégation voulant s'exprimer) nuit en fait à l'efficacité de la défense des intérêts de ces pays. Il serait souhaitable que les organisations régionales acquièrent un rôle de représentation dans les négociations multilatérales. Ceci serait susceptible de renforcer l'expertise technique au service des intérêts africains, qui en manquent cruellement, face aux grands pays qui disposent de bataillons d'experts se déployant dans des réunions nombreuses et denses.

L'un des objectifs du cycle de Doha est de conclure un accord agricole profitant aux pays les plus pauvres. La particularité de la crise subie par les producteurs de coton a été reconnue : la solution de cette question est indispensable, et la France l'a reconnu dans la proposition de « nouvelle stratégie pour le développement de l'agriculture africaine » annoncée par le Président de la République lors du Sommet France-Afrique du 20 février 2003, et complétée par des propositions effectuées lors de son déplacement au Mali, par exemple.

La France a émis différentes propositions en faveur de l'Afrique à l'occasion de sa présidence du G8. Elle a proposé une suspension des aides agricoles accordées par les pays riches à leurs agriculteurs pour tous les produits exportés à bas prix vers l'Afrique, selon une pratique souvent dénoncée par les Africains, car elle déstabilise les productions vivrières locales. Cette proposition est pour le moment contrée par les Etats-Unis, qui estiment qu'une telle initiative relève des négociations de l'OMC. Or un traitement multilatéral ne correspond pas au souhait européen, qui est de réserver l'avantage aux seuls pays africains et non à l'ensemble des pays en développement.

La France a également suggéré de remettre à l'ordre du jour la réflexion sur un mécanisme de stabilisation du cours des produits de base, le coton en premier lieu. L'accord de Cotonou signé entre l'Union européenne et les pays ACP autorise l'introduction d'un mécanisme de stabilisation des cours : l'idée n'est pas un mécanisme automatique tel l'ancien Stabex, mais plutôt un système de protection contre la fluctuation des cours. On soulignera que l'Union européenne procède actuellement à la réforme de l'OCM coton dans un sens qui devrait profiter aux pays producteurs africains.

L'échec de Cancun a privé les pays en développement de l'examen de certains éléments contenus dans la proposition euro-américaine élaborée au mois d'août : la remise en cause des restitutions sur les produits intéressant particulièrement les pays en développement et l'idée que les grands pays émergents exportateurs nets de produits agricoles ne peuvent bénéficier des mêmes avantages que les pays les plus pauvres.

Le choc qu'a représenté l'échec de Cancun, qui pourra, chacun, l'espère, être surmonté, met en évidence que **le continent africain, et en particulier l'Afrique subsaharienne, a besoin d'un traitement particulier, bien au-delà de l'assistance et de la concession de délais pour appliquer des accords de libre échange**. L'accord sur les médicaments permet d'espérer, en montrant que des exceptions peuvent être admises malgré la lourdeur et la rigidité du système multilatéral, et que celui-ci peut s'adapter aux nécessités du développement.

Enfin, la France a la responsabilité de continuer à défendre, en Europe et sur le plan international, la possibilité de maintenir des préférences particulières au bénéfice des pays les plus pauvres, car la liberté du commerce pure et simple est loin de constituer aujourd'hui une solution pour l'Afrique.

D – Deux pays face à l'enjeu du développement : le Bénin et le Gabon

1) Le Bénin : la nécessité de surmonter l'échec de Cancun

a) Un pays agricole qui a réussi à assainir son économie

Le Bénin, qui compte 6,7 millions d'habitants, reste un pays relativement pauvre : avec un PIB par habitant de 440 euros, le pays se classe au 158^{ème} rang sur les 173 pays en développement selon l'indice de développement humain du rapport du PNUD en 2003. Le Bénin dispose d'un poids économique secondaire dans l'économie de la sous région mais détient une situation favorable de pays de transit pour la desserte commerciale du Niger et surtout du Nigeria, pays de 120 millions d'habitants et qui pourrait en compter 200 dans une vingtaine d'années.

