

N° 94

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

COMMERCE EXTÉRIEUR

Par M. Michel SOUPLET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Paul Dubrule, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislas Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 14) (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
CHAPITRE I^{ER} - UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL INCERTAIN	6
I. LA CROISSANCE DU COMMERCE MONDIAL S'EST RALENTIE EN 1999	6
II. DES RÉSULTATS CEPENDANT TRÈS CONTRASTÉS SELON LES RÉGIONS	7
III. DES PERSPECTIVES PLUS FAVORABLES POUR 2000 MAIS INCERTAINES POUR 2001	8
CHAPITRE II - DES NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES DANS L'IMPASSE	10
I. L'ÉCHEC DE LA CONFÉRENCE DE SEATTLE	10
A. DES CAUSES DIVERSES	10
B. LA NÉCESSITÉ DE RELANCER LE CYCLE DE NÉGOCIATION NE DOIT PAS CONDUIRE À REMETTRE EN CAUSE LA POSITION EUROPÉENNE EN FAVEUR D'UN CYCLE GLOBAL	13
C. LE PROJET DE RÉFORME DE L'OMC DOIT ÊTRE POURSUIVI	17
II. LA PERSISTANCE DE NOMBREUX DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE	20
A. DES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX DANS DES SECTEURS OÙ IL EXISTE DES INTÉRÊTS CONCURRENTS SUR LES MARCHÉS MONDIAUX	20
B. DES DIVERGENCES D'APPRÉCIATION SUR LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL	23
CHAPITRE III - UN COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS STRUCTURELLEMENT EXCÉDENTAIRE	27
I. UN COMMERCE EXTÉRIEUR EXCÉDENTAIRE POUR LA SEPTIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE	27
A. UN SOLDE QUI ILLUSTRE LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUITS FRANÇAIS	27
1. <i>Le maintien d'un solde commercial important</i>	27
2. <i>L'évolution de la compétitivité des produits français en 1999</i>	29
B. DES RÉSULTATS INÉGAUX SELON LES SECTEURS	31
C. UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ÉCHANGES PLUS ÉQUILIBRÉE	35
II. DES PERSPECTIVES MOINS FAVORABLES POUR 2000 ET 2001	37

III. LA PART DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE DANS LE COMMERCE MONDIAL CONNAÎT CEPENDANT UN LÉGER DÉCLIN	38
CHAPITRE IV - UNE POLITIQUE ET UN BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR MARQUÉS PAR LE SOUÇI DE LA CONTINUITÉ	44
I. UNE POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR QUI S'ATTACHE À POURSUIVRE LES ACTIONS DÉJÀ ENTREPRISES	44
A. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DES ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR	44
1. <i>Le regroupement du CFME et de l'ACTIM : une réforme qui commence à porter ces fruits</i>	45
2. <i>Un recentrage des activités du CFCE</i>	46
3. <i>Le rapprochement de la CFME-ACTIM et du CFCE</i>	47
B. LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS DES PME	48
1. <i>La place des PME dans les exportations françaises</i>	49
2. <i>Les orientations de la politique d'appui au développement international des PME</i>	51
a) <i>Adapter les aides financières aux besoins des PME</i>	51
b) <i>Faciliter l'accès des PME aux dispositifs d'appui aux exportations</i>	53
3. <i>Les insuffisances des dispositifs de soutien à l'internationalisation des PME</i>	55
C. LA MISE EN PLACE DU VOLONTARIAT CIVIL : UN ENJEU IMPORTANT POUR LA PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR	60
II. UN BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN LÈGÈRE DIMINUTION	62
A. LES SERVICES ET ORGANISMES CHARGÉS DE LA PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR	63
1. <i>Les services de l'expansion économique : une administration qui montre l'exemple</i>	63
2. <i>Les organismes de promotion du commerce extérieur</i>	64
B. LES MÉCANISMES D'AIDE OU DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS	66
1. <i>Le soutien au commerce courant</i>	67
a) <i>L'assurance prospection-foires</i>	67
b) <i>Les aides des contrats de plan Etat-Région</i>	70
c) <i>Le Fonds d'aide aux études et au secteur privé (FASEP)</i>	71
2. <i>L'aide aux grands contrats</i>	73
a) <i>L'assurance crédit gérée par la Coface</i>	73
b) <i>Les procédures de soutien à l'exportation gérées par Natexis Banque</i>	73
c) <i>Les bonifications d'intérêt</i>	74
C. LE RECENTRAGE DES PROTOCOLES FINANCIERS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION	74

Mesdames, Messieurs,

Pour la septième année consécutive, la balance commerciale française est devenue excédentaire. La contrainte extérieure subie par la France durant la décennie quatre-vingt semble avoir disparu. Grâce à une compétitivité que chacun juge structurelle, elle s'est muée en une capacité de financement appréciable qui permet aux entreprises françaises d'investir activement à l'étranger.

Cette évolution de notre commerce extérieur est si positive qu'elle conduit certains à s'interroger sur l'utilité de maintenir à son niveau ce budget. Les différentes aides qu'il finance étaient pleinement justifiées lorsque nous enregistrons un déficit de près de 100 milliards de francs. Le sont-elles encore lorsque ces 100 milliards ne représente plus notre déficit, mais l'excédent de notre commerce extérieur ?

Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le soutien au commerce extérieur s'exerce aujourd'hui dans un contexte radicalement différent de celui qui prévalait il y a une dizaine d'années.

En matière de soutien aux exportations, les marges de manoeuvre des gouvernements pour aider leur entreprise sur les marchés étrangers se sont considérablement réduites sous l'influence des règles qu'ils se sont imposées au nom de la libre concurrence dans le cadre de l'OCDE et de l'OMC. En matière de défense des intérêts français dans les négociations internationales, force est de constater qu'ils sont très largement pris en compte par l'Union européenne. A travers la politique commerciale commune, l'Union exerce de façon croissante, comme on a pu le constater à Seattle, des prérogatives qui relevaient jusqu'à présent des Etats membres. Autrement dit, le champ d'intervention du secrétariat d'Etat au Commerce extérieur s'est réduit.

Ces évolutions sont-elles de nature à remettre en cause le niveau des crédits du commerce extérieur ? D'une certaine façon, les pouvoirs publics ont déjà répondu en réduisant depuis 1991 de près de 80 % le budget du commerce extérieur.

Faut-il aller plus loin ? Votre rapporteur ne le pense pas.

En période de mondialisation, un bon niveau de compétitivité n'est tout d'abord jamais acquis. L'apparition pour la première fois depuis 1994 d'un déficit commercial mensuel en juillet et en août derniers en témoigne. Dans un environnement en pleine mutation, le maintien de notre compétitivité suppose que les entreprises françaises arrivent à accroître leur présence sur les marchés en forte croissance, tels que les pays émergents, et dans les secteurs d'avenir tels que les nouvelles technologies de l'information. Les pouvoirs publics peuvent les y aider. Car s'il il est vrai que les moyens d'action des pouvoirs publics se sont réduits sous l'effet de la libéralisation des marchés mondiaux, l'Etat peut encore jouer un rôle essentiel dans la collecte et la diffusion des informations à destination des PME.

Le rôle croissant des négociations commerciales internationales suppose, par ailleurs, que nous ayons une administration performante susceptible de défendre avec efficacité les intérêts français, d'une part, auprès de la Commission européenne et, d'autre part, auprès de la communauté internationale, dans les domaines encore nombreux qui ne relèvent pas de l'Union européenne.

Une politique du commerce extérieur active conserve donc toute sa légitimité : ces crédits ne sont pour autant justifiés que s'ils concourent pleinement à soutenir nos échanges extérieurs. Plus que jamais ils sont soumis à une exigence d'efficacité.

C'est dans cet état d'esprit que votre rapporteur pour avis a souhaité aborder l'examen du présent budget.

CHAPITRE I^{ER}

UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL INCERTAIN

I. LA CROISSANCE DU COMMERCE MONDIAL S'EST RALENTIE EN 1999

La production des pays en développement d'Asie a augmenté de 6 %, le PIB de la Fédération de Russie s'est accru de 3 % et l'économie brésilienne a enregistré une croissance positive pour l'ensemble de l'année 1999. L'économie des Etats-Unis a une fois encore fortement dynamisé le commerce mondial l'année dernière, la demande intérieure ayant progressé de 5,5 %. En revanche, il y a eu une stagnation de l'économie japonaise et la croissance du PIB de l'Europe occidentale s'est ralentie, tombant à 2 %.

Dans ce contexte, **la valeur du commerce mondial de marchandises n'a augmenté que de 3,5 % en 1999 selon l'OMC**, soit un taux comparable à celui de 1998, mais très inférieur à ceux enregistré de 1990 à 1997. Les prix nets moyens ont diminué pour la troisième année consécutive, mais en 1999 la baisse a été beaucoup plus faible que les années précédentes.

Les échanges de services commerciaux se sont accrus de 1,5 % en 1999, c'est-à-dire moins vite que le commerce de marchandises. Les données relatives aux prix des services commerciaux aux Etats-Unis font apparaître une légère hausse des prix des services faisant l'objet d'échanges internationaux. Cela donne à penser que les exportations de services commerciaux ont probablement aussi progressé en volume, mais moins vite que les exportations de marchandises.

L'Amérique du Nord et l'Asie ont enregistré une progression des importations légèrement supérieure à 10 %, soit un taux deux fois plus élevé que la moyenne mondiale. Si pour l'Amérique du Nord il s'agissait de la troisième année consécutive d'accroissement des importations supérieur à 10 %, l'évolution en Asie atteste de la vigueur de la reprise dans la région, qui compense la vive contraction des importations observée l'année précédente.

Les importations de l'Asie se sont redressées, mais la progression de celles de l'Europe occidentale s'est nettement ralentie. Les économies en transition dans leur ensemble ont accusé une contraction de 10 % en raison de la forte réduction des importations de la Russie et de l'Ukraine. Les importations de l'Afrique et du Moyen-Orient n'ont guère changé en termes réels en 1999, ce qui est aussi la conséquence des recettes d'exportations médiocres réalisées ces dernières années.

II. DES RÉSULTATS CEPENDANT TRÈS CONTRASTÉS SELON LES RÉGIONS

Malgré un net fléchissement du commerce intrarégional, c'est l'Amérique latine qui, toutes régions confondues, a enregistré la plus forte expansion des exportations. L'augmentation des exportations asiatiques a été supérieure à la moyenne mondiale du fait que les exportations du Japon ont remonté et que les cinq pays en développement d'Asie les plus touchés par la crise financière de 1997/1998 ont enregistré une croissance à deux chiffres des exportations. La progression des exportations de l'Amérique du Nord s'est légèrement accélérée grâce au dynamisme du commerce intrarégional. Le ralentissement de l'activité économique de l'Europe occidentale observé en 1999 a entraîné une croissance beaucoup plus faible du commerce intrarégional. Les exportations à l'intérieur de l'Union européenne se sont accrues deux fois plus vite que le commerce mondial en 1998, mais leur rythme de croissance en 1999 est tombé au-dessous de celui du commerce mondial. Les économies en transition ainsi que le Moyen-Orient ont accusé une contraction de leurs volumes d'exportations.

Pour ce qui est de l'évolution en valeur, le Moyen-Orient a enregistré le plus fort taux de croissance des exportations au niveau régional, malgré une baisse du volume des exportations. Avec une croissance des exportations de 8 %, l'Afrique venait au deuxième rang de l'ensemble des régions. Cela était dû en grande partie à la forte reprise des expéditions des pays de la région exportateurs de pétrole. Il convient toutefois de rappeler que pour l'Afrique comme pour le Moyen-Orient l'augmentation de 1999 n'a pas entièrement compensé la baisse enregistrée l'année précédente. Les exportations de l'Amérique Latine ont enregistré une vive expansion -6 %-, la croissance la plus soutenue des exportations du Mexique et de certains pays des Caraïbes ayant largement compensé les fortes baisses observées pour l'ensemble des pays d'Amérique du Sud. Grâce à un redressement du commerce intra-asiatique, étayé par une amélioration de la croissance au niveau régional et l'appréciation des monnaies, les exportations de l'Asie ont retrouvé le niveau record qu'elles avaient atteint avant la crise. Les exportations nord-américaines se sont accrues de 4 % en 1999 après avoir un peu reculé en

1998. La légère baisse de la valeur des exportations de l'Europe occidentale était due à un ralentissement de la croissance en volume, mais surtout à une chute de près de 4 % des prix à l'exportation en dollars dans la région. Cette faiblesse des prix à l'exportation s'explique principalement par la dépréciation de l'euro par rapport au dollar américain. La croissance anémique des importations de l'Europe occidentale, conjuguée à la vive contraction des importations russes, a entraîné une nouvelle diminution de la valeur des exportations des économies en transition en 1999.

III. DES PERSPECTIVES PLUS FAVORABLES POUR 2000 MAIS INCERTAINES POUR 2001

L'expansion de la production économique mondiale devrait s'accélérer et passer de 3 % en 1999 à environ 3,5 % en 2000. Le volume du commerce mondial de marchandises devrait augmenter de 6,5 %. Une progression plus rapide des échanges est possible, en particulier si la demande en Europe occidentale et au Japon se redresse plus vivement que ce qui est actuellement prévu.

En 2000, la croissance du PIB des pays industrialisés pourrait atteindre 3 %, soit 0,5 % de plus qu'en 1999, car la croissance un peu plus faible aux Etats-Unis est largement compensée par la croissance plus soutenue en Europe occidentale et au Japon. En Amérique latine et au Moyen-Orient, il devrait y avoir une nette reprise de la croissance du PIB après une période de stagnation de la production en 1999. Une croissance plus soutenue est également prévue dans les économies en transition et les pays africains. On s'attend à ce que la croissance du PIB des pays en développement d'Asie reste inchangée car l'incidence des politiques budgétaires expansionnistes et de la reconstitution des stocks sera moins importante en 2000 qu'en 1999, mais sera compensée par un renforcement de l'investissement fixe et de la consommation privée.

Une croissance plus vigoureuse de l'économie mondiale en 2000, conjuguée à l'effet de report de l'accélération des échanges au second semestre de 1999, devrait entraîner une augmentation du volume des exportations d'au moins 6,5 %. Cette accélération de la croissance devrait être assurée essentiellement par l'Europe occidentale et, dans une moindre mesure, par l'Amérique Latine, le Moyen-Orient et les économies en transition. Il est probable que les importations de l'Amérique du Nord et des pays en développement d'Asie, qui ont enregistré une croissance à deux chiffres en 1999, progresseront moins rapidement en 2000 tandis que le ralentissement prévu de l'expansion de la demande finale en Amérique du Nord devrait entraîner une croissance moins dynamique de ses importations en 2000.

Pour 2001, les différents instituts de conjoncture prévoient un ralentissement de la demande des pays industrialisés et la fin de l'accélération de celle des pays émergents. La conjonction de ces deux facteurs entraînera une diminution du commerce mondial. Le rapport économique, social et financier prévoit une diminution du taux de croissance du commerce mondial de 10,7 % en 1999 à 7,5 % en 2001.

CHAPITRE II

DES NÉGOCIATIONS MULTILATÉRALES DANS L'IMPASSE

Le projet de budget du commerce extérieur pour 2001 s'inscrit dans un contexte international marqué par l'échec du Sommet de Seattle, qui devait lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales et par la persistance de nombreux différends commerciaux, en particulier, entre les Etats-Unis et l'Europe.

I. L'ECHEC DE LA CONFÉRENCE DE SEATTLE

A. *DES CAUSES DIVERSES*

L'année dernière, votre rapporteur pour avis s'était fait l'écho dans son avis budgétaire et plus largement lors de l'examen d'une résolution, sur l'approche de l'Union européenne en vue du nouveau cycle de négociation¹ des préoccupations du Sénat à la veille du Sommet de Seattle qui s'est tenu du 30 novembre au 3 décembre 1999.

