

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 16

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. CAMILLE DE ROCCA SERRA

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : L'EVOLUTION RECENTE DU COMMERCE EXTERIEUR MONTRE QUE LA FRANCE N'A PAS SUFFISAMMENT PROFITE DE LA PROGRESSION DES ECHANGES MONDIAUX	11
I.- LA REPRISE VIGOUREUSE DU COMMERCE MONDIAL	11
A.- UNE CROISSANCE FORTE EN 2003.....	11
B.- DES PERSPECTIVES FAVORABLES POUR 2004	14
II.- LA DEGRADATION DES ECHANGES FRANÇAIS	15
A.- LA COMPETITIVITE DE LA FRANCE	15
B.- LE SOLDE COMMERCIAL	17
C.- LA BALANCE DES TRANSACTIONS COURANTES.....	18
D.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SECTEURS	19
1.- Le secteur agroalimentaire.....	21
2.- Les échanges industriels.....	22
3.- La facture énergétique.....	24
4.- Les services.....	25
E.- L'ORIENTATION GEOGRAPHIQUE DES ECHANGES	26
CHAPITRE II : LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 MARQUE UNE VOLONTE DE PERFORMANCE QUE LA REFORME BUDGETAIRE POURRAIT MIEUX REFLETER	31
I.- UNE MISE EN OEUVRE DE LA REFORME BUDGETAIRE DECEVANTE AU REGARD DE LA DEMARCHE DE PERFORMANCE MENEES PAR LA DREE	31
A.- UNE PRESENTATION DES CREDITS QUI NE REpond PAS AU PRINCIPE DE BUDGETISATION PAR FINALITE	31
1.- La budgétisation par finalité.....	31
2.- La dispersion des crédits du commerce extérieur	33

B.– UN SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE	34
C.– LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES	36
D.– LA DETERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS	37
II.– LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR POUR 2005 : UN EFFORT DE RATIONALISATION QUI PERMET LE FINANCEMENT DES PRIORITES	38
A.– LA GESTION DES CREDITS EN 2003 ET 2004.....	38
1.– L'exécution en 2003	39
2.– L'exécution en 2004	40
B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2005.....	41
1.– Les dépenses de personnel et de fonctionnement	42
2.– Les subventions aux organismes d'appui au commerce extérieur	43
3.– Les crédits d'investissement immobilier	45
4.– Les crédits des contrats de plan État-région et du FASEP	45
CHAPITRE III : LA REFORME DU SYSTEME PUBLIC DE SOUTIEN A L'EXPORTATION SE POURSUIT.....	47
I.– UNE POLITIQUE VOLONTARISTE	47
A.– DES PRIORITES AFFIRMEES	47
1.– Le soutien aux PME	47
2.– Une politique ciblée sur 25 pays	49
B.– UNE PALETTE D'OUTILS MODERNISEE ET ENRICHIE	51
1.– Les foires et salons.....	51
2.– Le volontariat international en entreprise.....	53
3.– De nouveaux outils pour favoriser la prospection à l'étranger et l'emploi	55
II.– UN DISPOSITIF A L'EFFICACITE ACCRUE.....	56
A.– LE RESEAU DE L'EXPANSION ECONOMIQUE	56
1.– La démarche de performance de la DREE	57
2.– La rationalisation du réseau d'expansion économique.....	60
3.– Les perspectives ouvertes par la décentralisation	62
B.– UBIFRANCE.....	63
C.– L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX.....	65

III.– LE DEVELOPPEMENT DES PARTENARIATS	68
A.– LE RAPPROCHEMENT AVEC LE RESEAU DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE.....	68
B.– L'ASSOCIATION DES CONSEILLERS DU COMMERCE EXTERIEUR ET DES FEDERATIONS PROFESSIONNELLES.....	70
1.– Les conseillers du commerce extérieur de la France.....	70
2.– Les fédérations professionnelles	71
IV.– LA MODERNISATION DES PROCEDURES DE SOUTIEN FINANCIER	72
A.– LES PROCEDURES GEREES PAR NATEXIS.....	73
1.– La procédure de stabilisation des taux d'intérêt	73
2.– La gestion des prêts et dons aux États étrangers.....	73
B.– LES AIDES FINANCIERES A L'EXPORTATION PROPOSEES PAR LA COFACE	74
1.– L'assurance-crédit à court et moyen termes	75
2.– La garantie de change	76
3.– La garantie des investissements.....	76
4.– L'assurance-prospection	77
C.– LE FONDS D'ETUDES ET D'AIDE AU SECTEUR PRIVE.....	80
1.– Le FASEP-Études	80
2.– Le FASEP-Garantie	81
EXAMEN EN COMMISSION	83

LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET POUR 2005

– Les crédits du commerce extérieur inscrits au budget du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie s'élèvent à 257,67 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 1,35 %.

– Le montant des autorisations de programme est de 22,95 millions d'euros, en hausse de 1,55 %.

– 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 423,67 millions d'euros, contre 435,94 millions d'euros en 2004.

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, 77 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'évolution du commerce extérieur de la France est préoccupante. Alors que les échanges mondiaux connaissent une vive reprise depuis 2003, les excédents commerciaux se contractent pour s'élever à 4 milliards d'euros en 2003 et 1,1 milliard d'euros au premier semestre 2004, des déficits apparaissant même depuis le mois d'avril. Surtout, tant les exportations que les importations ont accusé un net repli en 2003. À moyen terme, les résultats sont également inquiétants : l'érosion de la part de marché mondiale de la France est continue depuis une dizaine d'années (elle a diminué de 6,3 % en 1992 à 5,1 % en 2004). En outre, la France a perdu en 2003 la place de quatrième exportateur mondial de marchandises au profit de la Chine.

Tandis que le commerce extérieur est apparu comme un contributeur important à la croissance de l'économie française jusqu'en 2000, il ne semble plus en aller de même. Or, les échanges extérieurs constituent une source majeure de croissance et d'emplois : un milliard d'euros d'exportation supplémentaires créeraient 15.000 nouveaux emplois.

Aussi, une action résolue doit-elle être menée afin de renforcer l'insertion de la France dans les échanges mondiaux. Le Gouvernement s'y est engagé. Partant du constat de la présence insuffisante des PME à l'export et de l'orientation géographique sous-optimale des exportations françaises, le Gouvernement réforme le dispositif de soutien au commerce extérieur dans le sens d'une simplification et d'un accès facilité, notamment avec la création d'un guichet unique pour l'internationalisation des entreprises, Ubifrance. Les méthodes sont également revues, privilégiant la recherche de l'efficacité et l'association de l'ensemble des acteurs du commerce extérieur. Les outils traditionnels, comme le volontariat en entreprises, les manifestations collectives à l'étranger ou encore les procédures financières gérées par la Coface, sont modernisés afin de mieux répondre aux besoins des entreprises, et complétés par de nouveaux instruments, comme le crédit d'impôt pour dépense de prospection commerciale ou encore le contrat de travail spécifique à l'export, qui devraient être mis en place en 2005.

Les crédits du commerce extérieur pour 2005, qui s'élèvent à 257,67 millions d'euros, reflètent ces priorités. Des économies sont ainsi permises par la réorganisation de la DREE et d'Ubifrance. La subvention versée à l'Agence française pour les investissements internationaux progresse, 10 millions d'euros étant notamment consacrés à la campagne de promotion de l'image de la France. Par ailleurs, les crédits d'investissement immobilier augmentent afin de permettre la construction de nouveaux bâtiments destinés aux missions économiques, en particulier en Algérie, pays figurant parmi les 25 marchés cibles. Enfin, les crédits destinés aux contrats de plan État-région sont en hausse afin de répondre à la montée en puissance des projets.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE EXTÉRIEUR MONTRE QUE LA FRANCE N'A PAS SUFFISAMMENT PROFITE DE LA PROGRESSION DES ÉCHANGES MONDIAUX

Si l'on compare les résultats du commerce extérieur de la France à l'évolution des échanges mondiaux depuis 2000, l'insertion de notre pays dans le commerce mondial n'apparaît pas satisfaisante. Compte tenu des liens existant entre croissance économique et dynamisme des échanges et des taux de progression du commerce mondial élevés attendus en 2004 (8,3 % selon le ministère de l'Économie et des finances) et en 2005 (7,5 %), votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de renforcer la place de la France dans les échanges mondiaux, ce qui suppose notamment d'améliorer l'orientation géographique et sectorielle de ses exportations.

I.- LA REPRISE VIGOUREUSE DU COMMERCE MONDIAL

Par rapport à la dernière décennie, caractérisée par une expansion sans précédent du commerce et des flux de capitaux à travers le monde, le début des années 2000 a marqué une rupture, reflétant la fragilité de l'économie mondiale. Toutefois, la reprise du commerce mondial semble s'amorcer depuis 2003, même si elle demeure encore fragile.

A.- UNE CROISSANCE FORTE EN 2003

En 2003, le commerce mondial a connu une croissance de l'ordre de 5,6 %. Il s'agit d'une reprise encourageante par rapport aux résultats des années 2001 (où le commerce mondial en volume s'était contracté de 0,5 %, ce qui représentait sa plus mauvaise performance depuis vingt ans) et 2002 (où la croissance s'était élevée à 3,3 %).

Si la progression globale du commerce mondial est forte, elle recouvre des évolutions contrastées.

Ainsi, les échanges internationaux ont connu un ralentissement au début de l'année, dû aux tensions géopolitiques puis aux effets de l'épidémie de SRAS, avant de décoller au second semestre. Le commerce mondial a en effet enregistré une vive accélération entre les deux semestres de 2003, passant d'un rythme trimestriel moyen de 1 % à plus de 2 %. Sont à l'origine de cette évolution la fin du conflit en Irak, qui a réduit les tensions géopolitiques, la dispersion des effets défavorables du SRAS sur le commerce de l'Asie, mais également l'envolée de la demande chinoise et la progression de la demande américaine.

C'est en Asie et dans les économies en transition, où les exportations et les importations de marchandises affichent une expansion à deux chiffres, que l'activité commerciale a été le plus dynamique. En Amérique du Nord, la croissance des importations a été plus rapide que l'expansion mondiale et a dépassé de nouveau la hausse des exportations. Le volume des importations de marchandises des États-Unis a augmenté de 5,7 %, alors que leurs exportations ont progressé d'un peu moins de 3 %, affichant néanmoins leur première augmentation annuelle après deux années de contraction. Les exportations de marchandises de l'Europe occidentale ont augmenté d'un peu moins de 1 % et les importations de près de 2 %. L'atonie de l'investissement et des dépenses de consommation dans les grandes économies de la zone euro constitue la principale explication des performances commerciales décevantes de l'Europe occidentale. Les exportations de l'Amérique latine, soutenues par la reprise de la demande de nombreux produits de base, ont augmenté de 4,5 %, tandis que les importations ont stagné. Enfin, pour la première depuis 1991, l'Afrique a dégagé un excédent commercial, mais la part du continent dans les exportations mondiales (2,3 %) est restée inférieure à ce qu'elle était il y a dix ans.

Le tableau suivant, qui retrace l'évolution des échanges de marchandises exprimés en valeur, montre que si la reprise a été générale, elle n'a pas eu la même ampleur selon les régions, les économies en transition et la Chine se montrant particulièrement dynamiques.

COMMERCE MONDIAL DE MARCHANDISES

(en milliards de dollars)

	Exportations			Importations		
	Valeur	Variation annuelle (en %)		Valeur	Variation annuelle (en %)	
	2003	2002	2003	2003	2002	2003
Monde	7.274	+ 4	+ 16	7.557	+ 4	+ 16
Amérique du Nord	946	- 5	+ 5	1.552	+ 2	+ 9
Amérique latine	351	-	+ 9	366	- 7	+ 3
Europe occidentale	2.648	+ 6	+ 17	3.173	+ 5	+ 18
Union européenne (15)	2.441	+ 6	+ 17	2.914	+ 4	+ 18
Économies en transition	309	+ 10	+ 28	378	+ 11	+ 27
Europe centrale/orientale	145	+ 15	+ 29	225	+ 11	+ 27
Fédération de Russie	107	+ 4	+ 26	74	+ 12	+ 24
Afrique	139	+ 2	+ 22	165	+ 4	+ 17
Moyen-Orient	236	+ 1	+ 16	188	+ 3	+ 9
Asie	1.610	+ 8	+ 17	1.734	+ 6	+ 19
Japon	416	+ 3	+ 13	383	- 3	+ 14
Chine	326	+ 22	+ 35	413	+ 21	+ 40
Autres (1)	618	+ 6	+ 14	615	+ 3	+ 12

(1) Corée du Sud, Hong Kong, Malaisie, Taïwan, Singapour et Thaïlande.

Source : OMC

Le classement des principaux acteurs du commerce mondial de marchandises a subi deux changements importants en 2003 : l'Allemagne a ravi aux États-Unis la place de premier exportateur mondial et la Chine est passée devant la France, rétrogradée au cinquième rang. Si, par l'ampleur du montant de leurs importations de marchandises, les États-Unis ont été le moteur du commerce mondial, l'Allemagne et la Chine ont également fortement contribué à la progression des échanges.

PRINCIPAUX EXPORTATEURS ET IMPORTATEURS DE MARCHANDISES EN 2003

(en milliards de dollars)

Exportations	Valeur	Part	Variation annuelle (en %)	Importations	Valeur	Part	Variation annuelle (en %)
Allemagne	748,3	10,0	+ 22	États-Unis	1.303,7	16,8	+ 9
États-Unis	723,8	9,5	+ 4	Allemagne	601,7	7,7	+ 23
Japon	471,8	6,5	+ 13	Chine	413,1	5,3	+ 40
Chine	437,9	5,1	+ 34	Royaume-Uni	390,8	5,0	+ 13
France	386,7	5,1	+ 17	France	390,5	5,0	+ 19
Royaume-Uni	304,6	4,3	+ 9	Japon	382,9	4,9	+ 14
Pays-Bas	294,1	3,9	+ 20	Italie	290,8	3,7	+ 18
Italie	292,1	3,9	+ 15	Pays-Bas	262,8	3,4	+ 20
Canada	272,7	3,8	+ 8	Canada	245,0	3,2	+ 8
Belgique	255,3	3,3	+ 18	Belgique	235,4	3,0	+ 18
Monde (1)	7.503,0	100,0	+ 16	Monde (1)	7.778,7	100	+ 16

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

Source : OMC

L'expansion du commerce mondial a résulté de l'amélioration de la croissance économique, qui s'est considérablement raffermie au début du deuxième trimestre de 2003. Celle-ci 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 2003

Régions	Croissance (en %)
États-Unis	+ 3,0
Amérique latine	+ 1,5
Union européenne	+ 0,8
Asie (*)	+ 7,3
Japon	+ 2,5
Pays en transition	+ 5,9

(*) hors Japon

Source : ministère de l'Économie et des finances.

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 (+ 3 %), soutenue essentiellement par la consommation publique et privée. Si l'ensemble des pays asiatiques a enregistré une croissance très forte, c'est l'Asie émergente et la Chine qui ont constitué le fer de lance de la croissance. Les pays en transition ont également connu une croissance économique vigoureuse (+ 5,9 %). Enfin, l'économie japonaise a enregistré un rebond de 2,5 %.

En revanche, l'Union européenne a enregistré une croissance faible (+ 0,8 %), en raison de l'insuffisance de la demande intérieure et de l'investissement. Toutefois, une reprise est apparue à la fin de l'année 2003. L'évolution est plus contrastée en Amérique latine, où la croissance globale s'est élevée à 1,5 %. Le Brésil et l'Argentine, en particulier, ont vu leurs économies se redresser.

Les performances commerciales régionales ont reflété dans une large mesure les résultats de la croissance. À cet égard, il convient de souligner que le développement des importations de la Chine a contribué pour 30 % à la croissance du commerce mondial.

B.– DES PERSPECTIVES FAVORABLES POUR 2004

Selon les prévisions du ministère de l'Économie et des finances, la croissance des échanges mondiaux devrait s'élever à 8,3 % en 2004, confirmant l'embellie de 2003.

Le commerce mondial a été particulièrement dynamique au premier semestre 2004 : il a augmenté de 9 % en rythme annualisé. Alors qu'en 2003 la progression du commerce mondial était le fait, pour moitié, de l'Asie émergente, les contributions apparaissent désormais plus équilibrées : elles sont d'un tiers pour l'Asie émergente, d'un quart pour les États-Unis et de 20 % pour la zone euro.

Cette évolution reflète la consolidation de la reprise mondiale. Ainsi, l'économie américaine est restée dynamique au premier semestre (+ 4 % en rythme annualisé) malgré un léger ralentissement au deuxième trimestre, provenant essentiellement du freinage de la consommation des ménages. L'économie japonaise a fortement progressé (5,5 %), sous l'effet d'un investissement massif des entreprises et d'une consommation relativement soutenue des ménages. L'Asie émergente a de nouveau bénéficié du dynamisme de la Chine. Face aux signes de surchauffe de l'économie (pressions inflationnistes et apparition d'un déficit commercial), les autorités chinoises ont toutefois pris des mesures dont les effets ont commencé à se faire sentir au deuxième trimestre. Enfin, les pays en transition ont connu une croissance de l'ordre de 5,5 % et bénéficié de gains de parts de marché importants.

La composition mondiale de la croissance s'est rééquilibrée au profit des zones entrées le plus tardivement dans la phase de rebond. Ainsi, dans la zone euro, la reprise amorcée pendant l'été 2003 s'est confirmée, avec un taux de croissance du PIB supérieur à 2 % au premier semestre. Les pays de la zone euro ont bénéficié du dynamisme du commerce mondial et de la fin de l'appréciation de leur monnaie par rapport au dollar. Les composantes de la croissance diffèrent toutefois sensiblement d'un pays à l'autre. La demande intérieure a été le principal moteur de l'activité en France et en Espagne, et dans une moindre mesure en Italie. En Allemagne, la croissance doit davantage au soutien du commerce extérieur, dans un contexte d'atonie persistante de la demande interne. Pour sa part, l'Amérique latine a bénéficié de la reprise mondiale et de conditions monétaires favorables.

Si les perspectives de progression des échanges mondiaux sont encourageantes, un certain nombre d'incertitudes pèsent sur l'évolution du commerce mondial. Le retour récent à la croissance de l'ensemble des régions du globe peut ouvrir la voie à un épisode de croissance synchrone et de vive expansion du commerce mondial. Dans ces conditions, le déficit de demande à l'échelle mondiale, qui s'est creusé dans les trois années suivant l'éclatement de la bulle technologique, se résorberait. Pourtant, plusieurs fragilités demeurent. Tout d'abord, l'économie américaine pourrait ralentir. Ensuite, l'instabilité politique et économique au Moyen-Orient pèse sur l'évolution du commerce mondial. Enfin, il convient de souligner que l'évolution des politiques monétaires et budgétaires des principales économies mais également celle des prix du pétrole enregistrent une orientation moins favorable depuis le printemps 2004.

II.- LA DEGRADATION DES ECHANGES FRANÇAIS

L'excédent commercial enregistré par la France en 2003 (4 milliards d'euros) est inquiétant à double titre : il correspond à une contraction du solde commercial dans un contexte de repli des échanges. Si l'évolution du commerce extérieur français apparaît plus favorable au premier semestre 2004, dans la mesure où il s'inscrit dans le cadre d'une reprise des échanges, il n'en demeure pas moins que la compétitivité de la France doit être renforcée, ce qui suppose en particulier une meilleure orientation géographique, mais également sectorielle, des exportations.