L'économie du Bénin se caractérise par le poids du secteur tertiaire (plus de 50 % du PIB) alors que le secondaire n'en représente que 14 %. On estime d'ailleurs qu'une grande partie des importations béninoises (entre 60 et 70 %) sont réexportées, le plus souvent de façon informelle, vers le Nigeria, et notamment la région de Lagos. **Le secteur primaire – avec surtout la culture du coton – occupe une place décisive dans l'économie béninoise** : un tiers du PIB ; 70 % de la population active ; 90 % des recettes d'exportation (dont 80 % pour le seul coton) et 15 % des recettes de l'Etat. Le pays mise également sur l'exploitation du pétrole sur la côte : une petite production de 7 millions de barils existe déjà, et des investigations sont en cours, effectuées par des sociétés américaines.

Le Bénin s'est engagé depuis 1989 dans un programme de réformes structurelles et d'ajustement des finances publiques, dont les résultats ont été jugés satisfaisants. Les secteurs clés de l'économie ont été progressivement libéralisés ; depuis 1989, 25 entreprises ont été privatisées. L'un des inconvénients de cette politique est la diminution de la dépense publique pour l'éducation nationale, domaine qui semble moins prioritaire actuellement, alors que le niveau de formation du pays était traditionnellement remarquable.

La croissance économique est relativement forte et stable depuis 1994, autour de 5 % par an. La croissance du PIB réel a été de 5,8 % en 2002, par rapport à 5 % en 2001 (5,8 % en 2000 et 4,7 % en 1999). Toutefois, une croissance de 10% serait nécessaire, eu égard à l'augmentation de la population, pour résorber la pauvreté (60% de la population est âgée de moins de vingt ans). Le renchérissement de l'eau et de l'électricité a entraîné une inflation de 2,8 % sur l'année 2002, en augmentation par rapport aux années précédentes.

Le déficit budgétaire a pu être réduit à moins de 3%, grâce à une bonne maîtrise de la masse salariale dont le poids a diminué par rapport aux recettes propres, mais s'est à nouveau creusé en 2001 sous l'effet d'une hausse des dépenses salariales.

Le 18 juillet 2000, le FMI a décidé un allègement de 460 millions de dollars de la dette extérieure du pays dans le cadre de l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) et a ouvert une ligne de crédit de 9 millions de dollars au titre d'un nouveau programme triennal de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC) d'un montant total de 35,7 millions de dollars). Le service de la dette, qui représentait près de 3% du PIB en 1999, devrait en conséquence se limiter à 1,6% pour 2002. L'accord avec le FMI rend à présent possible l'annulation intégrale de la dette due à la France, de l'ordre de 40 millions d'euros, par le moyen de mesures bilatérales additionnelles à l'initiative PPTE.

b) Un commerce extérieur insuffisamment diversifié

En 2001, les exportations béninoises se sont élevées à 200 millions d'euros ; elles se composent principalement de coton (graines et fibres) pour les deux tiers, de fruits pour 6,8% et de métaux précieux pour 5,7%.

Les principaux pays clients du Bénin sont les pays fabricants de textile fortement importateurs de coton égrené : l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, l'Italie, la Thaïlande et l'Espagne. La France est le neuvième client du Bénin.

L'un des principaux problèmes rencontrés est l'absence de capacités de transformation et de conditionnement : le Bénin est premier producteur pour certains fruits secs (noix) mais tout le conditionnement est fait en Inde. Les exportations d'ananas sont importantes, mais le conditionnement est effectué en Espagne, avec une perte de 30% au cours du transport. De même en ce qui concerne le coton.

Les importations béninoises ont atteint 663 millions d'euros en 2001 et se composent de produits agroalimentaires, d'hydrocarbures, de biens d'équipement industriel, de ciments et plâtres, de véhicules automobiles et de produits pharmaceutiques.

Les principaux pays fournisseurs du Bénin sont la France avec 23,5% de part de marché et 155,5 millions d'euros. Les achats du Bénin se font pour plus du tiers dans les pays de l'Union européenne, le continent africain est le deuxième fournisseur avec près de 20% de part de marché, l'Asie arrivant troisième avec environ 10% du total.

Pour 2001, le solde de la balance commerciale béninoise est globalement déficitaire de 463 millions d'euros.

c) Les relations bilatérales

La France est le premier fournisseur du Bénin. Les importations en provenance de notre pays se sont élevées à 231 millions d'euros en 2002, et se composent principalement de biens de consommation et de produits agroalimentaires. Le Bénin est le cinquième client de la France en zone franc, et le dixième client de la France en Afrique subsaharienne. Nos échanges sont excédentaires de 223 millions d'euros. Il s'agit de notre troisième excédent commercial en Zone franc.

