

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 15

ÉCONOMIE, FINANCES et INDUSTRIE :

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. CAMILLE de ROCCA SERRA

Député

SOMMAIRE

	Pages
LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2004	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : UN « EXCEDENT COMMERCIAL DE CRISE » DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL INSTABLE	11
I.- UN CONTEXTE MONDIAL INSTABLE	11
A.- L'EVOLUTION INCERTAINE DES ECHANGES MONDIAUX	11
1.- Une progression inégale et heurtée en 2002	11
2.- Des perspectives incertaines pour 2003	14
B.- LE BLOCAGE DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES	15
1.- Le cycle de Doha	15
<i>a) La poursuite d'une libéralisation maîtrisée</i>	16
<i>b) La promotion du développement</i>	17
<i>c) L'approfondissement des règles multilatérales</i>	18
<i>d) L'amélioration des règles de fonctionnement de l'OMC</i>	18
2.- Des résultats décevants.....	19
<i>a) Le développement</i>	20
<i>b) L'accès aux marchés</i>	21
<i>c) L'évolution des règles</i>	21
<i>d) Les « sujets de Singapour » (investissement, concurrence, facilitation des échanges et transparence des marchés publics)</i>	22
<i>e) L'environnement</i>	22
<i>f) La réforme du mécanisme de règlement des différends</i>	22
II.- LA CONTRACTION DES ECHANGES FRANÇAIS	22
A.- LA COMPETITIVITE DE LA FRANCE	22
B.- L'EXCEDENT COMMERCIAL FRANÇAIS	24
C.- L'EXCEDENT DE LA BALANCE DES TRANSACTIONS COURANTES.....	25

D.– L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SECTEURS.....	26
1.– Le secteur agro-alimentaire.....	27
2.– Les échanges industriels.....	29
3.– La facture énergétique.....	31
4.– Les services.....	32
E.– L'ORIENTATION GEOGRAPHIQUE DES ECHANGES.....	33
CHAPITRE II : UN SYSTEME PUBLIC DE SOUTIEN A L'EXPORTATION EN MUTATION.....	37
I.– LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR POUR 2004 : UNE PRESENTATION AMELIOREE ET UN FINANCEMENT DES PRIORITES ASSURE.....	37
A.– UNE PRESENTATION DES CREDITS QUI TENDE DE S'INSCRIRE DANS LA LOGIQUE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	37
1.– Le nouvel agrégat « Réseau international du Minefi – Relations économiques extérieures ».....	37
2.– Les changements de nomenclature.....	39
3.– Les exigences posées par la loi organique relative aux lois de finances.....	39
B.– DES CREDITS EN LEGERE PROGRESSION POUR 2004.....	42
1.– La gestion des crédits en 2002 et 2003.....	42
a) <i>L'exécution en 2002</i>	42
b) <i>L'exécution en 2003</i>	44
2.– Un budget recentré.....	44
a) <i>Les dépenses de personnel et de fonctionnement</i>	46
b) <i>Les subventions aux organismes d'appui au commerce extérieur</i>	46
c) <i>Les crédits d'investissement immobilier</i>	47
d) <i>Les crédits des contrats de plan État-région et du FASEP</i>	47
II.– POUR UNE POLITIQUE DE PROMOTION DU COMMERCE EXTERIEUR PLUS EFFICACE	48
A.– DES PRIORITES REDEFINIES.....	48
1.– Le soutien aux PME.....	49
2.– Une politique ciblée sur 25 pays.....	50
3.– Des outils renouvelés.....	51
a) <i>Les foires et salons</i>	51
b) <i>Le volontariat international en entreprise</i>	53

B.– LA MODERNISATION DU RESEAU DE L'EXPANSION ECONOMIQUE	54
1.– La démarche de performance de la DREE	54
a) <i>Le contrat de performance</i>	54
b) <i>La démarche qualité</i>	57
2.– La rationalisation du réseau d'expansion économique	59
3.– Les perspectives ouvertes par la décentralisation	60
C.– LA REFORME DU DISPOSITIF DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTERIEUR	61
1.– La nouvelle agence Ubifrance	61
2.– Le développement des partenariats.....	63
a) <i>Le rapprochement avec le réseau des chambres de commerce et d'industrie</i>	63
b) <i>La recherche de complémentarité avec les conseillers du commerce extérieur et les fédérations professionnelles</i>	64
D.– LES PROCEDURES DE SOUTIEN FINANCIER.....	66
1.– Les procédures gérées par Natexis	66
a) <i>La procédure de stabilisation des taux d'intérêt</i>	66
b) <i>La gestion des prêts et dons aux États étrangers</i>	67
2.– Les aides financières à l'exportation proposées par la Coface	67
a) <i>L'assurance-crédit à court et moyen termes</i>	68
b) <i>La garantie de change</i>	69
c) <i>La garantie des investissements</i>	70
d) <i>L'assurance-prospection</i>	70
3.– Le bilan contrasté des procédures du FASEP	72
a) <i>Le FASEP-Études</i>	72
b) <i>Le FASEP-Garantie</i>	73
EXAMEN EN COMMISSION	75

LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2004

- Les crédits du commerce extérieur inscrits au budget du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'élèvent à 249,94 millions d'euros en crédits de paiement, en augmentation de 2,45 % par rapport au budget voté en 2003. À périmètre constant, les crédits du commerce extérieur s'élèvent à 247,65 millions d'euros, ce qui représente une progression de 1,51 % par rapport à 2003.
- Le montant des autorisations de programme inscrites au projet de budget est de 20,6 millions d'euros, en diminution de 22 %.
- L'ensemble de l'effort financier consacré par l'État au commerce extérieur, y compris les crédits inscrits au budget des charges communes et au compte spécial du Trésor n° 903-07, s'établit à 435,94 millions d'euros.

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

À cette date, 69 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Les excédents commerciaux enregistrés par la France en 2002 (10 milliards d'euros) et au premier semestre 2003 (1,5 milliard d'euros) s'inscrivent dans un contexte de contraction des échanges. Or, le commerce extérieur constitue une source majeure de croissance et d'emplois. Par conséquent, si une reprise de l'économie mondiale est possible en 2004, le Gouvernement doit aider les entreprises françaises à en tirer profit au maximum. Une action efficace suppose de mieux informer et accompagner les 122.000 entreprises exportatrices mais également de susciter des vocations nouvelles, en particulier parmi les PME dont le potentiel de développement en matière d'exportation est élevé.

Dans cette perspective, le Gouvernement a engagé une réforme destinée à rendre le dispositif de soutien au commerce extérieur plus cohérent et lisible. Ainsi, la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'initiative économique crée un guichet unique pour l'internationalisation des entreprises : Ubifrance. Des objectifs ambitieux sont fixés à la nouvelle agence pour développer les actions de promotion collective à l'étranger et le dispositif du volontariat international en entreprise, outils plus particulièrement adaptés aux besoins des PME. En outre, le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoit le transfert des compétences des directions régionales du commerce extérieur vers les conseils régionaux. Cette réforme devrait permettre de mobiliser l'ensemble des partenaires du commerce extérieur en région (collectivités territoriales et agences de développement mais également réseaux consulaires, conseillers du commerce extérieur de la France et représentations des fédérations et groupements professionnels) autour de priorités qu'il convient d'articuler avec celles définies au niveau national. C'est notamment l'objet de la mise en place de la conférence de l'exportation. Ces réformes vont dans le bon sens.

Par ailleurs, la politique de rationalisation du fonctionnement de la DREE, fondée sur une meilleure gestion des procédures et une réorganisation du réseau de l'expansion économique, est poursuivie, de même que la démarche innovante en matière de qualité et de performance.

Les crédits du commerce extérieur pour 2004, qui s'élèvent à 249,94 millions d'euros, reflètent ces priorités. Des économies sont ainsi réalisées sur les dépenses de personnel et de fonctionnement de la DREE tandis que les dotations accordées aux organismes de soutien au commerce extérieur sont globalement stables. Ce sont principalement les crédits de paiement des titres V et VI qui progressent.

CHAPITRE PREMIER

UN « EXCEDENT COMMERCIAL DE CRISE » DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL INSTABLE

Si le solde commercial de la France est excédentaire en 2002 (10 milliards d'euros) et au premier semestre 2003 (1,5 milliard d'euros), il s'inscrit dans un contexte d'évolution heurtée du commerce international.

I.- UN CONTEXTE MONDIAL INSTABLE

Les deux dernières années ont été une période de grande fragilité de l'économie mondiale, marquant une rupture par rapport à la dernière décennie, caractérisée par une expansion sans précédent du commerce et des flux de capitaux à travers le monde.

A.- L'EVOLUTION INCERTAINE DES ECHANGES MONDIAUX

Après une reprise en demi-teinte des échanges internationaux en 2002, les incertitudes pesant sur l'évolution de l'économie mondiale ainsi que l'échec du sommet de Cancun risquent de peser sur les perspectives d'une reprise vigoureuse du commerce mondial en 2003.

1.- Une progression inégale et heurtée en 2002

Le commerce mondial a connu une croissance très modeste en 2002, de l'ordre de 3,3 %, nettement inférieure à sa tendance de long terme. Il s'agit néanmoins d'une reprise par rapport au mauvais résultat enregistré en 2001 où le commerce mondial en volume s'était contracté de 0,5 %, ce qui représentait sa plus mauvaise performance depuis vingt ans.

La progression du commerce mondial en 2002 est toutefois inégale et heurtée. En effet, la hausse globale du commerce, qui s'explique principalement par la fermeté de la demande aux États-Unis et dans les grandes économies d'Asie, dissimule la stagnation des échanges dans de nombreuses régions, dont l'Europe de l'Ouest. Mais surtout, le commerce mondial connaît une évolution heurtée : après avoir fortement rebondi au début de l'année 2002 sous l'effet de la forte augmentation des importations américaines, il a ralenti de manière continue jusqu'au premier trimestre 2003. Depuis le printemps dernier, il semble avoir redémarré dans le sillage de la reprise américaine et du rebond de l'économie japonaise.

Les tableaux suivants, qui présentent le commerce mondial des marchandises ainsi que les principaux exportateurs et importateurs mondiaux, montrent le ralentissement sensible du commerce en 2001 ainsi que sa reprise, inégale, en 2002.

COMMERCE MONDIAL DE MARCHANDISES

(en milliards de dollars)

	Exportations			Importations		
	Valeur	Variation annuelle (en %)		Valeur	Variation annuelle (en %)	
	2002	2001	2002	2002	2001	2002
Monde	6.240	- 4	+ 4	6.500	- 4	+ 3
Amérique du Nord	946	- 7	- 4	1.431	- 6	+ 2
Amérique latine	351	- 3	+ 1	355	- 2	- 7
Europe occidentale	2.648	-	+ 5	2.644	- 2	+ 4
Union européenne (15)	2.441	-	+ 5	2.438	- 2	+ 3
Économies en transition	309	+ 5	+ 8	297	+ 11	+ 10
Europe centrale/orientale	145	+ 12	+ 12	176	+ 9	+ 10
Fédération de Russie	107	- 2	+ 4	60	+ 20	+ 12
Afrique	139	- 6	+ 1	133	+ 2	+ 1
Moyen-Orient	236	- 7	- 2	183	+ 4	+ 2
Asie	1.610	- 9	+ 8	1.457	- 7	+ 6
Japon	416	- 16	+ 3	336	- 8	- 4
Chine	326	+ 7	+ 22	295	+ 8	+ 21
Autres (1)	618	- 13	+ 7	561	- 13	+ 6

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

Source : OMC

PRINCIPAUX EXPORTATEURS ET IMPORTATEURS MONDIAUX DE MARCHANDISES EN 2002

(en milliards de dollars)

Exportations	Valeur	Part	Variation annuelle (en %)	Importations	Valeur	Part	Variation annuelle (en %)
États-Unis	693,5	10,8	- 5	États-Unis	1.202,5	18,0	+ 2
Allemagne	612,2	9,5	+ 7	Allemagne	493,3	7,4	+ 1
Japon	416,0	6,5	+ 3	Royaume-Uni	339,8	5,1	+ 2
France	329,5	5,1	+ 2	Japon	336,4	5,0	- 4
Chine	325,6	5,1	+ 22	France	326,4	4,9	- 1
Royaume-Uni	275,9	4,3	+ 1	Chine	295,2	4,4	+ 21
Canada	252,5	3,9	- 3	Italie	241,1	3,6	+ 4
Italie	252,0	3,9	+ 5	Canada	227,6	3,4	-
Pays-Bas	243,4	3,8	+ 5	Pays-Bas	217,7	3,3	+ 4
Belgique	213,2	3,3	+ 12	Hong Kong, Chine	208,6	3,1	+ 3
				dont importations définitives (1)	24,7	0,4	- 21
Monde (2)	6.424,0	100,0	+ 4	Monde (2)	6.685,0	100	+ 3

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

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

Source : OMC

Le commerce mondial a repris en 2002 après le recul observé l'année précédente, puisqu'il a augmenté de 3,3 %, soit une progression plus rapide que celle de la production mondiale. Cette reprise est intervenue dans une conjoncture difficile, marquée par la faiblesse de la reprise économique mondiale, le repli très net des flux de capitaux, notamment des investissements directs étrangers, les amples fluctuations des taux de change, le durcissement des restrictions aux transactions commerciales internationales pour limiter les risques liés au terrorisme et les carences du gouvernement d'entreprise.

Le commerce mondial a globalement suivi l'évolution de l'activité des pays industrialisés. Ainsi, après un fort rebond mi-2002 (+ 2,8 % au deuxième trimestre 2002 en variation trimestrielle), les échanges internationaux ont progressé à un rythme de moins en moins soutenu (+ 1,7 % et + 1,4 % aux troisième et quatrième trimestres).

Toutefois, les résultats affichés dans ce domaine sont très différents selon les régions et les pays. La reprise de l'économie mondiale a été inégale, ainsi qu'en témoigne la différence très sensible des taux de croissance d'une région à l'autre.

CROISSANCE DU PIB EN 2002

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

(*) hors Japon

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

Les États-Unis, les économies avancées d'Asie de l'Est, la Chine et les économies en transition ont été le moteur du redressement de l'activité économique mondiale. La croissance américaine a en effet été relativement forte en 2002 (+ 2,4 %), soutenue essentiellement par la consommation publique et privée. L'accélération de l'activité, limitée à la Chine et à la Corée en 2001, s'est étendue à l'ensemble des pays asiatiques, qui ont enregistré une croissance de 6,2 %. L'Asie émergente a ainsi constitué le fer de lance de la croissance du monde émergent. Les pays en transition ont également connu une croissance économique vigoureuse (+ 3,4 %).

En revanche, l'Europe occidentale et le Japon ont enregistré une croissance faible (+ 1 % pour l'Union européenne) voire une stagnation (+ 0,1 % pour le Japon). Les principaux pays de la zone euro ont ainsi connu une reprise très molle en 2002. La demande intérieure est restée atone (+ 0,2 %) sur l'ensemble de l'année ; elle a diminué en Allemagne, principale économie de la région, et stagné dans plusieurs autres pays. L'investissement est demeuré particulièrement déprimé (- 2,7 %) et les stocks n'ont pas été reconstitués. Au Japon, l'économie a stagné, la consommation privée ne parvenant pas à compenser la baisse de l'investissement des entreprises et des exportations.

En Amérique latine, l'activité économique a reculé en 2002 : le PIB s'est contracté de 1,4 % après avoir stagné en 2001. Les crises qui ont touché l'Argentine et le Venezuela ont contribué au fort ralentissement de l'activité.

Les performances commerciales régionales ont reflété dans une large mesure les résultats de la croissance. Elles ont ainsi été solides dans les économies en transition et les pays en développement d'Asie, où les demandes interne et intra-régionale ont été particulièrement fortes. En outre, la Chine a enregistré une forte hausse de ses exportations à la suite de son adhésion à l'OMC. En Amérique du Nord, les importations ont repris (elles ont été particulièrement dynamiques au premier (+ 2,1 %) et deuxième trimestre (+ 5,1 %) et ont augmenté de 3 % sur l'ensemble de l'année) parallèlement au renforcement de la demande intérieure, tandis que les exportations ont diminué. Au total, les échanges extérieurs ont contribué à hauteur de 0,8 point à la croissance du PIB.

La stagnation du commerce s'est confirmée en Europe occidentale. Dans la zone euro, l'expansion des échanges est restée inférieure à la croissance du PIB. Les exportations exprimées en termes de volume n'ont quasiment pas progressé. La France, l'Allemagne et l'Espagne ont vu leurs importations diminuer ou stagner. En revanche, celles de plusieurs pays de la région plus petits, comme la Belgique, le Danemark, l'Irlande ou la Finlande, ont augmenté assez vigoureusement.

Les importations se sont fortement contractées en Amérique latine suite aux turbulences économiques qu'ont connu certains pays de la région. Les inquiétudes pesant sur l'Argentine, le Brésil et le Venezuela se sont traduites par une forte hausse 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.

2.- Des perspectives incertaines pour 2003

La tendance au ralentissement du développement des échanges se prolonge au premier semestre 2003 puisque la croissance du commerce mondial est estimée à 0,5 % en glissement sur un an et à 1,6 % en variation par rapport au deuxième semestre 2002. Toutefois, il semble qu'un point bas ait été atteint au premier trimestre 2003 (+ 0,5 %) en raison d'une forte contraction des importations américaines et d'un ralentissement marqué des importations japonaises. En effet, au premier trimestre 2003, les importations des États-Unis ont contribué négativement à la croissance du commerce mondial. 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, par conséquent, sur la consommation. Par ailleurs, l'épidémie de SRAS a commencé à avoir des répercussions sur les échanges sud asiatiques. La croissance économique a été faible aux États-Unis et au Japon.

Le commerce au sein de la zone euro est demeuré atone au premier trimestre 2003. Cette situation résulte notamment des contributions négatives de Allemagne et de l'Italie liées au ralentissement de leur demande intérieure. La croissance économique a été faible au Royaume-Uni et négative en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas.

En revanche, certains pays émergents, en particulier en Asie (Chine) et en Europe centrale et orientale, demeurent caractérisés par une activité soutenue, en raison d'une demande intérieure dynamique.

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 deuxième trimestre 2003.

Selon les prévisions du ministère, si la reprise des importations américaines (qui représentent un cinquième des importations mondiales) confirmait son effet d'entraînement sur le commerce mondial, ce dernier pourrait afficher des taux de croissance annuels de 4,8 % et 5,8 % en 2003 et 2004.