Il soutenait la position européenne face à la perspective de nouvelles négociations commerciales multilatérales dont l'agenda devrait être déterminé par la Conférence ministérielle de Seattle : l'Union européenne se prononçait pour l'ouverture d'un cycle large, ne pouvant se conclure que sur un accord global, au terme d'une négociation courte.

¹ Rapport n° 65 (1999-2000) de M. Michel Souplet.

Votre rapporteur pour avis appelait donc l'Union européenne, forte de sa cohésion et de sa puissance économique, à peser de tout son poids pour que ce nouveau cycle de négociation, grâce à une OMC réorientée vers la régulation des échanges, soit le cycle du développement contrôlé, une première étape vers une « gouvernance mondiale ». La Conférence de Seattle a déçu cette espérance.

Trois facteurs peuvent expliquer l'échec de la Conférence de Seattle : des causes structurelles, un contexte défavorable et le poids politique de nouveaux acteurs.

Les causes structurelles sont celles, qui, depuis toujours, ont été au cœur des négociations commerciales internationales : les divergences entre les Etats-Unis et les Européens, en particulier sur le dossier agricole, et le débat « Nord-Sud » entre les pays développés et les pays en développement.

Mais jusqu'au cycle d'Uruguay (dernier cycle de négociations du GATT, de 1987 à 1994), des compromis avaient toujours permis, même difficilement, de lancer et de clore les négociations commerciales internationales.

Les circonstances étaient, en outre, particulièrement défavorables. L'administration américaine, qui plus est exerçant la présidence de la Conférence, était déjà en précampagne électorale. Les milieux économiques américains, satisfaits par la perspective d'adhésion de la Chine à l'OMC et le dynamisme de l'économie américaine renforcé par le succès de l'ALENA¹, n'étaient pas particulièrement attachés à l'ouverture d'un nouveau cycle.

L'Union Européenne, pour sa part, favorable à un cycle large et équilibré, englobant les nouveaux sujets, était forte de sa cohésion et d'une organisation interne garantissant à la fois le respect de son mandat par la Commission, et sa capacité à négocier. Elle a su rallier à ses positions des « pays amis », en particulier le Japon, les pays d'Europe Centrale et orientale, la Corée et la Norvège, mais son action n'a pu venir à bout des obstacles suscités par le maximalisme américain.

Comme le souligne le rapport de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale sur les leçons de la Conférence de Seattle², il faut également observer que certains pays émergents, fragilisés par la crise financière, ont adopté la position des Etats-Unis. Le Brésil, par

¹ *Accord de libre-échange nord-américain entré en vigueur en 1994 : Etats-Unis, Canada et Mexique.*

² *Vers une démocratie planétaire. Rapport n° 2477 (2000) de Mme Béatrice Marre au nom de la délégation pour l'Union Européenne de l'Assemblée nationale.*

exemple, était tenu, à l'égard de ses partenaires du Mercosur¹, de manifester sa solidarité compte tenu des effets qu'avait eu la dévaluation du réal sur les économies voisines. S'est ainsi constitué, quelques semaines avant Seattle, un « front » des pays du continent américain exigeant que l'objectif de suppression des subventions à l'exportation des produits agricoles figurât dans les conclusions de la Conférence, rejoignant sur ce point le groupe de Cairns.

Plus généralement, les pays en développement considéraient avec beaucoup de réserves la perspective du lancement d'un nouveau cycle alors que l'évaluation des conséquences des Accords de Marrakech n'avait pas été faite.

Enfin, les participants à cette conférence ont dû se rendre à Seattle alors que les négociations préparatoires avaient échoué. Dans les semaines qui ont précédé la conférence, deux projets de conclusions s'opposaient : l'un élaboré par le Conseil général de l'OMC, l'autre par la Commission européenne. Leurs divergences paraissaient difficilement conciliables. C'était la première fois dans l'histoire des négociations multilatérales que l'ouverture d'une conférence ministérielle était envisagée sans que les grandes lignes d'un texte de synthèse aient pu être finalisées.

Cependant, d'autres raisons plus nouvelles ont transformé cet échec en un événement d'une toute autre dimension.

En premier lieu, les pays en développement ont manifesté une volonté sans précédent de faire entendre leur voix, refusant d'attendre que les « grands pays », bouclent les négociations sans eux et leur imposent *de facto* une extension des accords de Marrakech. Cette attitude offensive constitue d'abord une illustration des inquiétudes et des contestations que suscite la libéralisation des échanges. Elle est ensuite une réponse des pays en développement à la volonté de certains Etats développés, dont les Etats-Unis et l'Europe, d'inclure de nouveaux sujets tels le respect des normes sociales fondamentales ou le droit de l'environnement, dans le champ de compétence de l'OMC, volonté perçue par eux comme un dessein protectionniste.

En second lieu, cet échec est aussi l'expression d'une inquiétude à l'égard du nouveau mécanisme de règlement des différends introduit par les Accords de Marrakech ; celui-ci, en renforçant le caractère obligatoire du droit international, prive en effet les Etats d'un élément de souplesse dans l'application de leurs engagements internationaux et les incite à plus de prudence quant à l'élaboration de nouvelles normes.

¹ *Marché commun entre les pays du sud de l'Amérique Latine : Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay. Le Chili et la Bolivie sont associés.*

En troisième lieu, l'opinion publique, ou plutôt les opinions publiques, ont fait irruption sur une scène jusque là réservée à des négociateurs spécialisés, pour le plus grand bonheur des médias du monde entier. Cette négociation intervenait quelques mois après une mobilisation du même ordre engagée contre le projet de l'OCDE d'Accord Multilatéral sur l'investissement (AMI)¹. A cette occasion, les citoyens avaient combattu un projet -élaboré dans des conditions de secret particulièrement contestables- qui leur paraissait étendre un peu plus le pouvoir des entreprises multinationales à l'encontre des prérogatives des Etats.

B. LA NÉCESSITÉ DE RELANCER LE CYCLE DE NÉGOCIATION NE DOIT PAS CONDUIRE À REMETTRE EN CAUSE LA POSITION EUROPÉENNE EN FAVEUR D'UN CYCLE GLOBAL

Depuis le début de l'année, conformément aux accords de Marrakech, des négociations se sont poursuivies, en dépit de l'échec du Sommet de Seattle, sur l'agriculture et les services.

Ainsi, dans le domaine agricole, le comité de l'agriculture de l'OMC a été constitué pour poursuivre les négociations. Une première réunion s'est tenue en mars dernier, d'autres se tiendront d'ici la fin de l'année et en 2001.

Ces négociations ne peuvent que susciter des inquiétudes. Certains craignent que les progrès des travaux sur les services ne conduisent l'Union à accepter sur l'agriculture un compromis défavorable.

Il est vrai que l'Union a largement libéralisé son secteur des services et a donc intérêt à obtenir la réciprocité, sous la condition expresse du maintien des services culturels et des services publics en dehors du champ de la libéralisation. A Seattle, le groupe de négociation sur les services avait enregistré des progrès intéressants pour les entreprises françaises, alors que les positions européennes sur l'agriculture avaient été vivement attaquées par le groupe de Cairns.

Dans le domaine des services, les négociations en cours portent sur le réexamen des accords. Là encore, les négociations suscitent également des inquiétudes en raison des pressions exercées pour élargir le champ de l'ouverture à des dossiers comme la santé, l'éducation ou l'audiovisuel.

¹ Les négociations sur cet accord ont été engagées en 1996 ; en avril 1998, le Premier ministre a obtenu qu'elles soient suspendues puis, le 1^{er} octobre 1998, M. Lionel Jospin a annoncé leur abandon pur et simple.

Si l'Union européenne a participé à ces négociations, elle n'en est pas moins restée ferme sur le lancement d'un cycle global. Lors de la réunion du Conseil de Porto, les 17 et 18 mars, les Etats membres de l'Union européenne ont, en effet, confirmé le mandat donné à la Commission le 26 octobre 1999.

L'Union européenne a ainsi réaffirmé sa position en faveur d'un cycle de négociation large, incluant les nouveaux sujets tels les normes sociales et l'environnement, conformément au mandat donné par les Quinze à la Commission européenne.

En particulier, l'Union est décidée à conserver l'agenda 2000 comme base de la négociation agricole. Elle défendra également sa conception d'une agriculture multifonctionnelle.

L'Union européenne, comme l'a rappelé M. Lamy, commissaire européen chargé du commerce international, entendu par votre commission le 18 octobre dernier, considère que les négociations entamées cette année sont essentiellement du travail préparatoire et méthodologique. Il s'agit de recenser les positions des uns et des autres, d'établir des bilans et de restaurer la confiance entre les membres de l'OMC après le traumatisme subi lors de la conférence de Seattle.

Les discussions exploratoires qui se poursuivent actuellement entre les partenaires de l'OMC sur une base informelle ne permettent pas, aujourd'hui, d'augurer un lancement prochain du cycle. Les positions demeurent éloignées sur les thèmes contentieux de Seattle l'agriculture, le textile, l'anti-dumping, l'environnement, et le social. Du côté des Etats-Unis, le débat sur la Chine a mobilisé l'administration et le Congrès. Les possibilités d'une initiative sous la présidence Clinton sont réduites.

Les pays en développement restent réservés quant à l'inclusion des nouveaux sujets. Leur hostilité à l'égard du volet social ne se dément pas. Sur cette base, les possibilités de lancer un cycle dans les semaines prochaines restent théoriques.

Les partenaires ont cependant souhaité rapidement « cicatriser » le traumatisme de Seattle. Sous l'impulsion du commissaire Lamy, l'Union européenne a poursuivi son rôle d'intercesseur entre les pays industrialisés et les pays en développement avec l'objectif de réduire les fractures de Seattle et de « restaurer la confiance ». **L'Union européenne a entrepris d'élaborer un « mini-paquet » en quatre points susceptible de répondre aux préoccupations exprimées par les membres dans le cadre de la conférence de Seattle.**

● **L'accès aux marchés des pays les moins avancés (PMA)**

Donnant suite aux recommandations de la Conférence Ministérielle de Singapour de décembre 1996, le Conseil et la Commission de l'Union européenne ont convenu d'engager un processus qui « d'ici à 2005 assurera l'accès en franchise de droits pour essentiellement tous les produits en provenance des PMA en se fondant sur les dispositions commerciales de la Convention de Lomé ». En vertu de cette décision, un nouveau Règlement a, en 1998, accordé aux PMA non-membres de la Convention de Lomé l'essentiel des avantages dont disposent les pays ACP. Un accès en franchise de droits et de quotas serait ainsi accordé pour tous les produits industriels, y compris les textiles, et de la pêche en provenance des PMA.

● **La mise en œuvre des accords de l'OMC.**

La préparation de Seattle a donné lieu à une identification par les pays en développement des difficultés de mise en œuvre rencontrées. Certains accords contestés sont relatifs à l'équilibre des négociations de Marrakech. C'est le cas de l'agriculture et du textile. S'agissant spécifiquement des questions d'application du traité, les accords suivants ont été particulièrement mentionnés : les normes sanitaires et phytosanitaires, l'accord sur les obstacles au Commerce, l'accord sur les mesures relatives à l'investissement liées au commerce, la propriété intellectuelle, l'évaluation en douane.

Se démarquant de l'attitude contentieuse des Etats-Unis, l'Union européenne a su utiliser le cadre du « mini-paquet » pour adopter une attitude positive en faveur d'un bilan des accords de Marrakech. Un travail d'identification précis des difficultés a été entrepris. Le Conseil Général de l'OMC a pris la décision de faire examiner ces difficultés dans chacun des comités concernés. La démarche a consisté à adopter une approche plus coopérative visant à répondre aux besoins précis, plutôt qu'à s'engager dans une révision des accords et à un nouvel aménagement des périodes de transition. Il incombe désormais aux pays en développement de présenter des demandes précises.

● **L'assistance technique**

Le renforcement de l'assistance technique est nécessaire à une mise en œuvre effective des accords de l'OMC par l'ensemble des pays en développement. L'assistance technique constitue l'un des thèmes majeurs des discussions en cours au Conseil Général de l'OMC sur la mise en œuvre des accords de l'OMC, notamment sur les thèmes suivants : normes sanitaires et

phytosanitaires, obstacles techniques au commerce, évaluation en douane et propriété intellectuelle.

Dès l'origine, la France a soutenu la mise en œuvre du « cadre intégré » en faveur des PMA qui associe les six organisations internationales les plus compétentes en matière d'assistance technique liée au commerce. Il est nécessaire de revitaliser ce cadre et de faire naître, entre les organisations concernées et dans le cadre des missions de chacune, une véritable convergence des efforts. A cet égard, il faut saluer la volonté manifestée par les cinq organisations concernées (OMC, Banque Mondiale, CNUCED, PNUD, CCI1) de renforcer la cohérence de leurs actions au service des pays les moins avancés dans le « cadre intégré », à la suite de l'audit réalisé à la demande de l'OMC : les actions d'assistance technique menées devraient désormais s'inscrire dans une stratégie cohérente de développement ; des stratégies nationales de développement doivent être déclinées en programmes définis par les PMA eux-mêmes en fonction de leurs besoins ; le cadre intégré devrait être adossé à un « Trust Fund », alimenté par les contributions volontaires de l'ensemble des donateurs, y compris des organisations multilatérales. L'inclusion d'autres organisations dans le cadre intégré est envisagée.

● Le fonctionnement de l'OMC

La conférence de Seattle a ouvert le dossier du fonctionnement de l'OMC, notamment sous l'angle de la transparence interne et externe. L'Union européenne, avec d'autres membres, a présenté une contribution spécifique distinguant des mesures à court terme de propositions de plus long terme. Le Directeur Général de l'OMC, M. Moore, a enregistré ces propositions. Il a indiqué son intention, au mois de mars dernier, de présenter un document de synthèse. Ce volet du « mini-paquet » est celui qui, à ce stade, a été le moins développé à Genève.

L'Union européenne a, par ailleurs, joué un rôle actif dans le processus d'accession de la Chine à l'OMC. Le 19 mai dernier, l'Union a en effet conclu un accord bilatéral avec la Chine en vue de son adhésion suivi quelques mois plus tard d'un accord bilatéral entre les USA et la Chine, que le Sénat américain vient de ratifier.

La fermeté de la position européenne et les évolutions constatées depuis l'échec du Sommet de Seattle sont-ils de nature à faire taire toutes les inquiétudes et, en particulier, celle qui concernent l'agriculture ? Votre rapporteur ne le pense pas.

¹ Centre du Commerce International, organisme conjoint à l'OMC et à la CNUCED, situé à Genève.

La réaffirmation du mandat confié le 26 octobre dernier à la Commission était indispensable pour assurer la cohérence de sa position. Ce mandat comportait néanmoins des ambiguïtés. Il précise notamment que « *la position de l'Union sera basée sur l'ensemble des mesures de l'Agenda 2000* ».

Que signifie l'expression « basée sur » ? S'agit-il d'un point de départ à partir duquel d'autres concessions pourront être faites ou bien d'une limite à ce que la Communauté pourrait consentir ? Cette question est importante dans la mesure où les diminutions des volumes de restitutions commencent d'ores et déjà à peser sur les exportateurs européens. Pour les Etats membres, la réforme de la politique agricole commune (PAC) consacrée à Berlin dans l'accord sur l'Agenda 2000 de mars 1999 constitue bien la limite des concessions qui pourraient être faites. La réforme de la politique agricole commune a précédé la négociation multilatérale afin justement de constituer un point d'appui pour la négociation de l'OMC.