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 2003. Elle s'inscrit en diminution par rapport au début de la décennie, période à laquelle elle se situait à plus 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	1993	1999	2000	2001	2002	2003
France	5,9	5,7	5,1	5,2	5,1	5,1
Allemagne	10,1	9,5	8,6	9,3	9,5	10,0
Royaume-Uni	4,8	4,8	4,4	4,4	4,3	4,1
Italie	4,5	4,1	3,7	3,9	3,9	3,9
États-Unis	12,3	12,1	12,1	11,8	10,7	9,7
Japon	9,6	7,4	7,5	6,5	6,4	6,3

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, et, plus tardivement des États-Unis, diminuent significativement depuis 1993.

La baisse 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.

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, se stabilise, après les baisses enregistrées en 2002 et 2003, à 7,5 % au premier semestre 2004, proche du niveau moyen observé depuis 1994 (7,7 %).

La compétitivité de la France connaît une amélioration continue depuis dix ans. Ainsi, entre 1994 et 2004, la compétitivité-prix et la compétitivité-coût, par rapport aux pays de l'OCDE, ont progressé respectivement de 7,1 % et 21,3 %⁽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

(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.

(+ 15,2 % en termes effectifs nominaux 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 (- 8,7 %) que de la compétitivité-coût (- 6,1 %), les différentiels favorables d'évolution de prix (+ 6,5 %) et de coûts (+ 9,1 %) ne compensant pas les évolutions du change.

Au total, contrairement au constat encore dressé l'année dernière, la compétitivité-prix à l'export se situe désormais au-dessous (- 1,9 %) du niveau moyen observé depuis dix ans. Pour sa part, si la compétitivité-coût est toujours à un niveau supérieur (+ 5,6 %) à la moyenne constatée sur la période 1994-2004, elle s'en rapproche de manière sensible.

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il convient de veiller à ce que les gains accumulés pendant les dix dernières années ne soient pas annulés. À cet égard, le recul de la France du quatrième au cinquième rang des exportateurs de marchandises en 2003 est inquiétant. Une action volontariste doit donc être menée, afin de renforcer la compétitivité des entreprises françaises et leur présence à l'étranger. Si les efforts ne sont pas accrus, les projections montrent en effet que l'érosion de la part de marché de la France sera continue d'ici à 2012, où elle s'établira à 4,6 %.

B.- LE SOLDE COMMERCIAL

Le commerce extérieur français s'est replié en 2003 : les exportations ont baissé de 3 % et les importations de 2,1 %. Il en a résulté une baisse de l'excédent commercial, qui n'atteint plus que 4 milliards d'euros.

Les flux du commerce extérieur se sont contractés au cours des deux premiers trimestres de 2003, dans un contexte économique international peu favorable. Si les échanges commerciaux se sont redressés au second semestre, leur progression a été faible.

Le redémarrage des exportations a été limité par la morosité de la conjoncture dans les pays de l'Union européenne, qui représentent deux tiers des ventes françaises. Les exportations vers l'Amérique ont poursuivi leur repli : elles n'ont pas bénéficié de la forte reprise de l'activité aux États-Unis en raison de l'appréciation de l'euro face au dollar, qui affecte la compétitivité-prix des entreprises.

Les importations, en baisse régulière depuis la fin de l'année 2002, n'ont progressé que très légèrement au dernier trimestre. Le repli global des achats à l'étranger s'explique par la faiblesse de la demande intérieure : le tassement de la consommation des ménages a affecté les importations de biens de consommation, tandis que la stagnation de l'investissement productif a réduit les achats de biens d'équipement à l'étranger.

Les ventes à l'étranger de biens de l'industrie civile ont diminué de 3,3 % en valeur. Cette baisse a été particulièrement sensible pour les biens d'équipement, dont les exportations ont chuté de 7,3 %. Les ventes de biens intermédiaires et de biens de consommation ont reculé de 3,2 % et 2,6 %. En revanche, les exportations de la branche automobile ont poursuivi leur croissance (+ 2 %).

Les importations de biens industriels ont diminué de 3 %. Comme pour les exportations, la baisse des achats à l'étranger concerne principalement les biens d'équipement (- 6,2 %) et les biens intermédiaires (- 2,7 %), tandis que les produits de l'industrie automobile ont progressé de 0,8 %.

Au premier semestre 2004, l'accélération de la demande mondiale adressée à la France, notamment de la zone euro, et l'évolution plus favorable de l'euro par rapport au dollar ont permis un redressement des ventes, qui ont progressé de 3,1 %. Parallèlement, le raffermissement de la demande intérieure a contribué à la reprise des importations, qui ont augmenté de 3,8 %. La progression plus rapide des importations, contrepartie d'un différentiel de conjoncture favorable à la France, a pour conséquence le tassement de l'excédent commercial à 1,1 milliard d'euros, contre 2,2 milliards d'euros au second semestre 2003.

C.- LA BALANCE DES TRANSACTIONS COURANTES

En 2003, l'excédent du compte des transactions courantes s'est élevé à 4,8 milliards d'euros, soit 0,3 % du PIB, en baisse de 10,5 milliards d'euros par rapport à 2002.

Cette contraction résulte notamment du fort repli de l'excédent des échanges de biens, qui est passé de 7,6 milliards d'euros en 2002 à 0,9 milliard d'euros en 2003. Les exportations de marchandises ont diminué de 1,9 %, notamment sous l'effet de la chute de la demande extérieure en biens d'équipement. Les importations ont été stables, après un repli de 1,9 % en 2002, dû au recul des achats de biens d'équipement et de biens intermédiaires.

L'excédent des échanges de services s'est également dégradé. En baisse de 5,1 milliards d'euros, il s'est établi à 13 milliards d'euros. Les échanges de services ont baissé de 3,5 % à l'exportation et augmenté de 2,6 % à l'importation. La chute des recettes a concerné le poste des voyages (- 5,4 %) mais également les services de construction (- 29,9 %), les services financiers (- 19,9 %) et les services d'informatique et d'information (- 12,2 %).

Ainsi, après le fléchissement constaté en 2002, les exportations de biens et services ont diminué de 2,2 %.

En revanche, après une baisse de 12 milliards d'euros en 2002, le solde des revenus d'investissements s'est redressé de 2,7 milliards d'euros, pour atteindre 6,9 milliards d'euros, notamment grâce à la forte progression des recettes (+ 14 %). L'évolution des résultats entre 2002 et 2003 fait apparaître une remontée des flux et du solde (qui passe de 5,3 milliards d'euros à 11,4 milliards d'euros) des revenus d'investissements directs et une détérioration du solde des revenus d'investissements de portefeuille (le déficit s'est creusé de 7,9 à 12,2 milliards d'euros). La progression très limitée des recettes (+ 0,9 %), due au faible niveau des taux d'intérêt et à l'appréciation de l'euro par rapport au dollar, s'est accompagnée d'une évolution très dynamique des dépenses (+ 11,5 %) dont l'explication réside dans la progression des émissions internationales d'obligations des entreprises résidentes et du montant de la dette publique détenu par les non-résidents.

Les transferts courants nets vers l'étranger sont passés de 15 milliards d'euros en 2002 à 16,7 milliards d'euros en 2003, sous l'effet de la progression des transferts au titre des administrations publiques, qui se sont élevés à 11,1 milliards d'euros, contre 9,6 milliards d'euros en 2002.

Au premier semestre 2004, le solde du compte des transactions courantes est déficitaire à hauteur de 3 milliards d'euros, alors qu'il enregistrait un excédent du même montant au premier semestre 2003. Si le solde des biens s'améliore pour s'établir à 0,9 milliard d'euros (contre un déficit du même montant au premier semestre 2003), l'excédent des services se contracte de nouveau, pour s'élever à 4 milliards d'euros.

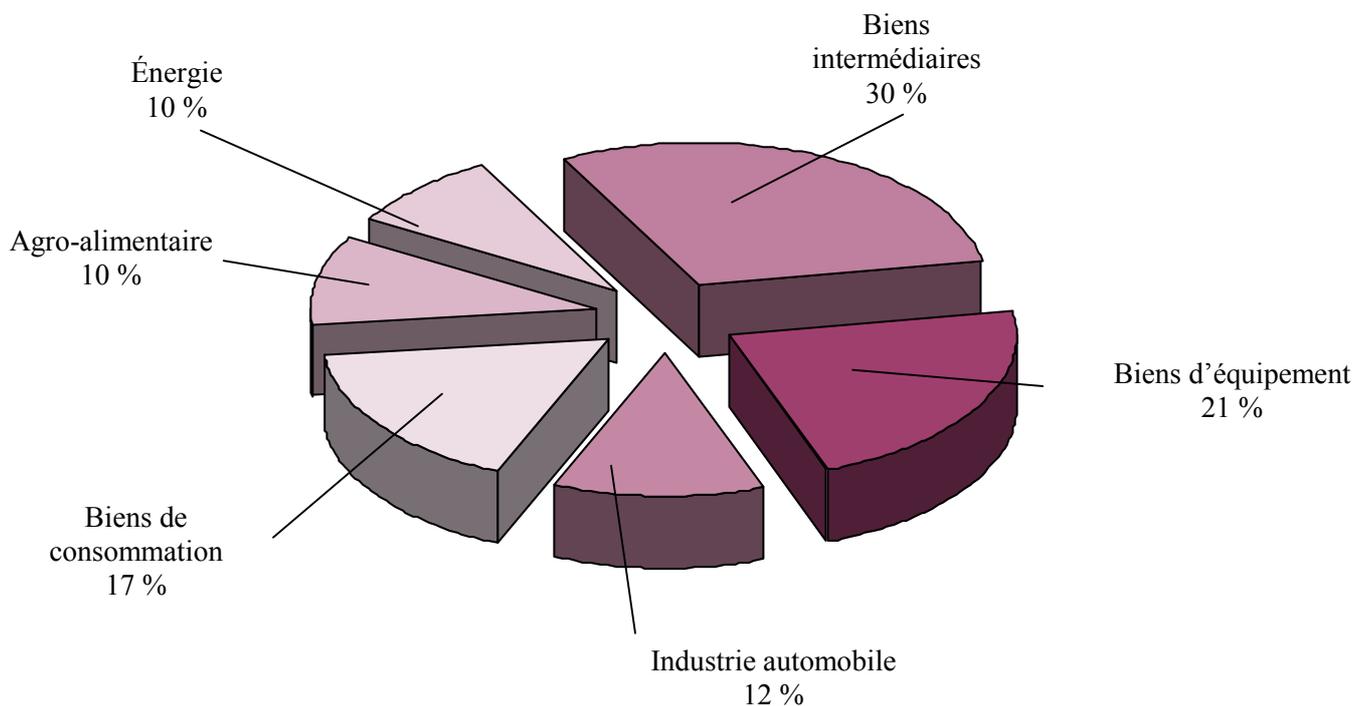
Le solde des revenus s'est dégradé (- 1,1 milliard d'euros contre + 3,1 milliards d'euros sur la même période en 2003) et les transferts courants nets à destination de l'étranger ont augmenté, pour atteindre 6,9 milliards d'euros contre 5,4 milliards d'euros au premier semestre 2003.

D.- L'EVOLUTION DES PRINCIPAUX SECTEURS

La baisse globale des échanges en 2003 masque des évolutions contrastées. Si les ventes de biens intermédiaires et de biens de consommation ont reculé, la baisse a été plus particulièrement sensible pour les biens d'équipement. Les résultats enregistrés dans l'agroalimentaire sont en revanche plutôt encourageants.

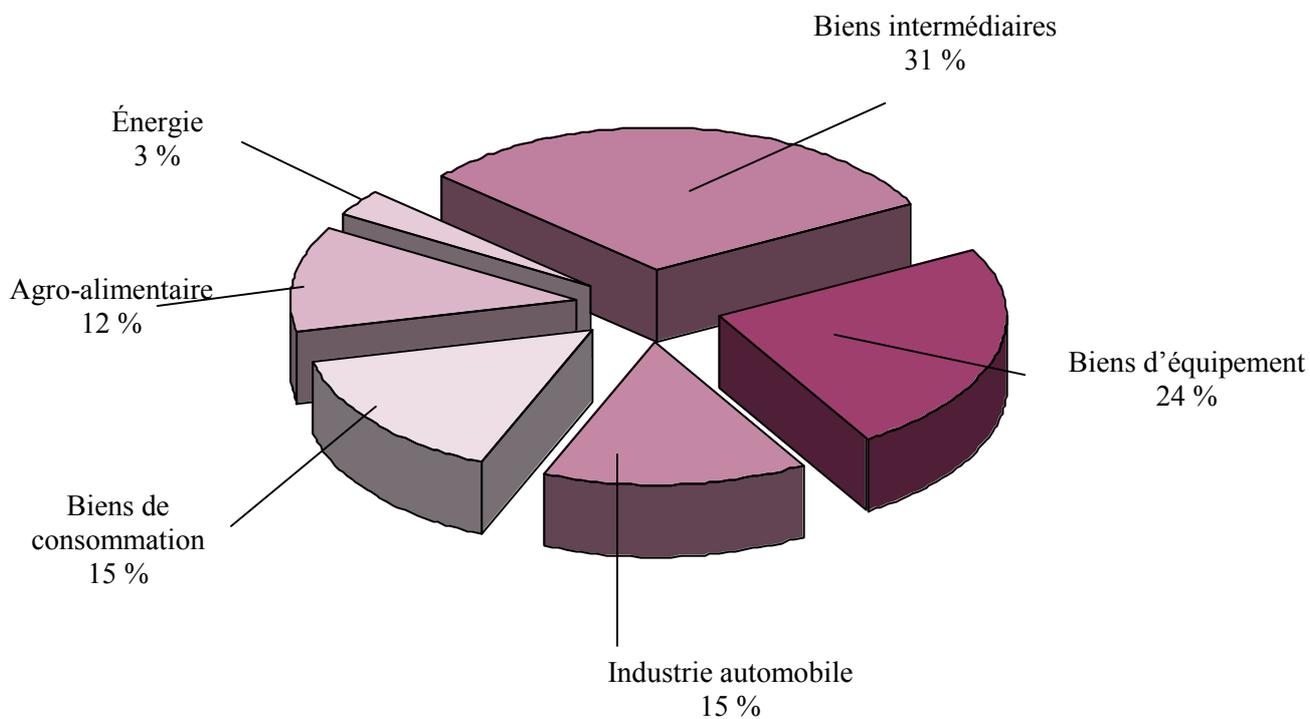
La répartition sectorielle des importations et exportations françaises, présentée dans les graphiques suivants, se caractérise par la prédominance des produits industriels ainsi que par la part non négligeable des produits agroalimentaires.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES IMPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2003



Source : Douanes.

RÉPARTITION SECTORIELLE DES EXPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2003



Source : Douanes.

1.– Le secteur agroalimentaire

Excédentaire depuis cinq ans, le solde des échanges de produits agroalimentaires s'est élevé à 8,6 milliards d'euros en 2003, en hausse de 2 % par rapport à 2002. Le taux de couverture continue sa progression pour atteindre 129 %.

En 2003, le secteur agroalimentaire contribue à hauteur de 12 % aux exportations françaises, tandis que les importations agroalimentaires représentent 10 % des importations.

Les résultats de 2003 sont encourageants dans un contexte de parité euro/dollar défavorable vis-à-vis des pays tiers et de croissance économique modeste dans l'Union européenne. Toutefois, ils demeurent trop dépendants de la performance à l'exportation de quelques produits alimentaires (les céréales et le malt pour les produits agricoles bruts, les grands crus, le champagne et les fromages pour les produits des industries agroalimentaires) et ne doivent pas masquer les difficultés rencontrées par d'autres segments moins compétitifs (les autres catégories de vins, les viandes de volaille et de porc, le beurre, la poudre de lait et le sucre).

Si l'excédent des échanges de produits des industries agroalimentaires a augmenté en 2003 (+ 3 %) pour atteindre 7,7 milliards d'euros, celui de la branche des produits agricoles bruts (1,7 milliard d'euros) s'est dégradé, poursuivant l'évolution constatée depuis cinq ans. Cette tendance résulte de la hausse continue des importations de produits agricoles bruts en provenance d'États membres de l'Union européenne, notamment d'Espagne et des Pays-Bas.

S'agissant des produits des industries agroalimentaires, les boissons représentent toujours le premier poste excédentaire (9,4 milliards d'euros). Si les ventes de spiritueux progressent, celles de vins connaissent une évolution moins favorable, en particulier aux États-Unis où les ventes de certaines catégories de vins ont baissé de 30 % en 2003. Aussi, un plan de soutien aux exportations de vins vers les États-Unis a-t-il été mis en œuvre par les ministères en charge de l'agriculture et du commerce extérieur. Vient ensuite le poste des produits carnés, dont les ventes ont atteint 4,5 milliards d'euros. Le solde du poste des bovins progresse, pour s'élever à 1,3 milliard d'euros, illustrant la reconquête progressive des parts du marché européen après les effets négatifs des crises sanitaires. Les exportations de produits laitiers sont restées stables en 2003, à 4 milliards d'euros.

Le poids des exportations de céréales (4 milliards d'euros) reste prépondérant parmi les produits agricoles bruts. Elles représentent le second excédent du commerce extérieur agroalimentaire (3,6 milliards d'euros). Les ventes de blé tendre (+ 16 %) et d'orge (+ 23 %) sont restées dynamiques en 2003, dans un contexte d'évolution de la parité euro/dollar pourtant défavorable. Le déficit en matière protéique d'origine végétale (1 milliard d'euros) s'accroît, compte tenu de la hausse des importations de tourteaux de soja en provenance du Brésil. Enfin, le déficit du poste « fruits et légumes, café et thé » continue à se dégrader, pour s'établir à 1,9 milliard d'euros.

L'Union européenne demeure la principale destination des produits français (72 % des exportations agroalimentaires) et le premier fournisseur de la France. La tendance à la perte des parts de marché de la France dans les pays de l'Union européenne constatée depuis 1999 semble s'inverser. Ainsi, la part de marché de la France s'est stabilisée en Allemagne et progresse en Italie et au Royaume-Uni. Parmi les pays tiers, les États-Unis demeurent le principal client.

Les premiers résultats pour 2004 révèlent une dégradation du solde des échanges (– 13,6 %), les exportations de produits agricoles bruts reculant de 7 % et celles des produits des industries agroalimentaires de 2 %. Les exportations de céréales ont subi le contrecoup de la faiblesse des récoltes de 2003, liée à la canicule, et la « filière légumes » a pâti d'une baisse des prix. Longtemps fer de lance des ventes agricoles, les boissons ont à nouveau affiché des performances médiocres (– 1,5% au premier semestre 2004, après une baisse de 2,4 % au second semestre 2003), l'excédent diminuant de 3,8 à 3,7 milliards d'euros. En particulier, les exportations de vins sont victimes de la désaffection des clientèles américaines et britanniques due, notamment, au niveau élevé de l'euro et à la concurrence des vins du nouveau monde. Parallèlement, les importations de produits agroalimentaires se sont stabilisées au premier semestre 2004, seuls les achats de biens de l'industrie agroalimentaire connaissant des rythmes positifs. Au total, l'excédent agroalimentaire s'est maintenu à hauteur de 4 milliards d'euros au premier semestre 2004.

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 2003. Les exportations françaises de biens industriels sont composées à 55 % d'échanges de biens d'équipement (24 %) et de biens intermédiaires (31 %), et de biens de consommation et de produits de l'industrie automobile (15 % chacun). 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 environ 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, qui privilégient le savoir-faire. 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.