Toutefois, un certain nombre d'incertitudes pèsent sur les perspectives de croissance du commerce : la morosité persistante de l'économie mondiale, l'instabilité économique et politique au Moyen-Orient et l'impact inattendu du SRAS en Asie de l'Est.

S'agissant plus particulièrement de la zone euro, il demeure de nombreuses incertitudes sur la reprise des échanges en raison de la faiblesse de la croissance économique dans les principaux pays de la zone.

B.- LE BLOCAGE DES NEGOCIATIONS MULTILATERALES

Alors qu'un nouveau cycle de négociations multilatérales avait été lancé à Doha en 2001, les difficultés rencontrées lors de la réunion ministérielle de Cancun risquent de remettre en cause l'ensemble du processus.

1.- Le cycle de Doha

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

Le calendrier suivant a été fixé.

CALENDRIER DES NEGOCIATIONS DU CYCLE DU DEVELOPPEMENT

Dates	Echéances de négociation du cycle de Doha
2002	
30 juin	premières demandes d'engagements de libéralisation des services
30 juillet	accord sur la mise en œuvre et le traitement spécial et différencié
14 novembre	OMC - « mini-ministériel » - Sydney
30 décembre	accord sur l'accès au médicament nouvelle échéance pour l'accord sur le traitement spécial et différencié et la mise en œuvre
2003	
31 mars	adoption des modalités agricoles dépôt des offres services établissement du cadre de la négociation d'accès au marché non agricole
20-23 mai	négociations et adoption du réexamen du mécanisme de règlement des différends (session spéciale de l'ORD)
31 mai	adoption des modalités de négociation sur l'accès au marché non agricole
20-21 juin	OMC - « mini-ministériel » - Égypte
25 juillet	Conseil général de l'OMC (premier projet de déclaration ministérielle pour Cancun)
27-28 juillet	OMC - « mini-ministériel » - Montréal
10-14 septembre	5 ^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun
15 décembre	réunion du Conseil général de l'OMC
2004	
30 Mai	adoption du réexamen du mécanisme de règlement des différends
2005	
1 ^{er} janvier	conclusion des négociations de Doha

Source : DREE.

a) La poursuite d'une libéralisation maîtrisée

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

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

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

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

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

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

b) La promotion du développement

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

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

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

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

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

c) L'approfondissement des règles multilatérales

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

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

En matière de concurrence, la déclaration prévoit la négociation « *d'un cadre multilatéral destiné à améliorer la contribution de la politique de la concurrence au commerce international et au développement* », dont le lancement après la cinquième conférence ministérielle est décidé. L'objectif est en particulier de favoriser le renforcement des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement. Transparence, non-discrimination et équité au plan des procédures seront recherchées.

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

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

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

La cohérence du système commercial multilatéral requiert l'amélioration des disciplines et procédures applicables aux accords régionaux. Une négociation est engagée à cet effet.

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

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

2.- Des résultats décevants

À la suite des échecs par lesquels se sont soldées les 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 des 10 et 14 septembre 2003. La dynamique engagée lors de la réunion ministérielle de l'OCDE au mois d'avril 2003, fondée sur un rapprochement des négociateurs américain et européen, a été poursuivie au sommet du G8 d'Évian, dont le communiqué a confirmé la détermination des chefs d'État et de gouvernement à réaliser les ambitions du cycle de Doha en respectant son échéance de conclusion à la fin de l'année 2004 et demandé aux ministres du commerce extérieur d'élaborer un accord-cadre destiné à permettre de finaliser les négociations après Cancun. La démarche poursuivie a consisté à identifier quelques objectifs communs dans chacun des principaux thèmes de la négociation, élaborer un accord technique destiné à trouver des bases communes pour les ministres à Cancun et, enfin, conserver une implication forte du niveau politique dans le processus de négociation.

Cet effort a cependant été freiné par l'attentisme de nombreux membres de l'OMC, mécontents des résultats de l'accord de Luxembourg réformant la politique agricole commune, tandis que le G8 n'a pu dégager un soutien à la proposition française en faveur de l'Afrique et que les conflits commerciaux transatlantiques ont subsisté (notamment ceux relatifs aux OGM et au système fiscal des FSC-*Foreign Sales Corporations*). Dans ce climat général d'érosion de la confiance dans « le cycle du développement », certains pays en développement ont progressivement radicalisé leurs positions dans différents domaines de la négociation (agriculture, sujets de Singapour, traitement spécial et différencié et 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 ministérielle de Cancun n'a pu parvenir à l'adoption de l'accord-cadre souhaitable pour assurer une conclusion du cycle de Doha dans les délais fixés, soit avant le début de 2005. Elle a été conclue par son Président, le ministre mexicain des Affaires étrangères, M. Derbez, sur un constat de désaccord opposant un groupe de quatre-vingt-dix pays en développement, essentiellement issus du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique, ACP à certains pays, en particulier la Corée, à propos du lancement de négociations relatives aux quatre thèmes dits « de Singapour ». La conférence s'est donc achevée sur une déclaration minimaliste réaffirmant la détermination des membres à conclure positivement les négociations à la date convenue du 1^{er} janvier 2005. Une réunion du conseil général au niveau des hauts fonctionnaires devrait se tenir avant le 15 décembre 2003. La conférence a cependant consacré l'adhésion à l'OMC de deux pays : 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'a pas été remis en cause.

Le résultat de la conférence de Cancun traduit la profondeur du clivage entre les principaux groupes de pays de l'OMC. Aux pays du Nord, répartis entre tenants d'un libéralisme traditionnel (États-Unis, pays développés du groupe de Cairns) et d'un libéralisme ordonné autour de politiques communes (Union européenne, Norvège et Suisse) s'opposent 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, d'autre part, les autres pays en développement.

Alors que le blocage du cycle de Doha a pour conséquence la multiplication des accords bilatéraux entre pays, en particulier par les États-Unis, la principale hypothèque sur la poursuite du processus de négociations multilatérales concerne la capacité politique à relancer le processus global, en décidant de nouvelles échéances intermédiaires d'ici le 1^{er} janvier 2005.

Le premier bilan des négociations lancées en 2001 est le suivant.

a) Le développement

Une solution a été trouvée pour permettre l'accès aux médicaments des pays dépourvus de capacités manufacturières. La partie américaine, seule opposante au projet de compromis rédigé en décembre 2002, s'est ralliée à l'établissement d'un régime dérogatoire au droit des brevets. Une décision du Conseil général du 30 août 2003 a repris l'accord de décembre 2002, accompagné d'une déclaration interprétative du Président, présentant certaines garanties offertes aux industries (lutte contre les détournements, garanties d'usage humanitaire, et exclusion de certains pays du mécanisme).

S'agissant du traitement spécial et différencié, la méthode de négociation répartissant en trois « paniers » (perspective de compromis, négociations à poursuivre dans les comités spécialisés, sujets à abandonner) les demandes des PED aurait dû permettre de progresser. Plus d'une vingtaine de mesures, qui paraissaient proches de faire l'objet d'un accord, rencontrent toutefois encore l'opposition tactique de certains grands pays en développement, qui espèrent en améliorer le

contenu. Les discussions vont donc se poursuivre. En revanche, la situation reste bloquée en ce qui concerne les questions de « mise en œuvre », parmi lesquelles l'extension de la protection des indications géographiques à d'autres produits que les vins et spiritueux demandée par l'Union européenne.

Enfin, la question du coton, soulevée par la proposition de quatre pays africains demandant le démantèlement des subventions dans le secteur, a durci la position de nombreux pays en développement africains, soucieux d'obtenir une solution exemplaire pour ce dossier symbolique dans l'Afrique sub-saharienne.

b) L'accès aux marchés

S'agissant des produits industriels, les propositions initiales consistaient en une réduction des droits de douanes différenciée selon le niveau de départ des droits moyens et la possibilité de traiter certains secteurs à part. L'Union européenne et les États-Unis ont conjointement présenté des propositions alternatives afin de simplifier ces bases de négociation et de renforcer la réduction des droits de douane. Les discussions devraient reprendre sur la base des propositions initiales.

En matière agricole, la révision à mi-parcours de la politique agricole commune a permis à l'Union européenne d'aboutir à une proposition conjointe avec les États-Unis d'accord- cadre portant sur les modalités de négociation. Les pays en développement regroupés au sein du G 21 ayant exigé que leur projet alternatif soit pris en compte au même titre que le compromis euro-américain, un nouveau projet a finalement été présenté lors de la conférence de Cancun. Il n'a cependant pu faire l'objet de discussions approfondies du fait de l'interruption prématurée de la conférence.

La conférence de Cancun ne constituait pas une échéance de la négociation de libéralisation des services. Précisons néanmoins qu'une quarantaine d'offres de libéralisation, dont seize émanant de pays en développement, ont été remises. La qualité des offres est globalement insuffisante en raison du peu d'ouvertures supplémentaires proposées par la plupart des membres. L'Union européenne s'efforce désormais de valoriser son offre, notamment sa proposition de s'ouvrir davantage aux mouvements temporaires de personnes physiques, qui répond à une demande majeure des pays en développement.

c) L'évolution des règles

La négociation concernant les pratiques de dumping est encore à un stade préliminaire, les membres de l'OMC ayant simplement exprimé leur position sur les nouvelles règles susceptibles d'être adoptées. Dans le domaine des subventions, le principal enjeu concerne le secteur des pêcheries, où le Japon reste le principal opposant aux projets de renforcement des disciplines. Des négociations ont par ailleurs été engagées en 2002 dans l'enceinte de l'OCDE pour l'établissement de disciplines nouvelles concernant les subventions et les instruments de défense commerciale dans le secteur de l'acier ainsi que dans celui de la construction navale. La conférence de Cancun ne constituait pas une échéance dans ces différents domaines.

d) Les « sujets de Singapour » (investissement, concurrence, facilitation des échanges et transparence des marchés publics)

Après l'échec de Cancun, les antagonismes demeurent tant sur le fond que sur l'opportunité de développer des règles dans ces domaines. Seuls les sujets les moins conflictuels, c'est-à-dire la facilitation des échanges et la transparence des marchés publics, sont susceptibles de progresser aujourd'hui. Les pays en développement, soucieux de l'impact que l'adoption de nouvelles disciplines pourrait avoir sur l'autonomie de leurs politiques industrielles et de développement ainsi que leurs capacités institutionnelles, exigent des garanties de la part des pays développés.

e) L'environnement

La déclaration de Doha comporte trois sujets de négociation : l'articulation entre les normes environnementales et le « droit de l'OMC », les relations entre les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement et les organes de l'OMC et, enfin, la libéralisation des biens et services environnementaux.

L'échec de la conférence de Cancun a empêché l'avancée des négociations, en particulier celles portant sur le statut d'observateur et les échanges d'information entre secrétariats des accords multilatéraux et organes de l'OMC.

f) La réforme du mécanisme de règlement des différends

En mai dernier, il est apparu impossible de trouver un compromis entre les propositions européennes de clarification du mécanisme (qui portaient notamment sur la procédure de rétorsions et la professionnalisation des panels), les demandes américaines de renforcement de la transparence et du contrôle de la procédure par les parties et la position des pays en développement qui sollicitaient des avantages particuliers. Par conséquent, il a été décidé de reporter l'échéance de conclusion de la négociation au mois de mai 2004.

II.- LA CONTRACTION DES ECHANGES FRANÇAIS

Les excédents commerciaux enregistrés par la France en 2002 (10 milliards d'euros) et au premier semestre 2003 (1,5 milliard d'euros) s'inscrivent dans un contexte inquiétant de contraction des échanges. Si la diminution des échanges résulte en partie du climat économique mondial incertain et de l'appréciation de l'euro, elle conduit à s'interroger sur l'orientation sectorielle et géographique des exportations françaises.

A.- LA COMPETITIVITE DE LA FRANCE

La part de marché mondiale de la France dans les échanges de marchandises s'établit, selon l'OMC, à 5,1 % en 2002, en légère baisse par rapport à 2001. Elle s'inscrit en diminution par rapport au début de la décennie, période à laquelle elle se situait au dessus de 6 %, et se stabilise ainsi à un niveau bas, proche du niveau le plus bas des vingt dernières années (+4,8 % en 1983). Le tableau suivant met cette évolution en perspective avec celle caractérisant les principaux pays industrialisés.

PARTS DE MARCHÉ MONDIALES EN VALEUR

(en %)

Principaux pays	1992	1998	1999	2000	2001	2002
France	6,3	5,8	5,7	5,1	5,2	5,1
Allemagne	11,4	9,9	9,5	8,6	9,3	9,5
Royaume-Uni	5,0	5,0	4,8	4,4	4,4	4,3
Italie	4,7	4,5	4,1	3,7	3,9	3,9
États-Unis	11,9	12,4	12,1	12,1	11,8	10,8
Japon	9,0	7,1	7,4	7,5	6,5	6,5

Source : OMC.

Toutefois, ce phénomène d'érosion de la part de marché mondiale n'est pas propre à la France. Les parts de marché en valeur de l'ensemble des grands pays européens diminuent significativement depuis 1990. Bien que de manière moins prononcée, les États-Unis enregistrent également une baisse de leur part de marché mondiale.

La diminution tendancielle de la part de marché de la France, mais aussi de la plupart des pays industrialisés, résulte en grande partie de la part croissante des échanges mondiaux réalisés par les pays émergents qui reflète leur insertion progressive dans le commerce international. En outre, depuis le début des années 1990, la valorisation élevée du dollar a été défavorable à la part de marché de la France en valeur.

La France demeure, dans ce contexte, le quatrième exportateur mondial de marchandises.

Calculée par rapport aux exportations des principaux pays industrialisés, la part de marché de la France en volume, qui n'est donc pas affectée par la variation des prix des marchandises échangées, enregistre un léger tassement en 2002, engendré par la perte de compétitivité-prix à l'exportation. Elle s'élève néanmoins à 7,9 %, au-dessus du niveau moyen observé lors des dix dernières années.

La compétitivité de la France connaît une amélioration continue depuis dix ans. Ainsi, entre 1993 et 2003, la compétitivité-prix et la compétitivité-coût, par rapport aux pays de l'OCDE, ont progressé respectivement de 7,8 % et 22,1 % ⁽¹⁾.

Entre 1993 et 2000, la compétitivité-prix et, surtout, la compétitivité-coût se sont nettement améliorées (+ 14,4 % et + 29,1 % respectivement) dans un contexte de forte dépréciation nominale du taux de change de la France (- 7,6 %). Ces progrès reflètent largement les efforts de maîtrise des coûts des exportateurs français. Depuis le second semestre de l'année 2000, l'évolution de la compétitivité de la France est marquée par le mouvement d'appréciation de l'euro (+ 7,3 % en termes effectifs

(1) L'indicateur relatif à la compétitivité-prix à l'exportation des produits nationaux consiste à rapporter, dans une même monnaie, les prix d'exportation français dans un secteur donné aux prix des principaux concurrents dans ce secteur, sur les marchés tiers. Compte tenu de la disponibilité des statistiques de prix des échanges et de coûts sur le secteur des produits manufacturés, les indicateurs de compétitivité-prix et de compétitivité-coût ne concernent que les pays de l'OCDE.

nominal par rapport aux pays de l'OCDE), mouvement qui s'accroît depuis le début de l'année 2003. Il en résulte une dégradation tant de la compétitivité-prix (- 5,8 %) que de la compétitivité-coût (- 5,4 %), les différentiels favorables de prix et de coûts ne compensant que très partiellement les évolutions du change.

Au total, malgré le mouvement récent d'appréciation de l'euro, la compétitivité-prix à l'export et la compétitivité-coût se situent au premier semestre 2003 à un niveau supérieur respectivement de 2,4 % et 7,8 % à la moyenne sur la période 1993-2003. De manière plus globale, la compétitivité des produits français s'est améliorée tant vis-à-vis des pays industrialisés que des pays émergents lors de la dernière décennie.

Toutefois, il convient de veiller à ce que les gains accumulés pendant les dix dernières années ne soient pas annulés.

B.- L'EXCEDENT COMMERCIAL FRANÇAIS

En 2002, le solde des échanges de biens de la France a fortement progressé puisqu'il s'élève à près de 10 milliards d'euros, contre 2,9 milliards d'euros en 2001. Ce résultat s'inscrit toutefois dans un contexte de contraction nette des importations et, dans une moindre mesure, des exportations.

Après un premier semestre encourageant, l'évolution des flux du commerce extérieur s'est infléchie au cours de l'été et même dégradée au quatrième trimestre. Le rebond des échanges en début d'année avait profité d'une reprise de l'activité dans les pays de l'Union européenne. Toutefois, celle-ci s'est rapidement essoufflée en raison des incertitudes pesant sur l'existence d'une relance de l'économie américaine.

Les importations ont diminué de 3,5 % pour s'élever à 316 milliards d'euros. La baisse a principalement touché les achats de biens d'équipement (- 9,2 %), ce qui traduit la faiblesse de l'investissement productif des entreprises, mais également les biens intermédiaires (- 5,3 %) en raison de la faible croissance de l'activité. Les difficultés rencontrées par les secteurs de l'aéronautique et de la construction navale, grands consommateurs de produits intermédiaires importés, ont fortement contribué à la baisse des importations.

Le repli des exportations a été plus modéré (- 1,3 %). Ces dernières, qui se sont élevées à 326 milliards d'euros, ont progressé pendant les trois premiers trimestres avant de chuter en fin d'année. Principalement dirigées vers les partenaires européens, les exportations de la France ont, dans un premier temps, moins souffert de la contraction des demandes asiatique et américaine. Ce n'est qu'en fin d'année que le repli a été constaté, concomitamment au ralentissement de l'activité et des investissements dans l'ensemble des pays de la zone euro. Les résultats des ventes à l'étranger de biens d'équipement (- 6,9 %) et de biens intermédiaires (- 3,2 %) expliquent pour l'essentiel la baisse des exportations françaises.

L'évolution des échanges au premier semestre 2003 prolonge la tendance à la baisse observée depuis le début de l'année 2001. La contraction des échanges commerciaux de la France est liée d'une part à un environnement international peu favorable au développement du commerce mondial et, d'autre part, à la morosité de la conjoncture industrielle. Ainsi, au premier semestre 2003, la baisse des ventes (- 4,8 % par rapport au second semestre 2002) l'ayant emporté sur la baisse des importations (- 3 %), l'excédent commercial s'est réduit à 1,5 milliard d'euros, alors qu'il s'élevait à 4,6 milliards d'euros au second semestre 2002. Alors que les exportations ont pâti d'un sensible affaiblissement de la demande extérieure, les importations, faute d'une demande intérieure suffisamment robuste, ont également reculé.