La politique agricole commune réformée doit donc être la base de la négociation. Les décisions prises à Berlin dans le domaine de l'accès au marché et de la diminution des restitutions offrent une marge de manoeuvre suffisante.

La remise en cause par la commission européenne des accords de Berlin en matière de soutien aux producteurs européens de sucre apparaît de ce point de vue un signe inquiétant non seulement pour ce secteur, mais aussi pour l'ensemble des professionnels de l'agriculture.

Votre rapporteur pour avis souligne par ailleurs que le texte de la commission affirme le principe selon lequel toutes les formes de soutien doivent être traitées sur un pied d'égalité, ce qui vise certaines modalités particulières mises en œuvre par les Etats-Unis. Il s'agit, en effet, de faire valoir le fait que chaque agriculteur américain reçoit en moyenne 7.700 dollars par an alors que l'agriculteur européen ne perçoit que 2.900 euros de soutien annuel.

C. LE PROJET DE RÉFORME DE L'OMC DOIT ÊTRE POURSUIVI

La réforme de l'OMC est le seul « mandat » qui ait été donné au Directeur Général de l'OMC, M. Mike Moore, à l'issue de la Conférence de Seattle. Il s'agissait de réfléchir à des mesures susceptibles d'aider à la relance d'un cycle commercial ; l'organisation des travaux de la conférence ministérielle et les méthodes de négociation avaient en effet été jugées en partie responsables de l'échec de Seattle.

L'attentisme qui prévaut aujourd'hui au niveau des négociations multilatérales conduit à envisager la réforme de l'OMC en deux étapes. Certaines mesures pourraient être adoptées par ses membres avant l'engagement d'un prochain cycle global, mais la plupart ne pourront l'être que dans le cadre d'une négociation abordant l'ensemble des sujets.

En effet, la plupart des Etats ne souhaitent pas modifier les règles de fonctionnement de l'organisation. Les pays en développement, en particulier, sont pour le moment hostiles aux mesures proposées par l'Union européenne et les Etats-Unis afin d'améliorer la transparence externe et interne de l'OMC.

L'OMC est vivement critiquée par les militants anti-mondialisation qui relayent et amplifient les reproches que les pays les moins avancés ont adressés à cette organisation à l'issue de la conférence de Seattle.

Pourtant, même parmi les critiques les plus radicaux, l'idée fait son chemin qu'une OMC réformée pourrait être une institution indispensable. Supprimer l'OMC ou revenir à l'ancien GATT ne résoudrait aucun des problèmes soulevés par la mondialisation.

L'OMC est une organisation mixte. Elle est à la fois une enceinte de négociation et une juridiction internationale. Les critiques dont elle fait l'objet portent sur ces deux fonctions.

En tant qu'enceinte de négociation, l'OMC n'a pas de pouvoirs propres, analogues à ceux du FMI ou de la Banque Mondiale. Contrairement à la réputation qui lui est parfois faite, ce n'est pas l'organisation elle-même qui promeut une idéologie particulière. Elle n'en a ni les moyens, ni la mission, car elle reste contrôlée étroitement par les Etats membres qui sont tous sur un pied d'égalité, les décisions se prenant par consensus. Sa mission aux termes des Accords de Marrakech de 1994, est d'organiser la mise en œuvre des négociations commerciales selon le principe de libéralisation des échanges arrêté dans l'accord initial du GATT de 1947.

En revanche, l'Organe de règlement des différends de l'OMC a des compétences sans équivalent. Ce sont essentiellement les décisions de cet organe qui fondent les critiques les plus radicales adressées à l'OMC.

● La réforme de l'organe des règlements des différends

Le caractère quasi juridictionnel des mécanismes de règlement des différends accroît l'égalité entre les Etats et renforce l'assise du droit international.

Sa création a permis de lutter utilement contre l'unilatéralisme et d'éviter que le jeu croisé des sanctions et des rétorsions ne dégénère en guerre commerciale.

Des réformes du mécanisme de règlement des différends pourraient cependant être mises en œuvre dans le respect des principes généraux établis lors de sa création.

Ainsi, la professionnalisation des groupes spéciaux serait un moyen de mieux garantir l'indépendance des « panels » et de diversifier leur composition.

De même, la transparence de la procédure peut être améliorée, notamment par une association plus étroite des ONG. Cependant, le caractère interétatique de la saisine doit être préservé, en raison notamment de l'importance des décisions des « panels » sur les relations entre les Etats.

D'autres réformes sont envisageables : procédure de consultation pour avis de l'Organe d'Appel ou encore création d'un juge d'application des recommandations de l'ORD.

● **Améliorer le processus de négociation**

Si tous les membres de l'OMC sont présents dans toutes les instances de l'organisation et participent aux décisions par la voie du consensus, la pratique des « chambres vertes » réunissant quelques membres influents de l'OMC qui se mettent d'accord entre eux, se généralise et dénature l'application de ces principes.

Il convient donc, au minimum, de formaliser ces réunions restreintes en définissant des règles de transparence qui garantissent à tous les Etats une information précise sur leurs contenus et leurs résultats.

Les Etats sont pour le moment opposés à une réforme plus fondamentale (création d'un organe restreint permanent en charge de la conduite des négociations dans le cadre du principe du consensus, par exemple). Cependant, la complexité des sujets traités et l'accroissement du nombre d'Etats membres pourraient conduire à une telle réforme, et ce d'autant plus rapidement que les divers processus d'intégration régionale progresseront.

Par ailleurs, il est essentiel d'améliorer la transparence dite « externe » de l'organisation, c'est-à-dire son ouverture aux parlements et aux ONG, d'accroître les moyens de l'assistance technique aux pays en

développement et de renforcer le rôle du Secrétariat et du Directeur général de l'OMC.

II. LA PERSISTANCE DE NOMBREUX DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE

Cette année aura été marquée par la persistance de nombreux différends commerciaux entre les Etats-Unis et l'Union européenne. La plupart de ces contentieux interviennent dans des domaines où les deux partenaires ont des intérêts fortement concurrents sur les marchés mondiaux, tels que les dossiers agricoles. Ces différends recouvrent également des divergences d'appréciation sur certains aspects du commerce international, tels que la place accordée à la protection des consommateurs ou l'utilisation de sanctions commerciales extraterritoriales.

A. DES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX DANS DES SECTEURS OÙ IL EXISTE DES INTÉRÊTS CONCURRENTS SUR LES MARCHÉS MONDIAUX

● **Dans le domaine agricole**, les relations transatlantiques sont marquées par de nombreux différends concernant notamment les organismes génétiquement modifiés, l'importation du bœuf aux hormones, le régime communautaire d'importation de bananes, la protection des indications d'origine ou les exportations de gluten de blé.

A la suite d'une procédure entamée devant l'OMC par les Etats-Unis et le Canada, la réglementation communautaire interdisant l'utilisation **d'hormones de croissance** dans la production de viande bovine a été jugée le 19 août 1997 non conforme à l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC. Cette décision a été confirmée en appel le 16 janvier 1998, mais avec des nuances suffisantes pour laisser à la Communauté la possibilité de conduire une nouvelle évaluation des risques, destinée à justifier le maintien de son interdiction. Ne disposant que d'un délai de 15 mois, la Communauté n'a pu achever à temps les dix-sept études scientifiques qu'elle avait lancées. Aussi l'Organe de règlement des différends de l'OMC a-t-il autorisé, à compter du 29 juillet 1999, les Etats-Unis et le Canada à appliquer des mesures de rétorsion sur certains produits exportés par la Communauté. Se traduisant par des droits de douane de 100 %, ces mesures portent sur 116,8 millions de dollars d'exportations communautaires pour les

Etats-Unis et sur 7,7 millions de dollars pour le Canada. Les principaux produits français touchés sont la moutarde, le roquefort, les oignons, les colles et adhésifs, la chicorée torréfiée, le foie gras, les boyaux et vessies d'animaux, le chocolat et les truffes. La France subit à elle seule 24 % des sanctions américaines. **Votre rapporteur pour avis déplore cette situation, qui pénalise nombre de nos producteurs.**

Après une condamnation en 1997, et une première révision en 1998, le régime communautaire d'importation, de vente et de distribution de **bananes** a, à nouveau, été condamné le 6 avril 1999, à l'initiative de l'Equateur et avec le soutien des Etats-Unis et des principaux pays producteurs d'Amérique latine. La réservation d'un contingent aux pays ACP, ainsi que le système d'attribution des licences, qui favorisait de facto les opérateurs communautaires, ont été jugés contraires aux règles de l'OMC. Après arbitrage sur le niveau des rétorsions, l'ORD a autorisé les Etats-Unis à appliquer des sanctions commerciales à hauteur de 191,4 millions de dollars à compter du 19 avril 1999, et l'Equateur à hauteur de 201,6 millions de dollars à compter du 18 mai 2000. Dans son dernier rapport devant le Conseil de l'Union européenne, le 10 juillet 2000, la Commission a indiqué qu'en cas d'échec pour mettre en place un système d'administration sous un régime contingentaire acceptable par les plaignants, la dernière solution pourrait consister dans la mise en place d'un régime exclusivement tarifaire. Le Conseil a « rappelé son souci de parvenir à un règlement le plus rapide possible de ce litige dans le respect des règles de l'OMC, des intérêts des producteurs communautaires et des engagements de l'Union vis-à-vis des pays ACP, notamment des plus fragiles d'entre eux ».

Courant 1997, les exportations communautaires de **gluten de blé** ont connu une augmentation sensible vers les Etats-Unis. Ces derniers ont donc décidé d'imposer, à compter du 1^{er} juin 1998 et au titre de la procédure de sauvegarde, un contingentement des importations de la Communauté à 24.000 tonnes pour une durée de trois ans. Cette mesure a conduit à un recul de 40 % des exportations françaises. L'Union considère que cette mesure est discriminatoire -car elle subit des rétorsions plus importantes que les autres pays exportateurs-, qu'elle est injustifiée -dès lors qu'aucun préjudice sérieux n'a été établi, ni aucun lien de cause à effet entre les importations et la situation de l'industrie américaine-, et qu'elle est excessivement restrictive, aucune justification n'étant donnée à l'imposition de contingentements, mesure des plus pénalisantes. En particulier, l'accroissement des importations américaines est la conséquence et non la cause des difficultés des producteurs américains, qui souffrent d'abord de leur moindre compétitivité.

Des consultations dans le cadre de l'accord sur les sauvegardes se sont tenues, sans succès, avec les Etats-Unis les 24 avril et 22 mai 1998. En conséquence, par un règlement du 14 août 1998, la Communauté a pris la

décision de retirer des concessions équivalentes au préjudice subi sur les importations de gluten de maïs en provenance des Etats-Unis. Cette décision entrera en vigueur le 1^{er} juin 2001 (3 ans après l'entrée en vigueur de la mesure de sauvegarde américaine) ou dès qu'un groupe spécial de l'Organisation aura établi que la mesure américaine n'est pas conforme aux règles de l'OMC. La Commission a entamé une procédure de règlement des différends à l'OMC en demandant des consultations officielles aux Etats-Unis. Ces consultations, qui se sont tenues le 4 mai 1999, se sont révélées infructueuses. Un groupe spécial devrait donc être prochainement constitué. Ce différend a en outre récemment connu un nouveau durcissement, les Etats-Unis ayant décidé de réduire encore, de plus de 5.000 tonnes, le contingent de l'Union européenne, pour la saison juin 1999-mai 2000, en reprochant à l'Union d'avoir dépassé son contingent pour l'année passée. Celle-ci a rejeté ces arguments en soulignant l'incapacité des douanes américaines, dont c'est la responsabilité, à s'assurer que les limites des contingents attribués n'étaient pas dépassées.

● **Dans l'industrie**, l'aéronautique et dans une moindre mesure le textile sont les principaux secteurs où existent des différends notoires.

Les relations aéronautiques, qui ne constituaient plus depuis la signature de l'accord de 1992 sur les gros porteurs un motif de tension entre l'Europe et les Etats-Unis, sont revenues au premier plan depuis 1997 avec l'annonce de la fusion entre Boeing et Mac Donnell Douglas. Après six mois d'enquête, la Commission européenne a autorisé sous conditions cette opération, Boeing ayant fait un certain nombre de concessions ; la France a demandé et obtenu que la décision de la Commission soit assortie d'un mécanisme de surveillance des engagements de Boeing, auquel sont associés les Etats membres. Parallèlement, des discussions exploratoires ont eu lieu entre les Etats-Unis et l'Union européenne sur le fonctionnement de l'accord bilatéral sur les gros porteurs de 1992 : l'Union européenne considère en effet que les Etats-Unis ont une interprétation très flexible de leurs engagements de transparence en ce qui concerne les aides indirectes à la recherche, alors que le système européen d'avances remboursables est, par nature, très transparent et contrôlable. La Commission tente d'obtenir des disciplines renforcées sur les aides indirectes pratiquées par les Etats-Unis.

Dans le secteur textile, à la suite d'une plainte déposée par les industriels au titre du règlement sur les obstacles au commerce (ROC), la Commission a engagé des négociations avec les autorités américaines. Pendant l'été 1997, puis en mai 1999, après la tenue de consultations sous l'égide de l'OMC, les Etats-Unis se sont engagés à déposer un amendement à leur loi sur les règles d'origine pour revenir aux règles appliquées avant le 1^{er} juillet 1996.

En cas de nouveau manquement aux engagements pris par les Etats-Unis, l'accord prévoit une réactivation de la procédure à l'OMC (saisine de l'Organe d'examen des questions textiles).

● **Dans les services, l'audiovisuel** demeure la principale source de divergence entre les Etats-Unis et l'Europe.

Dans ce secteur, la fin de la négociation d'Uruguay a marqué un très net recul des tensions. Le bon résultat obtenu du point de vue français n'a pas été mis en cause au cours de la période récente. Les Etats-Unis ont cependant réaffirmé lors de la réunion ministérielle de mai 1998 à l'OMC que ce sujet restait l'une de leurs priorités à moyen terme, notamment dans la perspective du prochain cycle. Dans la mesure où la directive « télévision sans frontières » n'a pas été durcie lors de sa révision en 1997, on peut escompter que les professionnels américains, dont les contacts et les accords individuels avec leurs homologues français se multiplient, ne voudront pas envenimer le débat. Les principaux objectifs américains seront donc d'éviter une réglementation protectrice dans ces secteurs et ceux du multimédia, de trouver un accord convenable sur la question des droits frappant les cassettes-vidéos vierges, et enfin d'obtenir la levée des restrictions à l'investissement. Si les Etats-Unis semblent avoir accepté l'équilibre obtenu à Marrakech sur ce dernier point, des tensions restent néanmoins toujours possibles, comme en ont témoigné les négociations sur l'AMI à l'OCDE.

B. DES DIVERGENCES D'APPRECIATION SUR LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL

● Lois extraterritoriales américaines

Depuis 1996, le Congrès a adopté des textes visant à faire pression sur les principaux partenaires commerciaux des Etats-Unis pour les amener à infléchir leur politique à l'égard de Cuba, de l'Iran et de la Libye, et isoler davantage ces pays, déjà soumis à l'embargo américain.

La législation Helms-Burton contre Cuba est entrée en vigueur le 12 mars 1996. Le titre IV prévoit l'exclusion du territoire américain des dirigeants et actionnaires de sociétés étrangères soupçonnées d'utiliser des biens confisqués à des ressortissants américains par le régime cubain. Le titre III ouvre un recours en responsabilité contre ces mêmes sociétés, qui pourront être condamnées devant les tribunaux américains à verser des dommages et intérêts, à la demande de ressortissants américains expropriés par le Gouvernement cubain. Le Gouvernement américain a néanmoins suspendu l'application de ce titre. La loi d'Amato a été promulguée le 5 août 1996. Ce

texte met en place des sanctions contre les entreprises étrangères qui réaliseront, après l'entrée en vigueur de la loi, des investissements dans le domaine des hydrocarbures en Iran et en Libye.