On peut regretter le caractère modeste de nos importations, qui sont peu diversifiées et en légère baisse (1,6 % par rapport à 2001). Elles sont marginales dans les échanges bilatéraux, se limitant à 3,4 millions d'euros. Plus de 80 % de nos importations étaient concentrés en 2002 sur trois produits : les céréales et plantes industrielles, les produits de sciage et les fruits et plantes à boissons, ces derniers représentant un courant commercial régulier.

Les achats de coton sont devenus très modestes, en raison de l'approvisionnement des entreprises françaises depuis d'autres pays, nos importations de céréales et plantes industrielles ont baissé de 65 %. Les achats d'huiles dérivées du coton augmentent par contre de 30 %, mais le bois de teck enregistre un recul de 20 %.

La France est de loin le premier investisseur au Bénin. Les principales filiales françaises sont présentes dans le secteur des travaux publics, du transport/transit, de l'hôtellerie, du contrôle des importations, des assurances, de la distribution d'équipements industriels, de l'automobile, de la pharmacie et des études d'ingénierie. Dans le secteur bancaire, deux établissements locaux ont des participations d'actionnaires français (Bank of Africa et Financial Bank).

A côté des filiales d'entreprises françaises, on trouve au Bénin de nombreuses sociétés appartenant à des ressortissants français dans tous les secteurs. On notera la présence d'une forte communauté libanaise possédant la double nationalité, qui détient des entreprises dans des secteurs tels le commerce et la distribution où la France n'est pas présente.

Les entreprises françaises ont profité du mouvement de libéralisation entrepris en 1988 pour se positionner au Bénin. Elles ont participé aux privatisations dans le secteur de la production de ciment, de la manutention portuaire, et sont devenues opérateurs de la société nationale des boissons, de la société des ciments d'Onigbolo, des stations services de

la Sonacop et, minoritairement, de la société nationale de commercialisation des produits pétroliers.

Trois dossiers importants sont à l'ordre du jour, concernant la privatisation de la société d'égrenage de coton, de l'eau et de l'électricité, ainsi que des télécommunications. Au delà de ces trois entreprises, d'autres sociétés d'importance dans la vie économique du pays restent à privatiser, et notamment le chemin de fer, le Port autonome de Cotonou, l'aéroport de Cotonou, des hôtels, l'Office national du bois et la Continental Bank.

La France est traditionnellement le premier bailleur de fonds du Bénin, avec une aide moyenne de 350 millions de FF/an (53,35 millions d'Euros) entre 1990 et 1995, et de 175 millions de FF (26,67 millions d'Euros) par la suite ; cette diminution s'explique par l'interruption du programme des aides budgétaires, ainsi que par le retard des réformes structurelles touchant les sociétés d'Etat (opérations prévues avec la participation de l'Agence Française de Développement (AFD)).

Les principales priorités de coopération bilatérale sont la consolidation de l'Etat de droit, les secteurs sociaux (éducation, santé), les infrastructures et le secteur productif (AFD), l'intégration régionale, la Francophonie et le développement de proximité.

En conclusion, le Bénin a beaucoup d'atouts, en particulier sa stabilité politique et sa transition démocratique réussie ; on ajoutera que le pays a réussi à stopper le mouvement de désertification des campagnes, par la modernisation du réseau routier, les infrastructures et le maintien de structures de santé dans tous le pays. Il possède de grandes potentialités inexploitées, par exemple dans le domaine du tourisme, où le manque d'infrastructures est flagrant. Son cadre législatif et réglementaire est très favorable aux investissements et une véritable politique de promotion des investissements est en œuvre. La donnée de la corruption demeure, mais la lutte contre ce phénomène est réelle. Des privatisations vont intervenir prochainement dans plusieurs secteurs, et il faut espérer que les entreprises françaises seront présentes.