Le fléchissement des échanges a été prononcé dans le secteur des biens d'équipement, affecté par l'atonie 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, secteurs relativement épargnés jusque là, a été plus modéré.

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

En 2002, l'excédent du compte des transactions courantes s'est établi à 27,5 milliards d'euros, soit 1,8 % du PIB, après 23,7 milliards d'euros (1,7 % du PIB) en 2001.

L'excédent des échanges de biens et services, qui a atteint 28,8 milliards d'euros (contre 23,8 milliards d'euros en 2001) témoigne des facultés d'adaptation des entreprises françaises dans un environnement incertain, marqué par les attentats du 11 septembre 2001 et par une troisième année consécutive de chute des marchés boursiers. Le repli des exportations de biens et services en valeur résulte principalement du ralentissement de la demande mondiale et des efforts de marge des exportateurs. La baisse des importations de biens et services (- 2,1 %) résulte de la contraction des stocks et du recul de l'investissement des entreprises résidentes.

Le fléchissement de l'excédent des revenus à 13,6 milliards d'euros, soit une diminution de près de 5 milliards d'euros par rapport à l'année précédente, doit être mis en parallèle avec la contraction du solde des revenus d'investissements, notamment due à la baisse des taux d'intérêt étrangers.

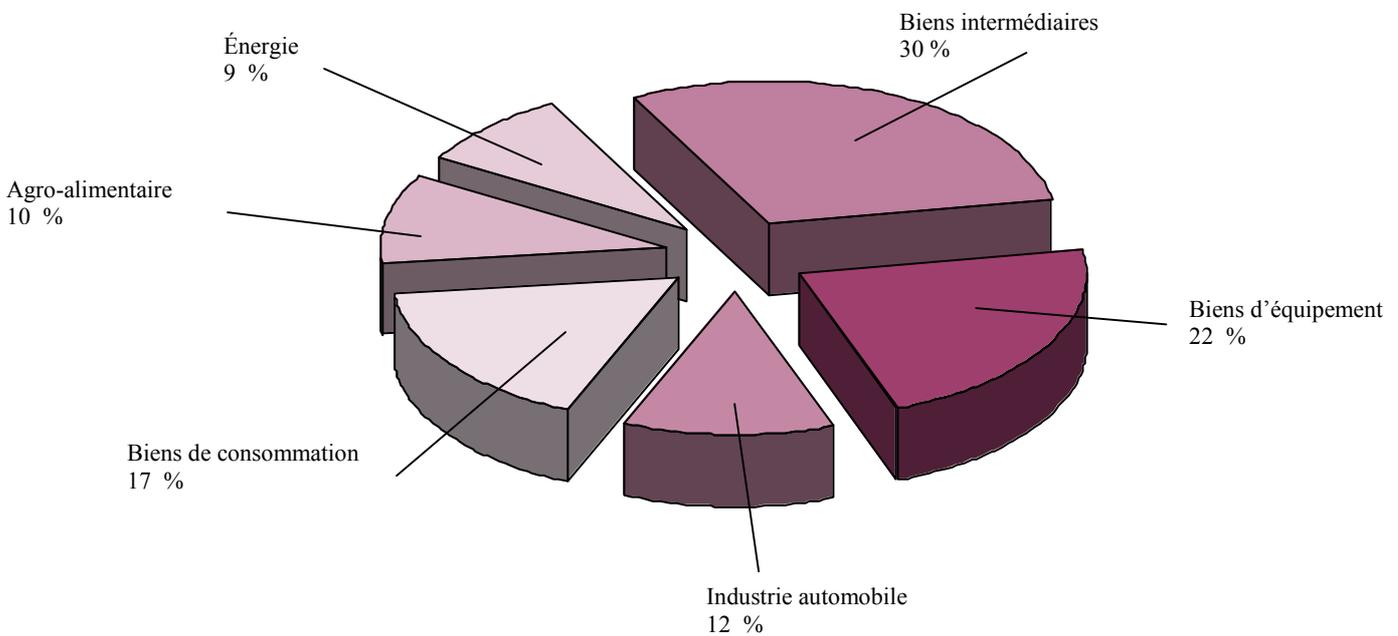
Après avoir progressé en 2001, le déficit des transferts courants s'est replié à 15 milliards d'euros (contre 16,6 milliards d'euros l'année précédente).

Au premier semestre 2003, l'excédent des transactions courantes s'est sensiblement dégradé, pour s'établir à 7,8 milliards d'euros (contre 14,1 milliards d'euros au premier semestre 2002). Cette baisse résulte de la détérioration du solde de biens et du solde des revenus. Les investissements directs français à l'étranger sont restés quasiment stables alors que les investissements étrangers en France se sont réduits.

D.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SECTEURS

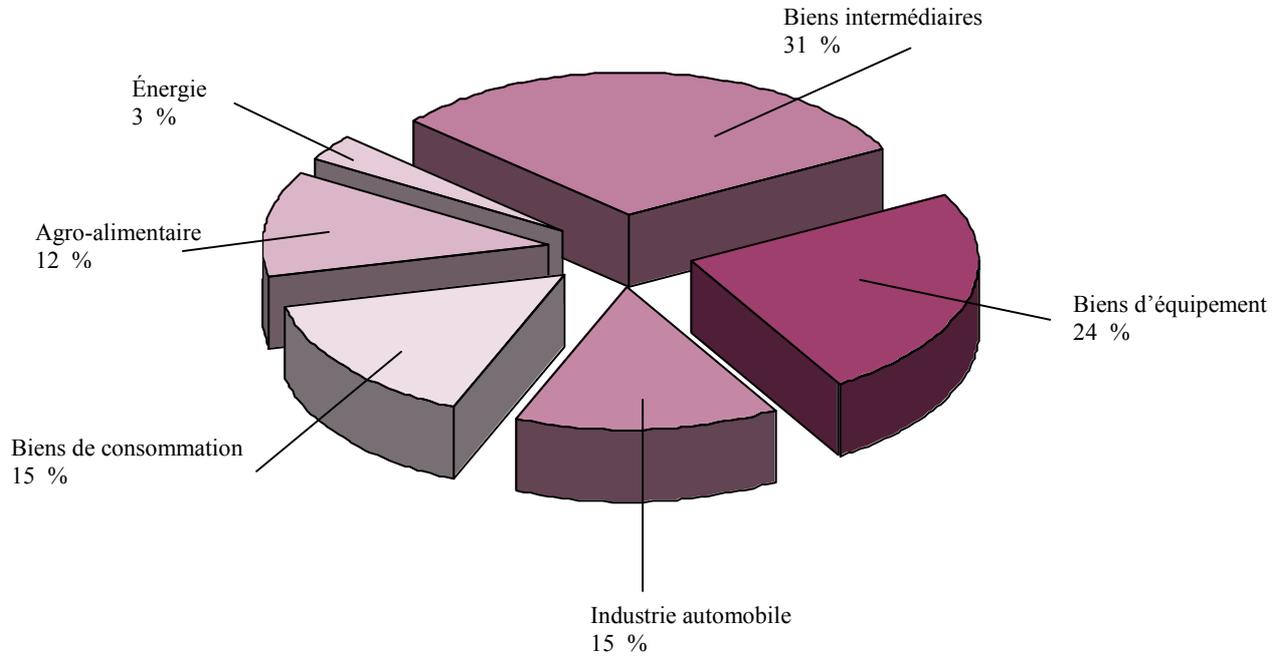
La baisse globale des échanges en 2002 masque des évolutions contrastées selon les branches. Le fléchissement des échanges a été prononcé dans le secteur des biens d'équipement, plus affecté par le ralentissement de l'investissement et le cycle de l'électronique, mais a également touché les biens de consommation et l'industrie automobile, jusque là davantage épargnés.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES IMPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2002



Source : Douanes.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES EXPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2002



Source : Douanes.

1.- Le secteur agro-alimentaire

Après un net repli en 2001, l'excédent agroalimentaire s'est redressé en 2002 pour s'établir à 8,4 milliards d'euros. Il a ainsi progressé en moyenne de 4% par an sur les quinze dernières années.

L'amélioration constatée en 2002 s'explique par l'augmentation proportionnellement plus forte des exportations (+ 4,1 %) par rapport à celle des importations (+ 1,7 %). Après avoir fortement chuté en 2001, le taux de couverture est reparti à la hausse en 2002 pour atteindre 128,3 %.

En 2002, le secteur agroalimentaire contribue à hauteur de 11,9 % aux exportations françaises, tandis que les importations agroalimentaires représentent 9,4 % des importations.

Le rebond de l'excédent agroalimentaire concerne aussi bien la branche des produits agricoles bruts, dont le solde augmente de 0,5 milliard d'euros pour s'établir à 0,9 milliard d'euros, que celle des produits des industries agroalimentaires, dont l'excédent s'élève à 7,5 milliards d'euros contre 7 milliards d'euros en 2001.

S'agissant des produits des industries agro-alimentaires, les vins et spiritueux représentent toujours le premier poste excédentaire (6,7 milliards d'euros). Après une diminution en 2001, il a augmenté de 0,5 milliard d'euros en 2002. Vient ensuite le poste des produits laitiers, dont l'excédent s'accroît de 2,8 % pour se situer à 2,1 milliards d'euros. Il semble qu'un coup d'arrêt ait été mis à la baisse tendancielle de l'excédent du secteur « viande et animaux », qui avait été marqué par des crises sanitaires successives (en particulier l'ESB et la fièvre aphteuse) : celui-ci a crû de 15 % en 2002 pour atteindre 0,6 milliard d'euros.

L'Union européenne demeure la principale destination des produits français (72 % des exportations agroalimentaires) et le premier fournisseur de la France. Cependant, la tendance à la perte des parts de marché de la France dans les pays de l'Union européenne se poursuit, notamment en raison de la concurrence intra-communautaire, de la concentration des exportations françaises sur des produits à faible valeur ajoutée et de la perte de prestige des produits à forte valorisation, comme les vins.

S'agissant des pays tiers, l'année 2002 a été marquée par une forte augmentation des exportations (+ 5,4 %) qui se sont établies en fin d'année à 11 milliards d'euros. Les importations ont également progressé mais dans une moindre proportion (+ 1,9 %) pour s'élever à 8,6 milliards d'euros, si bien que l'excédent enregistré avec les pays tiers a rebondi, passant de 1,9 milliard d'euros en 2001 à 2,4 milliards d'euros en 2002. Les premiers clients restent les États-Unis avec lesquels notre excédent progresse fortement pour atteindre 1,6 milliard d'euros, suivis de la Suisse et du Japon. Les échanges avec l'Afrique du Nord, le Proche et Moyen Orient et la Russie ont enregistré une reprise après la forte chute de 2001.

Au premier trimestre 2003, la dégradation des échanges de produits agricoles et agroalimentaires n'a été atténuée que grâce aux exportations de boissons. Les exportations du secteur agroalimentaires ont reculé de 2,1 % et les importations de 1,4 %. Cette contraction globale des flux masque des évolutions contrastées pour les différents produits agricoles et agroalimentaires. À l'importation, tous les produits sont touchés de manière comparable. En revanche, à l'exportation, ce sont surtout les produits agricoles qui marquent le pas (- 3,1 %), tandis que les exportations de produits des industries agroalimentaires résistent mieux (- 0,7 %). Les ventes de boissons enregistrent une forte croissance (+ 6,6 %).

Le secteur des boissons, vins et spiritueux en tête, pèse très fortement sur nos échanges agroalimentaires, concentrant le quart du chiffre d'affaires à l'export. D'ailleurs, l'excédent agroalimentaire (8,4 milliards d'euros) chute à 1,7 milliard d'euros si le secteur des boissons en est exclu. La forte concentration du commerce agroalimentaire rend la France très sensible à une évolution de la demande dans quelques secteurs. Or, tant aux États-Unis qu'en Asie, l'offre française de vins et spiritueux risque de se heurter à une contraction de la demande. Dans ces conditions, la solidité de l'excédent agroalimentaire constatée jusqu'à présent ne permettra vraisemblablement de soutenir le commerce extérieur français.

2.– Les échanges industriels

Les échanges industriels dominent le commerce extérieur de la France puisqu'ils représentent près de 85% des exportations et plus de 80% des importations en 2002. Les exportations françaises de biens industriels sont composées aux deux tiers d'échanges de biens d'équipement et de biens intermédiaires, et pour 17% chacun, de biens de consommation et de produits de l'industrie automobile. Une telle structure est conforme au niveau de développement de la France, économie spécialisée dans les industries consommatrices de capital, et dont l'internationalisation croissante a fortement encouragé le commerce intra-branche et intra-firme, qui représente de l'ordre 30% de notre commerce extérieur.

Le solde excédentaire des échanges industriels de la France (des surplus sont enregistrés de manière ininterrompue depuis 1995), recouvre des situations contrastées : si la balance des échanges de biens d'équipement et de produits de l'industrie automobile est positive, le solde des échanges de biens de consommation, et dans une moindre mesure de biens intermédiaires, est déficitaire.

La France tire ses avantages comparatifs des produits à valeur ajoutée, d'une part dans les secteurs de haute et moyenne technologie (aéronautique/espace, automobiles, matériel de télécommunication, produits pharmaceutiques), et d'autre part dans les produits haut de gamme, version de luxe, qui privilégient le savoir-faire (boissons, produits de toilette). Les principaux désavantages comparatifs sont localisés dans certains biens d'équipement (machines outils, matériel agricole) et d'une manière générale, dans les filières traditionnelles incorporant peu de valeur ajoutée (cuirs, textile, papier), confrontées à la concurrence croissante des pays émergents.

Dans l'industrie, les échanges commerciaux ont accusé un fléchissement sensible en 2002 (– 1,8 % à l'exportation et – 2,9 % à l'importation), recul qui s'est amplifié au premier semestre 2003 (respectivement – 5,3 % et – 2,9 % en glissement semestriel, données CVS). Les ventes ont pâti de l'atonie de la demande adressée à la France, dans un contexte international morose, en particulier dans la zone euro. Concomitamment, le retournement des importations industrielles a reflété la faiblesse de la demande intérieure, le relâchement des tensions sur l'appareil productif et la poursuite des mouvements de déstockage.

Les échanges de biens d'équipement (transports, informatique, équipements électriques, aéronautique), et, dans une moindre mesure, le commerce des biens intermédiaires, ont accusé les plus fortes chutes, suite aux révisions à la baisse des anticipations des entreprises. A contrario, les secteurs de l'industrie automobile et des biens de consommation ont affiché une résistance plus marquée, toutefois entamée au premier semestre 2003. Le commerce extérieur de la France, en particulier, reste tiré par les produits à contenu technologique élevé et par les biens de luxe, dans les pôles forts de notre industrie (automobile, pharmacie et parfumerie notamment).

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 davantage résisté à l'appréciation de l'euro (respectivement + 1,9 % et - 0,4 % au premier semestre 2003). Au contraire, la baisse des ventes de produits plus banalisés (appareils domestiques) ou touchant les 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. Les ventes au Royaume-Uni, troisième débouché pour l'industrie automobile française, ont notamment fléchi de 18 %, et celles aux États-Unis, deuxième débouché, de 6 %. En dehors pays des anglo-saxons, les performances ont été meilleures, en particulier dans les pays d'Europe centrale et orientale (+ 12 % sur un an). Parallèlement, alors que les immatriculations de voitures neuves ont reculé en France 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 5,8 milliards d'euros. 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 raison de la stagnation de la croissance dans les principaux pays industrialisés et de l'attentisme des entreprises. Les baisses les plus significatives ont été enregistrées dans le domaine des équipements électriques et électroniques, ainsi que dans le textile. Parallèlement, malgré le redressement du prix des matières premières hors énergie, les achats de biens intermédiaires ont reculé de 3,6 %.

L'affaissement des ventes de biens d'équipement (- 7,2 %) a reflété l'atonie 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 (l'informatique notamment) où la concurrence des pays de la zone dollar est vive. 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 (- 11 %). Parallèlement, les importations ont buté sur l'atonie 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 légèrement réduit, à 2,6 milliards d'euros, après 3,6 milliards d'euros le semestre précédent. Le surplus lié à l'aéronautique, deuxième excédent français (à égalité avec les boissons), a diminué de près de 1,5 milliard d'euros pour s'élever à 3,4 milliards d'euros.

Les échanges de NTIC (ordinateurs et équipements informatiques, composants électroniques, téléphonie mobile et radiocommunication) n'ont pas montré de signes tangibles de redressement, après près de trois années de crise au niveau mondial. Au premier semestre 2003, leur fléchissement s'est accentué (- 24 % à l'exportation et - 7 % à l'importation). À l'exception des échanges de NTIC avec la Chine, en forte progression, aucune zone géographique n'a été épargnée. Au total, au premier semestre 2003, le déficit de nos échanges de biens liés aux NTIC s'est légèrement creusé, pour atteindre 3,3 milliards d'euros.

Le raffermissement de la demande mondiale, conjugué à la stabilisation de l'euro, laissent espérer que le second semestre sera meilleur que le premier. Toutefois, le rebond devrait rester modéré car l'environnement international reste fragile et le renchérissement du taux de change depuis 2002 devrait continuer de peser sur les marges des exportateurs, dans les secteurs exposés à la concurrence des produits de la zone dollar. De fait, le commerce extérieur français reste largement conditionné par la reprise de la demande, en particulier de l'investissement des entreprises et des reconstitutions des stocks, composantes dont l'ajustement a été prononcé depuis 2001.

3.- La facture énergétique

Le déficit énergétique s'est réduit de 1,3 milliard d'euros en 2002. Après un pic à plus de 23 milliards d'euros en 2000, la facture énergétique s'est progressivement allégée. En 2002, malgré l'augmentation des prix du pétrole, elle s'est réduite d'environ 1,3 milliard d'euros, sous l'effet conjugué de la faiblesse de la demande de pétrole et de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar. La facture énergétique est ainsi revenue à 21,5 milliards d'euros, après 22,8 milliards d'euros en 2001. Le déficit énergétique hors pétrole a peu évolué.