La France et l'Union européenne ont dénoncé très fermement ces législations, qui comportent des dispositions extraterritoriales et affectent le climat des affaires entre l'Europe et les Etats-Unis. L'Union a adopté un règlement communautaire en novembre 1996, dit « anti-embargo », qui vise à neutraliser les effets extraterritoriaux de ces lois et à dissuader les entreprises européennes de se conformer aux prescriptions ou mesures américaines prises sur leur fondement.

L'Union, qui avait décidé en 1996 de porter plainte à l'OMC, a néanmoins accepté de suspendre la procédure en avril 1997, en échange d'une promesse de non-agression contre les entreprises européennes et de la recherche d'un compromis global. Au bout d'un an de négociations, lors du sommet euro-américain du 18 mai 1998, les Etats-Unis et l'Union européenne ont trouvé un accord dans les termes suivants : les Etats-Unis s'engagent à accorder des dérogations permanentes aux entreprises de l'Union européenne au titre de la loi Helms-Burton pour autant que ces entreprises continuent à ne pas être sanctionnées au titre de la loi d'Amato.

Enfin, des dispositifs de même inspiration se sont multipliés au niveau des Etats fédérés (cas de l'Etat du Massachusetts qui interdit aux collectivités publiques locales de passer des marchés publics avec des entreprises ayant des relations d'affaires avec la Birmanie), conduisant la Communauté à demander des consultations à l'OMC au titre de la violation de l'accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP). Devant l'absence de résultat dans ces consultations, l'Union a décidé en juillet 1998 de demander l'établissement d'un panel sur cette affaire.

● **Le régime fiscal des entreprises**

Les Etats-Unis permettent à des entreprises de nombreux secteurs (machines électriques et non-électriques, chimie, aéronautique, agriculture...) de délocaliser une partie de leurs bénéfices liés à des exportations dans les structures fiscales dites FSC (« Foreign Sales Corporation »), implantées la plupart du temps dans des paradis fiscaux, puis de rapatrier ces revenus sans payer d'impôts. Il s'agit donc d'une subvention à l'exportation interdite par l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires de l'OMC. L'Union a demandé en 1999 des consultations à l'OMC, et, devant l'absence de tout progrès, a demandé en juillet 1998 l'établissement d'un panel. Le rapport final du panel remis aux parties en septembre a conclu à la condamnation des FSC et a demandé la suppression de cette structure fiscale avant le

1^{er} octobre 2000. Le 7 avril 2000, les Etats-Unis ont informé l'ORD de leur intention de mettre leur législation en conformité à la date du 1^{er} octobre. Compte tenu des contraintes liées au calendrier parlementaire américain, ils ont cependant demandé un délai supplémentaire d'un mois.

● **Les mesures anti-dumping**

L'Union européenne a demandé à l'OMC en juin 1998 des consultations sur une loi anti-dumping américaine de 1916 qui contrevient aux dispositions de l'article VI du GATT et à son accord interprétatif de l'Uruguay Round : cette loi donne en effet beaucoup de flexibilité au plaignant (une plainte peut être déposée par toute partie privée ce qui permet au plaignant de ne pas être représentatif de l'industrie nationale, une simple intention de causer un dommage suffit à actionner la loi et les mesures sont mises en place immédiatement sans les sauvegardes procédurales de l'accord anti-dumping) et prévoit des dommages-intérêts élevés ou des peines d'emprisonnement alors que l'accord de l'OMC n'autorise que des droits anti-dumping.

L'organe d'appel de l'ORD a estimé ces dispositions non conformes aux règles de l'OMC le 28 août 2000. Les Etats-Unis, qui contestent la teneur de cette décision fondée sur l'accord antidumping de l'OMC, n'ont pas encore fait connaître leurs intentions.

● **Mesures unilatérales de règlement des conflits**

Les sections 301 à 310 du « trade act » américain de 1974 reconnaissent à l'administration américaine le droit de prendre des mesures discrétionnaires en cas de différends commerciaux, comme le différend sur la vente et la distribution de bananes. Considérant que cette législation est incompatible avec l'article XVI-4 de l'accord de Marrakech, les articles 3, 21, 22 et 23 de l'accord de règlement des différends et les articles I, II, III, VIII et XI du GATT, l'Union européenne a déposé une demande de consultations en novembre 1998 puis une demande de panel en janvier 1999. Dans sa décision, qualifiée d'équilibrée par les deux parties qui n'ont pas fait appel, le groupe spécial, dont le rapport a été approuvé par l'ORD le 27 janvier 2000, a estimé que les dispositions en cause n'étaient pas a priori incompatibles avec les règles de l'OMC, du moment que leur application serait strictement conforme aux engagements souscrits par les Etats-Unis.

Depuis le Congrès a adopté de nouvelles dispositions relatives aux sanctions commerciales en mai 2000. Cette législation dite système « carrousel » est susceptible de s'appliquer à court terme aux mesures de rétorsions liées aux dossiers « bananes » et « hormones » ; elle est fortement

condamnée par l'Union européenne. La décision des Etats-Unis de rejeter la demande de participation du Japon à titre de tierce partie a été vivement critiquée lors de la dernière réunion de l'ORD, le 27 juillet 2000.

CHAPITRE III

UN COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS STRUCTURELLEMENT EXCÉDENTAIRE

Le projet de budget du commerce extérieur pour 2001 s'inscrit dans un contexte marqué par un excédent commercial important qui devrait se maintenir en 2001.

I. UN COMMERCE EXTÉRIEUR EXCÉDENTAIRE POUR LA SEPTIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

A. *UN SOLDE QUI ILLUSTRE LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUITS FRANÇAIS*

1. Le maintien d'un solde commercial important

Pour la septième année consécutive, le commerce extérieur de la France est excédentaire. **Notre solde commercial atteint 124 milliards de francs en 1999¹ contre 145 milliards de francs en 2000, soit une diminution de 14,5 %.**

Il s'agit cependant du troisième excédent de la décennie par son ampleur. Ce résultat mérite d'être souligné puisqu'il a été obtenu dans un contexte économique difficile, notamment une forte hausse du prix du pétrole. Il confirme le caractère largement structurel de notre excédent.

Ce résultat est bien meilleur que prévu. Comme le soulignait votre rapporteur l'année dernière, les différentes institutions de prévisions économiques estimait le solde pour 1999 à un niveau inférieur à 100 milliards de francs. Or, depuis cette date, les prévisions des échanges mondiaux ont été

¹ Données FAB-FAB y compris matériel militaire.

sensiblement revues à la hausse : alors qu'on prévoyait une progression des échanges mondiaux pour 1999 égale, voire inférieure, à celle observée en 1998, année particulièrement marquée par les effets de la crise asiatique, soit + 3,4 % en volume, elle a été en fait significativement supérieure.

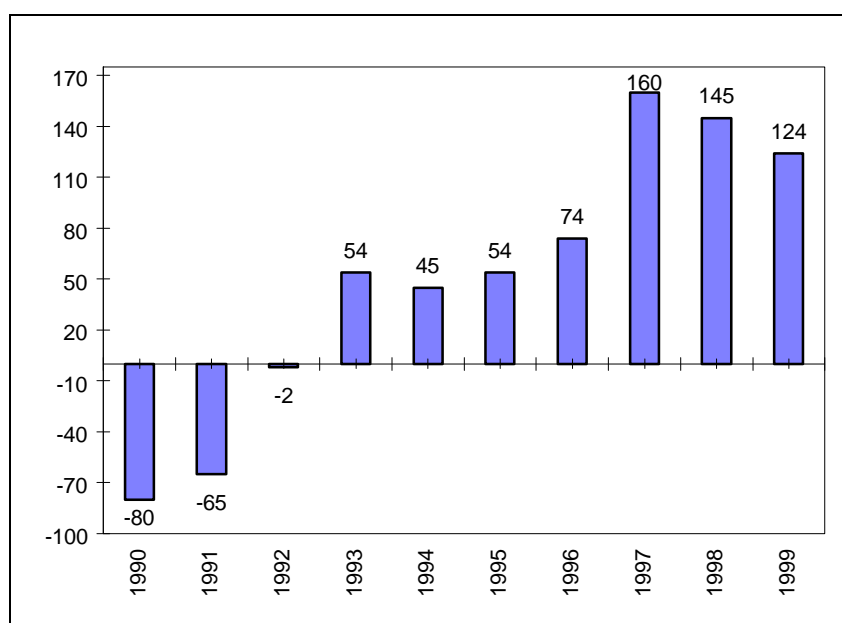
Nos exportations de biens ont progressé de 2,2% en valeur en moyenne annuelle en 1999, dépassant 1.800 Milliards de francs, après 6,5 % en 1998. Dans le même temps, nos importations de biens ont progressé de 3,7 % en valeur en moyenne annuelle après 8,1 % en 1998.

Ces évolutions en moyenne annuelle recouvrent des variations importantes en cours d'année.

En effet, dans le contexte de reprise du commerce international nos échanges, notamment nos exportations, se sont vivement redressés à partir du deuxième trimestre, **confirmant le scénario d'une « sortie du trou d'air » de l'automne-hiver dernier. Nos exportations de biens ont ainsi progressé de 9,4 % au second semestre après un recul de 2,7 % au 1^{er} semestre. Enfin, elles ont présenté une croissance moins vigoureuse au 4^{ème} trimestre, parallèlement aux évolutions du commerce international. Nos importations de biens ont progressé de 6,9 % au second semestre après une stabilité au premier semestre.**

Au-delà de ces facteurs conjoncturels, le maintien depuis 7 ans d'un excédent du commerce extérieur témoigne de son caractère structurel.

LE SOLDE COMMERCIAL



Source : Douanes.

Certes, l'apparition de l'excédent en 1993, son augmentation entre 1995 et 1997 et son maintien à de bons niveaux en 1998 et 1999, ne peuvent être dissociés de l'écart entre la croissance de la demande intérieure de nos partenaires et de la demande intérieure française. Toutefois, les décalages conjoncturels de demande n'expliqueraient qu'entre 15 % et 25 % des excédents en produits manufacturés observés sur les trois dernières années. Par ailleurs, la compétitivité-prix à l'exportation n'est pas particulièrement favorable durant les années 1990.

De 1978 à 1999, la spécialisation sectorielle dans les branches où la France possède des avantages comparatifs et le réengagement géographique sur des zones dynamiques ont été bénéfiques pour nos exportations manufacturières.

Les exportateurs français ont en outre accumulé des gains de « compétitivité hors-prix » liés à la qualité et la diversité des produits ainsi qu'à l'étendue des gammes proposées : l'amélioration du résultat à l'exportation en produits manufacturés à partir de la fin des années quatre-vingt, comme le maintien de nos parts de marché par rapport au pays de l'OCDE témoigneraient de la bonne tenue de la « compétitivité élargie » des exportations françaises.

2. L'évolution de la compétitivité des produits français en 1999

La convergence de trois facteurs -un environnement de change favorable, une bonne tenue des coûts salariaux et une poursuite des efforts de marge au premier semestre- a permis à la compétitivité-prix des exportateurs français de progresser au cours de l'année 1999. La position compétitive de la France s'est améliorée vis-à-vis tant de ses principaux partenaires de l'OCDE que des pays émergents, grâce à un différentiel d'inflation favorable qui lui a permis de retrouver des niveaux de compétitivité proches de ceux d'avant la crise asiatique.

Le taux de change effectif nominal¹ de la France s'est déprécié en 1999.

Le taux de change effectif nominal de la France vis-à-vis de 42 pays s'es déprécié tout au long de l'année 1999, si l'on excepte une légère

¹ Le taux de change effectif nominal de la France est calculé par rapport aux devises de 42 pays. Il est déflaté par les prix à la consommation de ces pays. Une hausse de l'indicateur correspond à une appréciation du change effectif réel de la France, qui se traduit par une diminution de la compétitivité-prix.

appréciation mensuelle en août et en octobre. En moyenne annuelle, il se trouve ainsi inférieur de 0,6 % à son niveau de 1998.

L'essentiel de cette évolution a eu lieu au premier semestre (- 40 % en glissement de décembre à juin), principalement sous l'effet d'une hausse du dollar (contribution de 1,3 point), des monnaies asiatiques (contribution de 1,1 point) et dans une moindre mesure de la livre et du yen (contribution de 0,6 point chacun). Au second semestre, la forte hausse du yen apporte une contribution de 1,3 point sur une dépréciation totale de 2,0 % en glissement.

La France a également notablement amélioré sa compétitivité-coût¹ par rapport à ses partenaires de l'OCDE en 1999.

En 1999, une croissance modérée des salaires est à l'origine d'une moindre progression du coût salarial unitaire en France (mesuré par le rapport entre la masse salariale y compris les cotisations patronales et la valeur ajoutée en volume) que chez ses principaux partenaires de l'OCDE. Dans ce contexte de bonne tenue des coûts salariaux, la compétitivité-coût de la France s'est fortement améliorée en 1999 par rapport à ses 24 partenaires de l'OCDE, progressant de 3,5 % au premier semestre et de 1,8 % au second semestre. Après avoir connu un très fort redressement depuis 1996, la compétitivité-coût française fin 1999 est supérieure de 13,4 % à sa moyenne des vingt dernières années.

En 1999, la compétitivité-prix² de la France par rapport aux 24 pays de l'OCDE enregistre une forte progression.

La compétitivité-prix de la France par rapport aux 24 pays de l'OCDE s'est également améliorée, rejoignant à la fin de l'année sa moyenne de long terme. L'essentiel de sa progression a eu lieu au premier semestre (+6,0 %), la notable amélioration de la compétitivité-coût ayant été renforcée par un effort de marge des exportateurs français. Toutefois, au second semestre, la compétitivité-prix ne s'améliore pas autant que la compétitivité-coût, du fait d'une reconstitution des marges des exportateurs français.

La compétitivité des produits français ne s'appuie pas uniquement sur leur prix, notamment dans le secteur des biens de consommation. Comme l'illustrent les enquêtes du Centre d'Observation Economique, les produits français semblent avoir une très bonne image auprès des importateurs des principaux pays européens, du fait de leur qualité, de leur caractère innovant, de la notoriété des marques françaises, et des services afférents (délais de livraison satisfaisants, bons services commerciaux).

¹ *Compétitivité coût : rapport des coûts salariaux étrangers par unité produite aux coûts salariaux français par unité produite (exprimés dans une monnaie commune).*

² *Compétitivité-prix : rapport des prix étrangers aux prix d'exportation français (exprimés dans une monnaie commune).*

La qualité reste cependant une notion délicate à mesurer. L'analyse de la compétitivité à la lumière des prix des échanges s'en ressent puisque des prix élevés peuvent signaler des coûts trop importants (faible compétitivité-coût) ou des produits de haute qualité (forte compétitivité structurelle). En Europe, il semble que l'Allemagne, mais également la France, se soient orientées principalement vers une concurrence par la qualité, alors que les entreprises espagnoles et italiennes s'illustrent davantage par la compétitivité de leurs prix. La France a de larges avantages en termes de qualité dans les secteurs de l'agro-alimentaire, de l'habillement, mais également dans quelques secteurs de la haute technologie (aérospatiale, industrie pharmaceutique).