Le recul des échanges industriels constaté en 2002 s'est poursuivi en 2003 : les exportations ont baissé de 2,4 % et les importations de 1,8 % dans un contexte de taux de change de l'euro défavorable et de faible croissance en France et dans l'Union européenne. S'agissant plus particulièrement des exportations, les évolutions des différents secteurs ont été contrastées : les biens d'équipement, intermédiaires et de consommation ont respectivement enregistré des baisses de 6,2 %, 2,1 % et 1,5 %, tandis que l'industrie automobile voyait ses ventes à l'étranger progresser de 2,5 %.

Les échanges industriels ont repris en 2004. Les exportations progressent de 2,4 % au premier semestre 2004 grâce à une conjoncture internationale plus favorable, à la stabilisation du taux de change réel de l'euro et à la reprise de l'investissement dans les différents secteurs (en particulier dans l'électronique). Si la croissance des exportations est particulièrement forte pour les biens intermédiaires, et dans une moindre mesure, pour les biens de consommation et l'industrie automobile, elle est plus faible dans le secteur des biens d'équipement. Le redémarrage des importations industrielles (+ 4,6 %) correspond au raffermissement de la demande intérieure française.

Les échanges de biens intermédiaires, qui se sont redressés dès la fin de l'année 2003, enregistrent la plus forte progression au premier semestre 2004 (+ 5,6 % pour les exportations et + 5,5 % pour les importations). La reprise concerne la plupart des secteurs, chimie et équipements électriques et électroniques en tête. Les échanges de métaux et de produits métalliques (+ 10 %), en raison du renchérissement du cours des matières premières, augmentent également.

Dans le secteur des biens de consommation, la hausse des échanges (+ 3,2 % pour les exportations et + 4,3 % pour les importations) s'explique par un regain de confiance des ménages français et européens. Si les ventes de produits pharmaceutiques progressent fortement (+ 3,5 % au premier semestre 2004), l'excédent du secteur ne s'élève qu'à 1,6 milliard d'euros car les importations sont plus soutenues. Les exportations de biens d'équipement du foyer se redressent, en particulier dans le secteur de l'électronique de loisir. En revanche, les exportations du secteur de la parfumerie stagnent, l'excédent se stabilisant autour de 3 milliards d'euros.

Les ventes de l'industrie automobile, toujours très dynamiques (+ 3,4 %) malgré un léger ralentissement, atteignent un montant record. Dans la mesure où les importations progressent de 2,9 %, le secteur reste largement excédentaire. L'industrie automobile a notamment tiré profit de l'entrée des dix pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union européenne, avec le lancement par Renault de la Logan en Pologne et en Roumanie. Les ventes d'automobile sont également fortes en Iran et celles d'équipements automobiles soutenues dans les pays de l'Union européenne.

Les échanges de biens d'équipement (transports, informatique, équipements électriques, aéronautique), fortement affectés depuis 2001 par l'atonie de l'investissement privé, connaissent un rebond au second semestre 2004 (+ 1,6 % pour les exportations et + 4,6 % pour les importations). Les exportations augmentent grâce à la reprise de l'investissement des entreprises, permise par l'amélioration des perspectives de demande et l'assainissement de leur situation financière. La progression des ventes est notamment tirée par les secteurs de l'électronique et de l'aéronautique.

Les échanges de NTIC (ordinateurs et équipements informatiques, composants électroniques, téléphonie mobile et radiocommunication), qui s'étaient fortement dégradés en 2003, accélèrent au premier semestre 2004 (+ 5 % pour les exportations et + 7 % pour les importations). Le déficit s'est, par conséquent, creusé : il s'établit à 4,1 milliards d'euros.

3.- La facture énergétique

Le déficit énergétique s'est creusé, passant de 21,4 milliards d'euros en 2002 à 22,6 milliards d'euros en 2003. Cette aggravation devrait se poursuivre en 2004, où le déficit s'élèverait à 27,2 milliards d'euros, selon les prévisions, dépassant ainsi le pic de 23 milliards d'euros atteint en 2000.

Cette évolution résulte notamment de la hausse des prix du pétrole, continue depuis un an. Si le marché pétrolier s'était détendu après la chute du régime irakien au printemps 2003, le prix du baril de Brent tombant à 23 dollars, les cours pétroliers affichent depuis une tendance haussière, dans un marché très volatil. L'appréciation de l'euro par rapport au dollar a toutefois atténué la progression des prix du pétrole. Ainsi, la hausse des prix en euros des hydrocarbures importés est demeurée contenue (+ 1,4 %) au regard de la montée du cours du brut exprimé en dollars (+ 15,6 % en moyenne annuelle).

Au début de l'année 2004, des tensions nouvelles se sont manifestées sur le marché pétrolier : le prix du baril de Brent s'est établi à 32 dollars au premier trimestre 2004, puis à 35,40 dollars au second trimestre. Ainsi, les cours étaient, fin juin 2004, deux fois plus élevés qu'au point bas de novembre 2001. La décision prise le 3 juin par les pays de l'OPEP de relever leur production de 2 millions de barils par jour à partir du 1^{er} juillet, puis de 0,5 million de barils par jour à partir du 1^{er} août, n'a permis qu'une détente temporaire des prix du pétrole :

en juillet et août 2004, les cours, qui ont atteint le seuil de 46 dollars le baril, ont dépassé 40 dollars en moyenne. La hausse des prix du pétrole s'explique par la reprise de l'activité internationale, tirée par les demandes américaine et chinoise, mais surtout par les incertitudes géopolitiques persistantes en Irak et en Arabie saoudite.

Conséquence de la flambée des cours du baril, la facture énergétique de la France s'est renchérie au premier semestre 2004, pour atteindre 12,3 milliards d'euros contre 11,4 milliards d'euros le semestre précédent. L'existence d'une forte prime de risque, liée aux incertitudes géopolitiques, rend les perspectives pétrolières incertaines. Sur le fondement des données de juillet et août 2004, la facture énergétique de la France pourrait augmenter de près de 3,8 milliards d'euros au second semestre 2004 par rapport au second semestre 2003. L'alourdissement de la facture énergétique serait alors de 4,6 milliards d'euros en 2004 par rapport à 2003. Toutefois, les prix devraient revenir à terme à des niveaux plus modérés, en particulier si la croissance en Chine et, dans une moindre mesure, aux États-Unis, se ralentit.

4.– Les services

La France demeure au quatrième rang mondial des exportateurs de services avec 98,9 milliards de dollars d'exportations, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Cependant, après 10 années de croissance ininterrompue, l'excédent des échanges extérieurs de services de la France poursuit son mouvement de repli engagé en 2002 : il baisse de 5,1 milliards d'euros, pour s'établir à 13 milliards d'euros.

Le poste des voyages a dégagé un solde positif de 11,6 milliards d'euros en 2003, en baisse de 2 milliards d'euros : les recettes ont diminué de 5,4 % tandis que les dépenses ont progressé de 0,6 %. En 2003, le nombre de voyageurs étrangers (en particulier les touristes originaires de pays extérieurs à la zone euro) a diminué en raison des difficultés des transporteurs aériens, des tensions géopolitiques, des craintes d'attentats et de l'épidémie du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). La dépréciation du dollar face à l'euro de 17 % a par ailleurs renchéri le coût des voyages vers les pays de la zone euro.

Si l'on ne tient pas compte du poste des voyages, l'excédent dégagé par les services s'est fortement contracté, de 3,2 milliards d'euros, pour atteindre 1,4 milliard d'euros. Cette évolution résulte essentiellement de la dégradation du solde des services de construction (– 29,9 %) et de celui des services d'informatique et d'information (– 12,2 %). La baisse des recettes de services de transport (– 2,5 %) touche principalement les lancements de satellites (– 26,9 %) et le transport aérien (– 2,8 %). En revanche, les recettes augmentent de 4,6 % dans le secteur du transport maritime et la conjoncture s'améliore dans le transport routier international. Les services aux entreprises sont stables à l'exportation et augmentent de 3,8 % à l'importation.

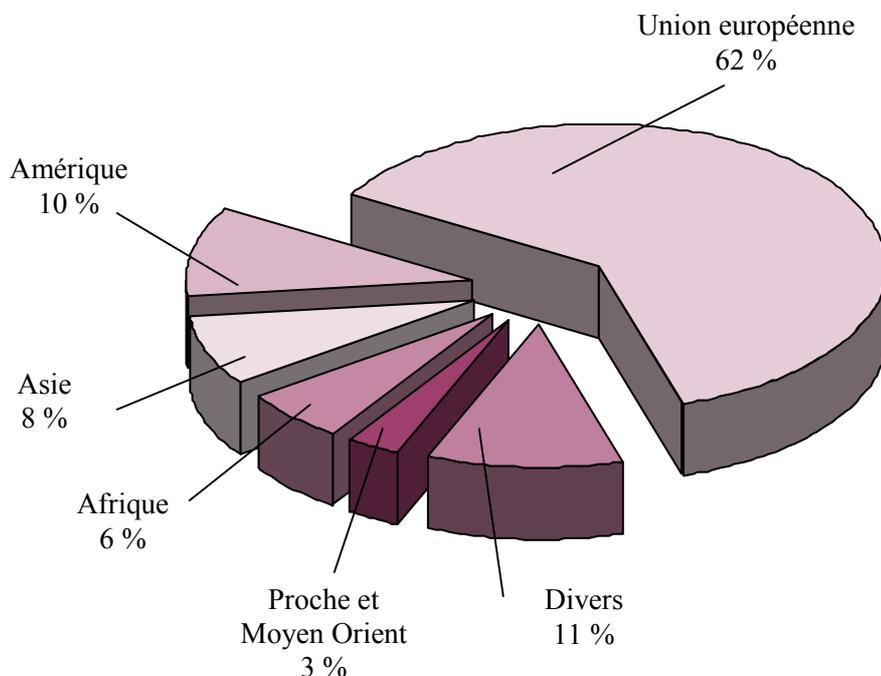
Au premier semestre 2004, la contraction de l'excédent des services se confirme : il s'élève à 4 milliards d'euros, contre 6,3 milliards d'euros au premier semestre 2003. Le solde des services hors voyages s'est dégradé sous l'effet de la contraction des recettes. Il devient déficitaire à hauteur de 0,5 milliard d'euros, alors qu'il enregistrait un excédent de 1,1 milliard d'euros au premier semestre 2003. Les secteurs les plus affectés sont les services d'assurance ainsi que l'ensemble des autres services aux entreprises. Les recettes liées aux transports ont fortement progressé (+13 %), malgré la situation difficile du transport aérien.

L'excédent des voyages a diminué de 0,6 milliard d'euros, pour s'élever à 4,5 milliards d'euros, dans un contexte de reprise des flux touristiques beaucoup plus sensible en dépenses (+9,7 %) qu'en recettes (+2 %).

E.— L'ORIENTATION GEOGRAPHIQUE DES ECHANGES

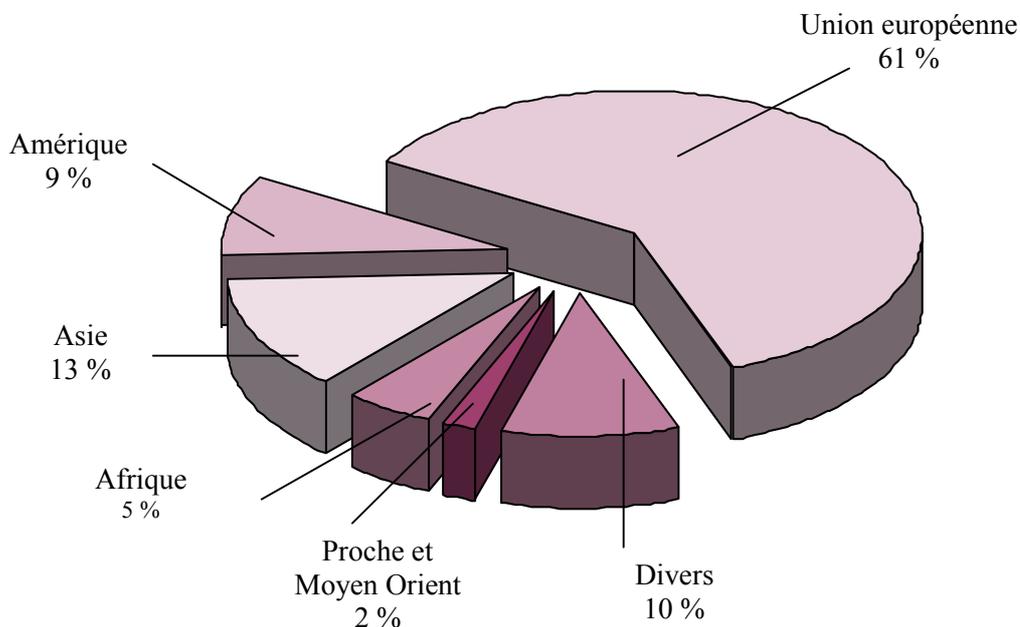
Les échanges français sont principalement réalisés avec l'Union européenne, pour près des deux tiers en 2003. Ils sont également dirigés vers l'Amérique, l'Asie et l'Afrique, mais dans des proportions moindres, de l'ordre de 7 à 12 %.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES EXPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2003



Source : Douanes.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES IMPORTATIONS DE LA FRANCE EN 2003



Source : Douanes.

Parmi les 20 premiers partenaires commerciaux de la France figurent 9 pays de l'Union européenne. L'Allemagne arrive largement en tête, à l'import comme à l'export, devantant l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

LES PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE LA FRANCE EN 2003

(en %)

Pays	Part des exportations françaises	Part des importations françaises
Allemagne	14,9	17,4
Espagne	10,2	7,6
Italie	9,3	9,3
Royaume-Uni	9,7	6,8
États-Unis	6,9	6,5

Source : Douanes.

En 2003, 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 et l'Asie émergente ont mieux résisté.

La contraction des échanges avec l'Amérique se poursuit. La baisse des ventes aux États-Unis s'accroît même en 2003 (– 15,7 %), sous l'effet de l'appréciation de l'euro par rapport au dollar.

Les échanges avec l'Union européenne, stables depuis deux ans, reculent sensiblement cette année. La chute des exportations vers le Royaume-Uni (– 10 %), en partie liée à la dépréciation de la livre anglaise, explique près des deux tiers de la baisse globale des exportations vers l'Union européenne. En revanche, les échanges avec les pays de la zone euro ont bien résisté, tant à l'exportation (– 0,4 %) qu'à l'importation (– 0,9 %). La baisse des flux avec l'Allemagne, notre principal partenaire commercial, est comparable à celle des échanges avec l'ensemble de la zone. Les exportations vers ce pays ont été affectées par le ralentissement de la croissance outre-Rhin. Les flux avec l'Italie sont également en baisse, notamment en ce qui concerne les échanges de biens d'équipement. Engagé depuis 3 ans, le développement des échanges avec l'Union économique belgo-luxembourgeoise se poursuit, le niveau des exportations progressant de 2,3 %.

Les exportations vers l'Afrique reculent de 5,2 %. La baisse concerne surtout les pays du Maghreb, qui représentent plus de la moitié de nos échanges. En revanche, les importations progressent (+ 1,2 %) avec une poussée des achats de biens d'équipement en provenance du Maroc et de produits énergétiques d'Algérie.

Les exportations vers l'Asie se maintiennent, grâce au développement des ventes à destination de la Chine (+ 32,3 %), notamment dans les domaines de l'automobile et de l'aéronautique. Les importations en provenance de ce pays sont également très dynamiques (+ 16 %), surtout dans les secteurs des biens de consommation et de l'équipement informatique.

Les flux commerciaux avec les pays du Proche et Moyen-Orient sont les plus dynamiques. Les exportations progressent de 6,8 %, en raison notamment de plusieurs ventes d'avions Airbus. Le solde des échanges de biens avec cette zone s'établit à 4,9 milliards d'euros, ce qui représente l'excédent commercial bilatéral le plus élevé.

Au premier semestre 2004, les échanges avec la nouvelle Europe à 25 ont repris, les exportations ont augmenté de 3,3 % et les importations de 3,2 %, tandis que les ventes vers les États-Unis ont profité du dynamisme du marché américain et d'une évolution du change plus favorable.

Les flux commerciaux avec les pays de l'Union européenne à 15, faiblement dynamiques au second semestre 2003, ont bénéficié du raffermissement de l'activité chez nos principaux partenaires. Les exportations ont progressé de 3 %, contre 1,6 % le semestre précédent, et les importations de 2,8 %, alors qu'elles avaient diminué de 0,3 %. Les ventes françaises à destination de l'Allemagne et de l'Italie, où la reprise s'est consolidée, ont été très soutenues (respectivement + 4,5 % et + 4 %). En revanche, malgré la vitalité de la croissance britannique, les exportations à destination du Royaume-Uni ont stagné, reflétant la perte de compétitivité de la France constatée dans ce pays depuis deux ans.

Les ventes à destination des dix nouveaux pays membres de l'Union européenne ont affiché une forte croissance par rapport au second semestre 2003 (+ 5,7 %, contre + 1,2 % le semestre précédent) grâce au maintien d'une activité soutenue en Hongrie, en Pologne et en République Tchèque, qui captent 70 % de nos exportations vers cette zone. Les exportations ont été particulièrement dynamiques dans les secteurs correspondants aux points forts de la spécialisation française : les céréales et les produits à relative haute valeur ajoutée comme la pharmacie, l'aéronautique et la chimie, ainsi que la filière des équipements automobiles caractérisée par l'importance des échanges intragroupes. En revanche, les ventes de biens NTIC n'ont que faiblement progressé. Les importations en provenance des dix nouveaux membres de l'Union européenne ont augmenté de 2 %.

Les exportations vers les pays situés hors de l'Union européenne ont augmenté de seulement 1,7 %. Les pertes de compétitivité dues à l'appréciation de l'euro face aux pays de la zone dollar en 2002 et 2003 ont continué à peser négativement sur les exportations à destination des États-Unis. Après les exceptionnelles performances enregistrées en 2003, les ventes vers la Chine ont poursuivi leur progression. La croissance des importations en provenance des pays tiers s'est élevée à 6,7 %.

Malgré l'appréciation du dollar et la confirmation de la reprise américaine, les ventes françaises vers les États-Unis ont fléchi de 1,9 % au premier semestre 2004. Quelques secteurs ont néanmoins enregistré des résultats positifs, en particulier celui des biens de consommation, grâce à la bonne tenue des ventes de produits pharmaceutiques, de parfums, de matériel optique et de photographie et, enfin, de biens d'équipement du foyer. Dans le secteur des biens d'équipement, les ventes aéronautiques et celles de biens électriques et électroniques ont été bien orientées. À l'inverse, les exportations de boissons et de biens intermédiaires se sont repliées. Depuis le début de l'année, les importations en provenance des États-Unis ont fait preuve d'un grand dynamisme : elles ont progressé de plus de 8 % au premier semestre 2004, après une baisse de 9 %.

Dans les autres zones, les performances ont été plus disparates. Les échanges avec la zone asiatique ont été dynamiques, grâce notamment aux livraisons aéronautiques et à la reprise du cycle de l'électronique. Les exportations vers le Japon ont augmenté d'environ 4 %, portées par les secteurs de la pharmacie et de l'automobile, et les importations de 6 %. Les échanges avec les pays de l'ASEAN se sont accrus à l'exportation (+ 4 %) avec le doublement des ventes aéronautiques, ainsi qu'à l'importation (+ 0,5 %). Le maintien d'une croissance chinoise forte au premier semestre 2004 a permis aux ventes françaises de progresser de 4,4 %, alors qu'elles avaient déjà augmenté de 33 % en 2003. La moitié des ventes est réalisée dans le secteur des biens d'équipement, soutenu par les livraisons aéronautiques et celles de biens électriques et électroniques. En revanche, les ventes ont fortement reculé dans les secteurs de l'automobile et des biens de consommation. Les importations ont progressé à un rythme de 10 %, les biens de consommation en représentant l'essentiel.