Début 2003, les prix du brut ont brutalement augmenté à la suite de l'accumulation des tensions au Moyen-orient et à l'arrêt momentané de la production de brut du Venezuela (en décembre et janvier), jusqu'à l'intervention américaine en Irak à la mi-mars. Le prix du Brent s'est ainsi maintenu au-dessus de 31 \$ le baril au cours des trois premiers mois de 2003, franchissant même un pic au-delà de 34 \$ le baril début mars. En avril et en mai, la levée des incertitudes géopolitiques, concrétisée par la prise de Bagdad par les Américains le 9 avril 2003, a permis le retour à des prix voisins de 25 \$ le baril, soit à l'intérieur de la fourchette retenue par les membres de l'OPEP. Si la production pétrolière de l'Irak s'est considérablement affaiblie à partir de mars, il n'y a pas eu de réduction massive de l'offre grâce aux efforts consentis par les autres membres du cartel. Aussi, la demande, en léger recul en raison de la sortie de la période hivernale et d'un trafic aérien plus réduit a pu aisément être satisfaite. Au mois de juin, le prix du Brent s'est de nouveau orienté à la hausse, franchissant la barre des 26 \$ le baril. Ces nouvelles tensions pourraient traduire à la fois la faiblesse des stocks mondiaux et les difficultés rencontrées par l'Irak pour retrouver son niveau de production d'avant guerre. Au final, au premier semestre 2003, les prix du pétrole ont augmenté de 25 % par rapport au premier semestre 2002.

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 s'est ainsi alourdie passant à 11,9 milliards d'euros, contre 10,8 milliards d'euros le semestre précédent.

L'Agence internationale pour l'énergie prévoit, pour la seconde moitié de l'année 2003, une reprise progressive de la demande de pétrole accompagnant l'amélioration de l'activité mondiale et la nécessaire reconstitution des stocks. Compte tenu de la décision des pays de l'OPEP de laisser inchangés leurs quotas de production, il n'est pas exclu que les tensions actuelles sur les prix du pétrole se poursuivent : l'issue dépendra en partie de la capacité de l'Irak à reconstituer sa capacité d'offre pétrolière.

4.- Les services

À la différence du commerce extérieur de marchandises, dont le solde s'améliore par rapport à l'année précédente, l'excédent des échanges extérieurs de services de la France se replie en 2002, après 10 années de croissance ininterrompue, à 18,7 milliards d'euros, contre 19,9 milliards d'euros en 2001.

Selon les données provisoires des balances des paiements des pays du G7, la France se situe, comme l'an passé, au quatrième rang mondial des exportateurs de services avec 91,2 milliards d'euros d'exportations, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

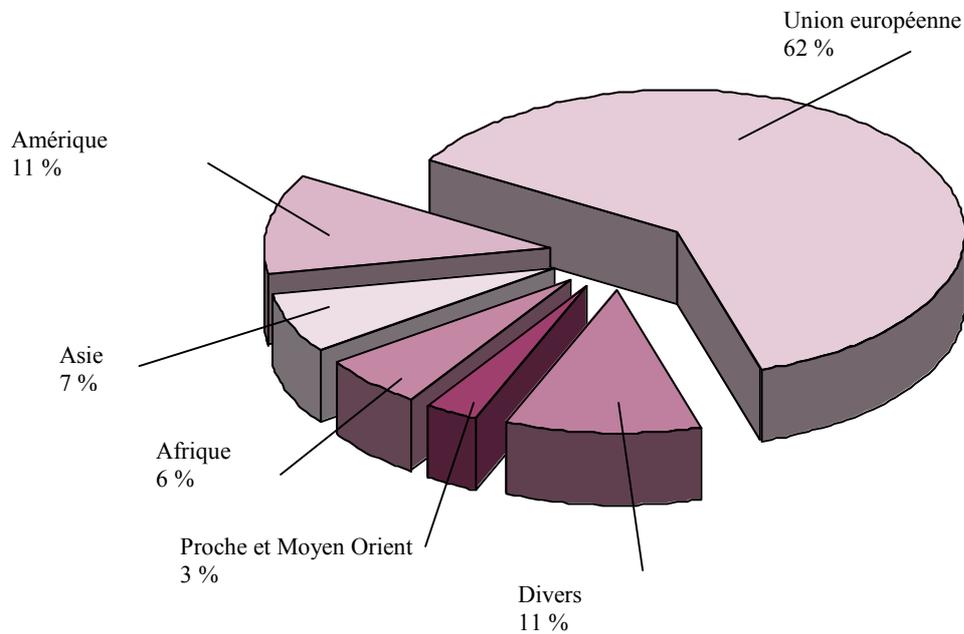
Excédentaires depuis 1997, les échanges extérieurs de services de transports voient leur solde s'améliorer de nouveau en 2002, pour atteindre 1,1 milliard d'euros, après un repli à 0,6 milliard d'euros en 2000. Cette progression intervient malgré la situation difficile du transport aérien de passagers, qui représente environ le quart des échanges totaux de transports. L'amélioration s'explique par une baisse globale plus marquée des dépenses (-2,4 %) que des recettes (-1,3 %). La contraction des dépenses est particulièrement vive dans le transport aérien et beaucoup plus modérée dans le transport maritime.

Avec un excédent de 13,6 milliards d'euros, le poste « voyages » de la balance des paiements se stabilise en 2002 au niveau atteint fin 2001, en léger recul par rapport au record enregistré en 2000, qui était de 14,1 milliards d'euros. Depuis, le ralentissement économique dans certains des principaux émetteurs de tourisme vers la France (Allemagne), les attentats perpétrés aux États-Unis en septembre 2001, et, surtout, leurs conséquences sur les déplacements par avion, ont sensiblement freiné ces échanges. Malgré ce contexte défavorable au développement des voyages, la France accueille toujours plus de touristes (2,4 % de plus par rapport à 2001, avec 77 millions d'arrivées selon le Secrétariat d'État au Tourisme) et parvient à préserver la croissance de ses recettes touristiques (+1,5 % par rapport à 2001).

E.- L'ORIENTATION GEOGRAPHIQUE DES ECHANGES

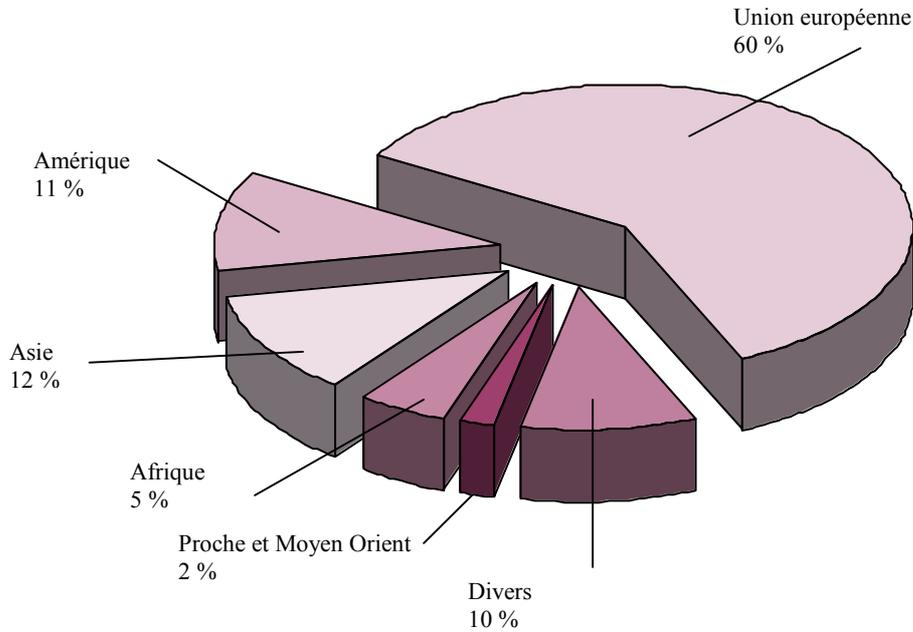
Les échanges français sont principalement réalisés avec l'Union européenne (pour environ 60 %). Ils sont également dirigés vers l'Amérique, l'Asie et l'Afrique, mais dans des proportions moindres, de l'ordre de 7 à 12 %. Les graphiques ci-après présentent la répartition géographique des exportations et des importations françaises en 2002.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES EXPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2002



Source : Douanes.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES IMPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2002



Source : Douanes.

Parmi les 20 premiers partenaires à l'import et à l'export figurent 9 pays de l'Union européenne. L'Allemagne arrive largement en tête, à l'import comme à l'export, avec des flux dépassant 42 milliards d'euros, devançant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne.

LES PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE LA FRANCE

(en milliards d'euros)

Pays	Montant des exportations françaises	Montant des importations françaises
Allemagne	42,5	48,7
Italie	24,4	26,1
États-Unis	23,9	24,2
Royaume-Uni	20,4	29,9
Espagne	19,8	28,1

Source : Douanes.

En 2002, le repli des échanges a été surtout significatif avec les États-Unis et les pays de l'Union européenne alors que les flux commerciaux avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et l'Asie émergente ont mieux résisté. En particulier, les échanges français avec la Russie et surtout la Pologne ont fortement progressé.

Au premier semestre 2003, les échanges avec nos partenaires de l'Union européenne se sont inscrits en baisse par rapport au dernier semestre 2002 (– 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 qui reflètent des écarts de croissance économique mais aussi des différences de structure de nos échanges bilatéraux. Au total, au premier semestre 2003 notre déficit avec la zone hors Union européenne s'est amplifié de près de 1 milliard d'euros, pour atteindre 4,6 milliards d'euros. Cette évolution est essentiellement imputable à la diminution de moitié de notre excédent avec l'Afrique. Le traditionnel déficit avec l'Asie ne s'est que faiblement creusé, demeurant voisin de 7,5 milliards d'euros.

Depuis la mi-2002, les flux commerciaux avec les États-Unis se sont fortement contractés : les exportations françaises 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 %), l'effet du renchérissement du taux de change ne doit pas être surestimé, même s'il a été réel sur les secteurs les plus exposés : l'aéronautique, l'informatique, le matériel électrique et les cuirs et chaussures. En effet, d'une part, les échanges internes à la zone euro en atténuent la portée et, 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. En outre, 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. Par ailleurs, il est difficile de mettre en évidence un effet lié au boycottage des produits français. 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 et Argentine).

La situation vis-à-vis des pays émergents est contrastée.

Les échanges avec les pays d'Europe centrale et orientale, portés par le secteur automobile, ont une nouvelle fois fait preuve de dynamisme (+ 1,0 % à l'exportation, + 1,2 % à l'importation). Il convient d'ailleurs de préciser que la vigueur de ces échanges provient en partie du développement rapide des échanges intra-groupe engendrés par l'importance des flux d'investissements directs dans les PECO.

Les ventes à destination de l'Asie ont légèrement fléchi, tandis que les achats ont stagné, mais avec de fortes disparités selon les zones. Ainsi, les échanges avec la Chine ont été d'une vigueur exceptionnelle tant à l'exportation (+ 18 %) qu'à l'importation (+ 8 %). Le déficit français s'est toutefois maintenu autour de 4 milliards d'euros en raison du déséquilibre des échanges. Les exportateurs français ont certes profité de la robustesse de la croissance chinoise mais ils ont également ont su tirer profit des opportunités offertes par la libéralisation progressive du marché chinois. Les ventes de produits liés aux nouvelles technologies et d'équipements automobiles ont notamment été soutenues. A part dans le secteur de l'aéronautique et dans quelques domaines constituant des niches, comme les produits de luxe (parfumerie, boissons), les exportations vers le Japon ont nettement reculé. Les ventes vers les pays de l'ASEAN, stimulées par les exportations de matériel ferroviaire et de matériel électrique, ont été dynamiques.

Grâce aux performances aéronautiques, les ventes vers les 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 avec l'Afrique a été réduit de moitié, revenant à 1 milliard d'euros au premier semestre 2003, contre 2,1 milliards d'euros 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'orientation géographique des échanges et la compétitivité relative des secteurs d'activité français constituent des déterminants essentiels de la stratégie nationale en matière de commerce extérieur. À cet égard, une liste de 25 pays cibles a été arrêtée, comprenant 19 marchés à fort potentiel d'importation où la France doit accroître sa présence (dont les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Inde), 3 grands marchés européens sur lesquels les PME doivent intensifier leur action (Allemagne, Grande-Bretagne et Italie) et les pays du Maghreb. Les pays prioritaires font l'objet de plans d'action.

CHAPITRE II

UN SYSTEME PUBLIC DE SOUTIEN A L'EXPORTATION EN MUTATION

L'action du Gouvernement doit avoir pour objectif de mieux informer et accompagner les 122.000 entreprises exportatrices, mais également de susciter des vocations nouvelles. Dans cette perspective, il convient de rendre le dispositif de soutien aux exportations plus cohérent et lisible en le simplifiant et en mobilisant les partenaires publics et privés de l'État.

Alors que le cadre budgétaire est particulièrement contraint, le montant des crédits en faveur du commerce extérieur prévu dans le projet de loi de finances pour 2004 devrait permettre de poursuivre ces objectifs.

I.- LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR POUR 2004 : UNE PRESENTATION AMELIOREE ET UN FINANCEMENT DES PRIORITES ASSURE

Si la présentation des crédits du commerce extérieur fait l'objet d'un effort continu de clarification qui doit être salué, celle-ci est appelée à évoluer pour répondre aux principes fixés par la loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances.

Par ailleurs, le projet de budget, en légère progression avec près de 250 millions d'euros prévus en crédits de paiement, doit permettre le financement des actions de la DREE et de ses partenaires.

A.- UNE PRESENTATION DES CREDITS QUI TENTE DE S'INSCRIRE DANS LA LOGIQUE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Des efforts sont menés par le ministère afin de rendre la présentation des crédits du commerce extérieur plus claire. Ils devront être poursuivis dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

1.- Le nouvel agrégat « Réseau international du Minefi – Relations économiques extérieures »

L'agrégat 16 « *Réseau international du Minefi – Relations économiques extérieures* », présenté dans le bleu budgétaire retraçant les crédits du ministère de l'Économie, a été totalement remanié lors de la présentation de la loi de finances pour 2003.

La principale modification introduite dans le projet de loi de finances pour 2004 réside dans la prise en compte dans l'agrégat des crédits de rémunération et de fonctionnement que la direction du Trésor consacre au réseau des missions économiques. Ce changement résulte de l'unification des réseaux à l'étranger de la DREE et de la direction du Trésor, organisée par le décret du 3 mai 2002. Il a pour conséquence une modification de l'intitulé de l'agrégat auquel la mention « *réseau international du Minefi* » est ajoutée.

La présentation de l'agrégat résulte de la définition des missions que les ministres ont assignées à la DREE. Il s'agit de substituer à l'approche par métiers de l'ancien agrégat (information-promotion, action multilatérale et financement), une identification des finalités de l'action, autour de la politique commerciale extérieure, du développement international des entreprises et de l'information sur les enjeux de la mondialisation.

L'architecture de l'agrégat en composantes et sous-composantes reflète celle retenue dans le contrat de performance pour 2003-2005 conclu entre la DREE, la direction du Trésor et la direction du Budget. La démarche suivie s'inscrit dans celle prônée par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances dans la mesure où sont fixés des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultat.

Les composantes de l'agrégat sont :

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

Si l'effort de définition de ces composantes doit être salué, il est regrettable que les dépenses de fonctionnement figurent en bloc dans la composante support, alors qu'il est possible d'opérer une ventilation, au moins partielle, entre les autres composantes. Toutefois, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la DREE détermine actuellement la clé de répartition la plus pertinente afin de remédier à cette situation. Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique, il apparaît en effet essentiel de répartir autant que possible les moyens dédiés à la poursuite d'objectifs distincts.

Curieusement, alors que la DREE a encouragé le développement en son sein d'une culture de performance depuis une dizaine d'années, la définition des objectifs tels qu'ils figurent dans le « bleu » n'est pas claire. En effet, il est difficile de distinguer les composantes des objectifs voire des indicateurs, qui sont parfois placés sur le même plan. Un effort de précision serait souhaitable.

Votre Rapporteur spécial salue néanmoins l'important travail de réflexion qui a été mené sur les indicateurs, qui répondent aux trois critères essentiels que sont l'efficacité socio-économique, la qualité du service et l'efficacité de la gestion. Le suivi des résultats est ainsi assuré par douze indicateurs de performance, ainsi que par une batterie d'indicateurs internes. La définition de ces indicateurs reflète les enseignements tirés du précédent contrat d'objectifs et de moyens, qui a fait l'objet d'une expertise de l'Inspection générale des finances. Les indicateurs proposés sont désormais définis de manière précise et associés à des dispositifs de mesure fiables. Par conséquent, non seulement les indicateurs sont pertinents, mais ils présentent également l'intérêt d'être bien renseignés tant en termes de résultats passés que de cibles à atteindre.

2.– Les changements de nomenclature

Il est procédé à trois changements de nomenclature dans le présent projet de loi de finances.

Tout d'abord, s'agissant du titre III, les articles 81 « *Service de l'expansion économique* » et 82 « *Directions régionales du commerce extérieur* » du chapitre 31-94 « *Indemnités et allocations diverses* » sont supprimés. Les crédits inscrits jusqu'à présent sur ces articles sont transférés vers les nouveaux articles 86 « *Service de l'expansion économique à l'étranger. Indemnités et allocations diverses* » et 87 « *Directions régionales du commerce extérieur. Indemnités et allocations diverses* » du chapitre 31-10 « *Dépenses de personnel des services sous contrat de performance* ». Cette opération permet de regrouper au sein d'un même chapitre, le 31-10, l'ensemble des rémunérations versées au personnel de la DREE.

Les deux autres modifications, opérées sur le titre IV, traduisent les changements intervenus parmi les organismes de soutien à l'exportation. En effet, la fusion opérée entre le CFCE et Ubifrance, qui a abouti à la création de l'établissement public à caractère industriel et commercial Ubifrance, a une double incidence sur la nomenclature budgétaire :

– la suppression de l'article 10 « *Centre français du commerce extérieur* » du chapitre 44-84 « *Subventions pour le développement des relations économiques extérieures* », l'article 20 « *Ubifrance* » de ce même chapitre recevant désormais la totalité de la subvention, somme des subventions des deux anciens organismes, versée à Ubifrance ;

– la création, au sein du même chapitre 44-84, d'un article 70 « *Partenariat France* » où figurent les crédits destinés à cette association. Ces crédits étaient auparavant prélevés sur la subvention versée à Ubifrance.

3.– Les exigences posées par la loi organique relative aux lois de finances

Alors que la DREE apparaît comme une administration pilote dans le développement de la culture de résultat, **votre Rapporteur spécial déplore que le ministère ait refusé de répondre à ses questions sur la mise en œuvre de la loi organique** relative aux lois de finances pour 2001. Ce refus est d'autant plus étonnant que l'ensemble de l'architecture proposée pour le budget de l'État doit faire l'objet d'un premier bilan d'ici à la fin de l'année.