B. DES RÉSULTATS INÉGAUX SELON LES SECTEURS

Deux éléments essentiels interviennent dans la baisse de l'excédent commercial. En premier lieu, les exportations de matériel militaire, qui s'étaient maintenues à un haut niveau en 1998 après deux années de très forte croissance (+71 % en 1996 et +49 % en 1997) s'effondrent cette année (-40 % ce qui se traduit par une perte supérieure à 11 milliards sur le solde du poste). En second lieu, la nette reprise des cours du pétrole intervenue au 2^e trimestre pèse lourdement sur les achats énergétiques. De ce fait, le déficit de la branche qui avait chuté en 1998 à la suite de l'effondrement des cours observé l'année dernière, s'alourdit en 1999 de 15,4 milliards de francs.

Un troisième élément, de moindre conséquence, intervient dans la baisse de l'excédent global : le dynamisme du marché automobile français cette année entraîne une très forte progression des achats extérieurs dans la branche. Cette hausse des importations est telle que l'excédent automobile se réduit de 4,8 milliards malgré la vigueur des ventes à l'étranger.

Au contraire, l'évolution des soldes pour les biens de consommation et l'agro-alimentaire permet de minimiser la baisse de l'excédent commercial global. Le déficit des biens de consommation se réduit de 4,3 milliards de francs et la balance agro-alimentaire s'améliore de 3,1 milliards.

Les variations des échanges des biens d'équipement et des biens intermédiaires sont neutres pour le solde global, les balances de ces deux branches se caractérisant par de faibles mouvements relativement à 1998.

● **Les échanges de biens intermédiaires**, en baisse continue durant 1998, se sont redressés à partir de la fin du 1^{er} trimestre 1999, sous l'effet de la

remontée des cours des produits de base et d'une amélioration de la conjoncture internationale. Au total, ils sont globalement stables en 1999 et le solde des biens intermédiaires atteint 2,3 milliards de francs, ce qui est proche du résultat de 1998. Cette stabilité globale recouvre des évolutions différenciées selon les différents postes : recul très net des échanges de métaux et produits textiles, stabilité pour les produits minéraux, relatif dynamisme dans le bois-papier, la chimie et les composants électriques et électroniques.

● **L'industrie automobile** est en 1999 la branche la plus dynamique à l'exportation. Après un recul en début d'année, les exportations ont fortement progressé au second semestre. Sur l'année 1999, elles augmentent de 6,6 % et atteignent un niveau record de 248 milliards de francs. Ces résultats reflètent la vigueur du marché européen (+5,1 % d'immatriculations sur le marché européen pendant les onze premiers mois) et les bonnes performances des constructeurs français. Leur part de marché en Europe occidentale progresse ainsi de 22,1 % en 1998 à 23 % en 1999. Parallèlement, les importations d'automobiles ont enregistré une accélération au second semestre et sont très dynamiques : elles progressent de 11,6 % sur l'année 1999, bénéficiant de la bonne tenue de la consommation des ménages. La part de marché des constructeurs étrangers en France, quant à elle, reste stable entre 1998 et 1999. Pour la troisième année consécutive, l'excédent se maintient au-dessus des 50 milliards de francs pour s'établir à 54,5 milliards de francs.

● **Les échanges de biens de consommation** se sont eux aussi accélérés au second semestre 1999 : en moyenne annuelle, les exportations progressent de 5,4 % en 1999, les importations de 3,2 %. Notamment, les échanges de produits pharmaceutiques et de parfumerie, et tout particulièrement les médicaments, qui représentent le quart des importations et près de 40 % des exportations de biens de consommation, sont extrêmement dynamiques. Au total, le déficit de biens de consommation se réduit de 4,3 milliards de francs pour se situer à 24,3 milliards de francs.

Au second semestre, les exportations de **biens d'équipement civil** se sont redressées, ce qui leur permet de progresser sur l'ensemble de l'année (+4,9 %) et de contribuer à hauteur de 50 % à la croissance des exportations. Cette évolution s'explique essentiellement par la progression des ventes aéronautiques et spatiales. Pour la troisième année consécutive, **les ventes d'Airbus sont à un niveau record** : 166 appareils ont été exportés depuis la France pour une valeur globale de 64,8 milliards de francs, en hausse de 21 % par rapport à 1998. A l'exception de l'Asie, les livraisons d'Airbus sont en hausse avec tous nos partenaires, notamment le Proche et Moyen-Orient, l'Europe et l'Amérique. Par ailleurs, nos importations de biens d'équipement

progressent aussi de +5,1 % et notre excédent dans ce secteur s'améliore quelque peu pour atteindre 42,4 milliards de francs.

Au total, **dans l'industrie civile**, notre excédent s'accroît et atteint 73,1 milliards de francs.

● Enfin, après une baisse en début d'année, **les exportations agro-alimentaires** ont progressé au second semestre sous l'effet des fêtes du millénaire, particulièrement favorables aux ventes de vins et de spiritueux. Notre solde de produits agro-alimentaires s'améliore de 3 milliards de francs pour atteindre 61,4 milliards de francs.

Cette amélioration résulte d'une diminution des importations, constatée tant pour l'agriculture que pour l'industrie agro-alimentaire.

En revanche, les évolutions contradictoires observées à l'exportation (hausse pour les produits agricoles, baisse pour les produits de l'industrie agro-alimentaire) ont pour résultat une stabilité globale des ventes à l'étranger.

Un des phénomènes notables cette année est le passage à l'équilibre avec le continent américain. Le déficit de 3,6 milliards de francs en 1998 a laissé place à un solde quasi nul (-200 millions de francs) sous l'effet de la forte hausse des exportations (champagne) et de la chute des importations.

Sous l'effet conjugué de la progression des exportations (+1,9 %) et de la baisse des importations (-2,9 %), le solde des produits agricoles augmente très nettement, atteignant 14,6 milliards de francs en 1999 contre moins de 12 milliards de francs en 1998. Ces évolutions permettent au taux de couverture d'atteindre 129 %, ce qui constitue le meilleur résultat depuis six ans. Les céréales, qui représentent en 1999 plus de 40 % des exportations agricoles, sont les plus dynamiques. Après l'important retrait enregistré l'année dernière (-9,1 %), les ventes progressent de 13,8 % en 1999, dépassant ainsi le niveau atteint en 1997.

Après la stabilité de 1998, les exportations de produits issus de l'industrie agro-alimentaire (IAA) reculent en 1999 (-1,1 %). Les importations diminuent aussi (-1,8 %), alors qu'elles étaient dynamiques en 1998 (4,7 %). L'excédent de la branche varie faiblement, mais cette quasi-stabilité est le résultat de variations contrastées selon les postes.

C'est au sein des deux plus gros postes que les principales variations s'observent, à la fois sur les flux et sur le solde. En premier lieu, les exportations de boissons s'accroissent à un rythme extrêmement rapide en 1999 (+6,2 %). Les ventes de champagne ont en effet augmenté de 35,5 %,

celles des vins de Bordeaux et de Bourgogne ayant quant à elles reculé après le boom connu ces deux dernières années. Le poste étant essentiellement exportateur, cette croissance des ventes influe directement sur l'excédent, qui dépasse les 47 milliards de francs, contre moins de 44 milliards de francs en 1998. En second lieu, les produits des industries alimentaires diverses se caractérisent par des flux en net recul (-2,6 % à l'import, -9,5 % à l'export). De ce fait, le déficit du poste se creuse de plus de 3 milliards de francs, s'établissant pour l'année 1999 à 17,8 milliards de francs.

Les échanges de viandes, troisième poste de la branche, subissent eux aussi des variations à la baisse, mais dans une moindre mesure. Les achats extérieurs (-4 %) diminuent plus rapidement que les ventes à l'étranger (-3,6 %) et l'excédent du poste est stable. Enfin, les exportations de lait et produits laitiers et celles de céréales transformées augmentent peu (respectivement 1,3 % et 0,5 %). Eu égard à la faiblesse de ces variations et au caractère nettement exportateur de la France pour ces deux groupes de produits, les excédents de ces deux postes évoluent peu.

La reprise des ventes de céréales est très sensible en 1999 après le creux de 1998, mais sa vigueur est variable selon les partenaires. Au sein de l'Union européenne, principale zone cliente, la hausse des exportations vers l'Italie et la Grèce est particulièrement forte (respectivement + 33,5 % et +63,2 %). Mais plus impressionnantes encore sont les progressions enregistrées vers d'autres zones. S'agissant du Moyen-Orient, les ventes à l'Iran sont proches du milliard alors qu'elles étaient inférieures à 10 millions en 1998, celles à l'Arabie Saoudite sont passées de 338 millions de francs en 1998 à 760 millions de francs en 1999. Les exportations vers la Russie s'accroissent également, atteignant 424 millions de francs contre moins de 5 millions de francs précédemment. Enfin, et de façon contradictoire puisque les ventes à l'Afrique du Nord reculent cette année (-15,5 %), les exportations vers l'Algérie augmentent très fortement (189 millions de francs en 1998, 637 millions de francs en 1999).

Les produits, pour lesquels nos excédents se sont améliorés en 1999, apparaissent ainsi conformes à nos principaux points forts et confirment la théorie classique des avantages comparatifs : produits de haute et moyenne technologie, tels l'aéronautique et la pharmacie, et produits non technologiques de haut de gamme, notamment dans le secteur de l'alimentation.

● **En revanche, les échanges de matériel militaire et d'énergie, ont pesé sur notre balance commerciale en 1999**

Les exportations de matériel militaire, qui s'étaient maintenues à un haut niveau en 1998 après deux années de très forte croissance (+71 % en 1996 et 49 % en 1997) ont fortement diminué cette année (-40 %), ce qui se traduit par une baisse supérieure à 11 milliards. Le solde s'établit ainsi à 12,6 milliards de francs.

Enfin, le **déficit énergétique** se creuse de 15,4 milliards de francs pour atteindre 76,3 milliards de francs. En effet, la forte remontée des cours pétroliers, de 12,8 \$ le baril en moyenne en 1998 à 17,8 en 1999, liée aux décisions de réduction de la production et au redressement de la consommation des pays asiatiques, s'est conjuguée à l'appréciation du dollar (+4,4 % par rapport à l'euro) pour alourdir la facture énergétique.

Cet alourdissement reste néanmoins modéré : en effet, les producteurs français d'énergie ont puisé sur leurs stocks, accumulés en 1998, année durant laquelle le prix du pétrole était particulièrement bas, et ont de ce fait modéré leurs importations. Par ailleurs, de façon générale, l'économie française a fortement réduit sa dépendance énergétique depuis le début des années 1980 : la part des importations énergétiques dans les importations totales est passée de 28 % en 1980 à 7 % en 1999. Enfin, cet alourdissement de la facture énergétique a été partiellement compensé par la hausse de nos exportations vers les pays producteurs de pétrole du Proche et Moyen-Orient, liée essentiellement aux ventes record d'Airbus (soit une augmentation de 5,3 milliards de francs).

C. UNE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ÉCHANGES PLUS ÉQUILIBRÉE

L'année 1999 est une année de transition pour le commerce extérieur de la France. Les flux subissent à la fois les difficultés économiques du premier semestre 1999 et la reprise mondiale de la deuxième partie de l'année. L'année 1998 avait été marquée par une pause dans la croissance des échanges depuis le début de la crise asiatique. L'année 1998 confirme un tel ralentissement, malgré une reprise soutenue des échanges au troisième trimestre avec l'ensemble des régions du monde. Les exportations augmentent de +2,2 % contre +6,4 % en 1998 alors que les importations progressent de +3,7 % contre +8,1 % l'année précédente. Le léger tassement du solde commercial français (baisse de -21,3 milliards par rapport à 1998) peut s'expliquer par l'accroissement du déficit avec les pays de l'Asean

(-9,8 milliards par rapport à 1998), et de l'Allemagne (-8,5 milliards). Il s'établit à +123,8 milliards contre +145 milliards en 1998 et +160 milliards en 1997.

En 1998, l'Union européenne avait constitué le moteur du commerce extérieur de la France. La stagnation des flux entre la France et ses plus proches partenaires européens a accompagné la baisse du commerce avec l'Asie fin 1998, jusqu'au début 1999. La progression des exportations vers l'Union européenne a considérablement ralenti en 1999, avec +3,7 % en 1999 contre +7,3 % en 1998. La hausse en 1999 est cependant supérieure de plus d'un point à la moyenne générale, comme cela était déjà le cas en 1998. Par contre, l'augmentation des importations ralentit de manière notable en 1999 avec une croissance de seulement +1,8 %, ce qui est inférieur de deux points à la moyenne de l'ensemble.

Par ailleurs, la France possède une spécialisation géographique et sectorielle la protégeant mieux des chocs de demande que des pays comme l'Allemagne ou l'Italie ; son commerce a été affecté par les effets de la crise des pays émergents dans une moindre mesure que ses voisins. Le commerce extérieur français pourrait actuellement retrouver un sentier de croissance durable, après une évolution relativement heurtée entre les différents trimestres.

La répartition géographique des importations hors Europe depuis dix ans est relativement stable. La part de l'Asie progresse légèrement, aux dépens du Proche et Moyen-Orient et de l'Afrique. Par contre, les évolutions concernant la répartition des exportations sont plus marquées. La part de l'Asie progresse sensiblement jusqu'en 1997 puis revient brusquement à un niveau proche du début de la décennie en 1998. La part des exportations vers l'Afrique est en baisse, alors que celle vers le continent américain est en forte hausse depuis deux ans.

● En effet, en dépit d'un net redressement au second semestre, nos exportations vers **l'Asie en développement rapide** enregistrent une baisse de 16,4 % sur l'ensemble de l'année 1999 alors que nos importations en provenance de cette zone progressent de +9,9 %. Notre déficit avec cette zone se creuse donc de 26,4 milliards de francs et s'établit à 45,8 milliards de francs. Mais cette baisse des exportations vers l'Asie en développement provient essentiellement de celle des ventes d'Airbus, conséquence retardée de la crise asiatique. Hors fortes opérations, nos exportations -notamment vers la Corée du Sud- se redressent (+9,5 %), ce qui est cohérent avec la hausse des importations totales des pays d'Asie, en développement rapide consécutive à leur sortie de crise.

- Nos exportations vers **l'Amérique Latine** ont fortement baissé (-15 % en moyenne annuelle) à la suite de la crise brésilienne, malgré l'amélioration du troisième trimestre. Au total, notre excédent avec l'Amérique latine se réduit et atteint 9,1 milliards de francs.

Nos exportations vers la CEI sont également en forte baisse (-22,8 %) du fait de la crise russe. Néanmoins, là encore, on observe un redressement progressif en cours d'année.

- En revanche, le redressement de nos exportations vers les **Pays d'Europe Centrale et Orientale**, en cours d'année, leur permet de progresser en 1999 (+4,2 %) ; nos importations en provenance de cette zone restant très dynamiques (+13 %), notre excédent bilatéral avec les PECO fléchit à 13,5 milliards de francs. Rappelons que nos échanges avec ces pays ont plus que doublé depuis dix ans. L'élargissement de l'Union européenne ouvrira encore de nouvelles perspectives à nos entreprises.

- Notre excédent avec **l'Union européenne** s'accroît de 22,5 milliards de francs pour atteindre 84,5 milliards de francs, dans un contexte de ralentissement des échanges en moyenne annuelle mais d'accélération en cours d'année. Cette évolution reflète en large partie nos décalages de conjoncture, négatifs vis-à-vis du Royaume-Uni et de l'Espagne, positifs vis-à-vis de l'Allemagne et de l'Italie, ces derniers ayant connu un début d'année assez morose, et aussi des effets de gamme et de qualité.

- Enfin, nos exportations vers **l'Amérique du Nord** sont dynamiques -plus 10 % en 1999-, bénéficiant de la vigueur de l'expansion américaine et d'un contexte de change favorable. Ceci permet à la France d'afficher son plus faible déficit commercial vis-à-vis des Etats-Unis depuis 1990, soit 13,4 milliards de francs.