2) Le Gabon : un lourd endettement malgré la rente pétrolière

a) Une économie basée sur le secteur pétrolier, qui ne s'est pas diversifiée

Grâce à sa production pétrolière le Gabon occupait jusqu'en 2001 le premier rang en Afrique au titre du PNB par habitant (celui-ci est de 3 770 USD en 2002). Cette rente a permis au Gabon d'atteindre tôt un

niveau de développement sensiblement supérieur au reste de la région, avec des équipements collectifs efficaces. Seul le réseau routier, handicapé par la géographie et les conditions climatiques, est resté très en deçà des besoins. Les crises cycliques de trésorerie de l'Etat n'ont pas permis d'assurer l'entretien et l'utilisation efficace de ces infrastructures, maintenant souvent en mauvais état.

Cependant les performances sociales (santé, éducation) restent très en retrait par rapport aux revenus du pays, avec seulement le 117^{ème} rang sur 173 pays selon l'indicateur du développement humain (IDH) pour 2002.

L'économie gabonaise reste très dépendante du secteur pétrolier (41 % du PIB en 2002, 80 % des exportations et 51 % des recettes de l'Etat). Cette richesse naturelle a malheureusement conduit à quelques erreurs comme par exemple l'entretien d'une fonction publique hypertrophiée qui englobe 25 % de la population active et l'abandon total de l'agriculture.

L'épuisement progressif des réserves connues entraîne la diminution de la production : après avoir culminé à 18,5Mt en 1997, elle n'était plus que de 12,5 M t en 2002, et passerait en dessous de 10 M t en 2006. Une inversion de cette tendance ne pourrait provenir que de découvertes en offshore très profond, peu probables à court terme et qui nécessiteraient un délai minimum de cinq ans avant toute production. La loi gabonaise du 16 juillet 1998 a créé un fonds de réserve pour les générations futures qui n'a cependant été abondé qu'en 2002, mais est utilisé au remboursement des arriérés de dette extérieure.

L'économie s'est peu diversifiée, l'exiguïté du marché et les coûts salariaux expliquant la faiblesse de l'industrie de transformation et de l'agriculture. L'exploitation forestière, la première transformation du bois et l'extraction du manganèse sont, très loin derrière le pétrole (40 du PIB et 62 % des recettes budgétaires sur les cinq dernières années), les seuls autres moteurs significatifs de l'économie, qui ne pourront pallier la baisse de la production pétrolière qui se manifeste depuis 1997, avec l'épuisement progressif des réserves connues.

Grâce à l'exportation du pétrole, le commerce extérieur gabonais est fortement excédentaire.

b) Un lourd endettement malgré la rente pétrolière

La situation des finances publiques du pays n'est pas bonne. **La dette extérieure gabonaise s'élevait au 31 décembre 2002 à 3,2 milliards d'euros**, dont 2,2 milliards d'euros au titre de rééchelonnements du Club de

Paris. Une dette de 1,5 milliard d'euros est due à la France. Elle s'explique en partie par le lourd investissement qu'a représenté la construction du chemin de fer Transgabonais, essentiel pour le développement régional.

La France est le premier créancier avec un encours public représentant 47 % de la dette extérieure totale gabonaise. Les arriérés envers la France atteignent en 2003 225 millions d'euros dont 104 millions à l'égard de la Banque de France et 96 millions envers la Coface ; le Gabon a cependant réglé l'essentiel de ses arriérés vis-à-vis de l'AFD afin d'éviter le blocage des crédits en cours de mobilisation.

En 2001, plus de 40 % des recettes budgétaires avaient été consacrées au règlement des échéances de la dette extérieure. En conséquence, **la lourdeur de la dette a pour effet de paralyser toute possibilité d'investissement nouveau pour le pays.** En 2002, le gouvernement a inversé cette politique et a presque cessé ses remboursements extérieurs. Les remboursements des prêts de la Banque africaine de développement, qui conditionnent la poursuite de projets en cours n'ont pas été réguliers, obligeant la BAD à interrompre plusieurs fois ses versements. Les échéances dues à l'AFD ont été versées avec retard, ce qui a permis de poursuivre les programmes en cours. Fin 2002, les arriérés extérieurs atteignent, pour un encours de 1 805 milliards de FCFA, 260 milliards FCFA (dont 131 dus à la France au titre des dettes rééchelonnées).