En effet, le calendrier retenu pour la mise en œuvre de la loi organique est resserré. L'ensemble des dispositions organiques sera, pour la première fois, applicable à la loi de finances pour 2006. En octobre 2005, le Parlement examinera et votera un projet de loi de finances conçu selon les nouvelles règles. Aussi, le ministre du Budget et de la réforme budgétaire a fixé, en mars 2003, le calendrier de préparation suivant :

– en juin 2003, chaque ministère devait proposer au moins une expérimentation qui sera intégrée dans le projet de loi de finances pour 2004 ;

– à l'automne 2003, les missions, programmes et actions seront finalisés ;

- au 31 décembre 2003, les nouvelles normes comptables seront adoptées ;
- au premier trimestre 2004, les objectifs et les indicateurs seront arrêtés.

Votre Rapporteur spécial regrette d'autant plus de ne pas avoir été informé de l'état des réflexions du ministère que les enjeux de la mise en œuvre de la loi organique sont importants tant en ce qui concerne le rôle du Parlement que la réforme de l'État.

En effet, en regroupant les crédits en missions, programmes et actions, la loi organique définit un nouveau cadre budgétaire qui substitue à l'actuel regroupement par nature de dépense un regroupement orienté vers les résultats des politiques publiques.

La budgétisation par finalité de dépense : les missions, programmes et actions

a) Le rôle des missions

La mission relève « d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères », et forme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

Premier niveau de la future architecture, la mission a été conçue pour identifier les politiques de l'État et pour permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles. Sur ce point, la mise en œuvre de la loi organique pourrait faire apparaître l'inadaptation des structures ministérielles, et se heurter à l'organisation gouvernementale actuelle. La définition des missions doit être l'occasion de « mettre à plat » le budget, pour vérifier la cohérence des dépenses visant des finalités identiques et identifier les structures administratives redondantes.

Si, du point de vue du Gouvernement, les missions, parce qu'elles ne constitueront pas l'unité d'exécution des crédits, peuvent paraître moins importantes que les programmes, elles sont essentielles du point de vue du Parlement :

– elles serviront en effet d'unités de vote. De la définition des missions découleront le sens et la portée de la seconde partie des lois de finances. En votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique ;

– elles constitueront également les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Elles formeront en effet des enveloppes à l'intérieur desquelles, en déposant des amendements redéployant les crédits entre programmes, les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens.

b) La structuration en programmes et actions

Unités de spécialité des crédits, les programmes constitueront le cadre d'exécution du budget. Ils ont été créés de manière à substituer à la spécialisation par nature de dépense actuellement en vigueur une spécialisation par destination de dépense. Obligatoirement ministériels, ils seront, à titre indicatif, déclinés en actions qui formeront le troisième niveau de la nomenclature. Ils seront, également à titre indicatif, ventilés par nature de dépense.

Le calibrage des programmes déterminera l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Les programmes formeront en effet des enveloppes totalement fongibles (le ministre sera libre de changer la ventilation prévisionnelle du programme entre les actions qui le composent et de modifier sa répartition par nature de dépense), sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel qui constitueront un plafond (mécanisme de la fongibilité dite « asymétrique »).

La loi organique a conçu le programme en privilégiant une structuration autour d'actions aux finalités homogènes et clairement définies. Le programme est en effet défini comme le regroupement de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». La définition des programmes induit donc un découpage des crédits en fonction des finalités poursuivies.

À quelle mission rattacher les crédits du commerce extérieur ? Deux options sont possibles : soit le rattachement à une mission ministérielle relevant du ministère de l'Économie et des finances, soit le rattachement à une mission interministérielle, dédiée à l'action extérieure de l'État, commune au ministère de l'Économie et des finances et au ministère des Affaires étrangères. Il s'agit d'une question de fond qui doit être tranchée.

En ce qui concerne la constitution des programmes, il serait logique de rattacher les crédits relatifs aux dons aux États étrangers (article 10 du chapitre 68-00) à un programme relatif à l'aide publique au développement qui serait commun à plusieurs directions du ministère de l'Économie et des finances. Il serait également conforme à l'esprit de la loi organique de créer un programme spécifique à l'aide de l'État à l'implantation de nos entreprises à l'étranger. Il s'agit en effet d'une politique spécifique de l'État, qui doit être clairement identifiée dans la loi de finances et soumise à des objectifs et des indicateurs qui lui sont propres.

Par ailleurs, si la loi organique a pour objectif de clarifier l'autorisation parlementaire, elle doit également favoriser la modernisation de la gestion publique, en particulier en promouvant un système de gestion par la performance.

La loi organique oblige en effet les gestionnaires à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette obligation se concrétisera, tous les ans et pour chaque programme, par la production de deux documents :

– en annexe au projet de loi de finances, un projet annuel de performances comprendra une description des engagements du ministre concerné, orientée vers une évaluation pluriannuelle et réalisée à partir des éléments constitutifs du programme (présentation des actions du programme, de leurs coûts, de leurs objectifs et de leurs résultats) ;

– en annexe au projet de loi de règlement, un rapport annuel de performances donnera un compte rendu de la performance du programme (rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs).

Dans cette perspective, un cahier des charges a été adressé, le 18 février 2002, par le ministre de l'Économie à l'ensemble de ses collègues. Préconisant une démarche en trois temps (explication des objectifs, recherche des indicateurs et définition des cibles de résultats à atteindre), il propose une grille de lecture de la performance à partir de trois types de critères : l'efficacité socio-économique, qui évalue l'impact final des actions sur l'environnement économique ou social, la qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité de la gestion des ressources.

Afin de répondre aux exigences posées par la loi organique, le ministère en charge du commerce extérieur, qui dispose déjà d'une batterie d'indicateurs intéressants et d'une culture de la performance développée, devra néanmoins encore fournir des efforts en matière de définition de ses objectifs. Une meilleure articulation entre le contrat de performance et les documents budgétaires est souhaitable.

B.- DES CREDITS EN LEGERE PROGRESSION POUR 2004

Alors que la gestion des crédits en 2002 et en 2003 est marquée par la rigueur, le projet de budget pour 2004 est en très légère progression.

1.- La gestion des crédits en 2002 et 2003

a) L'exécution en 2002

L'exécution du budget en 2002 est retracée dans le tableau suivant :

(en millions d'euros)

Chapitres	Nature des crédits	Loi de finances 2002	Exécution	Taux de consommation (en %)
31-10	Dépenses de personnel	103,8	96,4	93
31-94 et 33-92	Indemnités et prestations diverses	5,7	5,0	88
37-07	Fonctionnement (<i>dont informatique et personnels locaux</i>)	59,4	62,5	105
37-91	Frais de justice	0,02	0,01	50
37-01	Rémunérations pour services rendus	5,5	5,5	100
37-75	Évaluations préalables de projets	0,3	0,4	102
44-84	Subventions pour les relations économiques extérieures	44,5	43,7	96
44-97	Stabilisation de taux	—	—	—
57-90	Immobilier	2,3	2,4	104
64-00	Contrats de plan et CODEX	5,3	6,9	130
68-00	Dons d'aide extérieure	25,9	41,0	158
	Total	252,72	263,81	104

Source : DREE.

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

Les principaux mouvements ayant affecté l'exécution des crédits en 2002 appellent les commentaires suivants.

– *Les reports de crédits*

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

– *Les fonds de concours*

Le chapitre 57-90, relatif à l'immobilier du service d'expansion économique à l'étranger, a été doté par voie de fonds de concours, alimenté par les retenues sur les salaires des agents expatriés bénéficiant d'un logement pris en charge par l'État, à hauteur de 2,4 millions d'euros.

– *Les transferts*

Des transferts sont venus de la DATAR pour le fonctionnement de son réseau à l'étranger (0,13 million d'euros). Des transferts ont été également réalisés en faveur du ministère des Affaires étrangères pour le remboursement des salaires des agents de la DREE détachés sur des emplois de consuls généraux-conseillers commerciaux (1,5 million d'euros).

– *La loi de finances rectificative de fin d'année*

Il a été procédé à des annulations à hauteur de 3,5 millions d'euros en crédits de paiement, dont 0,5 million d'euros sur le chapitre relatif fonctionnement du réseau économique extérieur (37-07), 0,5 million d'euros sur la subvention destinée au Centre français du commerce extérieur (CFCE), 0,5 million d'euros sur celle attribuée à Ubifrance et 0,3 million d'euros sur la dotation de l'AFII. Il convient de préciser que, pour le CFCE, ces annulations ont été compensées par le versement de reliquats de subventions reportées de 2001 sur 2002.

Des autorisations de programme ont également été annulées, d'une part, sur le chapitre relatif aux contrats de plan État-région (64-00), à hauteur de 4,3 millions d'euros, dont la majorité (3,8 millions d'euros) n'avaient pas fait l'objet de mouvements depuis plus de quatre ans, et, d'autre part, sur le chapitre relatif aux dons d'aide extérieure (68-00), pour 3,3 millions d'euros.

Par ailleurs, des crédits de paiement ont été ouverts à hauteur de 23,4 millions d'euros pour l'aide extérieure (chapitre 68-00) et de 0,9 million d'euros pour les investissements immobiliers (chapitre 57-90). Sur ce dernier chapitre, des autorisations de programme ont été ouvertes pour le même montant.

b) L'exécution en 2003

Les crédits du commerce extérieur votés en 2003 s'élèvent à 243,96 millions d'euros en crédits de paiement et 26,45 millions d'euros en autorisations de programme.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le fait que la gestion des crédits est particulièrement difficile en 2003 en raison des multiples mesures de régulation budgétaire dont la DREE fait l'objet, malgré les engagements du contrat d'objectifs et de moyens. Tout d'abord, il a été procédé à un gel des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 en février, afin de constituer une « *réserve d'innovation et de précaution* », puis à un gel des crédits reportés de 2002 sur 2003. Ont également été opérées des annulations sur les crédits du commerce extérieur par décrets en date du 14 mars 2003 (9,93 millions d'euros) et du 3 octobre 2003 (11,17 millions d'euros). Le montant des autorisations de programme annulées est de 0,5 million d'euros, concernant uniquement le chapitre 57-90 relatif aux investissements immobiliers.

Le tableau suivant retrace les grands mouvements (reports, abondements par fonds de concours et annulations) ayant affecté les principales dotations du budget du commerce extérieur.

PRINCIPAUX MOUVEMENTS DE GESTION (AU 15 OCTOBRE 2003)
(en crédits de paiement et en millions d'euros)

Chapitre	Loi de finances initiale	Reports	Fonds de concours	Annulations
37-07	60,23	+ 11,7	-	- 11,65
44-84	44,57	-	-	- 1,62
57-90	0,00	+ 11,8	+ 2,5	- 7,46
64-00	5,62	+ 4,9	-	- 0,37
68-00	20,00	+ 16,9		-

Source : DREE.

Les crédits demeurant gelés au 15 octobre 2003, dernière date fournie par la DREE, concernent le chapitre de fonctionnement 37-07 (3 millions d'euros), le chapitre 44-84 relatif aux subventions versées aux organismes de soutien au commerce extérieur (1,3 million d'euros), le chapitre relatif à l'investissement immobilier 57-90 (0,7 million d'euros) et le chapitre relatif aux contrats de plan État-région 64-00 (8,7 millions d'euros).

2.- Un budget recentré

Les crédits du commerce extérieur pour 2004 s'élèvent à 249,94 millions d'euros, contre 243,96 millions d'euros en 2003, ce qui représente une hausse de 2,45 %. À périmètre constant, c'est-à-dire en ne tenant pas compte des transferts en provenance de la direction du personnel du ministère, les crédits du commerce extérieur s'élèvent à 247,65 millions d'euros, en progression de 1,51 %. Le montant des autorisations de programme est de 20,6 millions d'euros, en diminution de 22 % par rapport à 2003.

Apparaissant en augmentation, le projet de budget pour 2004 s'inscrit dans la continuité du processus de rationalisation du fonctionnement de la DREE engagé depuis une dizaine d'années grâce à une meilleure gestion des procédures, du réseau de l'expansion économique et des organismes d'appui. Les dotations accordées aux organismes de soutien au commerce extérieur sont globalement stables. Ce sont principalement les crédits de paiement des titres V et VI qui progressent (+ 45 %).

Au total, l'ensemble des intervenants chargés du soutien au commerce extérieur devrait disposer des moyens nécessaires à la conduite de leurs actions.

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

CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR

(en millions d'euros)

Nature des crédits		LFI 2003	PLF 2004	Évolution 2004/2003 (en %)
Chap. 31-10	Dépenses de personnel	102,31	101,16 (1)	- 6,39
Chap. 31-94 et 33-92	Indemnités et prestations diverses	5,77		
Chap. 37-01 art. 20	Rémunération Natexis	3,79	3,65	- 3,69
Chap. 37-01 art. 30	Rémunération AFD	1,65	1,58	- 4,24
Chap. 37-75 art. 83	Évaluations préalables de projets	0,00	0,30	-
Chap. 37-07	Informatique et personnels locaux	60,23	60,00	- 0,38
Chap. 37-91	Frais de justice	0,02	0,02	-
Total titre III		173,77	166,71	- 4,07
Chap. 41-10 art. 20	Expositions internationales	0,00	39,83 (2)	- 0,05
Chap. 44-84 art. 10	CFCE	20,00		
Chap. 44-84 art. 20	Ubifrance	19,85		
Chap. 44-84 art. 30/40	Bureau international des tarifs douaniers et bureau international des expositions	0,11	0,11	-
Chap. 44-84 art. 70	Partenariat France	0,00	0,02	
Chap. 44-84 art. 60	AFII	4,61	4,88	+ 5,86
Chap. 44-97 art. 30	Stabilisation de taux	0,00	0,00	-
Total titre IV		44,57	44,84	+ 0,60
Chap. 57-90 art. 81	Immobilier	0,00	1,00	-
Total titre V		0,00	1,00	-
Chap. 64-00 art. 30	Contrats de plan	5,62	6,39	+ 13,70
Chap. 68-00 art. 10	Dons d'aide extérieure (FASEP)	20,00	31,00	+ 55,00
Total titre VI		25,62	37,39	+ 45,94
Total		243,96	249,94	+ 2,45

(1) Les crédits du chapitre 31-94 sont transférés sur le chapitre 31-10 dans le présent projet de loi de finances. Les crédits du chapitre 33-92 demeurent inscrits sur ce chapitre ; ils sont toutefois négligeables (1.147 euros pour 2004).

(2) À partir de 2004, les crédits du CFCE sont transférés sur la ligne Ubifrance, afin de tenir compte de la fusion des deux organismes.

a) Les dépenses de personnel et de fonctionnement

Les dépenses du titre III diminuent de 4,07 %.

Cette baisse porte essentiellement sur les dépenses de personnel (chapitre 31-10). Elle reflète la réduction nette de 60 emplois (qui se traduit par une économie budgétaire de 4,80 millions d'euros), soit 5,4 % des emplois budgétaires de la DREE, qui s'inscrit dans la volonté d'adapter le réseau des missions d'expansion économique à l'évolution de la carte économique mondiale et aux nouvelles technologies de l'information. Au terme du nouveau contrat de performance conclu avec la direction du Budget pour la période 2003-2005, la DREE aura réduit ses emplois de 8,3 %. Parallèlement à ces suppressions d'emplois, une réduction supplémentaire de 4,73 millions d'euros est rendue possible par la diminution des indemnités de résidence permise par l'appréciation de l'euro. Par ailleurs, les crédits de personnel font l'objet d'une mesure de transfert de 1,7 million d'euros afin de payer des indemnités aux agents travaillant en administration centrale, qui étaient auparavant prises en charge par la direction du personnel et de la modernisation (DPMA). Enfin, des mesures d'amélioration des perspectives de carrière (pour un coût de 0,56 million d'euros) concernent le repyramidage du grade de conseiller commercial de classe exceptionnelle, la fusion des 1^{ère} et 2^{ème} classes du corps des conseillers commerciaux et la transformation d'emplois d'attachés commerciaux.

Les crédits de fonctionnement de la DREE (inscrits au chapitre 37-07), qui incluent les rémunérations des volontaires internationaux en administration et des agents de droit local employés dans les missions économiques, diminuent légèrement (- 0,4 %) par rapport à 2003.

Les dotations relatives à la rémunération de Natexis Banque (3,65 millions d'euros) et de l'Agence française de développement (1,58 million d'euros) dans le cadre de la gestion des prêts et dons du Trésor aux États étrangers sont ajustées en fonction des volumes traités.

S'agissant des études pour les évaluations préalables de projet, une dotation de 0,30 million d'euros est proposée, les reports antécédents ayant été consommés ou annulés en 2003.

Précisons que les crédits inscrits au chapitre relatif aux frais de justice, stables par rapport à 2003, sont évaluatifs.

b) Les subventions aux organismes d'appui au commerce extérieur

Les dépenses du titre IV augmentent légèrement (+ 0,60 %), pour s'établir à 44,84 millions d'euros.

La fusion du Centre français du commerce extérieur (CFCE) et d'Ubifrance en un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Ubifrance se traduit par l'ouverture de crédits sur une seule ligne. Dans la mesure où la subvention attribuée à Partenariat France depuis 1997, jusqu'à présent payée par Ubifrance par prélèvement sur sa subvention fait l'objet d'une ouverture de crédits sur un article distinct, la subvention prévue pour Ubifrance à l'article 20 du chapitre 44-84 est réduite du montant correspondant (0,02 million d'euros). Par conséquent, la subvention versée à la nouvelle structure Ubifrance est stable par rapport à 2003.

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) reçoit des subventions sous la forme d'une dotation du ministère chargé de l'aménagement du territoire d'une part, et de mises à disposition de personnels et d'une subvention du ministère de l'Économie et des finances d'autre part. L'augmentation apparente de la dotation prévue pour l'AFII (+ 5,86 %) recouvre en fait plusieurs mouvements qui ont pour conséquence une réduction nette de sa dotation de 300.000 euros par rapport à celle inscrite en loi de finances pour 2003. En effet, cette dotation est augmentée par une mesure de transfert de 0,57 million d'euros qui correspond à l'arrêt par la DPMA de la mise à disposition de neuf agents à l'AFII. Toutefois, l'AFII devrait disposer de moyens équivalents à ceux de 2003 (4,61 millions d'euros), dans la mesure où la subvention versée à l'agence avait fait l'objet d'une annulation à hauteur de 300.000 euros.