II. DES PERSPECTIVES MOINS FAVORABLES POUR 2000 ET 2001

Le redressement général de la situation économique dans l'ensemble des pays émergents et le vigoureux rebond des échanges connu au second semestre 1999 permettraient une accélération du commerce mondial en 2000.

Celui-ci pourrait progresser en volume aux environs de 10 % en moyenne annuelle, rythme connu en 1997 qui fut une année exceptionnelle en termes de commerce mondial. Durant l'année 2000, le commerce mondial retrouverait progressivement des rythmes de croissance trimestriels proches de la moyenne observée sur la période 1985-1996.

Dans ce contexte, nos échanges extérieurs seraient très dynamiques. Porté par notre compétitivité structurelle, notre excédent industriel continuerait de s'améliorer. Notamment, la bonne tenue des grands contrats signés en 1999 permet d'envisager une poursuite de la hausse de nos exportations de biens d'équipement, notamment dans l'aéronautique, et une reprise des ventes vers l'Asie.

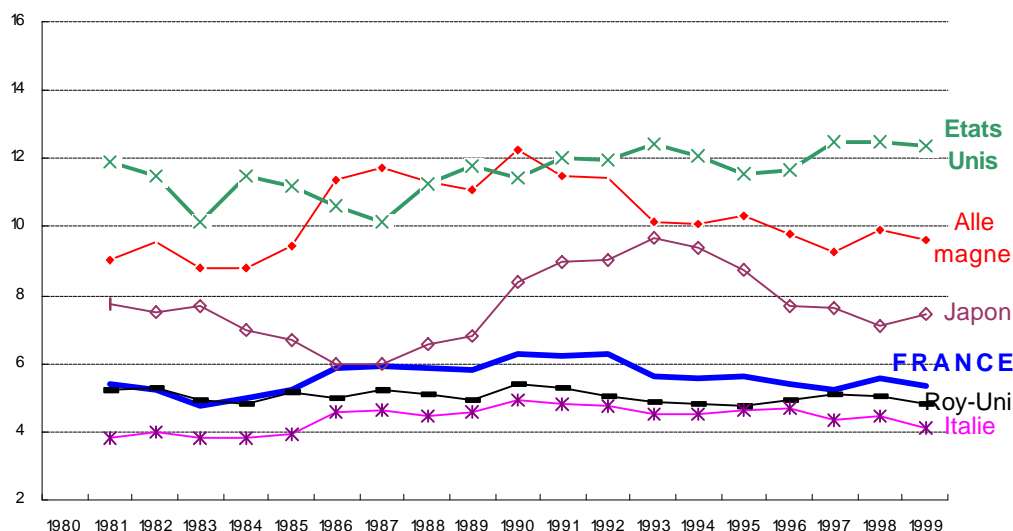
En revanche, notre déficit énergétique devrait s'alourdir. Il est certes difficile de faire des pronostics sur le prix du baril. Très volatil, il atteignait près de 28 dollars le baril en septembre dernier. Pour l'instant, les principaux instituts de conjoncture retiennent un scénario de relâchement graduel des contraintes de production que s'étaient fixées l'OPEP, le Mexique et la Norvège en mars 1999. Dans ces conditions, les prix se détendraient progressivement.

La facture énergétique pourrait augmenter d'environ 70 milliards de francs en 2000. Notre excédent commercial pourrait de ce fait être en 2000 à un niveau très inférieur à de celui de 1999.

III. LA PART DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE DANS LE COMMERCE MONDIAL CONNAÎT CEPENDANT UN LÉGER DÉCLIN

La part de la France en valeur dans les exportations mondiales de marchandises est en léger déclin. Cette part de marché s'est établie, selon l'OMC, à 5,3 % en 1999. Bien que supérieure aux niveaux du milieu de la décennie 1980 (5%), elle est en recul par rapport à 1990, où elle était de 6,3%. Les parts de marché en valeur de l'ensemble des grands pays européens diminuent depuis 1990, tout comme celles du Japon, alors que les Etats-Unis gagnent un point sur cette période. La France est, dans ce contexte, demeurée le quatrième exportateur mondial de marchandises.

PARTS DE MARCHÉ MONDIALES (%) DES ÉCHANGES DE MARCHANDISES



Source : OMC ; calculs DREE 5B

Qu'il s'agisse de données globales ou des importations de nos principaux partenaires, l'évolution des parts de marché en valeur est toutefois un indicateur délicat à interpréter.

En effet, l'évolution de la part de marché d'un pays reflète tout d'abord non seulement sa compétitivité intrinsèque, mais aussi la variation des prix des marchandises échangées. Ainsi :

- l'augmentation du prix du baril accroît la part de marché mondiale des pays exportateurs de pétrole ;

- une appréciation du dollar réduit automatiquement l'importance dans le commerce mondial des échanges qui ne sont pas libellés en cette monnaie, notamment les échanges intra-européens. Cet effet domine le gain de compétitivité-prix des producteurs européens et se traduit, à court terme, par une perte de parts de marché.

Ces deux effets faussent la lecture de nos parts de marché en 1999 :

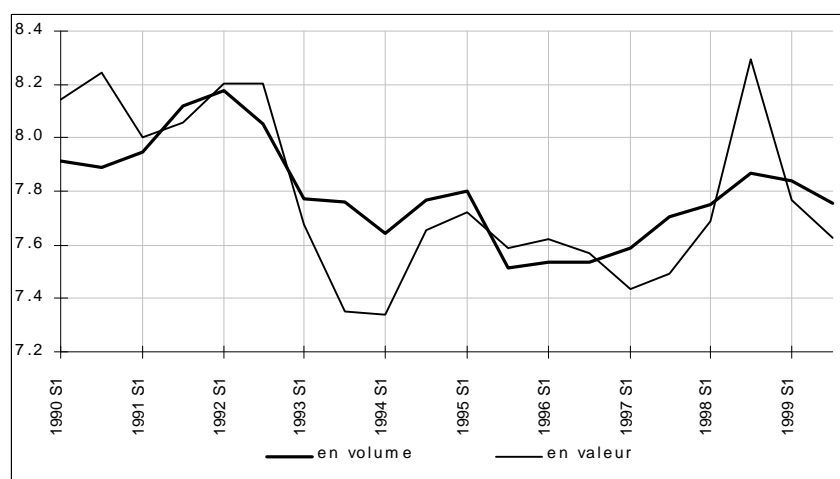
La hausse du cours du brut en 1999 a eu pour effet d'accroître le poids du pétrole dans le commerce mondial de 4 à 5,5 %, selon les premières estimations, d'où une baisse mécanique de près de 0,1 % de la part de marché française.

L'appréciation du dollar a réduit mécaniquement l'importance dans le commerce mondial des échanges de la France avec ses partenaires européens (échanges non libellés en dollars), d'où une nouvelle diminution de 0,05 à 0,1 % de la part de marché mondiale de la France.

De ce fait, il est préférable d'employer un indicateur de parts de marché en volume (c'est-à-dire convenablement déflaté) et non en valeur, même si celui-ci ne peut être calculé que sur un nombre plus restreint de pays.

En volume, l'évolution de la part de marché relative de la France est beaucoup moins heurtée qu'en valeur. Notre part de marché relative en volume (par rapport à 24 pays de l'OCDE) est stable depuis 1990. Elle se tasse très légèrement en 1999 (de 7,9 à 7,8 %). Elle se maintient ainsi à son niveau moyen des dix dernières années contrairement à la majorité des principaux pays de l'OCDE (léger recul pour l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie et très fort dans le cas du Japon). En revanche, les parts de marché en volume des Etats-Unis n'ont cessé de progresser au cours des années quatre-vingt-dix¹. Après un déclin très prononcé, les Etats-Unis ont récemment retrouvé des niveaux de parts de marché similaires à ceux du milieu des années 1970.

PARTS DE MARCHÉ DE LA FRANCE PAR RAPPORT à 24 PAYS DE L'OCDE



Source : DP – OCDE.. Base 1995.

Mais si la performance française est meilleure que celle de nombre concurrents, elle doit néanmoins être nuancée. Même s'il prend en compte des concurrents tel que la Corée et plusieurs PECO, l'indicateur des parts de

¹ Cf. M. Darracq-Parries (DP) et N. Iung (DREE), *Les échanges extérieurs de la France : une mise en perspective*, Note Bleue, 1-15 avril 2000.

marché relative en volume de la France n'inclut pas certains pays émergents (Chine, Taiwan, Malaisie par exemple).

Or ces pays prennent avec le temps un poids plus important dans le commercial mondial. La Chine s'est ainsi hissée au cinquième rang des puissances commerciales, si l'on considère l'Union européenne comme un ensemble. Un hypothétique indicateur de part de marché en volume calculé sur l'ensemble de monde verrait de ce fait, très certainement, un déclin de la part de marché de la France, et un recul plus accentué de ses partenaires européens.

Une certaine érosion des parts de marché françaises, liée à l'émergence de certains pays en développement, est donc sans doute à l'oeuvre.

**PART DANS LE COMMERCE MONDIAL (HORS COMMERCE INTRA-UE)
DES PRINCIPAUX EXPORTATEURS EN 1999 ET 1990**

	1990	1999
Union Européenne	21,5	18,9
Etats-Unis	16,0	16,4
Japon	11,7	9,9
Canada	5,2	5,6
Chine	2,5	4,6
Corée	2,6	3,4
Mexique	1,7	3,2
Taiwan	2,7	2,9
Malaisie	1,2	2,0

Source : OMC

L'émergence de nouveaux pays dans le commerce mondial est cependant un phénomène bienvenu. Alors que l'on s'interroge sur le creusement des disparités de revenus entre économies au niveau mondial, il montre que certains pays en développement peuvent, en suivant des politiques appropriées, rejoindre le niveau de prospérité des pays industrialisés. Ceux-ci sont aujourd'hui devenus de nouveaux débouchés pour nos exportateurs. Cette émergence a toutefois un impact sur nos parts de marché, puisque le développement plus rapide des échanges de ces pays ne peut tendanciellement que réduire l'importance relative de nos propres échanges.

Votre rapporteur estime que ces chiffres illustrent la nécessité d'accroître la présence des entreprises françaises sur les marchés en forte croissance, tels que les pays émergents, mais également dans les secteurs d'avenir tels que les nouvelles technologies de l'information.

CHAPITRE IV

UNE POLITIQUE ET UN BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR MARQUÉS PAR LE SOUÇI DE LA CONTINUITÉ

I. UNE POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR QUI S'ATTACHE À POURSUIVRE LES ACTIONS DÉJÀ ENTREPRISES

La politique du commerce extérieur menée par le Gouvernement s'inscrit, en matière tant de réforme des organismes d'appui du commerce extérieur que de soutien au développement international des PME, dans la continuité de l'action menée par le Gouvernement précédent.

A. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DES ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR

Dans le cadre de la réforme du dispositif de soutien à l'exportation, le regroupement de l'Agence pour la Coopération Technique, Industrielle et Economique (ACTIM) et du Comité Français des Manifestations Economiques à l'étranger (C.F.M.E) au sein d'une structure unique de promotion internationale a été opéré en janvier 1997 par l'extension des statuts de l'ACTIM aux activités du C.F.M.E. La nouvelle association est dénommée « CFME ACTIM - Agence pour la Promotion Internationale des Technologies et des Entreprises Françaises ». Elle est placée sous la tutelle de la Direction des Relations Economiques Extérieures.

Il est possible, aujourd'hui, d'en dresser un premier bilan.

1. Le regroupement du CFME et de l'ACTIM : une réforme qui commence à porter ces fruits

L'année 1998 a constitué la première année d'activité pleine pour l'entité CFME ACTIM et a permis l'articulation complète des actions de type « ex-ACTIM » et « ex-C.F.M.E » au sein du programme annuel et pour l'ensemble de l'activité de l'organisme.

Ainsi, l'objectif de coordination des différents types d'opérations organisées par le CFME ACTIM s'est poursuivi en 1998 et 1999, particulièrement autour des salons spécialisés et des grandes expositions françaises, où des actions de presse, des colloques ou des invitations d'anciens stagiaires du CFME ACTIM sont réalisées en amont ou pendant la manifestation. De même, un suivi pluriannuel est opéré après la tenue de ces opérations par l'organisation d'actions plus ciblées au cours des années suivantes.

De même, une attention particulière est portée aux opérations dans le secteur des biens de consommation qui relevait de l'ex-C.F.M.E. et qui fait l'objet d'opérations de différentes natures au sein du programme annuel du CFME ACTIM.

La variété des instruments d'intervention et le travail en séquence constituent des acquis du regroupement. Ils permettent de mieux satisfaire les professionnels en leur proposant une action en profondeur de développement de leur démarche exportatrice.

Au niveau du fonctionnement, les systèmes en vigueur au sein des deux associations avant le regroupement ont été revus afin d'aboutir, dès le 1^{er} janvier 1998 à un système unique prenant en compte la spécificité des clientèles des deux organismes. Le nouveau système comporte un volet cotisation, proportionnel au chiffre d'affaires de l'entreprise, applicable à tous les adhérents sans exception, auquel s'ajoute un début de facturation des services autres que les foires et salons et les Coopérants du Service National en Entreprise (CSNE) déjà facturés.

Au niveau social, le regroupement des deux organismes s'est traduit par le rapprochement des équipes, et notamment par la mise à disposition du CFME ACTIM des personnels du CFME, de statut CFCE (Centre Français du Commerce extérieur). Une nouvelle organisation interne a été mise en place, parallèlement à l'application du plan social, qui a entraîné le départ de 24 personnes au total au sein des deux associations.

La poursuite de la coordination entre les équipes a été recherchée en 1999, notamment par la mise en oeuvre d'un plan d'actions. Ce plan, élaboré sur la base des propositions des groupes de travail réunis au sein du CFME ACTIM et associant en cela les personnels, a pour but de mobiliser les équipes autour d'objectifs communs, tant au niveau opérationnel que fonctionnel.

2. Un recentrage des activités du CFCE

Le CFCE a pour mission, dans le cadre de la politique gouvernementale et des directives du Secrétariat d'Etat au commerce extérieur, de mettre à disposition des entreprises, en particulier des PME, l'information nécessaire pour leur développement international.

A cet effet, le CFCE diffuse de manière privilégiée mais non exclusive l'information publique produite par le réseau des Postes d'Expansion Economique. Il est chargé d'en assurer une diffusion la plus large possible et s'est doté pour cela depuis 1998 :

- d'une direction commerciale chargée d'assurer la promotion de l'information sur les marchés extérieurs et d'analyser les besoins des entreprises pour y répondre avec les produits les mieux adaptés.

- d'un système d'information en ligne comprenant une chaîne de traitement entièrement numérisé depuis la production jusqu'à la diffusion, une base de données interrogeable en langage naturel et proposant plus de 40.000 références, des services personnalisés en ligne (téléachat, gestion de profils, ...).

1999 a été la première année de fonctionnement en régime régulier de la nouvelle organisation du CFCE et, plus largement, de la globalisation de la facturation du réseau dans le cadre d'un catalogue unifié des prestations.

Les résultats témoignent d'une réelle dynamique du CFCE, que ce soit en matière de développement commercial ou de modernisation de l'ensemble de son système d'information.

Dix-huit mois après sa création, la Direction commerciale du CFCE a pleinement pris sa place au sein de l'Etablissement. La base de données clients -essentielle pour le ciblage des opérations de marketing- devient progressivement un outil opérationnel dont la segmentation et l'enrichissement s'accélèrent pour une meilleure connaissance et une fidélisation accrue de la clientèle. Cette démarche est désormais coordonnée avec celle de la cellule « études marketing ». Par ses propres moyens ou avec le concours d'expertise externe, celle-ci a déjà réalisé de nombreux travaux qui permettent de fixer au réseau des repères en termes d'adaptation de ses produits et de satisfaction de la clientèle.