Les recettes budgétaires baissent progressivement passant de 1290 milliards FCFA en 2000, à 989 milliards en 2003, soit une baisse de 23 % en 2 ans. Malgré le maintien relatif de la production pétrolière et des cours du baril, le budget 2003 prévoit une baisse des recettes pétrolières de 12 % à 448 milliards FCFA, après une chute de 30 % en 2002, que ne peut compenser la progression des recettes « hors pétrole » (une progression de 16 % inscrite au budget 2002 mais de 2 % seulement pour 2003).

Les dépenses budgétaires diminuent peu, passant de 786 milliards de FCFA en 2000 à 765 milliards en 2003. Le gouvernement a annoncé un coup d'arrêt en 2003 aux dépenses extra-budgétaires.

La poursuite des réformes structurelles est particulièrement suivie par le FMI. Engagé depuis 1996, le programme de privatisation, qui devrait permettre le transfert au secteur privé du coût de l'amélioration des infrastructures, n'a abouti que pour quatre entreprises importantes. Le gouvernement prévoit de se désengager d'une soixantaine de sociétés dont il détient des participations minoritaires. Les autres réformes concernent la modernisation du suivi budgétaire, l'adoption d'une loi contre l'enrichissement illicite et le code des marchés publics.

Le Gabon a effectué une demande de rééchelonnement ou de remise de la dette, au moyen d'un accord triennal avec le FMI, et un 9^{ème} accord en Club de Paris. Il semblerait aujourd'hui qu'un accord stand by, plus court, pourrait être obtenu du FMI en janvier 2004, pour un passage en Club de Paris dans les semaines qui suivront. Un accord sur une durée plus longue, destiné à accompagner les efforts de reconversion de l'économie – qui restent encore à lancer – pourrait suivre en 2005.

Le statut de Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (PRITS) du Gabon interdisait jusqu'au sommet d'Evian qu'il puisse bénéficier d'une annulation significative de sa dette bilatérale. Une éventuelle remise partielle de la dette gabonaise ne pourrait sans doute pas se faire au prochain Club de Paris, puisque la doctrine décidée au sommet du G8 à Evian veut que le Club base une telle décision sur un « historique de performances ». Cette procédure implique en effet une forme de surveillance de la gestion budgétaire nationale pendant un certain délai.

La France a procédé en 2003 à l'annulation de 55 millions d'euros de dettes gabonaises, au titre du Fonds de Conversion de Créances, dit de Libreville : il s'agissait en fait de l'application d'un accord datant de 1992, et visant exclusivement l'annulation de dettes d'aide publique au développement.

c) Des relations bilatérales à un très bon niveau

La présence française, souvent ancienne, est significative dans tous les secteurs de l'économie. Le Gabon occupe ainsi le deuxième rang africain en terme de stock d'investissements directs français, et le troisième en terme de flux.

Au plan commercial, et grâce à cette présence, la France est de très loin le premier fournisseur du Gabon. Cependant, cette position s'érode un peu, car notre présence commerciale a diminué de 46% à 39% au cours des trois dernières années. Le niveau de des achats français (bois, pétrole, manganèse), moins stable, place notre pays, selon les années, au deuxième ou au troisième rang des clients du Gabon, très loin derrière les Etats-Unis qui achètent le pétrole pour alimenter les raffineries de la côte Est.

Si les volumes concernés sont réduits, ils sont plus significatifs en tenant compte de la taille du pays : rapportés à la population (1,2 million d'habitants), nos échanges avec le Gabon sont environ 10 fois supérieurs à ceux réalisés avec le Cameroun ou avec l'ensemble de la Zone Franc.

La France, avec 1 164 millions d'euros, occupe à fin 2001 **une place prépondérante (60 %) dans le stock d'investissements directs**

étrangers (IDE) au Gabon. Ce pays se situe au 26^{ème} rang au monde pour le stock d'investissements français, et le second en Afrique juste derrière le Maroc, loin devant les autres pays d'Afrique subsaharienne.

Les entreprises françaises sont présentes au Gabon dans tous les secteurs d'activités avec notamment TotalFinaElf, Comilog (filiale d'Eramet) exploitant le manganèse, des représentants de Vinci et de Bouygues dans le BTP, Crédit Lyonnais et BNP Paribas, Veolia qui contrôle depuis 1997 la Société d'Energie et d'Eau du Gabon, et de nombreuses sociétés de taille variable spécialisées dans l'exploitation forestière et la transformation du bois. Ce secteur du bois est très porteur, si les capacités de transformation sur place se développent pour éviter que la transformation ne soit effectuée dans le pays importateur – la Chine, par exemple – et si l'Etat ne taxe pas trop lourdement les activités de ce secteur, ce qui serait très contreproductif.