Enfin, les dotations relatives aux cotisations à des organisations internationales sont stables (0,11 million d'euros). Si l'article relatif aux expositions internationales n'est, comme l'année dernière, pas doté, il devrait bénéficier, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, de crédits dans la prochaine loi de finances rectificative dans la perspective de l'exposition universelle d'Aïchi, au Japon. Le chapitre 44-97 est un chapitre évaluatif qui rassemble un grand nombre de procédures (ancienne bonification BFCE, stabilisation Natexis, accords de consolidation). Seule est prise en compte la stabilisation des taux dans les crédits du commerce extérieur. Comme en 2003, un excédent est envisagé, ce qui permet d'inscrire une dotation nulle.

c) Les crédits d'investissement immobilier

Alors que le chapitre 57-90 n'avait pas été doté en 2003, il fait l'objet d'une inscription en crédits de paiement de 1 million d'euros. Les crédits inscrits sur ce chapitre sont consacrés à des opérations de maintenance et, de manière plus épisodique, à des acquisitions immobilières à l'étranger : leur utilisation est par conséquent très irrégulière d'une année sur l'autre. Il n'avait pas été doté en 2003 en raison des reports importants qui le caractérisaient (11,76 millions d'euros), mais ces reports ont été annulés à hauteur de 7,46 millions d'euros. Aussi, une dotation de 1 million d'euros est prévue dans le présent projet de loi de finances.

d) Les crédits des contrats de plan État-région et du FASEP

Les crédits de paiement du titre VI sont en hausse de près de 46 % pour atteindre 37,39 millions d'euros, tandis que les autorisations de programme diminuent de 22 % pour s'élever à 20,6 millions d'euros.

Sur le chapitre relatif aux contrats de plan État-région, les crédits de paiement augmentent de 13,7 % pour s'établir à 6,39 millions d'euros. Cette dotation correspond à une grille de calcul qui prévoit un taux d'utilisation des autorisations de programme de 80 % pour des projets dont la réalisation effective est étalée sur 3 ans. Le montant des autorisations de programme est stable sur la période 2000-2006 : 9,45 millions d'euros chaque année.

Les crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 68-00 relatif aux dons d'aide extérieure sont consacrés exclusivement au financement de la procédure du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP). Les crédits de paiement augmentent de 55 % pour s'élever à 31 millions d'euros tandis que les autorisations de programme diminuent de 34,4 % pour s'établir à 11,15 millions d'euros. Le montant inscrit en crédits de paiement correspond à une estimation fournie par l'entité gestionnaire (Natexis). La diminution des autorisations de programme ne devrait pas avoir de conséquence négative sur cette procédure.

Afin d'avoir une vision d'ensemble des crédits consacrés au commerce extérieur, il convient d'ajouter les crédits inscrits au chapitre 14-01 du budget des charges communes, qui concernent l'assurance-crédit, l'assurance-prospection, la garantie de change et le risque économique. Ces crédits sont stables par rapport à 2003 (61 millions d'euros en crédits de paiement). 30 millions d'euros sont affectés à l'article 74 « *Risque économique* » et 31 millions d'euros sont consacrés à l'article 72 « *Assurance prospection* ».

Par ailleurs, doivent également être pris en compte les crédits inscrits au chapitre 03 du compte spécial du Trésor « *Prêt aux États étrangers* ». Dépendant des estimations des gestionnaires, ils s'élèvent à 125 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 19,4 % par rapport à 2003. Le montant des autorisations de programme nouvelles est, comme l'année précédente, nul, les reports étant suffisants pour couvrir les besoins en 2004.

Ainsi, l'effort global en faveur du commerce extérieur s'établit à 435,94 millions d'euros, contre 459,95 millions d'euros en 2003.

II.- POUR UNE POLITIQUE DE PROMOTION DU COMMERCE EXTERIEUR PLUS EFFICACE

Afin de renforcer l'efficacité de la politique de soutien au commerce extérieur, le ministère en a redéfini les priorités. Il a également engagé une démarche nécessaire de simplification et de rationalisation du dispositif d'appui à l'exportation.

A.- DES PRIORITES REDEFINIES

Le ministère a décidé de mener une politique d'appui à l'export ciblée sur des pays à fort potentiel de croissance et sur les PME, qui représentent des possibilités de développement important en matière d'exportations. Dans cette perspective, deux outils de soutien au commerce extérieur sont privilégiés : la promotion de la participation des entreprises aux foires et salons et le volontariat international en entreprises.

1.- Le soutien aux PME

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

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

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

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

REPARTITION DES EXPORTATIONS PAR TYPE D'ENTREPRISES

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

Source : DREE.

L'Union européenne reste le premier marché d'exportation des entreprises françaises, puisqu'elle reçoit les deux tiers des exportations totales en 2000. Les PME y réalisent 69 % de leurs exportations, contribuant ainsi à hauteur d'un quart des exportations françaises vers cette zone. Hors Union européenne, les PME indépendantes réalisent 7 % de leurs exportations sur les marchés de l'Amérique du Nord en 2000, soit 20 % des exportations françaises vers cette zone. L'Afrique, avec laquelle elles entretiennent traditionnellement de fortes relations, reçoit 6 % de leurs exportations en 2000, soit 28 % des exportations françaises vers cette zone.

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

Dans la mesure où elles représentent un fort potentiel de développement, les PME doivent faire l'objet d'une action privilégiée. C'est pourquoi le Gouvernement a placé les PME au cœur du nouveau dispositif de soutien au commerce extérieur. À cet égard, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de développer l'information des PME sur les procédures et les moyens d'accompagnement qui sont à leur disposition en matière d'exportations.

2.- Une politique ciblée sur 25 pays

L'orientation géographique des échanges et la compétitivité relative des secteurs d'activité constituent les déterminants essentiels de définition d'une stratégie en matière de commerce extérieur. Or, la concentration géographique des exportations françaises n'est pas satisfaisante : nos parts de marché sont importantes en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient, alors que ces zones connaissent une croissance économique inférieure à la moyenne mondiale. et insuffisantes en Asie et en Amérique, qui sont des régions particulièrement dynamiques.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'associer davantage l'ensemble des intervenants en matière de commerce extérieur à la définition de la stratégie de soutien au commerce extérieur.

Aussi, une instance de réflexion dont l'objectif est de permettre une articulation entre les orientations nationales et celles poursuivies par les collectivités territoriales, les réseaux consulaires et les fédérations et groupements professionnels, a été créée cette année : la conférence de l'exportation.

Cette conférence, dont la première réunion s'est tenue en mai 2003, a décidé de remédier à la polarisation géographique défavorable des exportations françaises en définissant des pays prioritaires ou marchés cibles.

Une liste de 25 pays a été arrêtée comprenant :

– 19 marchés à fort potentiel d'importation où la France doit accroître sa présence (dont les États-Unis, la Chine, la Russie et l'Inde) ;

– 3 grands marchés européens sur lesquels nos PME doivent intensifier leur action (Allemagne, Grande-Bretagne et Italie) ;

– les pays du Maghreb qui doivent être soutenus pour des raisons géopolitiques.

Les pays prioritaires font l'objet de plans d'action commerciale avec des objectifs précis fixés sur une période de trois ans. Celui pour les États-Unis a été validé en juillet et ceux pour la Chine et la Russie en septembre. Les objectifs sont définis en fonction des difficultés rencontrées dans chaque pays. Ainsi, la priorité est accordée à la promotion et aux salons aux États-Unis, à la sensibilisation au marché et à l'appui au développement des entreprises dans les nouveaux pôles de croissance en Russie et à l'information et à la prospection en Chine. Les plans d'action sont comprennent les opérations conduites par Ubifrance et le réseau des missions économiques, mais également celles organisées par les partenaires publics et privés de l'État (réunions d'information, publications, missions de prospection, participation à des salons...). Certaines de ces actions font l'objet de moyens supplémentaires et un effort particulier est réalisé en faveur des PME, avec l'organisation de réunions en région et la mise sur pied de missions collectives.

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.

3.– Des outils renouvelés

Il ressort d'une étude comparative menée par la DREE sur la politique de soutien aux exportations conduite par les quatre premiers partenaires commerciaux européens de la France (Allemagne, Italie, Grande-Bretagne et Espagne) que si la France se situe en bonne place en ce qui concerne les moyens consacrés à l'information des entreprises, elle accuse un net retard en matière d'actions de promotion, notamment pour les participations collectives à des foires et salons à l'étranger. Par conséquent, il convient de mettre l'accent sur la politique de soutien aux foires et salons, qui constitue un vecteur puissant pour les exportations, en particulier pour les PME. En outre, le développement du volontariat international en entreprise fait partie des priorités définies par le Gouvernement.

a) Les foires et salons

La participation aux foires et salons professionnels à l'étranger est considérée par les entreprises comme un outil majeur de développement de leurs ventes. C'est notamment un outil de choix pour privilégier les PME. La forme d'action principale consiste à organiser des pavillons nationaux dans lesquels s'intègrent les entreprises.

Or, cet outil est nettement moins utilisé en France que chez la plupart de nos concurrents dont la politique se caractérise par l'importance de l'appui du budget de l'État, comme le montre le tableau ci-après, et un effort soutenu en termes d'accompagnement et d'image.

POLITIQUE DE SOUTIEN AUX MANIFESTATIONS COLLECTIVES

Pays	Aide de l'État Budget 2002 (en millions d'euros)	Salons (nombre)	Entreprises aidées (nombre)	Aide de l'État par opération (en euros)	Taux de subvention par entreprise (en %)
Allemagne	30	228	4.800	132.000	50 à 75
Espagne	24	228	n.d	105.000	Modulé selon priorité
France (1)	3,5	88	2.500	40.000	30
Italie	12,6	105	4.500	120.000	50
Royaume Uni	30	532	8.000	56.000	3.700 euros (forfait)

(1) Ne sont comptabilisés que les salons organisés par UBIFRANCE. Le nombre total de manifestations recevant des aides publiques, nationales ou régionales, est d'environ 180, si l'on ajoute ceux organisés par la SOPEXA, les régions et les comités de développement professionnels.

Source : DREE.

Ainsi, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne consacrent aux salons internationaux entre 7 et 8 fois plus de subventions publiques que la France. En outre, l'Allemagne et l'Espagne soutiennent près de trois fois plus de salons que la France (le Royaume-Uni six fois plus). Enfin, la subvention moyenne par opération accordée par l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie est environ 3 fois supérieure à celle attribuée par la France.

Par conséquent, la nouvelle agence Ubifrance a reçu pour mission de développer les actions de promotion collective à l'étranger. Ainsi, il est prévu que 193 manifestations collectives seront directement organisées par Ubifrance en 2004, soit une progression importante par rapport à 2003 (177 manifestations) et 2002 (171).

Par ailleurs, afin de multiplier l'offre de participations collectives françaises sur des salons professionnels, une procédure de labellisation des salons intéressants pour les entreprises françaises a été créée en mai dernier. Ils pourront être organisés par les régions, les fédérations professionnelles, les chambres de commerce, voire des organisateurs privés présentant les caractéristiques requises pour assurer des prestations de qualité aux exposants potentiels. Cependant, 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 millions d'euros par an sur la période 2004-2006. Des conventions cadres ont également été signées avec les principaux partenaires d'Ubifrance (notamment l'Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (UCCIFE), l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), le MEDEF et la CGPME) pour assurer le relais en direction des organisateurs potentiels et permettre une large diffusion de cette nouvelle procédure.

Le comité de labellisation, instance placée auprès d'Ubifrance, est chargé de déterminer les montants alloués aux opérateurs de participations collectives sur la base de leur dossier. Lors de la première réunion du comité, qui s'est tenue le 14 octobre dernier, 80 opérations ont été identifiées, proposées pour un tiers par les chambres de commerce en France et à l'étranger, un tiers par les organisateurs privés de salons et le dernier tiers par les fédérations et syndicats professionnels.

Au total, le programme des opérations collectives pour 2004 devrait comporter 250 opérations, ce qui représente une progression en volume de 46 % par rapport à l'exercice 2002.

L'objectif est de doubler, entre 2002 et 2005, l'offre globale d'opérations de promotion collective à l'étranger. Cette priorité se décline notamment dans les plans d'action concernant les 25 pays prioritaires.

b) Le volontariat international en entreprise

Le dispositif du volontariat international en entreprise (VIE), qui remplace depuis 2000 le service national de coopération en entreprise (CSNE), n'a pas encore atteint son plein développement. Ainsi, au 17 octobre 2003, 2.198 jeunes seulement sont en poste à l'étranger, un chiffre qui se situe toutefois en progression par rapport à 2002, où 1.998 jeunes étaient concernés. À la même date, le nombre d'entreprises bénéficiaires est de 470, en baisse par rapport à 2002 (476). Par ailleurs, 68 % des entreprises bénéficiaires ont un chiffre d'affaires supérieur à 220 millions d'euros, ce qui témoigne de la « captation » de ce dispositif par les grandes entreprises. Seulement 20 % des VIE travaillent pour des PME.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a décidé de mener une double action de simplification de la procédure et de mobilisation des partenaires du commerce extérieur en faveur de sa promotion. L'objectif est de développer ce dispositif mais aussi de permettre aux PME de davantage y avoir recours, car ces dernières, ne disposant généralement pas de service export, peuvent avoir besoin de jeunes diplômés capables de prospecter en même temps plusieurs marchés couvrant des zones géographiques diverses.

La réforme, qui a été adoptée dans le cadre de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003, permet aux entreprises qui ont besoin de structurer leur projet à l'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. En outre, Ubifrance, au sein de laquelle une cellule VIE spécifique aux PME a été créée en 2002, a pour mission d'alléger les formalités à la charge des entreprises.

Par ailleurs, le déficit de notoriété de la procédure auprès des PME étant manifeste, une charte de développement du VIE a été signée avec de grandes organisations nationales : l'Association des régions de France, le MEDEF, la CGPME, l'UCCIFE, l'ACFCI et le Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France. La charte sera complétée par des conventions conclues 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 été lancées, notamment par l'ACFI auprès des chambres de commerce et d'industrie et des chambres régionales de commerce et d'industrie, et le MEDEF.

L'objectif est de doubler les effectifs de VIE en poste d'ici la fin de l'année 2005.

B.- LA MODERNISATION DU RESEAU DE L'EXPANSION ECONOMIQUE

La DREE, qui est une des directions à réseau du ministère de l'Économie et des finances, regroupe au niveau central environ 270 agents, auxquels s'ajoutent 1.910 agents dans les missions économiques et 150 agents dans les directions régionales du commerce extérieur (DRCE). Son organisation subit de profonds bouleversements résultant de son engagement en matière de performance, de la réorganisation de son réseau extérieur et des perspectives de décentralisation.

1.- La démarche de performance de la DREE

La démarche de performance de la DREE est fondée sur le contrat de performance conclu avec la direction du Budget et, depuis cette année, la direction du Trésor, et son action en faveur de l'amélioration de la qualité des services qu'elle offre.

a) Le contrat de performance

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

Cet exercice s'est traduit par la signature de trois contrats triennaux (1991-1993, 1994-1996 et 1997-1999), qui ont conduit à la réduction d'environ 22 % des effectifs budgétaires de la direction. Sur la même période, les effectifs inscrits sur l'agrégat administration centrale et mis à la disposition de la direction ont diminué de 26 %. En contrepartie des efforts budgétaires consentis, la DREE a disposé d'une dotation exempte de taxation ou d'abattement en cours d'exercice, ce qui a largement compensé la diminution des crédits. Les budgets des postes d'expansion économique ont pu ainsi être mieux évalués, c'est-à-dire sans effet « d'encaisse de précaution », qui correspond à une majoration des besoins exprimés par les responsables des postes d'expansion économique pour se prémunir d'une taxation éventuelle. Le bilan des trois plans est globalement positif. L'effort imposé par les plans de réduction d'emplois a en effet contraint la DREE à dégager de forts gains de productivité qui ont permis d'améliorer la qualité du service rendu aux pouvoirs publics et aux entreprises.

Souhaitant aller plus loin dans la modernisation de ses méthodes de gestion, la DREE s'est engagée en 2000 dans une démarche plus ambitieuse portant sur l'ensemble de ses missions et de ses moyens pour la période 2000-2002, à travers un contrat d'objectifs et de moyens conclu avec la direction du Budget. À un volet budgétaire fondé sur les principes d'une responsabilisation accrue du gestionnaire, d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits et d'une stabilisation des dépenses en euros courants, le contrat d'objectifs et de moyens pour 2000-2002 a ajouté un volet sur les missions assorties d'objectifs mesurés par des indicateurs. Il s'inscrivait ainsi dans la même logique que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui privilégie une approche par objectifs associés à des indicateurs et une responsabilisation des gestionnaires.

L'expérience des dotations globales dans les missions économiques ayant été positive, le contrat prévoyait le regroupement des crédits en une dotation globale contractuelle inscrite sur quatre chapitres budgétaires, trois sur le titre III pour les crédits de personnel et de fonctionnement, un sur le titre V pour l'investissement immobilier. L'objectif était la stabilisation des dépenses de la dotation globale contractuelle en euros courants, par absorption de la dérive (dont l'augmentation de la valeur du point fonction publique et l'effet « glissement-vieillesse-technicité »), rendue possible par les gains générés par la souplesse de gestion apportée par la fongibilité à l'intérieur des nouveaux chapitres, le recours, en cas de nécessité, au décret de virement à l'intérieur de la dotation, le report automatique des crédits de fonctionnement et l'exonération de tout gel ou taxation budgétaire. Grâce à ce dispositif, l'effort d'économie réalisé par la DREE s'est élevé à 2 % de la dotation sur la période. Ces économies dégagées au-delà de l'objectif de stabilisation initial ont permis à la direction de faire face aux dérives monétaires sur son budget de fonctionnement et de dégager les moyens nécessaires à la poursuite de ses efforts de modernisation.

Structuré autour des métiers de la direction, le second volet du contrat, qui associe aux missions de la DREE des objectifs et des indicateurs de performance et d'activité, n'a pas donné des résultats aussi probants que son volet budgétaire. Aux quatre grands objectifs fixés (à savoir améliorer la collecte et la diffusion de l'information économique, optimiser les outils financiers, renforcer l'expertise et le rôle de la DREE dans les négociations commerciales, accroître l'efficacité de l'ensemble) ont été associés dix indicateurs principaux tels que l'augmentation du taux de satisfaction de ses commanditaires, la performance des sites Internet ou la certification ISO 9001 des postes d'expansion économique.