Les ventes à destination des pays d'Amérique Latine ont dans l'ensemble légèrement baissé. Toutefois, les marchés brésilien et argentin ont connu une forte reprise, profitant aux exportations de l'industrie automobile et des biens d'équipement.

Enfin, les résultats enregistrés avec les pays du Proche et du Moyen Orient et avec l'Afrique se sont révélés décevants. Si les ventes vers le Proche et le Moyen Orient ont fléchi de 8 %, la France est désormais le troisième fournisseur de l'Iran, qui se caractérise par un développement rapide dans la région. Les échanges avec l'Afrique se sont repliés de 1 % à l'exportation et de 5 % à l'importation.

CHAPITRE II

LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 MARQUE UNE VOLONTE DE PERFORMANCE QUE LA REFORME BUDGETAIRE POURRAIT MIEUX REFLETER

Alors que la présentation des crédits du commerce extérieur fait l'objet d'un effort continu de clarification depuis 2002, la maquette budgétaire présentée dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ne permet pas d'appréhender de manière pleinement satisfaisante l'action en faveur du commerce extérieur.

Le projet de budget pour 2005, qui s'élève à près de 258 millions d'euros, poursuit l'effort de rationalisation de la dépense engagé depuis une dizaine d'années tout en assurant le financement des priorités.

I.- UNE MISE EN OEUVRE DE LA REFORME BUDGETAIRE DECEVANTE AU REGARD DE LA DEMARCHE DE PERFORMANCE MENEES PAR LA DREE

L'examen du projet de loi de finances pour 2005, le dernier à être présenté et voté selon les principes posés par l'ordonnance du 2 janvier 1959, donne l'occasion d'une présentation « à blanc » du budget, conformément aux dispositions de l'article 66 de la loi organique.

Alors que la DREE s'est engagée dans une démarche rationalisation du dispositif de soutien à l'export et a encouragé le développement d'une culture de résultats, cet effort ne se reflète ni dans la présentation des crédits relatifs au commerce extérieur, ni dans la définition des objectifs et des indicateurs. La dispersion de ces crédits entre de vastes programmes empêche en effet la mise en place d'un véritable système de mesure de la performance de la politique de soutien au commerce extérieur.

A.- UNE PRESENTATION DES CREDITS QUI NE REpond PAS AU PRINCIPE DE BUDGETISATION PAR FINALITE

La présentation des crédits du commerce extérieur proposée dans la maquette gouvernementale présentée en conseil des ministres le 16 juin dernier ne permet pas d'avoir une vision claire de la politique de soutien au commerce extérieur.

1.- La budgétisation par finalité

En présentant les crédits en missions, programmes et actions, la loi organique définit un nouveau cadre budgétaire, qui substitut à l'actuel regroupement par nature de dépenses (classement des crédits par titre) un regroupement par finalité des politiques publiques (ventilation des crédits par destination).

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, elle a été conçue pour identifier les politiques de l'État et permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles.

Les missions sont essentielles pour le Parlement car elles serviront 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. En outre, elles constitueront 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 constituent 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 détermine l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur sont 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 ainsi 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 détermination des programmes induit donc un découpage des crédits en fonction des finalités poursuivies.

2.– La dispersion des crédits du commerce extérieur

Votre Rapporteur spécial avait souhaité, l'année dernière, la création d'un programme spécifique reflétant la politique menée en faveur du commerce extérieur, ainsi que le rattachement des crédits relatifs aux dons aux États étrangers à un programme relatif à l'aide publique au développement. De même, la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances avait proposé, dans son rapport d'information ⁽¹⁾, la constitution d'un programme « Développement international de l'économie française » comprenant les crédits dédiés au réseau unifié du ministère de l'Économie et des finances œuvrant pour le développement international de l'économie et rattaché à la mission « Action extérieure de l'État », ainsi que la création d'un programme « Aide économique et financière au développement » inclus dans une mission « Aide publique au développement ».

Seule la seconde proposition de votre Rapporteur spécial et de la mission d'information a été retenue. Il ressort en effet de la maquette adoptée en conseil des ministres que les crédits du commerce extérieur, entendus au sens large, sont dispersés entre cinq missions, empêchant toute vision claire de l'effort financier consacré au commerce extérieur. Cette absence de cohérence est renforcée par la diversité des responsables de programme dont dépendront les crédits du commerce extérieur, le Directeur des relations économiques extérieures n'apparaissant d'ailleurs jamais en tant que tel.

Tout d'abord, la DREE figure dans le programme « Stratégie économique et financière » de la mission « Stratégie et pilotage des finances publiques » rattachée au ministère de l'Économie et des finances. Sont ainsi inscrits dans l'action « Construction économique de l'Europe et gouvernance économique » les crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale gérés par la direction du personnel du ministère. S'élevant à 10,14 millions d'euros dans le présent projet de budget, ils concernent surtout l'activité de négociation au niveau international (Union européenne, OMC, organisations régionales, etc.). Le responsable est le Directeur de la prévision et de l'analyse économique.

Ensuite, la DREE participe au programme « fourre-tout » « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulations économiques ». Les crédits de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement du réseau à l'étranger et en régions (soit 178,53 millions d'euros) ainsi que les diverses subventions aux organismes de soutien comme Ubifrance et l'AFII (50,38 millions d'euros), figureront dans l'action « développement à l'international de l'économie française ». Le responsable en sera le Vice-président du Conseil général des mines.

(1) « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », rapport d'information n° 1554.

La DREE intervient également dans le programme « Aide économique et financière » de la mission interministérielle « Aide publique au développement », pour les crédits relatifs au FASEP-Études et à la rémunération des opérateurs que sont l'Agence française de développement et Natexis. Ces crédits, 28,35 millions d'euros en 2005, devraient être inscrits dans l'action « aide économique et financière et bilatérale ». Le responsable de ce programme sera le Directeur du Trésor.

Ainsi, les crédits relatifs au commerce extérieur actuellement rattachés à au bleu budgétaire « Économie, finances et industrie » sont répartis entre trois missions, empêchant toute lisibilité de la politique menée. Si la participation au programme « Aide publique au développement » apparaît justifiée, il n'en va pas de même du rattachement des crédits de la DREE aux deux autres programmes, qui ne respecte ni le principe de budgétisation par finalité, ni la logique de reflet du coût complet d'une politique, pourtant posés par la loi organique.

Afin d'avoir une vision complète de l'effort financier en faveur du commerce extérieur, il est généralement tenu compte de certains crédits du budget des charges communes et du compte spécial du Trésor n° 903-07. Ceux-ci font l'objet de deux missions distinctes.

Les premiers sont rattachés au programme « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État ». Correspondant aux crédits évaluatifs de l'assurance-crédit, de l'assurance-prospection, de la garantie de change et du risque économique et estimés à 61 millions d'euros en 2005, ils sont inscrits dans l'action « développement international de l'économie française ». Le responsable du programme est le Directeur du Trésor.

Les seconds, relatifs à la réserve pays émergents, figureront dans la mission « Comptes spéciaux du Trésor ». Ils s'élèvent à 109,22 millions dans le projet de loi de finances pour 2005.

B.— UN SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

La loi organique a pour objectif de clarifier l'autorisation parlementaire mais également de moderniser la gestion publique, en particulier en promouvant un système de gestion par la performance. Il s'agit ainsi de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

La loi organique du 1^{er} août 2001 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 performance 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 performance 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 guide méthodologique intitulé « *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs* » a été élaboré par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, en association avec le Parlement, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes. Il permet de fournir un référentiel commun à tous les acteurs de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances. Il présente tout d'abord la démarche qui doit être suivie dans l'élaboration des objectifs et des indicateurs, puis les modalités de pilotage des administrations. En effet, les objectifs définis lors du vote du budget ont vocation à être déclinés dans chaque service.

Dans le projet loi de finances pour 2005, les objectifs et indicateurs de performance de chaque programme sont présentés à titre de préfiguration des projets annuels de performance.

Les objectifs et indicateurs proposés témoignent de la qualité de la réflexion menée par la DREE depuis plusieurs années sur la recherche de la performance, qui se traduit notamment dans les contrats de performance qu'elle conclut tous les trois ans avec la Direction du budget. Toutefois, compte tenu de l'éclatement des crédits et de leur fusion dans la masse globale des programmes, il n'existe pas de véritable dispositif de mesure de la performance reflétant l'action menée en faveur du commerce extérieur dans les documents budgétaires qui seront soumis au Parlement. En outre, le nombre nécessairement limité des objectifs et indicateurs attachés à chaque programme a pour conséquence que la DREE ne se voit assigné qu'un objectif dans chaque programme, ce qui apparaît insuffisant, pour retracer l'ensemble de son action.

Ainsi, un seul objectif est assigné à la DREE au sein du programme « Stratégie économique et financière » : « assurer la prise en compte des intérêts économiques et de la vision française dans les négociations internationales ». Si son intitulé apparaît large, les indicateurs censés le renseigner traduisent un effort de quantification, louable au regard de la difficulté à mesurer la performance dans un tel domaine.

Un objectif unique est également associé au programme « Développement des entreprises ». Si cet objectif, « fournir aux entreprises des prestations utiles à leur démarche d'exportation », est pertinent, les indicateurs qui y sont associés ne couvrent pas l'intégralité des moyens mis en œuvre pour soutenir les entreprises à l'export.

Le premier objectif correspond à la dimension d'efficacité socio-économique et le second à celle de qualité du service rendu à l'utilisateur. Aucun objectif n'est donc fixé en matière d'efficacité de la gestion. Votre Rapporteur spécial s'étonne de cette absence, alors que la DREE et le réseau unifié du Minéfi à l'étranger sont engagés dans une démarche de performance depuis de nombreuses années.

C.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES

La modernisation de la gestion publique constitue un des objectifs de la loi organique. Elle suppose une plus grande liberté d'action et une responsabilisation des gestionnaires, à tous les niveaux. La mise en place des budgets opérationnels de programme et l'instauration de dialogues de gestion en sont les principaux instruments.

Les programmes ont en effet vocation à être déclinés, au niveau des services et des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, en « budgets opérationnels de programme » (BOP). Ces budgets constitueront le cadre dans lequel s'exercera, sur le terrain, la fongibilité des crédits.

Rattaché à un seul programme, un budget opérationnel de programme (BOP) sera structuré autour de deux volets indissociables : d'une part les actions composant le programme considéré et les crédits qui les financent, d'autre part les objectifs et les indicateurs qui en mesurent les résultats. La déclinaison des objectifs et des indicateurs du programme pourra être complétée par des objectifs complémentaires, notamment afin de tenir compte des particularités et des priorités locales.

Chaque BOP présentera une programmation des actions et des moyens par type de dépenses (plan annuel de gestion des effectifs, répartition des dispositifs d'intervention, programmation des équipements).

Le BOP devra être élaboré et mis en œuvre par un même responsable, désigné par le responsable de programme. Il pourra confier la réalisation des actions programmées au sein du BOP à des unités opérationnelles, c'est-à-dire des services de l'État au niveau central ou déconcentré.

La mise en place des BOP suppose ainsi l'instauration d'un véritable dialogue de gestion à deux niveaux, d'une part entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel, et, d'autre part, entre le responsable de budget opérationnel et les unités opérationnelles. Ce dialogue comprendra quatre étapes :

- la définition et la communication du cadre général de gestion opérationnelle, par le responsable de programme ;
- l'élaboration d'un projet de BOP, par le responsable de BOP ;

- l’approbation du BOP, par le responsable de programme et la mise à disposition des crédits ;
- le compte rendu de gestion opérationnelle, par le responsable de budget opérationnel.

Par lettre en date du 25 juin 2004 adressée à l’ensemble des ministres, le secrétaire d’État au Budget et à la réforme budgétaire a souligné l’importance de « *tester de façon très significative dès 2005 la mise en œuvre des programmes, et tout particulièrement leur déclinaison en budgets opérationnels de programme* ». Ces expérimentations doivent porter sur les objectifs et indicateurs de gestion, la gestion globalisée des moyens et la fongibilité asymétrique, les plafonds d’emplois en équivalents temps plein, la gestion en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, et, enfin la justification au premier euro.

Si la DREE ne fait l’objet d’aucune expérimentation en 2005, il convient de souligner que la gestion des crédits y est déjà fortement déconcentrée et repose sur la fongibilité des moyens délégués aux missions économiques et aux directions régionales du commerce extérieur, qui sont responsables de leur gestion.

D.– LA DETERMINATION DU PLAFOND D’AUTORISATION DES EMPLOIS

L’article 7 de la loi organique prévoit d’assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds d’autorisation des emplois (PAE) rémunérés par l’État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalents temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il se rattache. Ainsi, l’ouverture des crédits de personnel sera complétée par une limitation du nombre d’emplois que ces crédits sont autorisés à financer. Cependant, à la différence des crédits spécialisés par programme, cette limitation jouera au niveau du ministère, la ventilation des emplois entre les programmes d’un même ministère et, a fortiori, le détail des emplois de chaque programme n’ayant qu’une valeur indicative.

Les plafonds d’autorisation d’emplois incluront l’ensemble des agents employés par l’État, quel que soit leur statut (titulaire, contractuel, vacataire ou intérimaire), ce qui représente une avancée significative par rapport au dispositif actuel.

L’objectif des plafonds d’autorisation d’emplois est, d’une part, de rétablir le sens de l’autorisation parlementaire en passant d’un vote sur des flux d’emplois théoriques à un vote sur un stock global d’effectifs réels et, d’autre part, d’assouplir la gestion des effectifs, en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué.

L’évaluation du nombre des emplois rémunérés à partir des crédits du commerce extérieur communiquée par le ministère est présentée dans le tableau suivant.

EMPLOIS FINANCÉS À PARTIR DU BUDGET DU MINISTÈRE AU 31 JUILLET 2004

(en équivalents temps plein)

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres	Total
Nombre d'agents directement employés	328	758				1.086
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	5	595				600
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère ⁽¹⁾						
Total	333	1.353				1.686

(1) Associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêt public...

Source : ministère de l'Économie et des finances.

D'après les informations fournies par le ministère à votre Rapporteur spécial, le nombre d'emplois qui entreraient dans le périmètre d'autorisation serait actuellement de 2.062, dont 902 agents de droit local actuellement rémunérés sur des crédits de fonctionnement.

Le ministère ne comptabilise pas les volontaires internationaux (260), qui resteront rémunérés à partir de crédits de fonctionnement, ni les agents employés par les établissements publics placés sous sa tutelle.

**II.- LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR POUR 2005 :
UN EFFORT DE RATIONALISATION QUI PERMET LE FINANCEMENT DES
PRIORITES**

Alors que la gestion des crédits a été très difficile en 2003, année où un nouveau contrat de performance a été négocié, elle se déroule en 2004 dans le cadre du contrat, ce qui assure une meilleure lisibilité des moyens disponibles. Le projet de budget pour 2005, qui s'inscrit dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, traduit la poursuite de l'effort engagé depuis une dizaine d'années en faveur d'une meilleure gestion des procédures, du réseau de l'expansion économique et des organismes d'appui.

A.- LA GESTION DES CREDITS EN 2003 ET 2004

Si la gestion des crédits a été particulièrement contrainte par les mesures de régulation budgétaire en 2003, elle est plus sereine en 2004, conformément aux dispositions du contrat de performance.

1.– L'exécution en 2003

La gestion des crédits a été particulièrement heurtée en 2003 en raison des multiples mesures de régulation budgétaire dont la DREE a fait l'objet, alors qu'elle renégociait un nouveau contrat d'objectifs et de moyens. En effet, comme le souligne la Cour des comptes, dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2003, « *alors que les contrats en cours sur la période 2000-2002 garantissaient à [la Direction générale des impôts et à la Direction des relations économiques extérieures] le bénéfice de leurs reports d'une année sur l'autre et l'absence de régulation, [ces deux directions] ont été soumises au régime commun en 2003, alors qu'elles renégociaient de nouveaux contrats de performances : pour la DREE, la somme des annulations et du non report de crédits disponibles à la fin de l'exercice précédent a représenté 14,7 millions d'euros, soit 22,7 % de la dotation en loi de finances initiale* ».

Des gels ont tout d'abord été décidés, pour la constitution d'une « *réserve de précaution et d'innovation* », par lettre du ministre du Budget en date du 3 février 2003. Ils ont été suivis de mesures d'annulation partielle dans le décret du 14 mars 2003 (9,93 millions d'euros). Il a également été procédé à une mise en réserve des crédits de paiement reportés de la gestion de 2002 sur 2003 par lettre du ministre du Budget du 21 mars 2003. Par la suite, des annulations ont été réalisées par le décret du 3 octobre 2003 (11,17 millions d'euros) et par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 (5,25 millions d'euros). Par ailleurs, des ouvertures de crédits ont été votées en loi de finances rectificative (33,24 millions d'euros).

Ainsi, les crédits relatifs au fonctionnement du réseau économique extérieur, inscrits sur le chapitre 37-07, dotés à hauteur de 60,2 millions d'euros en loi de finances initiale, ont certes fait l'objet de reports pour 8,08 millions d'euros et de virements pour un peu plus de 5 millions d'euros, toutefois, ils ont été touchés par des annulations successives (1,70 million d'euros en mars, 3,99 millions d'euros en octobre et, enfin, 5,25 millions d'euros en décembre). Par ailleurs, la DREE n'a pu transférer vers le titre V une partie des économies constatées sur les crédits de personnel du titre III, alors même que les reports inscrits sur le titre V étaient partiellement annulés. Ont également fait l'objet d'annulations les crédits relatifs aux évaluations préalables de projets, pour 0,24 million d'euros, soit près du tiers des crédits inscrits sur l'article correspondant (0,73 million d'euros résultant exclusivement de reports de 2002 sur 2003).

Sur le titre IV, une annulation de 1,62 million d'euros a porté sur les subventions accordées au Centre français du commerce extérieur (à hauteur de 0,73 million d'euros), à Ubifrance (0,72 million d'euros) et à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). En revanche, dans le collectif de fin d'année, Ubifrance a bénéficié d'ouvertures de crédits à hauteur de 7,3 millions d'euros, afin de permettre le développement des opérations de promotion, du dispositif du volontariat international en entreprises (VIE) et des

invitations de décideurs étrangers, ainsi que de 3,80 millions d'euros destinés au financement du plan de réduction de ses effectifs. La loi de finances rectificative a également prévu d'affecter 10 millions d'euros à l'AFII, dans le cadre de la mise en œuvre de la campagne pour l'image de la France. En outre, 5,64 millions d'euros ont été ouverts sur l'article relatif aux expositions internationales, dans la perspective de la participation de la France à l'exposition universelle d'Aïchi, au Japon, en 2005.