Le Gabon accueille cependant de plus en plus d'investisseurs d'autres nationalités, souvent aidés par des financements bilatéraux de certains pays (Chine, Japon, Autriche...). Le mouvement des privatisations favorise aussi cette évolution, et celles de Gabon Télécom ou des ports (OPRAG) seront à ce titre un enjeu réel.

On soulignera d'ailleurs que sur six privatisations majeures déjà décidées, seules celles de la SEEG (eau et électricité) et de la Société Sucrière du Haut-Ogooué se sont conclues au bénéfice d'entreprises françaises, les autres servant de vecteur à la pénétration d'autres pays européens.

En conclusion, on insistera sur le fait que le Gabon se trouve actuellement dans une situation difficile, et il apparaît que son statut de pays à revenu intermédiaire devient à ce moment un handicap quant aux perspectives de sortie. Faut-il l'assimiler pour autant à la catégorie des pays pauvres très endettés ? Cela serait peu compréhensible étant donné que son économie s'appuie encore sur des revenus pétroliers importants, même s'ils sont fluctuants.

Néanmoins, il est souhaitable qu'une solution soit trouvée, afin que le pays soit éligible aux dispositifs préférentiels, allègements de dette, financements et soutiens existants. Il appartiendra certainement à la France, principal bailleur de fonds, de contribuer à améliorer la situation pour préserver l'avenir.

Il serait cependant inconcevable qu'une remise ou qu'un rééchelonnement de la dette intervienne sans la contrepartie d'une série d'engagements qui seraient pris par le Gabon, sur le modèle des

engagements pris par les Pays pauvres très endettés (PPTE) dans le cadre de l'initiative qui leur est destinée, déjà mentionnée à propos du Bénin. Ces derniers pays continuent en effet à fournir un effort de remboursement, les fonds étant ultérieurement investis dans des projets dans différents secteurs. Ces projets, visant à réduire la pauvreté, sont élaborés par le gouvernement du pays bénéficiaire, mais en partenariat avec les bailleurs de fonds et la société civile.

Une telle issue serait positive. Néanmoins, l'initiative PPTE est multilatérale : elle est mise en œuvre par le FMI et la Banque mondiale. Or ces deux organisations n'ont pas encore fait connaître leur position. A défaut, ou en attendant, la France pourrait mettre en œuvre un contrat désendettement/développement (C2D), habituellement prévu pour les PPTE, et qui permet l'annulation de dette et la contractualisation de projets en faveur de ces pays. Il s'agit d'un processus dans lequel le montant de l'annulation de dette n'est déterminé qu'en fin de processus. L'adaptation de ce contrat à la situation du Gabon pourrait être aussi une solution.

Le tableau décrit par votre Rapporteur reste assez pessimiste.

Une note plus optimiste pourrait être apportée par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dans son rapport 2003 sur l'investissement dans le monde. Celle-ci prévoit la reprise des investissements en Afrique à partir de cette année, encouragée par trois facteurs : l'intensification de la prospection des ressources naturelles, la promotion du libre-échange aux niveaux régional et inter-régional et les programmes de privatisation. Cependant, ces nouveaux investissements semblent en majorité toujours liés à l'exploitation de gisements pétroliers, sauf pour ce qui concerne les privatisations attendues de grandes entreprises en Afrique du Sud, au Nigeria et également au Maroc.

L'appui à l'organisation et l'intégration régionale doit se poursuivre, sur le modèle de l'appui apporté par la France et l'Union européenne à la CEMAC. Il est évident que les responsables politiques sont encore insuffisamment impliqués dans ces processus. Crainte de l'hégémonie d'un pays sur l'autre, structures de transports insuffisantes : les raisons sont multiples. Les institutions régionales, ainsi par exemple la CEEAC qui regroupe onze pays d'Afrique centrale, jouent plutôt le rôle d'enceinte de concertation à caractère politique et de sécurité. Ceci est positif mais insuffisant : la dynamique économique et commerciale doit jouer. La faiblesse des échanges du Gabon au sein de la CEMAC - quelque 3% du total des échanges - est révélatrice de ce retard ; pourtant, du fait de son marché intérieur limité (seulement 1,3 million d'habitants), le Gabon a tout intérêt à une plus forte insertion régionale. On notera que le siège de la CEEAC se trouve à Libreville.