Le bilan que l'on peut dresser de la définition des objectifs et de leur réalisation est contrasté. La partie du contrat portant sur les indicateurs de qualité et de performance a fait l'objet d'une expertise de l'inspection générale des finances. La difficulté de construire des indicateurs pertinents compte tenu des missions de la DREE a été relevée et un certain nombre de précisions et modifications ont été suggérées. Si, pour l'essentiel, les cibles fixées pour 2002 ont été atteintes dès 2001 ou courant 2002, certains indicateurs ont dû être abandonnés faute d'un dispositif de mesure fiable et de définition précise.

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

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

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

Poursuivant sa démarche innovante, la DREE a conclu avec la direction du Budget et, dans le cadre de l'unification du réseau extérieur du ministère de l'Économie et des finances, avec la direction du Trésor, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2003-2005, dénommé « contrat de performance ». Ce dernier, qui est censé préfigurer les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, fixe six objectifs, assortis de 12 indicateurs de performance et de cibles :

- réaliser onze objectifs en matière de négociations internationales ;
- augmenter et améliorer les services rendus aux entreprises dans leur développement international ;
- maintenir la qualité des services rendus aux administrations par la DREE et le réseau des missions économiques ;
- intensifier le dialogue avec la société civile sur la mondialisation ;
- maintenir la certification ISO 9001 du réseau des missions économiques ;
- réaliser des économies de gestion, grâce à la création du réseau des missions économiques et de la fusion du CFCE et d'Ubifrance.

Le nouveau contrat prévoit également la réduction de 8,3 % des emplois de la DREE et de 6,89 % de l'ensemble des crédits de fonctionnement au sens large (personnel, fonctionnement et investissement). Cet engagement se traduit dès le projet de loi de finances pour 2004 avec une diminution des emplois de 5,4 % et des crédits de fonctionnement, au sens large, de la DREE de 4,3 %. Il convient d'ailleurs de préciser que le périmètre des moyens budgétaires concernés englobe désormais les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement affectés à la DREE mais également ceux consacrés par la direction du Trésor au réseau des missions économiques.

Enfin, votre Rapporteur spécial tient à souligner le fait que la DREE associe à sa démarche de performance les organismes placés sous sa tutelle, ce qui permet une diffusion de la culture de résultats conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances. Ainsi, une convention d'objectifs et de moyens est conclue avec Ubifrance.

b) La démarche qualité

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

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

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

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

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

La certification de la DREE est également le résultat d'une préparation intensive effectuée dans le cadre des audits internes. Selon la règle interne établie par la DREE, en conformité avec les exigences de la norme, chaque site est audité une fois par an. L'audit est suivi, le cas échéant, d'un plan d'actions correctives dont l'efficacité est vérifiée lors de l'audit suivant. Ainsi, l'évaluation est au cœur du processus de qualité. Les actions d'amélioration matérialisées par des « fiches de progrès » ont quadruplé entre 2001 (526) et 2002 (2100).

Les premiers résultats sont globalement encourageants.

Tout d'abord, la « démarche qualité » engagée par la DREE a considérablement modifié le comportement des agents vis-à-vis des besoins et des attentes des « clients ». Elle a aussi permis de garantir aux agents une organisation et un environnement de travail homogènes au sein du réseau et de diffuser les meilleures pratiques.

S'agissant plus particulièrement des trois objectifs poursuivis par la « démarche qualité », la synergie entre les missions économiques et les DRCE a progressé, mais l'essentiel des prestations des missions économiques demeure réalisé sans intervention des DRCE. Cet objectif devra toutefois être revu dans le cadre des conventions qui pourront être passées avec les conseils régionaux. En outre, le réseau a largement amélioré sa connaissance des opérateurs locaux et les disparités dans la qualité des prestations offertes tendent à se réduire. En revanche, l'objectif relatif à l'efficacité de la programmation éditoriale, mis en place conjointement avec le CFCE en novembre 2002, n'a pas encore produit tous les effets attendus : de nombreux produits éditoriaux sont livrés par les missions économiques au CFCE au-delà des délais programmés. Par ailleurs, les délais de réponse aux demandes des clients se sont améliorés : 82 % des réponses et propositions de prestations sont effectuées dans les 15 jours. De même, plus des deux tiers des prestations sont livrées aux clients en moins de 15 jours. Toutefois des variations importantes existent selon les types de prestations. Selon les résultats de l'enquête annuelle de satisfaction, 85 % des entreprises jugent satisfaisantes les prestations qui leur ont été servies, mais seulement 35 % les estiment très satisfaisantes.

Si le bilan des audits internes reflète une nette amélioration dans la maîtrise des processus de production des prestations aux entreprises, il montre également que de nouvelles problématiques liées au management (pilotage par objectifs, gestion des ressources humaines, planification des activités, dispositif de surveillance et de mesure et processus d'amélioration continue) sont apparues.

Tirant les leçons de ces premiers résultats, plusieurs mesures de simplification sont actuellement mises en œuvre afin de perfectionner la « démarche qualité » engagée : la rédaction d'un « manuel qualité » court à usage interne, la réduction de 30 % de la taille des procédures grâce à l'informatisation, l'automatisation des indicateurs de qualité et la simplification des tableaux d'actions sectorielles programmées dans l'année. Dans le même temps, un rapprochement entre les procédures qualité de la DREE et celles d'Ubifrance est organisé afin de rendre plus efficace la relation fournisseur-client qui sera mise en œuvre entre les missions économiques et l'agence.

Les audits de suivi AFAQ qui sont programmés entre septembre et décembre 2003 permettront à la fois de mesurer le degré de maturité de la démarche qualité de la DREE et d'identifier les nouveaux chantiers d'amélioration possibles. Par ailleurs, l'enquête annuelle de satisfaction menée pour la première fois sous le label ISO 9001, qui est en cours de dépouillement, apportera de nouveaux éléments d'appréciation sur la qualité réelle des prestations du réseau.

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

2.– La rationalisation du réseau d'expansion économique

La DREE a entrepris de réformer son organisation et d'adapter son réseau dans un souci d'efficacité accrue. Ainsi, de 1994 à 2003, les effectifs de la DREE dans son réseau à l'étranger sont passés de 2.113 à 1.909, auxquels il convient désormais d'ajouter 143 agents de la direction du Trésor. Au cours des dix dernières années, 28 sites ont été fermés et 15 structures plus légères ouvertes.

La rationalisation des structures de la DREE s'est tout d'abord traduite par un redéploiement des effectifs. Une partie des moyens du réseau dans les pays de l'OCDE a été ainsi redéployée vers les économies émergentes, afin d'y renforcer la présence des entreprises françaises dont les parts de marché sont souvent très inférieures à celles des principaux concurrents de la France. De 1996 à 1999, la DREE a réduit les effectifs des postes d'Amérique du nord, d'Europe occidentale et d'Afrique, au bénéfice de ceux situés dans les pays émergents d'Amérique centrale et du sud, d'Asie, d'Europe centrale et orientale et d'Afrique du sud. En outre, un rapprochement a été opéré avec le ministère des Affaires étrangères, par la création de sept postes mixtes. Les redéploiements réalisés entre 2000 et 2002 ont concerné l'Afrique, l'Océanie, l'Inde et les Caraïbes. En 2003, les modifications opérées ont porté sur le réseau allemand avec la fermeture de 3 postes (Francfort, Hambourg et Stuttgart) dont les moyens humains ont été réaffectés vers Berlin et Düsseldorf. La réflexion sur le dimensionnement du réseau en Europe sera poursuivie en 2004.

La répartition des effectifs de la DREE dans son réseau étranger (1.909 agents) en 2003 est donc la suivante : 31 % dans l'Europe élargie, 23 % en Asie, 19 % sur le continent américain, 17 % en Afrique et au Proche Orient et 10 % en Europe orientale et au Moyen Orient.

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

Les services unifiés du ministère à l'étranger résultent donc de la fusion des réseaux relevant de la DREE (composés des 156 postes d'expansion économique localisés dans 113 pays et des représentations permanentes auprès des organisations internationales) et de la direction du Trésor (20 agences financières), auxquels s'ajoutent les 13 attachés douaniers relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects et les 6 attachés fiscaux de la direction générale des impôts. L'objectif est de parvenir à une mise en commun des moyens budgétaires et humains des directions concernées afin de permettre des redéploiements en fonction des besoins du ministère de l'Économie et des finances. Les premiers échanges de personnel ont eu lieu en 2003. Les « doublons » au sein d'un même poste fusionné ont été supprimés ou le seront à terme.

Le réseau repose désormais sur des missions économiques dont l'animation et la coordination est confiée à des chefs des services économiques à l'étranger compétents pour une zone donnée. Il est prévu 25 chefs de services économiques à l'étranger en charge soit d'un seul, soit de plusieurs pays. Ils assurent à ce titre un rôle de coordination et d'animation des chefs de mission de leur zone. 17 chefs de services économiques à l'étranger ont été nommés en 2002 et 6 en 2003.

Enfin, des efforts ont été fournis afin d'améliorer la capacité d'expertise de la DREE sur les questions économiques, multilatérales et de suivi des grands secteurs stratégiques, par une nouvelle organisation en réseau, associant un certain nombre de missions bénéficiant de moyens renforcés.

3.- Les perspectives ouvertes par la décentralisation

Les Directions régionales du commerce extérieur (DRCE), au nombre de 23, constituent des représentations de la DREE en région. Elles ont pour mission de coordonner les initiatives locales en matière de commerce extérieur, d'informer et de conseiller les entreprises, de gérer les aides à l'export du volet « commerce extérieur » des contrats de plan et, enfin, de prospecter de nouveaux exportateurs, en particuliers parmi les PME et les très petites entreprises susceptibles de développer une activité à l'exportation.

La dotation inscrite dans le présent projet de budget est de 6,67 millions d'euros, contre 6,99 millions d'euros en 2003.

Ainsi, les DRCE assurent l'animation et la coordination des actions prévues au titre du commerce extérieur dans les contrats de plan État-région. Elles sont chargées de la gestion des crédits mis en place dans ce cadre (6,39 millions d'euros en crédits de paiement et 9,45 millions d'euros en autorisations de programme sont prévus dans le projet de budget pour 2004). Elles instruisent localement les aides inscrites dans le volet commerce extérieur des contrats de plan en collaboration avec les conseils régionaux.

S'agissant des activités de prospection des DRCE, la méthode « Réseaux export », dont l'objectif est d'identifier le potentiel des entreprises exportatrices, leur a permis de réaliser en 2002 plus de 7.000 visites d'entreprises ciblées et de recenser plus de 2.700 entreprises régionales dont le potentiel à l'international est susceptible d'être amélioré. Ces résultats sont en augmentation par rapport à 2002, où 5.000 visites avaient été effectuées et 2.250 entreprises recensées.

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

À cet égard, les transferts de compétences prévus dans le projet de loi relatif à la décentralisation actuellement examiné par le Sénat constituent un progrès allant dans le sens de la simplification. En effet, dans le cadre de la décentralisation décidée par le Gouvernement, les compétences et les moyens des DRCE devraient être transférés aux conseils régionaux, ces collectivités ayant la responsabilité principale en matière de développement économique.

L'effectif concerné est d'environ 160 personnes. Sur le plan budgétaire, les crédits de l'État correspondant au cofinancement des contrats de plan État – région 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 permettre de mobiliser l'ensemble des partenaires du commerce extérieur en région (collectivités territoriales et agences de développement, réseaux consulaires et conseillers du commerce extérieur de la France) autour de priorités géographiques ou sectorielles articulées avec les priorités nationales.

Anticipant le transfert de compétences prévu dans le projet de loi actuellement examiné au Sénat, des protocoles relatifs à la mise à disposition des effectifs et des moyens des DRCE aux régions ont été conclus en mai avec la Lorraine et en juillet avec la région Champagne-Ardenne. D'autres protocoles sont en cours d'élaboration avec la Bretagne, le Limousin et les Pays de la Loire.

C.– LA REFORME DU DISPOSITIF DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTERIEUR

Le renforcement de l'efficacité du dispositif de soutien au commerce extérieur suppose sa clarification et sa simplification, ainsi que le développement de la collaboration entre les différents intervenants en matière de commerce extérieur.

1.– La nouvelle agence Ubifrance

Le processus de fusion du Centre français du commerce extérieur (CFCE), chargé d'informer les entreprises françaises sur les marchés extérieurs, et de l'association Ubifrance, dont la mission est de promouvoir les entreprises françaises sur les marchés étrangers, a abouti à la création, par la loi du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique (article 50), de l'agence française pour le développement international des entreprises Ubifrance.

L'objectif de ce regroupement est d'offrir aux entreprises, en particulier les PME, un accès simplifié à une gamme étendue de services d'information, de mise en relation et de promotion. Chargée de jouer le rôle de guichet unique pour l'internationalisation des entreprises, l'agence a 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 ;

- 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.

Ubifrance devra également développer les partenariats avec les principaux intervenants en matière de soutien au commerce extérieur : les collectivités territoriales, en particulier les régions, les organisations socio-professionnelles et les chambres consulaires.

L'évolution des rôles respectifs de l'agence et de l'ensemble formé par la DREE et les 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 allant de la mi-2003 à la fin de l'année 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 et de programmer et 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.

L'organisation et le fonctionnement de cet EPIC font l'objet d'un décret d'application actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat.

Le nouvel établissement devrait comporter 488 personnes, alors que les effectifs consolidés du CFCE et de l'association Ubifrance sont de 588. En outre, le recrutement de 20 commerciaux est prévu dans le cadre du développement de la démarche commerciale d'Ubifrance. Par conséquent, 120 postes devraient être supprimés. Dans cette perspective, un plan de réduction des effectifs a été présenté en mai 2003 aux instances représentatives du personnel du CFCE et de l'association Ubifrance. Son coût est estimé à 15 millions d'euros, auquel l'État devrait contribuer par le biais de crédits ouverts dans le projet de loi de finances pour 2004 et dans la prochaine loi de finances rectificative. Toutefois, votre Rapporteur spécial souligne qu'il aurait été plus clair et conforme au principe de l'annualité budgétaire d'inscrire la totalité des crédits nécessaires au financement de ce plan en 2004 dans le présent projet de loi de finances. En effet, l'ouverture des crédits par la voie de la loi de finances rectificative sera nécessairement suivie d'un report des crédits sur 2004. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les économies réalisées devraient permettre de réduire la subvention versée à Ubifrance par l'État de 7 millions d'euros.

Par ailleurs, une partie des effectifs d'Ubifrance sera installée à Marseille 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, ce transfert devra concerner au moins le tiers des effectifs de l'agence dont le siège demeurera localisé à Paris. Il devrait concerner 130 personnes à la fin de l'année 2004 et 180 à la fin de l'année 2006. En outre, un nouveau site parisien devra abriter le siège de l'agence dans la mesure où les actuels immeubles de l'avenue d'Iéna et de l'avenue d'Eylau ne sont pas adaptés au format et aux besoins du pôle parisien de la nouvelle agence et nécessitent de lourds travaux de rénovation.

Si votre Rapporteur spécial se félicite de la mise en place d'un guichet unique pour l'internationalisation des entreprises, il souligne la nécessité de faire connaître l'action de l'agence auprès des PME.

2.- Le développement des partenariats

Les partenariats doivent être développés entre les différents intervenants en matière de commerce extérieur, afin de favoriser les synergies et accroître la lisibilité du système actuel. À cet égard, il convient de souligner le rôle joué jusqu'à présent par la « mission PME » de la DREE, chargée d'améliorer la coordination entre les missions économiques, les directions régionales du commerce extérieur et les organismes d'appui (Ubifrance et le CFCE) d'une part, et d'organiser les relations avec les chambres de commerce en France et à l'étranger, les conseillers du commerce extérieur et les fédérations professionnelles, d'autre part.

Deux décisions importantes ont été prises en 2003 afin de renforcer l'association des différents partenaires, ce dont se félicite votre Rapporteur spécial. Ainsi, la conférence de l'exportation, dont la première réunion s'est tenue en mai, réunit autour du ministre les collectivités territoriales, les réseaux consulaires et les fédérations et groupements professionnels. Par ailleurs, Ubifrance a pour mission de développer les partenariats, en particulier dans le cadre de la politique de labellisation des salons et de la promotion du volontariat international en entreprise.

a) Le rapprochement avec le réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le réseau consulaire, qui regroupe 157 chambres de commerce et d'industrie, 21 chambres régionales en France et 80 chambres à l'étranger, implantées dans 76 pays, représente pour le commerce extérieur un partenaire de premier ordre. Il est en effet, souvent, le premier guichet des PME désireuses de se lancer dans l'exportation. Par conséquent, toute initiative ayant pour objectif de renforcer la collaboration entre réseaux publics et consulaires est souhaitable, car elle permet de renforcer l'efficacité du dispositif de soutien à l'internationalisation des entreprises.

Les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (CCIFE) sont des interlocuteurs privilégiés pour les PME. Ces associations privées, qui regroupent les entreprises françaises établies à l'étranger ainsi que des entreprises locales, ont pour mission de promouvoir l'image de la France à l'étranger. Elles offrent ainsi une large palette de services aux entreprises, allant des relations publiques à la communication, en passant par l'observation du marché, l'information, l'action commerciale et l'assistance juridique et fiscale.

En 2002, le budget consolidé des CCIFE s'élève à environ 38 millions d'euros. Les CCIFE tirent l'essentiel de leurs ressources de l'autofinancement (92%) à partir des cotisations de leurs 27.000 membres (20 %) et de leurs prestations d'appui aux entreprises (72 %). Les autres ressources (8%) sont constituées de subventions en provenance des organisations consulaires (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) et chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)), et de subventions en provenance des pouvoirs publics (DREE, ministère en charge de l'Industrie et ministère des Affaires étrangères).

Ces aides ont eu un effet de levier important sur le développement du réseau des chambres à l'étranger. Depuis 1984, date à laquelle les aides ont atteint un niveau significatif, le nombre de CCIFE a quasiment doublé, passant de 44 à 80, et le nombre d'employés a presque triplé, passant de 230 à 650 permanents. En outre l'activité des chambres s'est fortement développée, notamment dans les domaines de l'information sur les marchés étrangers et la pratique des affaires, et de la promotion des entreprises.

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

Des réformes ont été lancées afin de renforcer le partenariat entre les missions économiques et les CCIFE, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite. Ainsi, la définition, par lettre commune du 18 novembre 2000, des conditions dans lesquelles l'aide de la DREE est désormais consentie aux chambres françaises à l'étranger a beaucoup amélioré la qualité du dialogue avec les dirigeants de l'Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (UCCIFE). Elle a facilité le rapprochement entre de nombreuses missions économiques et des chambres locales. Ainsi, fin 2002, 28 conventions avaient été signées dans les pays considérés comme cibles et 7 autres étaient en voie de finalisation. Ces conventions organisent une complémentarité entre les services d'appui aux entreprises selon trois principes : l'information réciproque et la transparence, l'information des entreprises sur l'ensemble des outils disponibles et, enfin, l'organisation et l'évaluation des actions communes entre les missions économiques et les chambres.