Les crédits de l'article 57-90-81 relatif à l'équipement des services, en particulier aux opérations immobilières, qui avaient bénéficié de reports de 2002 sur 2003 à hauteur de 11,63 millions d'euros et n'avaient, par conséquent, pas été dotés en loi de finances initiale, ont fait l'objet de deux annulations (0,03 million d'euros en mars et 6,90 millions d'euros en octobre), mais également d'abondements par voie de fonds de concours pour 2,19 millions d'euros, correspondant aux retenues opérées sur les salaires des agents expatriés bénéficiant d'un logement appartenant à l'État ou pris à bail par l'État. Compte tenu des gels (7,60 millions d'euros) et des retards de gestion entraînés par la mise en place d'ACCORD, aucune facture n'a pu être honorée jusqu'en juillet. À la suite du « dégel » à hauteur de 4,89 millions d'euros, les crédits de paiement ont pu être délégués pour la poursuite des opérations de construction de logements et d'achat de bureaux. Toutefois, à partir du mois de septembre, seuls les rattachements de fonds de concours ont permis d'honorer les factures. En raison des difficultés de paiement rencontrées, tous les chantiers ont subi des retards et fait l'objet d'avenants aux marchés initiaux pour repousser les délais de réalisation. Les autorisations de programme, qui avaient bénéficié de reports à hauteur de 12 millions d'euros et n'avaient pas été dotées en loi de finances initiale, ont été abondées de 2,19 millions d'euros par voie de fonds de concours. Elles ont par ailleurs été annulées à hauteur de 0,8 million d'euros.

Sur le titre VI, les crédits relatifs aux contrats de plan État-région ont fait l'objet d'annulation en loi de finances rectificative sur les seules autorisations de programme, pour un montant très faible de 0,11 million d'euros, correspondant de surcroît à des autorisations de programme dormantes. Les crédits consacrés aux dons aux États étrangers, qui sont évaluatifs au stade de la loi de finances initiale, ont été abondés à hauteur de 8,5 millions d'euros, dont 6,5 millions d'euros en collectif de fin d'année, afin de les ajuster aux décaissements effectifs réalisés par l'Agence française de développement et Natexis Banque. La loi de finances rectificative pour 2003 a également ouvert des autorisations de programme à hauteur de 2,50 millions d'euros.

2.- L'exécution en 2004

Les crédits du commerce extérieur votés en 2004 s'élèvent à 249,94 millions d'euros en crédits de paiement et 20,60 millions d'euros en autorisations de programme.

La gestion des crédits apparaît moins contrainte en 2004 dans la mesure où le contrat de performance 2003-2005 est appliqué : les services disposent d'une meilleure lisibilité des crédits disponibles, puisque les mesures de régulation budgétaire ne doivent pas les affecter. Cependant, le contrat de performance ne couvre pas tous les crédits consacrés au commerce extérieur ; en particulier, les moyens mis à la disposition des organismes de soutien et les crédits d'intervention relatifs aux procédures financières ne sont pas concernés.

Le dispositif de « *réserve de précaution* » mis en place le 20 avril 2004 porte à la fois sur les crédits votés en loi de finances initiale (6,86 millions d'euros) et sur ceux reportés de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004 (7,10 millions d'euros). Ont notamment été touchés les crédits destinés à Ubifrance (3,73 millions d'euros), à l'AFII (0,40 million d'euros), aux opérations immobilières du réseau de la DREE (0,27 million d'euros), aux contrats de plan État-région (0,79 million d'euros) et aux dons d'aide extérieure (3,1 millions d'euros).

Si des dégels sont intervenus en juin sur le chapitre relatif aux opérations immobilières, puis en août, septembre et octobre sur les autres chapitres, 6,41 millions d'euros demeurent encore gelés au 9 novembre 2004. Sont concernés la rémunération de Natexis (0,28 million d'euros), les évaluations préalables de projets (0,13 million d'euros), la dotation destinée à l'AFII (0,26 million d'euros), les contrats de plan (0,79 million d'euros) et les reports de crédits en faveur des conventions CODEX (4,94 millions d'euros), pour lesquelles il n'y a toutefois plus besoin de crédits.

Par ailleurs, les crédits du commerce extérieur ont fait l'objet d'annulations à hauteur de 5,96 millions d'euros par décret en date du 9 septembre 2004. 3,1 millions d'euros ont été annulés sur les dons d'aide extérieure, 2,55 millions d'euros sur la subvention versée à Ubifrance, 0,15 million d'euros sur les frais de justice, 0,10 million d'euros sur les cotisations à des organisations internationales et, enfin, 0,06 million d'euros sur les crédits destinés aux évaluations préalables de projets. En outre, compte tenu de l'avancement des chantiers, 1 million d'euros ont été transférés du chapitre relatif au fonctionnement de la DREE vers celui concernant ses opérations immobilières.

Au total, si le contrat de performance a permis une meilleure gestion des moyens de la DREE, les autres crédits affectés au commerce extérieur n'ont pas été épargnés par les mesures de régulation.

B.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

Poursuivant la logique de la politique menée depuis une dizaine d'années, le projet de budget traduit un effort de rationalisation de la dépense en faveur du commerce extérieur. L'ensemble des intervenants chargés du soutien au commerce extérieur devrait néanmoins disposer des moyens nécessaires à la poursuite de leurs objectifs.

Ainsi, les crédits du commerce extérieur pour 2005 s'élèvent à 257,67 millions d'euros, contre 261,20 millions d'euros en 2004, ce qui représente une baisse de 1,35 %. Le montant des autorisations de programme est de 22,95 millions d'euros, contre 20,60 millions d'euros en 2004, soit une progression de 1,55 %.

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 2004	PLF 2005	Évolution 2005/2004 (en %)
Chap. 31-10 et 33-92	Dépenses de personnel	112,42	102,71(1)	- 8,63
Chap. 37-01 art. 20	Rémunération Natexis	3,65	3,60	- 1,37
Chap. 37-01 art. 30	Rémunération AFD	1,58	1,48	- 6,33
Chap. 37-75 art. 83	Évaluations préalables de projets	0,30	0,30	-
Chap. 37-07	Informatique et personnels locaux	64,23	63,25	- 1,52
Chap. 37-91	Frais de justice	0,02	0,02	-
Total titre III		177,97	171,36	- 3,71
Chap. 41-10 art. 20	Expositions internationales	0,00	0,00	-
Chap. 44-84 art. 20	Ubifrance	39,83	34,83	- 12,55
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	0,02	0,02	-
Chap. 44-84 art. 60	AFII	4,88	15,43	+ 216,19
Chap. 44-97 art. 30	Stabilisation de taux	0,00	0,00	-
Total titre IV		44,84	50,39	+ 12,38
Chap. 57-90 art. 81/83	Immobilier	1,00	1,50	+ 50,00
Total titre V		1,00	1,50	+ 50,00
Chap. 64-00 art. 30	Contrats de plan	6,39	7,38	+ 15,49
Chap. 68-00 art. 10	Dons d'aide extérieure (FASEP)	31,00	27,04	- 12,77
Total titre VI		37,39	34,42	- 7,94
Total		261,20	257,67	- 1,35

(1) Les crédits du chapitre 33-92 s'élèvent, comme en 2004, à 1.147 euros.

Source : bleu budgétaire « Économie, finances et industrie ».

1.- Les dépenses de personnel et de fonctionnement

Les dépenses du titre III diminuent de 3,71 %.

L'effort porte essentiellement sur les dépenses de personnel, qui baissent de 8,63 %. Cette réduction résulte d'un ensemble de mesures nouvelles dont les principales sont les suivantes :

– la suppression de 25 emplois (qui se traduit par une économie budgétaire de 1,39 million d’euros), soit 2,4 % 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 contrat de performance conclu avec la direction du Budget pour la période 2003-2005, la DREE aura réduit ses emplois de 8,34 % ;

– des mesures d’amélioration des perspectives de carrière, qui concernent le repyramidage du grade de conseiller commercial de classe exceptionnelle et des transformations d’emplois, pour un coût total de 0,39 million d’euros ;

– le transfert d’un emploi de conseiller commercial à l’AFII, ce qui représente un gain de 0,07 million d’euros ;

– une diminution des indemnités de résidence permise par l’appréciation de l’euro, qui se traduit par une économie de 8,27 millions d’euros.

Au sein des crédits relatifs aux dépenses de personnel (102,71 millions d’euros) figurent ceux destinés aux services financiers à l’étranger (10,9 millions d’euros), qui ont été fusionnés avec les missions économiques.

Les crédits de fonctionnement de la DREE et des services financiers à l’étranger (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 de 1,52 %, pour s’élever à 63,25 millions d’euros. Cette légère baisse recouvre plusieurs mesures nouvelles, dont la plus importante correspond à la réduction de 1 million d’euros des crédits de fonctionnement prévue au titre du contrat de performance. Sur les 63,25 millions d’euros inscrits dans le projet de budget, 3,80 millions d’euros sont destinés aux services financiers à l’étranger.

Les dotations relatives à la rémunération de Natexis Banque et de l’Agence française de développement (AFD) dans le cadre de la gestion des prêts et dons du Trésor aux États étrangers sont ajustées en fonction des volumes traités. Ainsi, les crédits affectés à Natexis Banque passent de 3,65 à 3,60 millions d’euros et ceux prévus pour l’AFD diminuent de 1,58 à 1,48 million d’euros.

S’agissant des études pour les évaluations préalables de projet, une dotation de 0,30 million d’euros est proposée, identique à celle inscrite en 2004.

Précisons que les crédits inscrits au chapitre relatif aux frais de justice (0,02 million d’euros), stables par rapport à 2004, sont évaluatifs.

2.– Les subventions aux organismes d’appui au commerce extérieur

Les dépenses du titre IV augmentent fortement (+ 12,38 %), pour s’établir à 50,39 millions d’euros. Elles sont constituées des subventions versées au titre du développement des relations économiques extérieures et des crédits consacrés à la stabilisation des taux.

Deux organismes bénéficient du soutien de l'État dans leur action en faveur du commerce extérieur : Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux.

La dotation d'Ubifrance s'élève à 34,83 millions d'euros, ce qui correspond à une réduction de 5 millions d'euros (- 12,55 %) par rapport à 2004. Elle prend en compte les premiers effets de la restructuration de l'agence, qui se traduit par une baisse nette des effectifs de 100 emplois. Votre Rapporteur spécial tient à souligner que si cette dotation correspond aux besoins actuels d'Ubifrance, elle devra progresser dans l'avenir afin de tenir compte de nouvelles charges, comme l'accroissement de la masse salariale consécutive à l'unification du statut des agents des deux entités fusionnées. Par ailleurs, votre Rapporteur spécial tient à rappeler que les crédits inscrits en loi de finances initiale devraient être complétés par une dotation en loi de finances rectificative. En effet, il est prévu qu'Ubifrance bénéficie, de 2003 à 2005, d'une dotation de 7,3 millions d'euros chaque année, afin de développer les opérations de promotion, le dispositif du VIE et les invitations de décideurs étrangers. Provenant de redéploiements en provenance du FASEP-Garantie, ces crédits ne figurent pas en loi de finances initiale, mais en loi de finances rectificative. C'est ainsi qu'il a été procédé en 2003 et qu'il devrait l'être en 2004 et en 2005.

L'Agence française pour les investissements internationaux reçoit des subventions du ministère chargé de l'aménagement du territoire et du ministère de l'Économie et des finances. La forte augmentation de sa dotation, qui s'élève à 15,43 millions d'euros, recouvre trois mouvements :

- une subvention exceptionnelle de 10 millions d'euros pour la campagne de promotion de l'image de la France ;
- une mesure d'ajustement à la hausse de sa dotation à hauteur de 0,30 million d'euros ;
- une mesure de transfert, par laquelle l'État substitue à des mises à disposition de personnels 0,25 million d'euros de crédits.

Ainsi, au-delà de la subvention versée à titre exceptionnel pour la campagne de promotion de l'image de la France, la dotation affectée à l'AFII devrait progresser de 0,55 million d'euros (+ 11,27 %). Votre Rapporteur spécial tient à souligner que cette dotation devra notamment tenir compte, à l'avenir, de la nécessaire unification des statuts des personnels, des difficultés engendrées par la budgétisation des emplois mis à disposition et de l'évolution des missions qui sont dévolues à l'agence.

Comme l'année dernière, 0,02 million d'euros sont prévus pour soutenir l'association « Partenariat France-Entreprises pour l'export », qui assure un portage de projets à l'exportation auprès des PME.

Par ailleurs, 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 inscrits dans le prochain projet de loi de finances rectificative, dans la perspective de l'organisation de l'exposition universelle d'Aïchi, au Japon. Après le versement de 5,8 millions d'euros en 2003-2004, le besoin est estimé à 9,2 millions d'euros pour 2005.

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 2004, un excédent est envisagé, ce qui permet d'inscrire une dotation nulle.

3.- Les crédits d'investissement immobilier

Les crédits inscrits sur le chapitre 57-90, 1,5 million d'euros en crédits de paiement et en autorisations de programme, seront essentiellement consacrés à la poursuite de trois chantiers lancés en 2004, au Caire, à Hanoï et à Alger. L'augmentation de la dotation (+ 500.000 euros) répond à l'évolution des besoins.

S'agissant du chantier du Caire, 500.000 euros seront affectés à la construction d'un immeuble de 1.000 m² accueillant les bureaux de la mission économique, qui devrait commencer en 2005. À Hanoï, la mise à disposition, par le ministère des Affaires étrangères, d'une parcelle de terrain située sur le campus de l'ambassade, devrait permettre la construction d'un immeuble, dont le coût total s'élèvera à 700.000 euros, 400.000 euros étant prévus pour l'année 2005. Après la construction de trois logements pour les agents de la mission dans l'enceinte du parc de la chancellerie diplomatique, des travaux de rénovation des bureaux de la mission économique d'Alger, dont le bâtiment n'a pas subi de travaux de mise aux normes depuis sa construction en 1972, seront lancés en 2005, pour un coût de 600.000 euros. Enfin, des travaux d'aménagement sont prévus dans les locaux de la nouvelle mission économique de Budapest, acquis en 2004.

4.- Les crédits des contrats de plan État-région et du FASEP

Les crédits de paiement du titre VI sont en baisse de près de 8 % pour atteindre 34,42 millions d'euros, tandis que les autorisations de programme progressent d'un peu plus de 4 % pour s'élever à 21,45 millions d'euros.

Sur le chapitre relatif aux contrats de plan État-région, les crédits de paiement en faveur du commerce extérieur augmentent de 7,5 % et s'établissent à 7,38 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). En baisse de près de 13 %, ils s'élèvent à 27,04 millions d'euros en crédits de paiement. Ce montant correspond aux prévisions de paiement des organismes gestionnaires pour les financements mis en place au cours des exercices précédents. Par ailleurs, 12 millions d'euros devraient être ouverts en autorisations de programme, en hausse de 7,4 %. Toutefois, compte tenu du fait que l'activité du FASEP-Études semble se stabiliser à hauteur de 15 millions d'euros, cette dotation sera ajustée aux besoins en cours de gestion, selon les informations fournies par le ministère à votre Rapporteur spécial.

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 2004 (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* ».

Doivent également être pris en compte les crédits inscrits au chapitre 03 du compte spécial du Trésor « *Prêt aux États étrangers* ». Correspondant aux estimations de paiement des organismes gestionnaires, ils s'élèvent à 105 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 16 % par rapport à 2004. Le montant des autorisations de programme nouvelles s'élève à 90 millions d'euros, alors que, compte tenu de reports suffisants, il était nul en 2004. Il s'agit ainsi de répondre à la forte reprise de l'utilisation des crédits d'aide bilatéraux de la Réserve pays émergents, dans le cadre de l'accroissement de l'effort de la France en matière d'aide publique au développement. En effet, après deux années de faible activité, la participation à de grands projets est prévue, comme les liaisons ferroviaires à grande vitesse en Chine et les tramways de Tunis et d'Hanoï. Toutefois, selon les informations fournies par le ministère à votre Rapporteur spécial, la dotation inscrite dans le projet de loi de finances initiale sera complétée afin de couvrir les besoins supplémentaires résultant de l'accord signé en juillet 2004, qui prévoit la réalisation d'infrastructures importantes en Algérie (métro d'Alger, gestion des eaux d'Alger, Oran et Constantine, transfert d'eau de Taksebt). En effet, les besoins pour 2005 sont désormais évalués à 570 millions d'euros, dont 255 millions d'euros pour les projets algériens. Compte tenu des disponibilités à la fin de l'année 2004 et de la dotation inscrite pour 2005, les besoins seraient de l'ordre de 390 millions d'euros.

Ainsi, l'effort global en faveur du commerce extérieur s'établit à 423,67 millions d'euros, contre 435,94 millions d'euros en 2004.

CHAPITRE III

LA REFORME DU SYSTEME PUBLIC DE SOUTIEN A L'EXPORTATION SE POURSUIT

Afin de participer pleinement à la croissance du commerce mondial, qui devrait s'élever à 7,4 % en 2005, le Gouvernement s'est engagé depuis deux ans dans une politique volontariste. Pour accroître l'efficacité de la politique de soutien au commerce extérieur, le ministère en a redéfini les priorités et renouvelé les méthodes et les instruments. La réforme se poursuit aujourd'hui, notamment avec la mise en place de nouveaux outils d'appui à l'exportation et la modernisation des procédures financières d'aide à l'export.

I.- UNE POLITIQUE VOLONTARISTE

Le ministère mène une politique d'appui à l'export ciblée sur des pays à fort potentiel de croissance et sur les PME, qui représentent un vivier important d'exportateurs. Dans cette perspective, la gamme des outils de soutien au commerce extérieur est modifiée et enrichie.

A.- DES PRIORITES AFFIRMEES

L'action du Gouvernement a pour objectif de tirer parti du gisement des entreprises, notamment des PME, capables de se lancer à l'exportation et des opportunités offertes par les pays connaissant une croissance économique élevée.

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 115.000 opérateurs recensés en 2002, 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 2002, les 10 premières entreprises exportatrices réalisent à elles seules 15 % des exportations totales de marchandises et plus de 90 % des ventes sont assurées par 10 % des exportateurs.

L'appareil exportateur français se caractérise par la prédominance des PME indépendantes, c'est-à-dire les PME qui ne sont pas des filiales de grandes entreprises (ces dernières, qui représentent une entreprise sur quatre employant de 20 à 499 salariés, bénéficient de moyens dont ne disposent pas les entreprises indépendantes), en nombre d'opérateurs, mais par l'importance des groupes et des entreprises étrangères en termes de chiffre d'affaires. Ainsi, les PME françaises

indépendantes, qui représentent plus de 80 % des exportateurs basés en France, assurent 22 % des ventes à l'étranger, alors que les groupes français (5 % des exportateurs) et les entreprises étrangères (7 %) participent respectivement à hauteur de 40 % et 37 % aux exportations.

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 françaises	6.083	5,3	39,9
Entreprises étrangères	8.391	7,3	36,8
PME-PMI indépendantes	94.707	82,1	22,5
Non renseigné	6.144	5,3	0,8
Total	115.325	100,0	100,0

Source : DREE.

L'évolution récente accentue ce constat. Si le nombre d'opérateurs actifs à l'exportation a augmenté entre 1995 et 2002 de plus de 4.000 (+ 0,5 % par an en moyenne), cette hausse a davantage concerné les groupes que les PME, qui ont enregistré une progression plus faible que la moyenne nationale, et les entreprises étrangères ont été les plus dynamiques. En termes de chiffre d'affaires, la progression des exportations (+ 6 % par an en moyenne) est due pour moitié aux entreprises étrangères, pour un tiers aux groupes français et pour 15 % aux PME françaises indépendantes. Aussi, le chiffre d'affaires à l'exportation des entreprises françaises opérant en France est près de deux fois plus élevé que celui des PME indépendantes, alors qu'ils étaient équivalents en 1995.