L'équipe de communication a, quant à elle, forgé -dans le cadre de son plan d'action à moyen terme- des outils pour moderniser l'image du CFCE et de ses prestations. Dans le même temps, l'action vis-à-vis de la presse s'intensifie nettement. Elle contribue à générer, chaque quinzaine, la publication d'une moyenne de 80 articles, entrefilets ou mentions relatifs à l'activité ou aux produits du réseau. Pour améliorer encore cette performance, une nouvelle base de données journalistes a été constituée et est

enrichie au fil de l'eau. La production de communiqués de presse et le « relationnel » avec des journalistes se développent rapidement.

3. Le rapprochement de la CFME-ACTIM et du CFCE

Dans le prolongement de la réforme du dispositif public d'appui et dans un souci d'amélioration de la qualité des prestations servies, le CFCE et le CFME ACTIM se sont organisés pour coordonner davantage leurs actions en faveur des entreprises, en particulier autour des grandes expositions françaises à l'étranger montées par le CFME ACTIM.

Pour cela, ils organisent régulièrement des réunions de concertation sur leurs programmes respectifs. Le but de ces réunions est de proposer des séquences d'actions cohérentes aux entreprises, depuis l'information sur les marchés jusqu'à la présence physique sur un stand où l'entreprise pourra nouer des contacts avec des professionnels locaux, importateurs, agents, distributeurs,...

Ainsi, en 1999, le CFCE et le CFME ACTIM ont proposé aux entreprises exposantes aux quatre grandes expositions en Pologne, Egypte, Côte d'Ivoire et Inde des prestations intégrées consistant à :

- organiser un séminaire en amont de chacune de ces expositions avec participation gratuite pour les entreprises pré-inscrites à l'exposition ;

- organiser pour toutes les entreprises participant à l'exposition une demi-journée « portes ouvertes » au CFCE au cours de laquelle l'entreprise bénéficie de rendez-vous avec les experts du CFCE et avec l'équipe organisatrice de la manifestation.

- préparer un dossier complet qui est remis à chaque exposant. Ce « kit d'information » est constitué de fiches d'information sur le pays et le secteur d'activité de l'exposant, de notes ou études du Poste d'Expansion Economique, de l'ouvrage « l'Essentiel d'un Marché » publié par le CFCE, ainsi que de tout autre document permettant à l'exposant d'optimiser sa connaissance du pays dans lequel il expose. Près de 200 kits d'information ont ainsi été réalisés par le CFCE à la demande des exposants sur les manifestations du CFME ACTIM en 1999.

Le même type de séquence d'actions et d'actions intégrées a été proposé en 2000 aux exposants français sur les opérations du CFME ACTIM en Hongrie et en Turquie et, en fin d'année, en Corée.

Le projet de regroupement immobilier des organismes a été confirmé comme prioritaire par le Secrétaire d'Etat au Commerce Extérieur en juillet 1998, suite à un avis favorable du Secrétariat d'Etat au Budget.

L'option retenue est un échange entre les immeubles d'Iéna et d'Eylau avec un immeuble à construire par un promoteur privé dans la ZAC Rive gauche, à proximité de la Bibliothèque Nationale. Hors incidence fiscale, l'opération sera neutre pour le budget des organismes et de l'Etat. Le dossier est toutefois complexe à gérer dans ses aspects domaniaux et fiscaux.

Plusieurs avant-projets d'architecture sommaire (APS) ont été présentés aux administrateurs du CFCE et du CFME ACTIM, mais de nouvelles contraintes environnementales ont nécessité la réalisation d'un nouvel APS.

La promesse d'échange pourrait être signée avant la fin de l'année et il faudra compter 36 mois pour la construction du nouvel immeuble. Le CFCE et le CFME ACTIM pourraient donc emménager dans leurs nouveaux locaux fin 2003 ou début 2004.

Ce projet de regroupement physique des deux organismes est important pour présenter aux entreprises les pôles promotion et information du dispositif public d'appui regroupés sur un même site moderne et adapté.

Au delà d'un simple regroupement physique, le projet permettra de rapprocher les équipes des deux organismes et d'améliorer encore les synergies pour le bénéfice des entreprises.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la poursuite de la réforme des organismes d'appui au commerce extérieur. Cette réforme de structure, doit en effet aboutir à la création d'un guichet unique du soutien à l'exportation, et ainsi simplifier l'accès des entreprises aux appuis du réseau public. Compte tenu de l'enjeu de cette réforme attendue par les entreprises, il souhaiterait que le rythme de ce regroupement initié en 1996 s'accélère. Quatre ans après son lancement, cette réforme exige une volonté politique forte susceptible de vaincre les éventuelles résistances administratives et les problèmes logistiques que suscitent cette fusion.

B. LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS DES PME

L'appui au développement international des PME constitue depuis quelques années une priorité de notre politique de soutien du commerce extérieur. Si la participation des PME françaises au commerce international s'accroît, elle reste, en effet, encore insuffisante.

1. La place des PME dans les exportations françaises

Sur les 2,3 millions d'entreprises qui sont en activité sur le territoire français, moins de 5 % participent directement aux exportations de biens. Parmi les quelque 116 000 entreprises exportatrices recensées en 1998 par les Douanes, les flux sont encore extrêmement concentrés sur un petit nombre d'intervenants. Comparées aux groupes et à leurs filiales, les PME indépendantes semblent jouer un rôle encore limité dans l'internationalisation de l'économie française.

Les 15 premiers groupes industriels assurent, en effet, à eux seuls, le quart de nos exportations de marchandises, soit autant que la totalité des PME indépendantes. Il suffit d'une centaine de groupes pour réaliser la moitié des exportations françaises. Renault, Airbus Industrie, Peugeot et Citroën ont une contribution plus forte au commerce extérieur français que nos 100 000 plus petits exportateurs.

LA CONCENTRATION DES EXPORTATIONS FRANÇAISES (MESURÉE AU NIVEAU DES GROUPES D'ENTREPRISES ET DES ENTREPRISES ELLES-MÊMES)

Nombre d'opérateurs	Niveau d'analyse : ENTREPRISES		Niveau d'analyse : GROUPES	
	Pourcentage du nombre d'opérateurs	Part des exportations totales	Pourcentage du nombre d'opérateurs	Part des exportations totales
Les 10 premiers...	0,01 %	15,31 %	0,01 %	21,09 %
Les 50 premiers...	0,04 %	27,63 %	0,05 %	38,83 %
Les 100 premiers...	0,09 %	35,41 %	0,10 %	47,97 %
Les 500 premiers...	0,45 %	57,64 %	0,48 %	69,54 %
Les 1 000 premiers...	0,90 %	67,79 %	0,96 %	77,53 %
Les 5 000 premiers...	4,49 %	88,12 %	4,82 %	91,63 %
Les 10 000 premiers...	8,98 %	93,95 %	9,64 %	95,71 %
Les 50 000 premiers...	44,92 %	99,71 %	48,18 %	99,81 %
Les 100 000 premiers...	89,84 %	99,99 %	96,86 %	100,00 %

Source : Douanes, Insee, Kompass. Calculs DREE V B.

Au total, les trois quarts des exportations françaises sont réalisées par les grands groupes, français ou étrangers, privés ou publics. Les exportateurs appartenant à un groupe privé français de plus de 500 salariés représentent ainsi plus du tiers du total des exportations de biens, soit un peu plus que les filiales de groupes étrangers, qui

représentent tout de même 30 % des exportations françaises pour seulement 4000 opérateurs.

Les PME indépendantes réalisent environ le quart de nos exportations directes : Près de 85 % d'entre elles sont des entités isolées, qui réalisent un peu plus de 15 % des exportations totales de marchandises, tandis qu'un peu plus de 4 000 sont insérées dans un « micro-groupe » (groupe d'entreprises dont l'effectif consolidé ne dépasse pas 500 salariés) et réalisent 6 % des exportations totales. Enfin, quelque 2.000 PME, à l'origine d'un peu plus de 3 % des flux, ont, quoiqu'indépendantes, ouvert leur capital à un grand groupe (PME dans de la mouvance des groupes).

L'engagement international des PME indépendantes apparaît ainsi nettement en retrait, par rapport aux grands groupes et à leurs filiales : le taux d'exportation des PME indépendantes du secteur industriel (14,2 % seulement) est ainsi plus de deux fois moins élevé que celui des filiales de moins de 500 salariés des groupes étrangers (36,2 %) et encore nettement en deçà de celui des filiales de groupes français (21,5 %).

En dépit de la dynamique engagée dans le cadre du Marché unique, leur vision de l'espace européen apparaît encore loin d'être unifiée : si les groupes industriels ont largement contribué au mouvement d'intégration régionale engagé dans le sillage de l'Acte unique européen, les PME-PMI indépendantes prises dans leur ensemble ne semblent pas avoir autant bénéficié de cette dynamique. Leurs positions semblent bien établies pour l'essentiel dans des pays présentant une proximité historique ou linguistique avec la France : parmi les 25 marchés où la position relative des PME est la plus forte (par rapport aux grands groupes), on dénombre notamment pas moins de neuf pays d'Afrique francophones, les pays du Maghreb, Andorre, un territoire d'outre-mer et le Viet-Nam. Parmi nos premiers clients, elles apparaissent particulièrement bien positionnées en Italie, en Belgique et au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suisse. Comparée à la moyenne observée dans les pays de l'OCDE, l'internationalisation des PME françaises se situe à un niveau intermédiaire.

Un décompte, effectué par l'OCDE, du nombre des PME très présentes à l'international montre qu'avec 3000 PME (suivant la définition de l'OCDE), la France se situe à peu près dans la moyenne OCDE, très en-dessous de l'Italie (8000), très au-dessus de l'Espagne (1000), mais à un niveau comparable à l'Allemagne (4000 entreprises mondialisées). Quelque 30 à 40 % des PMI françaises, soit un chiffre proche de la moyenne observée dans l'OCDE, sont actives à l'exportation.

L'examen d'un autre indicateur -la contribution des PME aux exportations du pays- donne des informations similaires. Selon les chiffres utilisés par l'OCDE, les PME françaises contribuent à hauteur de 26 % au total de nos exportations. La France se situe ainsi dans la moyenne des pays où cet indicateur peut être calculé. L'Italie (sur la base de

chiffres qui ne sont pas entièrement comparables) se situe très au-dessus (35 %), le Japon très en-dessous (13,5 %).

En outre, une analyse des obstacles à l'internationalisation fait apparaître des différences nettes entre les PME des différents pays. Les entreprises françaises souffriraient ainsi plus que leurs concurrentes étrangères de handicaps liés à leur taille trop modeste, aux problèmes de financement et à une trop faible culture internationale.

2. Les orientations de la politique d'appui au développement international des PME

Les PME bénéficient d'une gamme étendue d'outils financiers et de dispositifs de Conseil et d'appui, accessibles à toutes les étapes de leur développement international. Dans la continuité de la politique menée par le précédent Gouvernement, le Secrétariat d'Etat au commerce extérieur tend d'une part, à faciliter l'accès des PME aux dispositifs d'appui aux exportations et, d'autre part, à adapter les aides financières à leurs besoins. **Cette politique, dont votre rapporteur partage pleinement les objectifs, mériterait de voir son efficacité renforcée.**

a) Adapter les aides financières aux besoins des PME

Les PME qui souhaitent amorcer le développement de leurs exportations peuvent bénéficier de plusieurs types d'aides :

– Les aides des contrats de plan Etat/région.

Ces aides soutiennent le démarrage d'une démarche export ou permettent de franchir une étape. Les primo-exportateurs ont recours aux aides de démarrage (aide au conseil, aide aux investissements immatériels, aide à la participation à des salons, complémentaire au programme d'assurance foire). Les exportateurs récents, qui souhaitent se donner les moyens de leur développement international, peuvent recourir à l'aide au recrutement de personnel export et à l'aide à l'implantation commerciale légère à l'étranger.

– L'assurance prospection est l'outil principal à la disposition des PME pour leur développement international

Cette procédure aide l'exportateur à faire face à ses dépenses de prospection sur les marchés étrangers et l'indemnise en cas d'insuccès commercial. **Trois produits** sont

proposés : l'assurance foire pour une participation à une manifestation commerciale à l'étranger ; l'assurance prospection normale (APN) pour prospecter des zones plus ciblées et souvent plus lointaines et l'assurance prospection simplifiée (APS).

Les contrats conclus entre les entreprises et la COFACE comportent deux périodes :

– une période dite de garantie 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 de participation à des foires et salons, le recrutement de personnel spécialisé, les études de marché ou les conseils d'ordre juridique ou fiscal. La période de garantie peut s'étendre jusqu'à 5 ans pour l'assurance prospection normale. Elle est limitée à un an, renouvelable deux fois, en assurance prospection simplifiée ;

– une période dite d'amortissement complémentaire (d'une durée au moins égale à celle de la garantie) au cours de laquelle l'assuré reverse à la COFACE les montants reçus. 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 en fonction du budget annuel garanti.

– Les garanties de la BDPME

La Banque de développement des PME (BDPME) a été mise en place, fin 1996, pour devenir l'instrument privilégié du soutien apporté par l'Etat aux petites et moyennes entreprises. Elle regroupe deux structures qui fonctionnaient jusqu'alors de façon séparée : le Crédit d'Equipement des PME (CEPME) et la SOFARIS. La BDPME intervient systématiquement en partenariat avec les banques et les établissements financiers, à l'initiative de ces derniers.

Son activité à l'international est liée au Fonds de Développement international de la SOFARIS, qui se décline en deux volets principaux : garantie de cautions export et garantie de prêts bancaires. Dans tous les cas, la SOFARIS garantit le banquier contre le risque de défaillance de l'entreprise française.

Le volet « cautions export » incite les banques à accorder des cautions aux entreprises ayant obtenu des contrats à l'exportation. Cette procédure est la plus utilisée à l'international : 419 entreprises en ont bénéficié en 1997 représentant un montant de concours garantis de 1,4 milliards de francs.

Le volet « prêts bancaires » soutient les opérations de financement liées au développement international d'une PME (investissement matériel, augmentation du besoin en fonds de roulement lié à l'accroissement du CA export). 172 projets ont été acceptés en 1997 pour un montant de concours garantis de 279 millions de francs.

Le fonds Développement international garantit également les banques au titre du parrainage bancaire dans le cadre de l'assurance prospection délivrée par la COFACE. La SOFARIS incite les banques à accorder des concours aux PME en les garantissant, à hauteur de 50 %, contre le risque de défaillance de l'entreprise bénéficiaire. Un quart des 330 parrainages accordés entre juillet 1996 et juin 1997 ont ainsi été garantis par la SOFARIS pour un encours de risque de 55,1 millions de francs.

Ces instruments ont, en outre, été complétés par de nouveaux outils destinés à favoriser l'implantation des PME à l'étranger. Une entreprise en phase de préparation d'une implantation à l'étranger peut désormais bénéficier de plusieurs nouveaux appuis financiers, notamment communautaires :

– le financement partiel de l'étude de faisabilité de la création d'une co-entreprise hors Union européenne, dans le cadre des programmes européens ECIP (European Community Investment Partners) ;

– le financement partiel de l'étude de faisabilité, des dépenses d'évaluation et de montage d'un partenariat avec une entreprise européenne, dans le cadre des programmes communautaires en faveur des PME ;

– la garantie des dépenses de préparation de l'investissement, dans le cadre d'une assurance prospection, si le projet d'implantation s'inscrit dans un programme stable de prospection et présente des retombées positives pour l'économie française ;

– le financement partiel de l'étude de faisabilité, dans le cadre du Fonds d'études et d'aide au Secteur privé (FASEP), si le projet concerne un pays en développement ou en transition, présente un caractère de coopération, et si des retombées positives sont envisageables pour l'économie française ;

– en matière d'investissement, une nouvelle procédure d'appui aux entreprises s'est substitué au CODEX. Le Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé (FASEP), a ainsi été renforcé avec notamment la mise en œuvre d'un volet « Appui au secteur privé » qui se substitue aux différents outils d'aide à l'investissement existants dont le CODEX. Son champ d'application concerne les entreprises de moins de 3 milliards de francs de chiffre d'affaires, et les pays hors OCDE (sauf Mexique et pays OCDE d'Asie).

b) Faciliter l'accès des PME aux dispositifs d'appui aux exportations

Les PME-PMI ont à leur disposition de nombreux dispositifs de Conseil et d'appui pour les soutenir dans leur développement international. La politique des pouvoirs publics a consisté ces dernières années à adopter ces dispositifs aux besoins particuliers des PME.