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

Les efforts déployés doivent être poursuivis et accentués, afin qu'un réel partenariat soit mis en place, dans l'intérêt des entreprises. À cet égard, les CCIFE devraient intervenir en matière de labellisation des salons à l'étranger et de promotion du volontariat international en entreprise, en partenariat avec Ubifrance. Toutefois, il faut souligner que les ressources des CCIFE sont, en l'état actuel, insuffisantes pour leur permettre de développer efficacement les partenariats, même si des écarts importants existent entre les chambres. Il conviendrait par conséquent de donner aux CCIFE les moyens financiers nécessaires au développement de leur action.

b) La recherche de complémentarité avec les conseillers du commerce extérieur et les fédérations professionnelles

- Les conseillers du commerce extérieur de la France

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

Ainsi, le comité national des CCEF a entrepris en 2002 la modernisation de ses statuts, dans le but de rationaliser le fonctionnement de l'institution et de lui offrir la possibilité d'une ouverture à des représentants de la société civile français et étrangers. Parallèlement, sont poursuivis des objectifs de rajeunissement, de féminisation et de rééquilibrage des effectifs en faveur des sections à l'étranger.

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

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

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

- Les fédérations professionnelles

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

Les efforts pour consolider ce partenariat ont porté, plus particulièrement, sur le thème de la veille concurrentielle. La DREE souhaite en effet associer étroitement les organisations professionnelles aux travaux et réunions des nouveaux réseaux de veille stratégique, pilotés par l'administration centrale et constitués d'experts régionaux et de correspondants locaux.

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

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

Ubifrance devrait développer les partenariats avec les fédérations professionnelles, notamment en matière de labellisation des salons et de promotion des VIE.

D.– LES PROCEDURES DE SOUTIEN FINANCIER

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

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

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

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

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

1.– Les procédures gérées par Natexis

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

a) La procédure de stabilisation des taux d'intérêt

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

En raison de l'évolution des taux, cette procédure n'a pas généré de charge budgétaire depuis 7 ans. En 2002, un excédent particulièrement élevé a été enregistré puisqu'il s'est élevé à 432 millions d'euros (contre 142 millions d'euros en 2001). Par conséquent, la trésorerie disponible de Natexis permet d'envisager une dépense budgétaire nulle pour l'exercice 2004.

b) La gestion des prêts et dons aux États étrangers

Aux termes de la convention signée le 31 mars 2003 entre l'État et Natexis Banques populaires, cet établissement est chargé, pour le compte de l'État, de la gestion des prêts et dons aux États étrangers.

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

Les crédits utilisés pour les prêts proviennent du compte spécial du Trésor n° 903-07 chapitre 03, soit 125 millions d'euros en crédits de paiement pour 2004, en diminution de 19,4 % par rapport à 2003. Compte tenu des reports et des estimations de consommation, le montant des ressources en autorisations de programme qui devraient être disponibles en 2004 est suffisant pour faire face à une activité normale de la procédure. Par conséquent, comme l'année dernière, aucune dotation nouvelle en autorisations de programme n'est inscrite au projet de budget.

Les crédits destinés aux dons figurent au chapitre 68-00 article 10 du budget du ministère de l'Économie, qui inclut depuis 2003 les seuls crédits du FASEP-Études. Ils s'élèvent à 11,5 millions d'euros en autorisations de programme et 31 millions d'euros en crédits de paiement. Bien que les autorisations de programme diminuent, elles seront à un niveau suffisant pour couvrir les besoins. Ainsi, la disponibilité d'action sera identique à celle des années précédentes. Les crédits de paiement augmentent fortement car des décaissements importants sont prévus pour 2004. Le montant avancé correspond à la prévision d'exécution faite par Natexis.

Dans le présent projet de budget, sont également inscrits 3,65 millions d'euros à l'article 20 du chapitre 37-01 « *Remboursement à Natexis Banque* », destinés aux frais de gestion de Natexis, dans le cadre de la gestion des prêts et dons du Trésor aux États étrangers.

2.- Les aides financières à l'exportation proposées par la Coface

Société anonyme dont le capital est détenu majoritairement (98 %) par Natexis Banques populaires, la Coface exerce pour son compte propre les activités d'assurance-crédit de marché et d'information commerciale-recouvrement. Par ailleurs, la Coface assure pour le compte et avec la garantie de l'État, conformément au code des assurances, des risques commerciaux et politiques non réassurables par le marché. Au titre de la gestion des procédures publiques, la COFACE est rémunérée par l'État qui l'indemnise des coûts de gestion engagés, augmentés d'une marge.

Employant 3.765 personnes, ce groupe enregistre un chiffre d'affaires de 973 millions d'euros en 2002. L'assurance-crédit de marché y contribue à hauteur de 73 %, l'information commerciale-recouvrement pour 21 % et la gestion des procédures publiques pour 6 %.

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

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

Dans le projet de loi de finances pour 2004, 61 millions d'euros sont prévus pour les aides financières à l'exportation accordées par la COFACE. L'intervention de l'État consiste en effet à garantir à la COFACE l'équilibre de chaque régime. La direction du Trésor verse à cet établissement les fonds nécessaires à l'indemnisation des entreprises assurées, sous forme de provisions périodiques, dès lors qu'un déficit est constaté ou prévu. Par conséquent, les crédits du chapitre 14-01 ont un caractère évaluatif.

a) L'assurance-crédit à court et moyen termes

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

L'assurance-crédit englobe deux procédures : l'assurance-crédit à moyen terme qui permet la couverture du risque politique et commercial sur les opérations d'exportation financées à plus de trois ans et l'assurance crédit à court terme offrant une couverture des risques politiques et commerciaux sur les pays pour lesquels il n'existe pas de marché de réassurance, ainsi que des produits tels que les polices de biens d'équipement, pour les opérations d'exportation financées à moins de trois ans. L'assurance-crédit à court terme ne représente que 3 % de l'encours total de l'assurance-crédit, part qui est d'ailleurs appelée à se réduire en raison de transferts de risques réguliers.

En 2002, le volume des affaires nouvelles prises en garantie a poursuivi sa progression (+ 2,2 %). Les contrats conclus notifiés, pour un montant de 7,8 milliards d'euros, sont en baisse de 2 % par rapport à 2001. L'encours total passe de 79,7 milliards d'euros en 2001 à 69,7 milliards d'euros en 2002. D'importantes indemnités ont été versées pour les sinistres commerciaux sur les bateaux de croisière et le transport aérien, entraînant un encours d'arriérés inhabituel sur des pays solvables.

Le résultat technique de l'assurance-crédit en 2001 est positif pour la huitième année consécutive. Il s'élève à 578 millions d'euros, contre 1,1 milliard d'euros en 2001. Malgré un quasi doublement des indemnisations par rapport à

2001, le résultat technique reste positif grâce au maintien des récupérations (1,2 milliard d'euros en 2002 contre 1,23 milliard d'euros en 2001) et à la légère progression des primes (portées de 245,1 millions d'euros à 281 millions d'euros sur cette période). Par conséquent, comme l'année dernière, aucune dotation n'est prévue à l'article 71 « *Assurance crédit* » du chapitre 14-01 du budget des charges communes.

Par ailleurs, après un prélèvement de 690 millions d'euros en 2003, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un versement de la COFACE à l'État de 1,4 milliard d'euros. Ce prélèvement est rendu possible par l'existence d'un solde excédentaire de 2 milliards d'euros du compte de l'État à la COFACE. Cette pratique, qui permet à l'État d'abonder son budget de 1,4 milliard d'euros de recettes, tandis que manquent encore au projet de budget du commerce extérieur des moyens qui permettraient de soutenir plus vigoureusement les PME à l'export, est contestable.

b) La garantie de change

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

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

En juillet 2003, l'encours géré par la COFACE au titre de cette procédure s'élève à 3,86 milliards d'euros environ, contre 4,45 milliards d'euros en juillet 2002. Ce montant a fortement diminué depuis le début de la décennie 90 du fait de la baisse de l'activité d'export liée aux crises des pays émergents et à la gestion croissante de leur risque de change en propre par les grandes entreprises (possibilité de compensation des flux sur un grand nombre de contrats, des gestion globale par recours aux instruments de marché). Toutefois, les PME restent très intéressées par le produit COFACE, leur service de trésorerie n'ayant pas la capacité de gérer ces risques.

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

Le résultat comptable est de 7,6 millions d'euros en 2002, contre 6,7 millions d'euros en 2001.

Les bénéfices importants de la procédure depuis son origine ont permis, malgré d'importants reversements à l'État, de maintenir un résultat comptable positif. Aucune dotation n'est prévue à l'article 73 « *Garantie de change* » du chapitre 14-01 du budget des charges communes pour 2004.

c) La garantie des investissements

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

Alors que le niveau d'activité de la garantie des investissements était en baisse constante depuis 1997, il a progressé en 2002 : 20 opérations nouvelles et extensions ont été examinées pour un montant de 96,5 millions d'euros, contre 11 dossiers pour un montant de 233,32 millions d'euros en 2001.

Les engagements restent très concentrés. Ainsi, le secteur des industries lourdes, avec une seule opération, représente plus de la moitié des nouveaux engagements. En outre, l'Afrique est la zone la plus représentée avec 3 pays, chacune des trois autres zones ne comptant qu'un seul pays.

La répartition par pays des encours nets place l'Asie en première position (49 %), suivie par l'Amérique (20 %), l'Afrique (17 %) et la zone Europe-Orient (15 %).

Aucun sinistre n'a été enregistré depuis 1994.

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

d) L'assurance-prospection

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

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

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

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

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

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

- une période « de garantie », d'une durée d'un à quatre ans, au cours de laquelle l'entreprise perçoit une indemnité calculée en fonction de la quotité garantie et du bilan annuel de prospection. La garantie couvre les dépenses liées à la recherche de marchés, comme la participation à des foires et salons, le recrutement de personnel spécialisé, les études de marché, les conseils d'ordre juridique ou fiscal ou l'implantation de filiales commerciales ;
- une période « d'amortissement », d'une durée au moins égale à celle de la garantie, au cours de laquelle l'assuré reverse à la COFACE les montants reçus en fonction des recettes qu'il obtient. Le reliquat d'indemnités non remboursé reste acquis à l'assuré à l'issue du contrat.

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

ÉVOLUTION DES CONTRATS DEPUIS 1998

	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre total de demandes reçues	2.263	1.985	1.776	2.373	1.830
Nombre total de contrats signés	1.750	1.486	1.408	1.743	1.163

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

En 2002, le nombre de demandes (1.830) est en régression par rapport au niveau atypique de 2001 (2.373), première année d'application du nouveau dispositif. Le portefeuille est composé majoritairement d'entreprises de taille modeste. Ainsi, 89 % des contrats ont été délivrés à des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 16 millions d'euros.

950 entreprises ont eu recours à l'assurance-prospection pour la première fois, témoignant ainsi du caractère plus accessible du dispositif.

L'avance de trésorerie en faveur des très petites entreprises, principale innovation du dispositif sur le plan financier, a été largement utilisée puisque 51 % des entreprises éligibles ont souhaité en bénéficier. En outre, les délais de l'instruction accélérée ont été respectés.

Les exportations déclarées par les assurés, dirigées essentiellement vers l'Amérique du nord et l'Union européenne, s'élèvent à 1,28 milliard d'euros. Les prestations de service et les activités agroalimentaires représentent plus du tiers des contrats conclus en 2002.

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

CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À L'ASSURANCE-PROSPECTION

(en millions d'euros)

Crédits	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ligne budgétaire évaluative	61,0	40,4	44,2	27,4	27,4	31,0	31,0
Résultat comptable	39,5	33,4	30,1	40,7	22,1	n.c.	n.c.

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

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

3.- Le bilan contrasté des procédures du FASEP

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

a) Le FASEP-Études

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

Les décisions de financement sont prises au sein d'un comité interministériel présidé par la DREE, puis mises en application par Natexis.

La valeur globale des engagements pris entre septembre 1996, date de sa création, et décembre 2001 représente 136 millions d'euros pour 323 demandes retenues, soit un montant moyen par dossier accepté de 0,42 million d'euros. En 2002, 32 projets, concernant 21 pays, ont été approuvés, pour un montant de 14,8 millions d'euros. Les pays éligibles sont les pays émergents et en transition.

Sur le plan sectoriel, les engagements, qui traduisent la priorité accordée à l'objectif de développement durable, concernent principalement les transports (28 %), l'eau et l'environnement (27 %) et l'énergie (16 %).

Seules les dotations allouées au FASEP-Études figurent depuis l'année dernière à l'article 10 du chapitre 68-00. Ce dernier est doté de 31 millions d'euros en crédits de paiement, contre 20 millions d'euros en 2003, car des décaissements importants sont prévus pour 2004. Ce chiffre correspond à la prévision d'exécution réalisée par Natexis. Par ailleurs, le montant des autorisations de programme diminue de 34,4 %, pour atteindre 11,15 millions d'euros. Toutefois, la disponibilité d'action sera identique à celle des années précédentes.

b) Le FASEP-Garantie

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

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

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

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

Toutefois, le bilan de son activité est décevant. Alors que le rythme de traitement des dossiers avait été évalué, de manière peu ambitieuse, à 30 dossiers par an. L'activité du FASEP-Garantie peut donc être considérée comme marginale : au 30 juin 2003, seuls 51 dossiers, représentant un encours garanti de 43 millions d'euros, avaient été soutenus depuis la création de la procédure.

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

La dotation du fonds a été jusqu'à présent sous-utilisée, constituant une réserve de crédits « dormants ». D'ailleurs, le ministère prévoit un redéploiement des crédits du FASEP-Garantie en faveur des actions de promotion des foires et salons à hauteur de 22 millions d'euros sur les trois prochaines années. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un montant de 7,3 millions d'euros sera sollicité dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative. Il sera gagé par la recette effective de crédits récupérés du FASEP-Garantie.

Pourtant, dans son principe, cette procédure est intéressante et utile. Il faudrait la réformer pour la rendre réellement accessible aux PME. Alors que le ministère avait indiqué l'année dernière qu'il serait fait appel à une mission de l'inspection générale des finances afin de proposer une réforme du dispositif, ses conclusions n'ont pas été transmises à votre Rapporteur spécial.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 6 novembre 2003, la commission des Finances, de l'économie générale et du plan a examiné les crédits du Commerce extérieur.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Jean-Louis Dumont** a souligné l'importance de l'impact économique des actions menées grâce aux crédits du commerce extérieur et a souhaité qu'elle soit encore accrue.

M. Michel Bouvard a demandé l'avis du Rapporteur spécial sur le découpage prévu pour les crédits du commerce extérieur dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances. Cette dernière offre en effet une occasion unique de regrouper l'ensemble des moyens d'intervention destinés au commerce extérieur.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le ministère du commerce extérieur n'avait apporté aucune réponse aux questions qu'il avait posées sur ce sujet, alors même que les propositions devaient être élaborées avant le début du mois de décembre. Cette situation est particulièrement regrettable et ce point doit être souligné, de manière solennelle.

À la question de **M. Michel Bouvard** sur l'existence d'une personne effectivement chargée de ce dossier au sein du ministère, **votre Rapporteur spécial** a répondu que le cabinet du ministre des finances en était responsable, mais que cela n'interdisait pas le ministère du commerce extérieur d'en informer le Parlement, comme l'a fait le ministère en charge des petites et moyennes entreprises qui se trouve dans une situation comparable. Peut-être le ministre souhaite-t-il présenter lui-même sa proposition de nomenclature budgétaire lors du débat en séance publique.

M. Michel Bouvard a déploré que le ministre délégué ne soit pas en mesure d'exprimer un avis sur un sujet aussi essentiel.

M. Nicolas Forissier a indiqué que le rôle du commerce extérieur n'était pas reconnu à la hauteur de son importance comme moteur de la croissance. Des efforts doivent être consentis en faveur du développement des exportations des petites et moyennes entreprises et des très petites entreprises. L'unification d'UBIFRANCE et du Centre français pour le commerce extérieur (CFCE) est presque achevée, alors que la décision n'a été prise qu'il y a un an et que les difficultés juridiques étaient réelles. Cette étape de simplification doit être poursuivie au niveau régional où un interlocuteur unique doit être chargé de sensibiliser les petites entreprises aux opportunités offertes par les marchés extérieurs. La France accuse un retard considérable en termes financiers pour ce qui est de la participation aux foires et salons : elle consacre à cette fin moins de moyens que l'État portugais, alors que les efforts nationaux ne sont guère complétés par des crédits régionaux, contrairement à ce qui se passe dans des pays fortement décentralisés comme l'Allemagne. L'idée d'utiliser les fonds dormants provenant des faibles résultats du FASEP-Garantie afin de favoriser les actions de promotion et l'embauche de volontaires internationaux en entreprise est excellente : dans quelle mesure est-elle effectivement mise en œuvre ?

Mme Marie-Anne Montchamp a souligné qu'un enjeu important de la mise en œuvre de la loi organique réside dans la recherche d'indicateurs permettant de mesurer la performance de certains dispositifs, comme celui des nombreuses missions d'expansion économique. La démarche de labellisation des salons va aussi dans le sens de ce travail d'évaluation et de contrôle. Les petites entreprises ne pourront vaincre leurs réticences à exporter que si elles disposent d'outils sérieux et efficaces.

Votre Rapporteur spécial a reconnu que les orientations en faveur du développement du commerce extérieur étaient clairement affichées, mais que les moyens supplémentaires devraient être prévus pour 2005. Les crédits proposés pour 2004 sont adaptés aux instruments actuels. La pluralité des acteurs locaux est gênante, mais le renforcement du rôle économique des régions, notamment en matière d'aide aux entreprises, devrait favoriser l'organisation des intervenants, au niveau régional. Un regroupement des chambres de commerce et d'industrie à cette échelle est très souhaitable. La présence des entreprises françaises dans les salons internationaux doit être améliorée, que cela passe par la labellisation ou par l'accentuation du rôle d'UBIFRANCE dans ce domaine.

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

N° 1110 annexe 15 – Rapport de M. Camille de Rocca Serra sur le projet de loi de finances pour 2004 – Commerce extérieur