La structure géographique des exportations des PME indépendantes est dominée par les marchés de proximité : l'Europe, premier marché à l'exportation des entreprises françaises (67 % des exportations), attire 70 % des ventes des PME indépendantes et l'Afrique (5 % des exportations) 11 %. *A contrario*, les pays lointains (Asie, Amérique du Nord et du Sud) restent des marchés de second ordre et représentent moins de 15 % de leurs ventes. Aussi, les PME indépendantes contribuent davantage aux exportations françaises vers l'Europe et l'Afrique (25 % des ventes), qu'à celles dirigées vers l'Asie et l'Amérique du Nord (environ 17 %) et, en particulier, l'Amérique latine (12 %).

Le potentiel de développement des PME à l'exportation est très fort : seules 4,6 % des PME exportent actuellement. Sur les 95.000 PME ayant des activités d'exportation, environ la moitié sont des exportateurs confirmés et l'autre moitié des exportateurs occasionnels. Les résultats d'une étude menée par TNS SOFRES pour Ubifrance montrent qu'il existe un potentiel de 56.000 PME susceptibles de se lancer dans une démarche d'export. 150.000 autres PME pourraient l'envisager. Toutefois, la méconnaissance des marchés et des outils à leur disposition les dissuade le plus souvent de s'engager dans le développement d'une activité d'exportation.

Si les marchés de proximité, comme l'Union européenne et le Maghreb, peuvent constituer des « marchés tests » pour les PME, celles-ci doivent également élargir leur champ d'action, en particulier vers les pays les plus porteurs.

Compte tenu de leur fort potentiel de développement, les PME doivent faire l'objet d'une action privilégiée. Aussi, outre son soutien aux entreprises déjà engagées dans une démarche internationale, le Gouvernement s'est fixé comme objectif de voir 50.000 nouvelles PME se lancer dans l'exportation. Dans cette perspective, le Gouvernement a placé les PME au cœur du nouveau dispositif de soutien au commerce extérieur. À cet égard, votre Rapporteur spécial rappelle 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. Cette polarisation géographique apparaît d'autant plus préjudiciable au développement du commerce extérieur lorsqu'on la compare avec l'orientation des échanges des pays proches de la France. Ainsi, l'Allemagne exporte cinq fois plus et l'Italie une fois et demie plus que notre pays vers les pays d'Europe centrale et orientale. De même, les exportations allemandes sont deux fois plus élevées vers l'Asie, et trois fois et demie plus vers la Chine. Si les exportations françaises avaient été réparties de la même manière que les ventes allemandes dès 1995, leur niveau serait aujourd'hui supérieur de 6 %.

Par conséquent, le ministre en charge du commerce extérieur a défini l'année dernière une liste de 25 pays ou marchés cibles, vers lesquels les moyens du réseau unifié du Minéfi et les actions des organismes de soutien au commerce extérieur sont orientés de manière prioritaire. Cette liste comprend :

- 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) ;
- les pays du Maghreb qui doivent être soutenus pour des raisons géopolitiques.

Ces économies conjuguent dans l'ensemble trois caractéristiques : une taille conséquente, des perspectives de croissance élevées à moyen terme et un potentiel de gain de parts de marché substantiel pour les opérateurs français.

Les pays prioritaires font l'objet de plans d'action commerciale avec des objectifs précis fixés sur une période de trois ans. Plus des deux tiers de ces plans ont été élaborés. 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 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.

Reflétant les premiers effets positifs de cette action volontariste, les exportations françaises vers les pays prioritaires ont augmenté de 4 % au premier semestre 2004, alors que la croissance des exportations totales ne s'est élevée qu'à 3,1 %.

La compétitivité relative des secteurs d'activité représente l'autre déterminant d'une stratégie en matière de commerce extérieur. À cet égard, l'orientation des exportations françaises, globalement favorable, pourrait encore être améliorée.

Les exportations françaises consistent principalement en des ventes de biens intermédiaires et de biens d'équipement (31 % et 24 % des ventes en 2003), mais également de produits de l'industrie automobile et de biens de consommation (15 % pour chaque catégorie), de produits agroalimentaires (12 %) et énergétiques (3 %). Une telle structure sectorielle est caractéristique d'une économie développée, spécialisée dans les secteurs à fort contenu en capital physique et humain. Elle correspond aux avantages comparatifs dont bénéficie la France dans les produits de haute et moyenne technologie (aéronautique et automobile), agroalimentaires (céréales, produits céréaliers, vins et spiritueux) et de luxe (mode et cosmétiques).

Ce positionnement est globalement favorable : près de 55 % des exportations françaises sont composées de biens qui ont enregistré, au cours des vingt dernières années, une forte croissance dans les échanges mondiaux, alors que les biens en régression représentent moins de 18 % des ventes. En outre, près de 40 % des exportations françaises correspondent à des secteurs où la France détient des avantages comparatifs et qui progressent dans le commerce mondial.

Toutefois, des marges de progression existent. Le positionnement de la France sur les produits de haute technologie doit en particulier être renforcé : sa part de marché (6,5 %) est nettement inférieure à celles du Royaume Uni (10 %), de l'Allemagne (11,5 %), du Japon (13 %) et des États-Unis (25 %). De plus, si ces produits représentent le quart des exportations françaises, ils en constituent 38 % aux États-Unis et 40 % au Royaume Uni. Le renforcement des positions françaises dans ce secteur apparaît d'autant plus souhaitable que, d'une part, les biens à fort contenu en innovation, sur lesquels la concurrence est plus faible, sont moins sensibles aux variations de prix et plus rémunérateurs et, d'autre part, les pays qui se situent en amont du cycle de vie des produits, c'est-à-dire au niveau de l'innovation, enregistrent des gains de productivité plus élevés, source d'une croissance plus forte.

Par conséquent, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de compléter la réorientation géographique des exportations françaises par l'amélioration de leur structure sectorielle. S'inspirant de la démarche menée au niveau des pays, des plans d'action sectoriels, voire des plans de soutien pays-produit, pourraient être élaborés.

B.— UNE PALETTE D'OUTILS MODERNISÉE ET ENRICHIE

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 opérations organisées à l'étranger, qui constituent un vecteur puissant pour les exportations, en particulier pour les PME. Le développement du volontariat international en entreprise fait également partie des priorités définies par le Gouvernement. Ces outils, qui ont fait l'objet d'aménagements depuis deux ans, ont vocation à être complétés par de nouveaux instruments.

1.— 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 instrument de choix pour privilégier les PME. La principale forme d'action 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 <i>(en millions d'euros)</i>	Salons <i>(nombre)</i>	Entreprises aidées <i>(nombre)</i>	Aide de l'État par opération <i>(en euros)</i>	Taux de subvention par entreprise <i>(en %)</i>
Allemagne	30,0	228	4.800	132.000	50 à 75
Espagne	24,0	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	30,0	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 sept et huit 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 trois fois supérieure à celle attribuée par la France.

Aussi, l'objectif d'un doublement, d'ici à 2005, de l'offre globale d'opérations de promotion collective à l'étranger a-t-il été fixé par le Gouvernement l'année dernière. Si cette priorité se décline notamment dans les plans d'action concernant les 25 pays cibles, c'est la nouvelle agence Ubifrance qui a reçu pour mission de développer les actions de promotion collective à l'étranger.

Parallèlement à son programme d'actions traditionnelles (participations collectives à des salons professionnels – 77 événements touchant 1.171 entreprises en 2003, expositions et semaines françaises, colloques techniques et invitations de décideurs étrangers), Ubifrance propose un ensemble de salons dans le cadre de la nouvelle procédure de labellisation. En effet, 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 2003. Ils peuvent 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 reste le gestionnaire de la procédure, qui bénéficie 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 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. Fin juin 2004, 129 projets (dont 3 en 2003) avaient été déposés auprès d'Ubifrance par 63 opérateurs. Parmi les 118 opérations ayant reçu le « label France », 33 ont bénéficié d'un label simple et 85 d'un label avec soutien financier.

L'objectif d'un doublement des salons et colloques professionnels organisés à l'étranger en trois ans sera vraisemblablement atteint : 333 manifestations ont été réalisées en 2004 et 400 devraient l'être en 2005, ce qui représente une augmentation de plus de 100 % par rapport à 2003 (où 177 manifestations avaient eu lieu). À cet égard, la procédure de labellisation et le financement spécifique constituent des leviers d'action efficaces : le nombre de salons professionnels à l'étranger organisés avec un soutien public a été doublé dès 2004, pour atteindre 230, et il devrait passer à 300 en 2005. Le retard de la France par rapport aux pays voisins devrait ainsi être comblé.

2.- 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 étaient 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 était de 470, en baisse par rapport à 2002 (476). Par ailleurs, 68 % des entreprises bénéficiaires avaient 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 travaillaient 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 165 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 a été complétée par des conventions conclues entre Ubifrance et les entités constitutives de ces organisations. Dans le prolongement de la charte signée avec l'ACFCI, 42 conventions comprenant une rémunération liée aux résultats lient l'agence et les chambres de commerce et d'industrie. 26 fédérations et organisations professionnelles se sont également engagées à promouvoir le dispositif du VIE. Par ailleurs, un partenariat a été conclu entre Ubifrance et le réseau des Banques populaires, sous l'égide du ministre en charge du commerce extérieur. Parallèlement, des campagnes de mobilisation ont été lancées, notamment par Ubifrance, le MEDEF et, auprès des chambres de commerce et d'industrie et des chambres régionales de commerce et d'industrie, par l'ACFCI.

Alors que le Gouvernement s'est fixé comme objectif que 4.000 VIE soient en poste à l'étranger d'ici à la fin de l'année 2005, ce qui représente un doublement par rapport à 2002, les résultats apparaissent, pour l'instant, insuffisants. En effet, en juillet 2004, 2.406 VIE étaient actifs auprès de 548 entreprises. Malgré une progression constante, le nombre d'entreprises bénéficiaires est encore limité. Au regard du nombre d'utilisateurs potentiels (115.000 entreprises), des efforts doivent encore être fournis. Il apparaît en particulier essentiel de mieux faire connaître cette procédure auprès des entreprises exportatrices, notamment des PME. En effet, alors que, selon Ubifrance, 4.807 candidats étaient inscrits en janvier 2004 et que 40.000 jeunes seraient intéressés par la formule, seules 765 offres étaient proposées par les entreprises.

La multiplication des partenariats, en particulier avec des acteurs proches des PME comme le réseau des Banques populaires, est un moyen efficace pour faire connaître les avantages offerts par le dispositif du VIE. Si la mise en place du crédit d'impôt à l'export devait également contribuer au développement de la formule, les efforts doivent encore être accentués pour atteindre l'objectif de 4.000 VIE à la fin de l'année 2005.

3.– De nouveaux outils pour favoriser la prospection à l'étranger et l'emploi

En 2004, de nouveaux outils ont été créés afin de mieux accompagner les PME dans leur démarche exportatrice. D'une part, le dispositif du soutien individualisé aux démarches à l'export (SIDEX), réservé aux PME et aux très petites entreprises, constitue une aide simple d'accès pour engager la prospection d'un marché. Gérée par Ubifrance, cette subvention est plafonnée à 7.500 euros par pays cible, dans la limite de 30 % des dépenses de prospection engagées. Son attribution fait l'objet d'une procédure simple et rapide (l'affaire est instruite en moins de quinze jours). D'autre part, le « kit PME Europe » a pour objet d'aider les PME à se familiariser avec le marché européen grâce à une information précise sur les aspects juridiques et les opportunités d'affaires que présentent le ou les pays visés. Deux formules sont proposées par Ubifrance, en liaison avec les missions économiques : la première, d'un montant de 500 euros, doit permettre de connaître le marché visé, la seconde, de l'ordre de 1.500 euros, concerne la prospection.

La palette des instruments d'appui au commerce extérieur devrait être enrichie en 2005, notamment avec la mise en place d'un crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale et d'un contrat de travail spécifique.

a) Le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale

Le présent projet de loi de finances prévoit la création d'un crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale, ou « crédit d'impôt export », dont l'objectif est d'inciter les PME à prospecter des marchés à l'étranger et à recruter une personne à cet effet.

Devraient être concernées les PME, entendues au sens du droit communautaire, c'est-à-dire les entreprises employant moins de 250 salariés et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions euros ou ayant un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros.

Une PME engageant des démarches de prospection commerciale en dehors de l'Espace économique européen pourra ainsi bénéficier d'un crédit d'impôt correspondant à 50 % des dépenses engagées et plafonné à 15.000 euros, à condition d'avoir créé un emploi dédié à cette activité. Le champ des dépenses éligibles au crédit d'impôt devrait couvrir l'ensemble des frais engagés : il comprend les dépenses de participation aux salons et foires-expositions, celles visant à réunir des informations sur les marchés visés et les frais et indemnités de déplacement et d'hébergement liés à la prospection commerciale.

L'obtention du crédit d'impôt est subordonnée à l'embauche d'un salarié ou d'un VIE assurant les missions de prospection commerciale. Les possibilités offertes aux entreprises sont par conséquent larges.

Dans la mesure où ce dispositif a vocation à « mettre le pied à l'étrier », il ne sera attribué qu'une seule fois aux entreprises en faisant la demande.

Le coût de cette mesure devrait être de l'ordre de 10 millions d'euros en 2005.

Votre assemblée a étendu la portée de ce nouveau crédit d'impôt, en en doublant le montant pour les entreprises mutualisant leurs fonctions export au sein d'associations ou de groupements d'intérêt économique (G.I.E.).

b) Le contrat de travail spécifique à l'export

Un nouveau contrat, calqué sur le contrat de chantier, devrait être mis en place dans le cadre du prochain projet de loi sur les entreprises. En effet, il n'existe pas, actuellement, de contrat de travail adapté aux activités d'exportation, permettant notamment de tenir compte de l'incertitude liée à la durée des démarches d'export. La mesure, qui vient de faire l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux, devrait permettre de générer de nouveaux flux d'exportations et, par conséquent, de créer des emplois en France.

Par ailleurs, le Gouvernement prévoit de simplifier les déclarations administratives que doivent remplir les personnes effectuant des missions à l'étranger auprès des caisses primaires d'assurance maladie, afin de faciliter la mobilité des salariés à l'étranger.

II.- UN DISPOSITIF A L'EFFICACITE ACCRUE

Le dispositif d'appui au commerce extérieur a été profondément modifié afin de gagner en simplicité et en efficacité. Ainsi, tant le réseau de l'expansion économique qu'Ubifrance se sont engagés dans une démarche en faveur de la performance, qui se traduit notamment par une utilisation plus rationnelle de leurs moyens et des réponses mieux adaptées aux attentes de leurs clients. L'agence française pour les investissements internationaux s'inscrit également dans cette perspective.

A.- LE RESEAU DE L'EXPANSION ECONOMIQUE

La DREE regroupe au niveau central environ 270 agents, auxquels s'ajoutent 1.900 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 de son administration centrale ainsi que des perspectives ouvertes en matière de décentralisation.

1.– La démarche de performance de la DREE

La démarche de performance de la DREE est fondée, d'une part, sur le contrat de performance conclu avec la direction du Budget et, depuis 2003, la direction du Trésor et, d'autre part, sur 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.

Dans le contrat d'objectifs et de moyens conclu pour la période 2000-2002, la DREE s'est engagée dans une démarche plus ambitieuse portant sur l'ensemble de ses missions et de ses moyens. 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 a ajouté un volet sur les missions assorties d'objectifs mesurés par des indicateurs. Les objectifs de stabilisation de l'évolution des crédits ont été dépassés. Grâce à la souplesse de gestion apportée par la fongibilité, à la possibilité d'opérer des virements au sein de la dotation contractuelle, au report automatique des crédits de fonctionnement et à l'exonération de toute mesure de régulation budgétaire, l'effort d'économie réalisé par la DREE s'est ainsi élevé à 2 % sur la période. En revanche, le volet du contrat relatif à la mise en place d'objectifs et d'indicateurs de performance et d'activité n'a pas donné des résultats aussi probants. Si les objectifs ont été atteints avant la fin du contrat, 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 pouvait 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. En outre, elle a introduit, parallèlement à la démarche de certification ISO 9001, 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 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 à la fusion du CFCE et d'Ubifrance.

Le suivi fin permis par ce dispositif de mesure de la performance témoigne de la pertinence des indicateurs choisis, qui n'apparaissent malheureusement que de manière très parcellaire dans les avant-projets annuels de performance communiqués au Parlement.

Le nouveau contrat prévoit également la réduction de 8,34 % des emplois de la DREE et de 6,89 % de l'ensemble des crédits de fonctionnement au sens large (personnel, fonctionnement et investissement). En 2003, les dépenses ont été inférieures de 13 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale. Alors que la loi de finances pour 2004 prévoyait une diminution de 5,4 % des emplois et de 4,3 % des crédits de fonctionnement au sens large, le présent projet envisage une réduction de 2,4 % des emplois.

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 a été conclue avec Ubifrance fin 2003.

b) La démarche qualité

La DREE approfondit la démarche qu'elle a engagée depuis 1999 en faveur de la qualité et qui a été couronnée par l'attribution, en 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 DREE a ainsi été la première administration dans le monde à avoir été récompensée par cette norme, qui constitue un référentiel international de la qualité des procédures mises en œuvre pour obtenir la satisfaction des clients. À la suite des audits de suivi qui se sont déroulés en 2003 et en 2004, l'AFAQ a confirmé le maintien de la certification.

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. La « démarche qualité » pour le commerce extérieur poursuit cinq objectifs : le renforcement de la synergie entre les réseaux d'appui au commerce extérieur, l'approfondissement continu de la connaissance des marchés locaux, l'amélioration de la qualité des prestations apportées aux entreprises d'une part, et de la programmation éditoriale d'autre part, et, enfin, la recherche d'une meilleure adéquation entre les ressources et les objectifs.

La certification a été obtenue grâce à un effort de formation important. 170 responsables « qualité » présents dans chaque mission économique et DRCE et 45 auditeurs « qualité » internes ont suivi une formation spécifique, qu'ils ont ensuite diffusée auprès des 2.100 agents de la DREE concernés par la démarche qualité. Elle résulte également d'un travail soutenu d'évaluation mené 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, entre novembre 2003 et juin 2004, 140 audits ont été réalisés, portant sur la quasi-totalité des sites à évaluer. Les actions d'amélioration matérialisées par des « fiches de progrès » se sont stabilisées un niveau élevé (1.990), parmi lesquelles 48 % correspondaient aux plans d'actions correctives mis en place à la suite des audits internes. Par ailleurs, des mesures de simplification ont été prises, notamment au sujet des tableaux de programmation et de l'automatisation des indicateurs de qualité.

Le système de management de la qualité de la DREE peut être considéré aujourd'hui comme mûr : les missions économiques et les DRCE se sont appropriés les principes de la « démarche qualité ». Celle-ci 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.

Si le bilan de l'exercice 2003 est positif, des améliorations sont encore possibles. La synergie entre les missions économiques et les DRCE a été accrue grâce à la mise en place d'un système informatique commun, qui a également contribué à améliorer la connaissance des opérateurs locaux. Par ailleurs, l'indice de satisfaction des entreprises a augmenté (90 % des prestations ont été jugées très satisfaisantes ou satisfaisantes). Toutefois, les réponses aux questionnaires d'évaluation révèlent de plus grandes disparités dans la qualité des prestations qu'en 2002. En outre, le renforcement de l'efficacité de la programmation éditoriale n'a pas eu les effets attendus : les retards de livraison ont été nombreux. Aussi, un dispositif correctif a-t-il été mis en place à la fin de l'année 2003. Enfin, dans la mesure où une grande part des activités des anciennes agences financières n'entre pas dans le champ de la certification, l'appropriation par leurs agents du système de management de la qualité de la DREE est encore inégal.