La diversification de l'économie est souhaitable, pourtant, il arrive que les tentatives de diversification échouent (c'est l'exemple de l'exploitation du palmier à huile au Bénin). La progression de la diversification est l'un des éléments importants à l'observation du FMI pour ce qui concerne l'économie gabonaise, mais il faut reconnaître que les vecteurs de la diversification sont peu nombreux : transformation du bois (encore faible par rapport à la production), tourisme, pêche, agroalimentaire. Le développement de ces secteurs exige en tout cas une évolution du cadre général : accès des entreprises aux financements, expansion du crédit bancaire au secteur privé, amélioration des infrastructures de base, lutte contre les obstacles à l'investissement, et, aussi, meilleur fonctionnement de la justice avec une meilleure formation des juges. Cette dernière observation vaut aussi pour le Bénin, où la magistrature est encore insuffisamment formée au droit des affaires.

Par ailleurs, il serait souhaitable de signer un accord bilatéral de protection des investissements avec le Gabon, ce qui a été évoqué mais non concrétisé : un tel accord faciliterait l'investissement pour des sociétés peu familiarisées avec ce pays. La question peut d'ailleurs être évoquée de façon plus générale : la France n'est pas encore liée par des accords de protection de l'investissement aux pays de la zone franc. Cette lacune pourrait être comblée par la signature d'un accord au niveau de la région, et donc sous l'égide de la CEMAC.

Enfin, on regrettera que la convention fiscale bilatérale signée en 1995 pour mettre à jour la convention de 1968 aujourd'hui en vigueur, n'ait pas encore été ratifiée par le Sénat gabonais.

CONCLUSION

Les crédits du commerce extérieur reflètent les efforts de rigueur nécessaires ; votre Rapporteur espère qu'ils seront suffisants pour appuyer la priorité de relance et de dynamisation du commerce extérieur français décidée par le Gouvernement, en direction des zones de croissance en particulier comme l'Asie ou les pays d'Europe centrale et orientale. Votre Rapporteur a approuvé l'établissement de la liste de 25 « pays cibles » pour cette action de relance.

Il juge toutefois nécessaire d'ajouter à cette liste, éventuellement en liste annexe, les pays d'Afrique francophone où notre pays est encore en situation d'excédent commercial. Il souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que d'autres pays développent leur présence, notamment à la faveur des privatisations menées par plusieurs gouvernements, ce qui constitue un élément positif, mais si la France ne maintient pas ses efforts et n'accorde pas une attention suffisante à cette zone, sa place et son influence viendraient à y diminuer assez rapidement.

Il suffit de se rappeler que l'excédent français avec l'Afrique a été réduit de moitié, entre la fin 2002 et la fin du premier semestre 2003, tombant à 1 milliard seulement.

La mise en place de l'agence Ubifrance devrait donner plus d'efficacité aux actions de promotion des entreprises françaises intervenant sur le marché international. L'objectif d'accroître la présence des entreprises dans les manifestations commerciales à l'étranger est aussi approprié, et le soutien accru pour la participation des entreprises aux salons internationaux doit être approuvé.

Néanmoins, votre Rapporteur souhaiterait qu'une réflexion soit conduite sur **le regroupement des CCI afin de leur donner une dimension suffisante pour leurs interventions au plan international.** UBIFRANCE pourrait jouer un rôle d'incitateur dans ce processus et labelliserait les chambres de commerce avec lesquelles des actions peuvent être engagées. Une telle démarche de labellisation pourrait être entreprise pour les syndicats professionnels.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 4 novembre 2003, la Commission des affaires étrangères a examiné pour avis les crédits du Commerce extérieur pour 2003.