Dans le même temps, un rapprochement entre les procédures qualité de la DREE et celles d'Ubifrance est mené dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens conclue en juillet 2003, afin de rendre plus efficace la relation fournisseur-client liant les missions économiques et l'agence. Ainsi, une « charte qualité » commune à la DREE et à Ubifrance a été signée à la fin de l'année 2003.

2.- La rationalisation du réseau d'expansion économique

L'effort mené par la DREE depuis une dizaine d'années en faveur d'une plus grande efficacité de son réseau trouve aujourd'hui son prolongement dans la réforme menée au niveau de l'administration centrale.

La DREE a entrepris depuis 1999 de moderniser son organisation et d'adapter son réseau dans un souci d'efficacité accrue. Cette démarche a été complétée par l'unification du réseau à l'étranger du Minéfi. Ainsi, de 1994 à 2004, les effectifs globaux du réseau unifié du Minéfi, qui recouvre les agences financières et les missions économiques, sont passés de 2.254 à 2.003 agents. 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. Depuis 1996, une partie des moyens du réseau dans les pays de l'OCDE et d'Afrique 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. Ainsi, les effectifs des missions d'Amérique du nord (- 7 % entre 1995 et 2004), d'Europe occidentale (- 30 %) et d'Afrique (- 18 %) ont été réduits au bénéfice de celles situées dans les pays émergents d'Amérique centrale et du sud, d'Asie, d'Europe centrale et orientale et d'Afrique du sud. En 2004, les ajustements ont concerné l'Afrique (Conakry et Kampala), l'Europe avec le Royaume-Uni (Edimbourg), l'Espagne (Bilbao) et la Grèce (Thessalonique), ainsi que l'Arabie Saoudite (Al Khobar). Ce mouvement devrait être poursuivi en 2005 avec les fermetures des représentations de Montévideo, Asuncion et La Paz en

Amérique du Sud, de Munich en Allemagne et d'Atlanta aux États-Unis. Au total, sur la période 1999-2005, près de 1,60 million d'euros auront été économisés grâce à ces restructurations.

La répartition des effectifs du réseau unifié du Minéfi en 2004 est la suivante : 35 % dans l'Europe élargie, 21 % en Asie, 13 % en Afrique, 12 % au Proche et Moyen Orient, 10,5 % en Amérique du Sud et 8 % en Amérique du Nord.

Un rapprochement a en outre été opéré avec le ministère des Affaires étrangères, se traduisant par la création de sept postes mixtes entre 1985 et 1999.

La rationalisation des structures de la DREE est également passée par l'unification du réseau, prévue dans le décret n° 2002-772 du 3 mai 2002 relatif à l'organisation des services du ministère à l'étranger. 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 ainsi de la fusion des réseaux relevant de la DREE (composés des 156 postes d'expansion économique localisés dans 113 pays et des représentations permanentes auprès des organisations internationales) et de la direction du Trésor (20 agences financières), auxquels s'ajoutent les 13 attachés douaniers relevant de la direction générale des douanes et des droits indirects et les 6 attachés fiscaux de la direction générale des impôts. Le réseau repose désormais sur des missions économiques dont l'animation et la coordination sont confiées à des chefs des services économiques à l'étranger compétents pour une zone donnée. 25 chefs de services économiques à l'étranger sont donc 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.

Les objectifs de mise en commun des moyens budgétaires et humains des directions concernées et de redéploiement en fonction des besoins du ministère de l'Économie et des finances semblent atteints. Une structure commune de gestion des moyens internationaux, placée sous l'autorité du Directeur de la DREE et de celui du Trésor a ainsi été mise en place. Elle assure la gestion des ressources humaines, budgétaires et informatiques du réseau unifié. Les échanges de personnel sont devenus une pratique courante et les « doublons » au sein d'un même poste fusionné ont été supprimés. Parachevant ce dispositif, un corps unique des conseillers économiques a été créé, regroupant les conseillers commerciaux et les conseillers financiers.

Le rapprochement entre la DREE et la direction du Trésor au niveau international trouve aujourd'hui son prolongement dans la création d'une direction générale du Trésor et de la politique économique, regroupant ces deux directions ainsi que celle de la Prévision et de l'analyse économique. Cette direction générale devrait être placée sous une autorité hiérarchique unique, composée d'un directeur général, qui devrait être l'actuel directeur du Trésor, et de deux directeurs, ceux en

charge de la DREE et de la direction de la Prévision et de l'analyse économique. Dotée d'une structure de gestion unique, elle devrait comprendre 6 services et 14 sous-directions.

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 6,80 millions d'euros, contre 6,67 millions d'euros en 2004.

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 (7,38 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 2005). 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 recenser en 2003 plus de 2.800 entreprises régionales dont le potentiel à l'international est susceptible d'être amélioré. 2.600 entreprises ont été contactées, dont un tiers a donné suite aux propositions formulées ; résultat bien supérieur à celui enregistré l'année dernière (10 %) qui témoigne d'un ciblage plus fin.

Si le bilan de l'activité des DRCE est globalement positif, le paysage administratif dans lequel évoluent les entreprises au niveau régional doit encore être clarifié. Les possibilités de transferts de compétences ouvertes par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales constitueront un progrès dans le sens de la simplification, à condition qu'une certaine coordination existe entre les régions. La délégation aux régions qui le souhaitent des compétences et des personnels des DRCE (environ 160 personnes pourraient être concernées) ainsi que des aides d'État relatives au commerce extérieur devrait en effet rendre le dispositif public plus lisible et accessible aux entreprises. Cette délégation s'inscrira dans le cadre des schémas régionaux expérimentaux de développement économique. Toutefois, afin d'être pleinement efficace, la décentralisation suppose que la concurrence entre les régions ne soit pas trop forte. À cet égard, la procédure de labellisation assurée par Ubifrance pourra servir d'aiguillon afin que les régions ne choisissent pas systématiquement les mêmes pays-cibles.

Il serait souhaitable que cette réforme permette 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 les transferts de compétences prévus dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, des protocoles relatifs à la mise à disposition des effectifs et des moyens des DRCE aux régions ont été conclus dès 2003 avec quatre régions, dont la Lorraine et la Champagne-Ardennes.

B.- UBIFRANCE

La 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 était 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 aux 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 missions économiques à l'étranger et doubler en trois ans le nombre de volontaires internationaux en entreprise ainsi que le nombre de salons professionnels à l'étranger. Ubifrance doit 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 en juillet 2003 d'une convention d'objectifs et de moyens qui porte sur la période allant jusqu'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 prévoit également sur le rapprochement des systèmes d'information et des systèmes qualité de la DREE et d'Ubifrance.

Outre la mise en place d'une gestion par la performance au travers du contrat d'objectifs et de moyens, la création d'Ubifrance s'est accompagnée d'une restructuration en profondeur, poursuivant deux objectifs : la rationalisation de l'utilisation des moyens à sa disposition et la participation à l'aménagement du territoire.

Afin d'adapter les moyens de l'agence à ses nouvelles missions et de tirer parti des économies d'échelle permises par la fusion, il a été décidé de supprimer 120 postes opérationnels et fonctionnels et de créer parallèlement 20 postes de commerciaux. Le nombre de volontaires au départ (168) s'est toutefois révélé supérieur et 90 % des départs auront lieu avant la fin 2004, conformément aux objectifs fixés à l'agence. Comprenant des mesures en faveur des départs mais également des mesures de compensation pour les personnels délocalisés, le plan social, dont le coût est évalué à 16,7 millions d'euros, n'est actuellement financé qu'à hauteur de 5,1 millions d'euros. Si aucune nouvelle subvention n'est versée par l'État, le paiement du solde devra être assuré par la trésorerie de l'établissement, notamment grâce aux produits des opérations immobilières.

En effet, il est prévu qu'un nouveau site parisien abrite le siège de l'agence car les immeubles de l'avenue d'Iéna et de l'avenue d'Eylau ne sont plus adaptés à ses besoins et nécessitent de lourds travaux de rénovation. Cette opération immobilière devrait permettre de couvrir les besoins de financement de l'agence (évalués à 17,6 millions d'euros) résultant du plan social et du déficit opérationnel cumulé sur la période 2003-2005.

Par ailleurs, il a été décidé d'installer une partie des effectifs d'Ubifrance à Marseille afin de renforcer la présence commerciale de l'agence dans les régions du sud de la France et de conforter la vocation euroméditerranéenne de la cité phocéenne. Selon le relevé de décision du CIADT du 26 mai 2003, ce transfert devra concerner au moins le tiers des effectifs de l'agence, soit 180 personnes d'ici à la fin de l'année 2006. Ainsi, l'établissement de Marseille, où sont employées actuellement 130 personnes, a été ouvert le 1^{er} septembre dernier. Les compétences nationales qui lui ont été transférées ne justifiaient pas une localisation à Paris. Il s'agit du téléservice, de la gestion du VIE, des études et de l'analyse concurrentielle, de la comptabilité et de l'appui logistique des ressources humaines.

Afin de renforcer l'efficacité de son action, l'agence a en outre été organisée selon quatre pôles : un pôle sectoriel, un pôle de métiers multisectoriels (organisation de séminaires en France, de salons à l'étranger, gestion des VIE, etc.), un pôle commercial et un pôle regroupant les fonctions support (secrétariat général, direction des systèmes d'informations et service de communication).

Les recettes opérationnelles d'Ubifrance proviennent de ses trois grands pôles d'activité : la vente de produits d'information (9,94 millions d'euros en 2003), l'organisation de manifestations (7,84 millions d'euros) et la gestion du VIE (50,44 millions d'euros), qui représente, jusqu'à présent, sa seule activité rentable. Toutefois, ces recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses opérationnelles (70 millions d'euros). Les dépenses de personnel et de fonctionnement courant (37,45 millions d'euros) ont été couvertes, dans leur quasi-totalité, par les subventions de l'État (37,17 millions d'euros). Il n'en demeure pas moins que les dotations de l'État devront tenir compte, à l'avenir, de nouvelles charges, comme l'accroissement de la masse salariale consécutive à l'unification du statut des agents des deux entités fusionnées.

Les premiers résultats d'Ubifrance sont encourageants. Tout d'abord, l'objectif d'un doublement des salons et colloques professionnels à l'étranger sera vraisemblablement atteint : 333 manifestations ont été réalisées en 2004 et 400 devraient l'être en 2005, ce qui représente une augmentation de 100 % par rapport à 2003. Ensuite, le nombre de VIE a augmenté de 18 % en 2004 et devrait progresser de 10 % en 2005, notamment grâce aux conventions conclues avec le réseau des Banques populaires. Toutefois, votre Rapporteur spécial tient à souligner que l'action d'Ubifrance devra être améliorée afin de tirer pleinement parti du potentiel que représentent les 40.000 jeunes intéressés par la procédure. Comme l'année dernière, 7,3 millions d'euros devraient être inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, afin de favoriser la présence des PME françaises dans les salons, promouvoir le VIE et développer les invitations de décideurs étrangers. Enfin, la création d'Ubifrance se traduit par une économie structurelle de 5 millions d'euros pour le budget de l'État. Ainsi, à périmètre comparable, l'État devrait subventionner les activités d'Ubifrance à hauteur de 30 % en 2005 (la dotation sera de 34,83 millions d'euros), contre 35 % en 2004.

Si votre Rapporteur spécial se félicite de la mise en place d'un guichet unique d'accompagnement des entreprises exportatrices et de ses premiers résultats, fort encourageants, il souligne la nécessité de davantage faire connaître l'action de l'agence auprès des PME. Un premier effort en ce sens sera réalisé en 2005 avec la collaboration que mènera Ubifrance auprès de correspondants agréés dans chaque région, qui permettront d'être directement en contact avec le tissu des PME. Il devra être poursuivi.

C.- L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

L'Agence française pour les investissements internationaux, placée sous la double tutelle du ministère chargé de l'économie et des finances et du ministère chargé de l'aménagement du territoire, a été créée par l'article 144 de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques afin d'offrir un interlocuteur unique aux investisseurs internationaux.

L'agence est chargée :

– de la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;

– de la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles ;

– d'un rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires ;

– d'une mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation.

En 2003, l'AFII a défini un plan stratégique triennal, qui s'articule autour de quatre politiques. Celles-ci sont déclinées en un programme d'actions précises liées à des objectifs auxquels sont associés des indicateurs : la détection et le traitement des projets d'investissement, la promotion de l'offre nationale, l'analyse du marché de l'investissement international et, enfin, la communication et la promotion de l'image de la France.

Outre les services de son siège parisien, qui recouvrent notamment les fonctions d'études stratégiques, de promotion, de direction du réseau et de communication, l'AFII dispose de bureaux et d'antennes à l'étranger. Ce réseau est présent en Europe (14 bureaux ou antennes), en Amérique du Nord (4) et en Asie (8). L'AFII s'appuie également sur les missions économiques dans le cadre d'une convention signée en janvier 2002 avec la DREE. Les modalités de participation de l'AFII aux coûts du réseau de l'expansion économique réalisant des prestations économiques pour le compte de l'AFII sont fixées par une lettre de cadrage annuelle.

Afin d'assurer sa mission de coordination auprès des entreprises, collectivités territoriales et agences de développement, l'agence a désigné des correspondants territoriaux au niveau des régions françaises. À cet effet, une charte nationale de partenariat garantissant transparence, coordination et bonnes pratiques pour la prospection des investissements étrangers, la promotion des offres territoriales « France » et la gestion des projets a été signée. 17 correspondants régionaux représentant les 22 régions métropolitaines et 4 collaborateurs pour les DOM ont été désignés. Ce premier niveau de coordination régionale est prolongé, dans chaque région, par un réseau déclinant au niveau local la charte nationale de partenariat. 15 chartes régionales ont été signées entre l'AFII et ses partenaires régionaux et des chartes locales ont également été mises en place.

L'AFII emploie actuellement 124 personnes, auxquelles s'ajoutent 6 emplois liés à une mission à durée déterminée et remboursée par l'Union européenne. 74 personnes sont en poste à l'étranger et 56 à Paris. L'agence a bénéficié, en 2003, de 15,3 millions d'euros de subventions publiques ainsi que d'une trentaine d'agents mis à disposition, en particulier par l'État.

Grâce aux méthodes de travail qu'elle a adoptées, fondées sur le développement de partenariats, l'agence bénéficie d'atouts pour assurer l'efficacité de son action. Ainsi, en 2003, 43.000 actions de prospection ont été menées et 443 projets d'investissement examinés. 151 des projets directement suivis par l'AFII ont abouti, représentant près de 8.500 emplois créés ou maintenus.

Dans le cadre de sa mission de promotion de l'image de la France, l'AFII a été désignée comme pilote de la campagne pour l'image de la France, lancée par le Premier ministre le 27 mai 2004. S'étendant sur trois ans, cette campagne bénéficie actuellement d'un financement à hauteur de 10 millions d'euros inscrits en loi de finances rectificative pour 2003, qui devraient être complétés par 10 millions d'euros par le présent projet de budget. Le dispositif proposé par l'agence de communication Ogilvy est le suivant :

– une campagne de publicité dans les principaux titres économiques des pays ciblés : la campagne, qui doit démarrer au Japon le 15 octobre et aux États-Unis et en Europe le 15 novembre s'appuiera sur des témoignages de grands chefs d'entreprises étrangers ;

– des actions de relations publiques, *via* des bureaux de presse – déjà montés dans quatre pays cibles (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne et Japon), des rencontres avec les décideurs économiques, et une présence dans les événements économiques internationaux (Davos Forum, Forbes CEO Conference, etc.) ;

– l'édition d'outils d'information, notamment un « livre de l'attractivité », un « kit de l'attractivité » et la création d'un site Internet qui doit guider les investisseurs.

En 2004, le budget prévisionnel de l'agence s'élève à 14,36 millions d'euros. La subvention du ministère de l'Économie et des finances s'établit à 4,30 millions d'euros et celle du ministère en charge de l'aménagement du territoire à 7,31 millions d'euros. En outre, 0,57 million d'euros correspondent à la budgétisation de personnels précédemment mis à disposition. Le ministère de l'Économie et des finances a également mis à disposition de l'agence des moyens matériels et humains pour une contre-valeur de 1,43 million d'euros et versé 10 millions d'euros au titre de la campagne d'amélioration de l'image de la France. Les recettes propres de l'agence s'élèvent à 2,02 millions d'euros. La dotation inscrite dans le présent projet de budget s'élève à 15,43 millions d'euros, incluant le coût de la campagne de promotion de l'image de la France. Les crédits destinés exclusivement au fonctionnement de l'AFII progressent par conséquent de 11,27 %.

Souffrant d'un déficit structurel de l'ordre de 0,7 million d'euros, l'agence aura vraisemblablement besoin de moyens financiers supplémentaires afin de faire face au développement de ses missions et à l'évolution de ses dépenses de personnel. Par ailleurs, votre Rapporteur spécial estime qu'il serait opportun, dans un souci d'efficacité, de mettre fin à la double tutelle de l'AFII.

III.— LE DEVELOPPEMENT DES PARTENARIATS

Au-delà de la collaboration qui s'instaure d'une part avec le ministère des affaires étrangères sur le fondement du relevé d'orientations du 10 mai 2003 (se traduisant, notamment, par l'échange, encore limité, de 4 agents en 2004) et, d'autre part avec l'INPI sur la base de la convention signée le 21 janvier dernier (4 agents de l'institut sont accueillis dans les missions économiques depuis le mois de septembre), les partenariats doivent être développés avec l'ensemble des 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 DRCE et les organismes d'appui (Ubifrance et l'AFII) 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.

Ubifrance a également 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. À cet égard, l'accord conclu avec le groupe Banques populaires le 24 mars dernier s'inscrit dans une démarche novatrice particulièrement intéressante. En vertu de cet accord, les 16.000 responsables commerciaux de ce réseau, fortement tourné vers les PME, proposent à leurs clients le dispositif du VIE et les missions de prospection réalisées par les missions économiques à l'étranger. Expérimentée depuis septembre 2004 dans quatre régions, cette initiative constitue le prélude d'une politique résolument tournée vers le développement de partenariat avec des structures agréées, afin d'assurer la distribution de l'ensemble des produits et services d'Ubifrance.

Enfin, votre Rapporteur spécial se félicite des résultats encourageants de la conférence de l'exportation qui a de nouveau réuni, le 25 octobre dernier, les collectivités territoriales, les réseaux consulaires et les fédérations et groupements professionnels autour du ministre de l'Économie et des finances et du ministre en charge du commerce extérieur.

A.— LE RAPPROCHEMENT AVEC LE RESEAU 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 110 chambres à l'étranger, implantées dans 75 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 nationales sont des relais de premier plan pour l'action gouvernementale en faveur de l'export. Un partenariat commercial a notamment été mis en place en 2003 dans le cadre de la politique de promotion du VIE. Déclinant l'accord-cadre conclu avec l'ACFCI, 80 chambres de commerce et d'industrie ont signé des accords locaux avec Ubifrance.

Par ailleurs, les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (CCIFE) représentent 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 2003, le budget consolidé des CCIFE s'élève à environ 39 millions d'euros. Les CCIFE tirent l'essentiel de leurs ressources de l'autofinancement (92 %) à partir des cotisations de leurs 25.000 membres (20 %) et de leurs prestations d'appui aux entreprises (72 %). Les autres ressources (8 %) sont constituées de subventions en provenance des organisations consulaires (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) et chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), et de subventions en provenance des pouvoirs publics (ministère en charge de l'Industrie et ministère des Affaires étrangères). La DREE apporte une aide sous forme de mise à disposition de personnel, valorisée à hauteur de 1 million d'euros.

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 110, et le nombre d'employés a presque triplé, passant de 230 à 800 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). Ainsi, 36 conventions ont été signées entre les missions économiques

et les chambres locales, en particulier dans les pays-cibles, et 2 conventions sont en cours de négociation. Elles organisent la complémentarité entre les services d'appui aux entreprises selon trois principes : transparence, information des entreprises sur l'ensemble des outils disponibles et, enfin, organisation et 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.

Enfin, la coopération entre les CCIFE et le dispositif public de soutien aux exportations est développée dans le cadre de la promotion des salons professionnels à l'étranger d'une part, et du dispositif de VIE d'autre part. Ainsi, les organismes consulaires, qui constituent des partenaires de premier plan pour l'organisation de manifestations à l'étranger, ont été admis au bénéfice de la procédure de labellisation menée par Ubifrance. À ce jour, les comités d'examen se sont prononcés 124 projets déposés auprès d'Ubifrance par 58 opérateurs, dont 9 CCIFE. Parmi les 113 opérations labellisées, 14 avaient été proposées par l'UCCIFE. La collaboration entre Ubifrance et les CCIFE devrait trouver un prolongement dans la conclusion de conventions ad hoc. Par ailleurs, une « Charte d'engagement pour le volontariat en entreprise » a été signée par le ministre en charge du commerce extérieur et l'UCCIFE le 3 juillet dernier, définissant sa participation au recrutement de nouveaux demandeurs de VIE. L'UCCIFE, qui a renouvelé son accord de partenariat avec Ubifrance, mène une action de sensibilisation sur ce sujet auprès des CCIFE.

Les efforts déployés doivent être accentués, afin qu'un réel partenariat soit mis en place, dans l'intérêt des entreprises.

B.- L'ASSOCIATION DES CONSEILLERS DU COMMERCE EXTERIEUR ET DES FEDERATIONS PROFESSIONNELLES

Outre la mobilisation du réseau des anciens invités étrangers d'Ubifrance (47 associations, couvrant 39 pays, organisent chaque année une cinquantaine de séminaires afin de promouvoir localement le savoir-faire français), la coopération est appelée à se renforcer tant avec les conseillers du commerce extérieur qu'avec les fédérations professionnelles.

1.- 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 3.600 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.

Complétant le processus de modernisation engagé depuis 2002 par le comité national des CCEF (rationalisation de son mode de fonctionnement, ouverture à des représentants de la société civile français et étrangers, rajeunissement, féminisation et rééquilibrage des effectifs en faveur des sections à l'étranger), le décret n° 2004-212 portant réorganisation de l'institution des conseillers du commerce extérieur de la France du 10 mars 2004 :

- reconnaît l'existence du Comité national des conseillers du commerce extérieur ;

- rappelle les obligations liées à la fonction, à savoir l'engagement du CCEF à servir l'État et à concourir par des actions bénévoles au développement des échanges internationaux de la France et le devoir de participer activement aux travaux et réunions du comité ou de la section territoriale auquel il est rattaché ;

- ouvre la fonction aux ressortissants d'un autre État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

- précise les modalités de fin de mandat lors d'un changement de pays de résidence.

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.

Enfin, il convient de souligner que le comité national mène une action de mobilisation des conseillers, tant au niveau collectif qu'individuel, qui se traduisent par 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.

2.– 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 7 correspondants, agents de missions économiques en Europe, en Asie et en Amérique.

Les efforts pour consolider ce partenariat portent, 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 ainsi que de la chaussure. 47 pays sont couverts en 2004, contre 38 en 2001, et un support spécifique extranet a été installé.

Ubifrance a également développé les partenariats avec les fédérations professionnelles, notamment en matière de labellisation des salons et de promotion des VIE.

IV.- LA MODERNISATION DES 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 mis en place 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'État, sur la base des dispositions du Code des assurances (articles L. 432 et suivants). Elles feront l'objet d'une réforme allant dans le sens de la clarté et de l'efficacité en 2005.

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

A.– LES PROCEDURES GEREEES PAR NATEXIS

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

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

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

En raison de l'évolution des taux, cette procédure n'a pas généré de charge budgétaire depuis 8 ans. Compte tenu des excédents enregistrés depuis plusieurs années, la trésorerie disponible de Natexis permet d'envisager une dépense budgétaire nulle pour l'exercice 2005.

2.– 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 105 millions d'euros en crédits de paiement pour 2005, en diminution de 16 % par rapport à 2004. Le montant des autorisations de programme nouvelles s'élève à 90 millions d'euros alors qu'il était nul en 2004, en raison de reports suffisants. Il s'agit ainsi de répondre à la forte reprise de l'utilisation des crédits d'aide bilatéraux de la Réserve pays émergents, dans le cadre de l'accroissement de l'effort de la France en matière d'aide publique au développement. En effet, après deux années de faible activité, la participation à de grands projets est prévue, comme les liaisons ferroviaires à grande vitesse en Chine, les tramways de Tunis et d'Hanoï et la réalisation de nombreuses infrastructures en Algérie. Toutefois, la dotation inscrite dans le projet de loi de finances initiale devra être complétée afin de répondre aux besoins, qui seraient de l'ordre de 390 millions d'euros.

Les crédits destinés aux dons figurent au chapitre 68–00 article 10 du budget du ministère de l'Économie, qui regroupe depuis 2003 les seuls crédits du FASEP-Études. Ils s'élèvent à 12 millions d'euros en autorisations de programme et 27 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans le présent projet de budget, sont également inscrits 3,60 millions d'euros à l'article 20 du chapitre 37-01 « *Remboursement à Natexis Banque* », destinés aux frais de gestion de Natexis, dans le cadre de la gestion des prêts et dons du Trésor aux États étrangers.

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

Société anonyme dont le capital est détenu majoritairement (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 4.094 personnes, ce groupe enregistre un chiffre d'affaires de 1.085 millions d'euros en 2003. 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'État, 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 2005, 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.

Afin de mieux répondre aux besoins des entreprises, en particulier des PME, un comité clients vient d'être créé auprès de la Coface, qui a pour mission d'engager et de suivre la réforme des procédures financières d'aide à l'exportation. Celles-ci vont en effet faire l'objet, conformément aux conclusions rendues par la mission dirigée par M. Paul-Henry Ravier, d'aménagements allant

dans le sens d'un accroissement de l'efficacité et de la lisibilité du service offert par la Coface. En outre, un interlocuteur spécifique sera désigné au sein de chacune des 25 délégations régionales de la Coface pour favoriser l'accès des PME aux procédures publiques.

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

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

L'assurance-crédit englobe deux procédures : l'assurance-crédit à moyen terme qui permet la couverture du risque politique et commercial sur les opérations d'exportation financées à plus de trois ans et l'assurance crédit à court terme offrant une couverture des risques politiques et commerciaux sur les pays pour lesquels il n'existe pas de marché de réassurance, 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 4 % 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 2003, le volume des promesses de garantie délivrées (8,3 milliards d'euros) a baissé de 34 %, de même que celui des contrats conclus notifiés (5,6 milliards d'euros, soit une réduction de 27 %). L'encours total a diminué de 69,7 milliards d'euros en 2002 à 58,3 milliards d'euros en 2003. Après avoir connu une forte progression en 2002, due aux sinistres commerciaux sur les bateaux de croisière et le transport aérien, l'activité d'indemnisation connaît une baisse importante en 2003, passant de 919 millions d'euros à 483 millions d'euros.

Le résultat technique de l'assurance-crédit en 2003 est positif pour la neuvième année consécutive. Il s'élève à 1.201 millions d'euros, contre 517 millions d'euros en 2002. Malgré une diminution sensible des primes (de 281 à 228 millions d'euros), le résultat technique progresse fortement grâce au phénomène conjugué de la baisse des indemnités et du niveau élevé des récupérations (portées de 1.154 à 1.456 millions d'euros). 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 des prélèvements de 1.690 millions d'euros en 2003 et 2004, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un versement de la Coface à l'État de 1.400 millions d'euros. Ce prélèvement est rendu possible par l'existence d'un solde excédentaire 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.

2.– La garantie de change

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

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

En juillet 2004, l'encours géré par la Coface au titre de cette procédure s'élève à 3,08 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 gestions 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 3,7 millions d'euros en 2003, contre 7,6 millions d'euros en 2002.

Les bénéfices importants de la procédure depuis son origine ont permis, malgré d'importants versements 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 2005.

3.– La garantie des investissements

Les procédures de garantie des investissements 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.

Après une brève reprise, le niveau d'activité de la garantie des investissements poursuit en 2003 le mouvement de baisse constaté depuis 1997 : 9 opérations nouvelles et extensions ont été examinées pour un montant de 137 millions d'euros, contre 20 dossiers pour un montant de 96,5 millions d'euros en 2002. Au 31 décembre 2003, 106 polices étaient en vigueur, représentant un encours brut garanti de 825 millions d'euros.

Les engagements restent très concentrés. Ainsi, le secteur des industries électriques et mécaniques, avec une seule opération, représente plus de la moitié des nouveaux engagements. En outre, l’Afrique et l’Asie sont les zones les plus représentées avec chacune 4 projets, une seule opération ayant été examinée pour l’Amérique.

La répartition par pays des encours nets place l’Asie en première position (38 %), suivie par l’Amérique (33,5 %), l’Afrique (14,3 %) et la zone Europe-Orient (14,2 %).

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.

4.– L’assurance-prospection

L’assurance-prospection a pour objectif d’accompagner la prospection commerciale des PME dans un ou plusieurs pays. Elle a fait l’objet d’une réforme très utile en 2001, consistant notamment à simplifier la procédure, réduire les délais d’instruction, offrir une possibilité d’avance de trésorerie aux plus petites entreprises et généraliser le bénéfice de la procédure aux entreprises existant depuis moins de trois ans.

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 simplifiées : 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 permet 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. Pour les autres demandes, le délai maximal est de deux mois. Le champ d’application du dispositif a été étendu aux entreprises dont le chiffre d’affaires est inférieur ou égal à 150 millions d’euros ; les start-up et les PME de moins trois ans peuvent en bénéficier. 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. En effet, 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

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre total de demandes reçues	1.98	1.77	2.37	1.83	1.85
Nombre total de contrats signés	1.48	1.40	1.74	1.16	1.15

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

En 2003, les niveaux de demandes (1.856) et de contrats signés (1.159) sont proches de ceux enregistrés en 2002. La procédure a bénéficié principalement à de petites entreprises n'ayant pas d'expérience en matière d'exportation. Le portefeuille est ainsi composé majoritairement d'entreprises de taille modeste : 89 % des contrats ont été délivrés à des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 16 millions d'euros et 45 % à des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros. 54 % des bénéficiaires ne disposaient pas d'expérience à l'export et 10 % étaient des sociétés créées depuis moins de trois ans.

L'avance de trésorerie en faveur des très petites entreprises, principale innovation du dispositif sur le plan financier, a été largement utilisée puisque 49 % des entreprises éligibles ont souhaité en bénéficier. En outre, les délais de l'instruction accélérée ont été respectés : ont été réduits respectivement à 10 et 40 jours pour les dossiers inférieurs à 100.000 et 300.000 euros.

Les exportations déclarées par les assurés, dirigées essentiellement vers l'Amérique du nord et l'Union européenne, s'élèvent à 1,01 milliard d'euros.

Si les primes ont été stables en 2003 (3,96 millions d'euros), les indemnités ont baissé de 15 % pour s'établir à 49,6 millions d'euros et les versements sont passés de 51,4 millions d'euros à 39,6 millions d'euros.

Les crédits budgétaires consacrés à l'assurance-prospection, qui ont un caractère purement évaluatif, sont retracés dans le tableau suivant.

CRÉDITS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS À L'ASSURANCE-PROSPECTION

(en millions d'euros)

Crédits	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ligne budgétaire évaluative	40,4	44,2	27,4	27,4	31,0	31,0	31,0
Résultat comptable	33,4	30,1	40,7	22,1	28,0	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. En 2003, le coût de la procédure a progressé pour s'élever à 28 millions d'euros, soit un niveau légèrement inférieur à la dotation inscrite en loi de finances.

Constatant l'insuffisance de la présence française à l'export, le Gouvernement s'engage dans une vaste réforme des procédures financières gérées par la Coface. Plusieurs mesures, annoncées lors de la conférence de l'exportation du 25 octobre, devraient ainsi permettre de mieux répondre aux attentes des exportateurs.

Dans le domaine de l'assurance-crédit, les délais de réponse seront fixés en fonction des montants des dossiers : la durée d'instruction ne devra pas dépasser 15 et 30 jours ouvrés pour les dossiers inférieurs, respectivement, à 1,5 et 10 millions d'euros. Au-delà, la Coface s'engagera à donner, dans un délai de 20 jours, une réponse d'attente indiquant le sens de la décision finale. Par ailleurs, des enveloppes pluriannuelles seront définies pour les grands pays émergents, offrant une meilleure visibilité aux exportateurs, et une approche globale des disponibilités sera mise en place pour les pays intermédiaires, facilitant l'octroi de la garantie de la Coface. Ces mesures de simplification, applicables dès 2005, seront complétées par l'établissement d'une liste des grands acheteurs des pays émergents qui seront acceptés sans garantie souveraine. Une réflexion sur les risques sub-souverains, c'est-à-dire concernant les États fédérés comme la Russie, ou les municipalités, est également engagée.

Au-delà de ces mesures relatives à l'assurance-crédit, c'est une réforme d'ensemble des procédures financières de soutien aux exportateurs qui est engagée. D'une part, les instruments actuels vont faire l'objet de plusieurs aménagements. Ainsi, la garantie de change sera modernisée afin de prendre en compte de manière plus adaptée la part en euros. En outre, la Coface pourra offrir aux exportateurs, au cas par cas, une garantie ou un financement *a posteriori*, afin de réduire le poids des engagements antérieurs, qui constituent souvent un frein au dynamisme des entreprises exportatrices. Davantage de souplesse devrait également être apportée à la gestion des « quotités non garanties ». La procédure de garantie des investissements sera aussi modernisée car elle n'est plus du tout adaptée au contexte actuel ; elle pourrait notamment être élargie aux prêts associés et aux devises étrangères. D'autre part, l'accès aux cautions bancaires liées aux contrats d'export doit être facilité. Cela passera notamment par l'augmentation de la quotité garantie par l'État de 50 à 70 % dans le cadre de la garantie offerte aux PME par la Société de garantie des financements des PME (Sofaris) et par l'extension aux entreprises intermédiaires du bénéfice de la garantie des cautions.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ces engagements, car la complexité des produits 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. Ces efforts doivent être poursuivis.

C.— LE FONDS D'ETUDES ET D'AIDE AU SECTEUR PRIVE

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

1.— Le FASEP-Études

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

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

La valeur globale des engagements pris entre septembre 1996, date de sa création, et décembre 2003 représente 158 millions d'euros pour 367 demandes retenues, soit un montant moyen par dossier accepté de 0,43 million d'euros. En 2003, 35 projets, concernant 22 pays, ont été approuvés, pour un montant de 15,69 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 l'eau et l'environnement (31 %), les transports (27 %) et l'énergie (15 %).

Seules les dotations allouées au FASEP-Études figurent à l'article 10 du chapitre 68-00. Ce dernier est doté de 27 millions d'euros en crédits de paiement, contre 31 millions d'euros en 2004. Ce chiffre correspond à la prévision d'exécution réalisée par Natexis. Par ailleurs, le montant des autorisations de programme progresse de 7,4 %, pour atteindre 12 millions d'euros. Dans la mesure où l'activité du FASEP-Études semble se stabiliser à hauteur de 15 millions d'euros, la dotation en autorisations de programme devra être complétée.

2.- Le FASEP-Garantie

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

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

Géré par la Sofaris, 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, au 30 juin 2004, seuls 82 dossiers avaient été examinés et 58 demandes de garantie accordées, représentant un encours de 51 millions d'euros, 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 ». Aussi, le ministère a-t-il engagé 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. 7,3 millions d'euros ont ainsi été prévus dans la loi de finances rectificative pour 2003 en faveur d'Ubifrance et un montant identique devrait figurer dans le prochain collectif budgétaire.

Pourtant, dans son principe, la procédure du FASEP-Garantie est intéressante et utile. Il faudrait la réformer pour la rendre réellement accessible aux PME.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 10 novembre 2004, votre Commission a examiné les crédits du Commerce extérieur.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître l'impact véritable des nouveaux moyens accordés aux organismes d'appui au commerce extérieur pour les acteurs locaux, et notamment les régions, les chambres de commerce et d'industrie et les comités d'entreprise. Quelle est l'évolution de la part de marché des entreprises françaises depuis deux ans ?

Votre Rapporteur spécial a apporté les éléments de réponse suivants :

– Ubifrance est conçu comme un outil connecté aux réalités du terrain. Son appui aux régions et aux acteurs locaux devra être plus adapté aux réalités du monde de l'entreprise. Alors que l'action de l'État était jusqu'à présent gratuite, le renouvellement du soutien apporté par Ubifrance se traduira nécessairement par une rémunération de l'organisme. Un changement de culture est impératif, de même qu'un renouvellement des moyens d'action d'Ubifrance, davantage centrés sur les préoccupations du terrain et faisant un meilleur usage des outils de communication informatiques et électroniques ;

– si la part de marché de la France tend à décroître depuis trois ans dans les pays traditionnellement partenaires, notamment l'Allemagne et l'Italie, il est nécessaire de renforcer les moyens des postes d'expansion économique dans les pays à forts taux de croissance économique. Pour autant, certaines missions « traditionnelles » fonctionnent bien, à l'image de celle de Dusseldorf. Bien que les pays cibles soient désormais ceux qui disposent d'une forte croissance, les impératifs de la politique extérieure de la France rendent toujours aussi nécessaire l'action économique en direction de l'Afrique et du Maghreb.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité savoir si le Rapporteur spécial avait des thèmes d'enquête à suggérer à la Cour des comptes et à la mission d'évaluation et de contrôle.

Votre Rapporteur spécial a précisé qu'il rendrait, au début de l'année 2005, dans diverses missions économiques, afin d'établir une comparaison. Par ailleurs, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) souhaiterait disposer d'une meilleure assise budgétaire et d'une vision pluriannuelle des moyens dont elle dispose.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il souhaiterait que l'AFII fasse le solde des emplois qui disparaissent et les compare aux emplois nouvellement créés. On peut craindre qu'un diagnostic erroné, qui n'enregistre que des montants financiers, soit souvent établi sur cette question.

M. Charles de Courson a, lui aussi, jugé essentiel de distinguer les investissements créateurs d'emplois, des rachats d'entreprises qui n'aboutissent à aucune création d'emploi.

Votre Rapporteur spécial a confirmé que souvent les rachats destinés à consolider des emplois étaient plus nombreux que les créations d'activités nouvelles. Le constat de l'attractivité de la France doit être affiné et relativisé, un bilan exhaustif doit être entrepris.

M. Charles de Courson a souhaité savoir si l'image de la France, comme pays attirant de nombreux investissements extérieurs, procédait d'une analyse erronée. L'interprétation des chiffres est délicate : si 80 % des opérations consistent en des rachats d'entreprises en difficulté, le regard porté sur l'attractivité de notre pays pourrait s'inverser totalement.

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° 1863 – annexe 16 – Rapport spécial au nom de la commission des finances sur le projet de loi pour 2005 : commerce extérieur (M. Camille de Rocca Serra)