Le Rapporteur a présenté deux propositions :

Constatant que la liste des vingt-cinq pays « cibles » passait sous silence l'Afrique, mis à part les deux extrêmes que sont les trois pays du Maghreb, d'une part, et l'Afrique du Sud, d'autre part, le Rapporteur a demandé que soit ajoutée à cette liste, éventuellement en liste annexe, les pays d'Afrique francophone où notre pays est en situation d'excédent commercial. En effet, il a estimé que si la France ne maintenait pas ses efforts et n'accordait pas une attention suffisante à cette zone, sa place et son influence viendraient à y diminuer assez rapidement.

Par ailleurs, ayant comparé les modalités d'exercice des compétences régionales en matière de commerce extérieur chez nos principaux concurrents en Europe, il a jugé nécessaire un regroupement des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) afin qu'elles atteignent une dimension suffisante leur conférant une crédibilité dans les actions à mener au plan international. Il a estimé que Ubifrance, structure privée remplissant des missions de service public, pourrait jouer le rôle d'incitateur et pourrait labelliser les chambres de commerce avec lesquelles des actions pourraient être engagées. De la même façon, Ubifrance pourrait être chargée de la labellisation des syndicats professionnels les plus représentatifs et pouvant, de ce fait, être réellement opérationnels.

Sous réserve de ces deux observations, le Rapporteur a proposé de donner un avis favorable aux crédits du Commerce extérieur.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Commerce extérieur pour 2004.*

ANNEXE 1

ANNEXE 2

ANNEXE 3

Source : Douane

ANNEXE 4

Les 10 meilleures performances en termes de flux d'investissements
au cours des 5 dernières années

Les 10 meilleures performances en termes de flux d'investissements au cours des 5 dernières années

IDE à l'étranger	1997 (milliards de \$)	2001 (milliards de \$)	Part 2001	2001/ 1997	IDE reçus	1997 (milliards de \$)	2001 (milliards de \$)	Part 2001	2001/ 1997
UEBL	7,3	86,1	12,6%	1086,8%	Macédoine	0,0	0,4	0,1%	2860,0%
Maroc	0,0	0,1	0,0%	966,7%	Mozambique	0,1	0,5	0,1%	661,9%
Chypre	0,0	0,2	0,0%	563,6%	UEBL	12,0	73,6	9,9%	513,7%
Irlande	1,0	5,4	0,8%	436,3%	Soudan	0,1	0,6	0,1%	478,8%
Lettonie	0,0	0,0	0,0%	400,0%	Guatemala	0,1	0,5	0,1%	442,9%
Bahreïn	0,0	0,2	0,0%	350,0%	Angola	0,4	2,1	0,3%	421,9%
Slovénie	0,0	0,1	0,0%	340,0%	St-Kitts-Nevis	0,0	0,1	0,0%	383,3%
Portugal	2,2	7,9	1,2%	260,1%	Pays-Bas	11,0	51,1	6,9%	363,6%
Rép. tchèque	0,0	0,1	0,0%	244,4%	El Salvador	0,1	0,3	0,0%	345,0%
Chine	2,6	6,9	1,0%	168,6%	Albanie	0,0	0,2	0,0%	331,3%
Monde	443,6	683,9	100,0%	54,2%	Monde	465,6	745,2	100,0%	60,1%

Source Chelem (CEPII)

En termes agrégés, la croissance des investissements a été plus soutenue que la progression des échanges. Ces deux catégories d'échanges ne sont du reste pas disjointes (substitution de la production locale aux exportations), mais corrélées entre elles : ainsi, la croissance des échanges commerciaux de l'Irlande, de la Chine, du Mexique et de la République tchèque, a été stimulée au cours des dernières années par des montants élevés d'investissements directs. Outre ces quatre pays, au cours des cinq dernières années, les investissements réalisés par l'UEBL (Belgique-Luxembourg) à l'étranger, qui représentent près de 13% des investissements mondiaux, ont affiché la croissance la plus élevée (ces investissements reflètent toutefois en grande partie des flux de trésorerie). Parallèlement, en termes d'accueil des investissements directs, outre le Benelux, les plus forts taux de croissance relèvent le plus souvent de « petits » pays, dont le poids dans les investissements mondiaux est marginal.

Avis n° 1113 tome VI de M. Jean-Paul Bacquet au nom de la commission des affaires étrangères sur les crédits du commerce extérieur du budget de l'économie, des finances et de l'industrie du projet de loi de finances pour 2004