Ainsi, une sous-direction spécifique « appui aux PME et action régionale » a-t-elle été créée à la Direction des Relations Economiques Extérieures pour adapter le dispositif au développement international des PME.

De même l'organisation et les missions des Postes d'Expansion Economique (PEE) ont-elles évolué pour mieux répondre aux demandes des PME.

En effet, le personnel des PEE a progressivement été spécialisé pour répondre à des demandes de plus en plus ciblées des PME. L'organisation sur une base sectorielle a ainsi été généralisée, accompagnée d'une formation des agents des Postes notamment par les fédérations professionnelles. En outre, la stabilité de 5 ans dans le même emploi a été imposée pour permettre une réelle spécialisation dans un secteur ou une technique.

De même des correspondants PME ont été désignés dans chacun des 166 PEE. L'activité des PEE, traditionnellement répartie entre les missions régaliennes ou d'intérêt général et l'appui direct aux entreprises a été également recentré sur les missions d'appui aux entreprises, qui correspondent au métier de base des PEE, l'objectif premier consistant à faire la synthèse des informations disponibles, économiques et commerciales, et à les diffuser de manière à susciter et à orienter la démarche exportatrice des entreprises.

La mise en place d'un numéro de téléphone unique à destination des PME, le « fil de l'export », devrait également permettre un accès simplifié des entreprises aux multiples sources d'appui et d'information disponibles. Pour l'instant, en dépit d'une campagne de communication de qualité, la plate-forme mise en place pour gérer ce dispositif n'a reçu que 6.800 appels pour un coût de plus 15 millions de francs (7 millions de francs pour la première campagne de communication et 8,4 millions de francs pour le fonctionnement en 2000).

Enfin, la réforme du dispositif régional d'appui à l'internationalisation des PME tend à améliorer la coordination et le ciblage des actions internationales au sein des régions.

Envisagé déjà à plusieurs reprises dans le passé, le rapprochement des directions régionales du Commerce extérieur (DRCE) avec les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et les délégations régionales au commerce et à l'artisanat (DRCA) constitue la première étape du processus de mise en oeuvre d'un correspondant économique unique pour les PME, qui est l'un des trois axes de la réforme du ministère préparée par la « Mission 2003 », confiée à M. Champsaur, Directeur Général de l'INSEE, et M. Bert, Chef de l'Inspection Générale des Finances.

Cette mission a notamment été chargée de proposer des modalités de rapprochement dès 2000 des DRCE, des DRIRE et des DRCA et d'association des autres services déconcentrés du ministère. A cette fin, une très large consultation des directions concernées et des personnels a été lancée.

Dans ce cadre, les représentants de la DREE ont plus particulièrement insisté sur :

– la nécessité de préserver le lien entre le réseau régional et le réseau à l'étranger des postes d'expansion économique afin d'assurer un service de qualité aux entreprises ;

– la mobilité des agents, qui passe par des séjours en France et à l'étranger, et le positionnement de toutes les catégories de personnel des DRCE dans la nouvelle structure qui sera issue du rapprochement.

Votre rapporteur pour avis estime qu'en simplifiant l'organisation administrative à destination des PME, cette réforme va dans le sens d'une plus grande accessibilité du réseau d'appui aux exportations. Il considère qu'adosser les DRCE sur des structures plus solides et mieux insérées dans le tissu régional peut être de nature à renforcer l'action d'accompagnement des entreprises sur les marchés extérieurs, à condition toutefois que les préoccupations du commerce extérieur soient bien représentées dans les nouvelles structures.

3. Les insuffisances des dispositifs de soutien à l'internationalisation des PME

La part réduite des PME dans le commerce extérieur français montre qu'en dépit de leur nombre important, les dispositifs d'appui à l'internationalisation des PME sont encore d'une efficacité inégale. Un récent rapport du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) propose plusieurs pistes de réforme pour en améliorer les performances.

● Les appuis financiers

Le rapport du MEDEF souligne que l'initialisation d'une activité internationale est une démarche souvent très longue. Elle nécessite une volonté constante du chef d'entreprise et suppose une capacité à financer des actions coûteuses dont la rentabilité n'est pas immédiate.

Il observe qu'une fois des courants d'affaires créés, le développement international doit logiquement se traduire par la création d'une structure chargée de consolider son développement et constate que la création d'une telle structure même légère coûte entre 800.000 et 1 million de francs par an. Il s'agit d'un investissement lourd et risqué pour une PME. Malgré les progrès effectués dans le domaine commercial et la sécurisation des paiements, l'international reste une activité risquée. C'est pourquoi beaucoup de chefs d'entreprise hésitent à créer une structure consacrée à leur développement international, ce qui constitue un premier frein au développement de leur entreprise sur les marchés extérieurs.

Pour lever cet obstacle, des appuis financiers incitatifs existent. Ils sont perfectibles. Le MEDEF constate que les assurances prospection gérées par la COFACE sont un système prisé par les PME, mais qui pourrait être encore développé auprès des « primo exportateurs ». Il souligne que seulement 6.000 assurances prospection simplifiées (APS) sont accordées par an, un chiffre faible lorsqu'on le compare aux 30.000 « primo exportateurs ».

La communication sur cet outil est encore à développer, notamment au sein des agences bancaires, qui sont les premiers interlocuteurs des patrons de PME. Le rapport du MEDEF constate que les reproches des chefs d'entreprise portent sur :

- le parrainage bancaire exigé pour disposer d'une avance de trésorerie afin de couvrir les dépenses engagées pour la prospection ;
- les critères d'attribution, qui pourraient être plus transparents ;
- la prise de risque de la COFACE, que certains trouvent un peu « timide ».

S'agissant des aides régionales, il est souligné qu'elles sont souvent décriées, à la fois pour des questions de principe et de mise en œuvre :

- sur le principe : demander une aide n'est pas un réflexe pour une majorité de chefs d'entreprise ;
- sur la mise en œuvre : l'accès à l'information sur l'existence des aides est jugé difficile, le champ d'application des aides pas toujours clair.

Le MEDEF constate que les dispositifs d'appui financier ne suffisent pas pour inciter les entreprises à créer une structure dédiée au développement international. Il rappelle que pour plusieurs milliers d'entreprises, le chiffre d'affaires réalisé à l'export ne permet pas à lui seul de rentabiliser une telle structure.

Dans ce contexte, le MEDEF propose de faire évoluer le système actuel d'aide à l'export pour en faire un dispositif complet d'accompagnement des PME couvrant l'ensemble des besoins.

Le soutien au développement international des entreprises devrait être conçu comme un dispositif général d'accompagnement:

- en aménageant la fiscalité pour inciter davantage les entreprises à aller à l'export ;
- en développant la couverture des risques ;
- en favorisant l'accès au crédit bancaire ;
- en permettant aux entreprises d'avoir accès plus facilement au conseil pour leur projet d'internationalisation ;
- en baissant le coût du travail pour les premiers postes à l'export ;
- en soutenant la formation continue des dirigeants pour améliorer la pratique des langues et favoriser l'ouverture à l'international.

Dans cette perspective, le rapport du MEDEF propose d'accroître la capacité financière des entreprises qui veulent se développer à l'international :

- en **instaurant un Crédit d'Impôt Export** dans une démarche similaire à celle du Crédit Impôt Recherche ou en exonérant d'impôts sur les sociétés pendant 5 ans la part de chiffre d'affaires réalisée à l'export par les entreprises nouvellement exportatrices. Actuellement, il n'y a pas véritablement d'incitation fiscale à exporter pour les petites et moyennes entreprises. Cette proposition a pour but d'atténuer la pression fiscale sur les premiers résultats retirés d'une activité export et d'améliorer la capacité de financement et d'investissement des entreprises nouvellement exportatrices ;

- en **considérant les dépenses engagées pour le développement international comme des investissements pouvant être amortis**. La plupart des dépenses engagées pour le développement international sont lourdes pour des PME (frais d'études, prospection, formation). Il est proposé de considérer ces dépenses comme des investissements, avec la possibilité de les amortir sur plusieurs années, en fonction de leur nature ;

- en **facilitant la mise en œuvre par les entreprises de l'article 39-A-octies du Code général des impôts concernant les investissements effectués à l'étranger**. Le Code général des impôts permet aux entreprises d'amortir les dépenses engagées pour l'implantation à l'étranger et les investissements effectués (article 39-A-octies). Cependant, cette disposition est en pratique difficile à exploiter par les PME, à la fois par la complexité des demandes d'agrément et par la lourdeur du suivi que cela implique, afin de pouvoir justifier au fisc français la réalité des exercices effectués ;

– en **instaurant pendant 5 ans une franchise de charges sociales sur le premier poste consacré à l’export d’une entreprise**. Des aides régionales existent pour financer en partie le premier poste export d’une entreprise. Cependant, ce dispositif ne répond pas vraiment aux attentes des chefs d’entreprise, qui préféreraient un système de portée plus générale sous forme de franchise de charges sociales.

● **Le dispositif d’appui**

Le rapport du MEDEF constate que le dispositif français d’appui aux exportations est considéré comme l’un des plus développés, au plan quantitatif, par le nombre de représentations à l’étranger et, au plan qualitatif, par la somme d’informations disponibles sur les marchés étrangers.

Il observe que malgré les efforts déployés, ce dispositif reste relativement peu exploité par les PME, pour plusieurs raisons :

– sa **complexité**, pour une majorité de chefs d’entreprise. Le chef d’entreprise a avant tout une approche locale. Son premier réflexe est de s’adresser à la Chambre de commerce et d’industrie (CCI). Il lui faut un certain temps d’apprentissage avant de comprendre que beaucoup d’autres acteurs entrent en ligne de compte, à la fois au plan local (CCI ou CRCI, structures régionales, services déconcentrés de l’Etat), au plan national (CFCE, CFME-ACTIM...) et enfin à l’étranger (PEE, représentations consulaires et régionales, etc...). La multiplicité des interlocuteurs et la difficulté à comprendre leurs attributions respectives sont considérées comme une gêne et une source de perte de temps ;

– **un manque de lisibilité dans les actions de soutien**, dont la cible et les modalités de mise en œuvre ne sont pas toujours très claires. Il n’est pas non plus toujours aisé de savoir quel dispositif s’adresse aux PME ;

– **la lourdeur dans l’exploitation du dispositif de soutien** dès lors qu’il s’agit d’activer les aides, nécessitant d’y consacrer un temps que les PME n’ont pas toujours. Les attentes des entrepreneurs sont cependant connues : avoir un interlocuteur unique qui puisse les orienter efficacement et assurer un suivi de leur demande ; avoir un dispositif lisible.

Le MEDEF estime que pour répondre à ces attentes, la notion de « guichet unique » n’est pas forcément la bonne réponse. Aussi, il préconise plusieurs mesures tendant à adapter et à renforcer les dispositifs d’appui locaux au niveau départemental et régional.

Il propose notamment de **mettre en place un interlocuteur unique, point d’entrée des demandes des entreprises**, capable de les renseigner et de les orienter.

Cet interlocuteur doit être un point d'accès privilégié pour l'entreprise, en mesure :

- de donner à l'entreprise un premier niveau d'information, adapté à son activité ;
- d'orienter l'entreprise vers le centre de compétence apte à traiter sa demande ;
- d'initier le suivi du projet de l'entreprise et l'informer de l'état d'avancement de ses demandes.

Il doit être doté d'un droit d'activation des autres acteurs du dispositif d'appui local, à la fois pour s'assurer de la prise en charge des demandes des entreprises et pour suivre le degré d'avancement des réponses qui leur sont apportées.

A priori, pour les chefs d'entreprise, ce responsable devrait être situé au sein des Chambres de commerce et d'industrie.

Cela implique :

- une professionnalisation accrue sur l'international ;
- une coordination étroite avec les structures régionales, lorsque celles-ci jouent un rôle actif à l'international.

Le MEDEF suggère également de recenser et diffuser les compétences des dispositifs d'appui locaux et la répartition de leur domaine d'action, en différenciant ce qui relève de l'information de ce qui relève des actions d'accompagnement (organisation de manifestations, de déplacements à l'étranger, d'accueil de délégations).

Le rapport estime enfin que l'information relative aux services offerts par les différents acteurs de l'appui local et aux actions engagées pour répondre aux demandes des entreprises doit pouvoir être partagée par l'intermédiaire d'un réseau commun d'information. Dans ce cadre, l'interlocuteur unique devrait être l'animateur de ce réseau. Il propose par ailleurs d'instaurer une « ligne PME » reliant le dispositif d'appui local aux réseaux déployés à l'étranger pour assurer un véritable suivi des projets des entreprises jusque dans les pays cibles.

Votre rapporteur souhaiterait que le Gouvernement étudie ces propositions avec attention, car elles correspondent aux besoins des nombreuses entreprises interrogées.

C. LA MISE EN PLACE DU VOLONTARIAT CIVIL : UN ENJEU IMPORTANT POUR LA PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Forme civile du service national, la coopération en entreprise existe depuis les années 1980. La procédure « CSNE » a permis d'offrir à plus de 35.000 jeunes diplômés une première expérience à l'international. Elle est devenue pour une majorité d'entreprises l'occasion de recruter de jeunes diplômés (plus de 72 % d'intentions de recrutements, plus de 65 % de recrutements directs à l'issue du service, de 80 à 90 % si l'on tient compte des recrutements indirects).

En 1999, 3.022 coopérants ont été affectés, dont 33 jeunes filles (soit 3 fois plus que l'année précédente). Cependant un recul de 18 % par rapport à 1998 a été observé, qui peut s'expliquer par le repli opéré par les entreprises exportatrices, notamment les PME, de certaines zones géographiques, ainsi que par les concentrations industrielles ayant touché de grands groupes utilisateurs. En 1999, la première zone d'affectation est de loin l'Europe avec 54 % des CSNE, suivie de l'Asie en léger recul et de l'Amérique du Nord qui conforte sa position. Viennent ensuite l'Afrique et l'Amérique Latine, en net recul (- 39 %), en raison du blocage des visas par le Brésil durant toute l'année 1999. Au total, 959 entreprises ont utilisé la procédure CSNE. 56 % (537) d'entre elles sont des PME. Parmi celles-ci, 160, ont disposé d'un CSNE à temps partagé. Grâce à une plus grande mobilisation en matière de communication aussi bien vers les entreprises que vers les jeunes, on relevait déjà au 30 août 2000, plus de 20 % d'augmentation d'incorporations pour l'année en cours.

La DREE dispose, par ailleurs, de 260 postes budgétaires de CSN qui sont affectés, soit dans les Postes d'Expansion Economique, soit auprès de Chambres de Commerce Française à l'étranger (pour une quarantaine d'entre eux).

Les CSNE occupent des postes :

- de responsables sectoriels. Les missions qui leurs sont confiées ne se distinguent guère de celles exercées par les autres cadres commerciaux des PEE. Elles évoluent en fonction du poste et du pays d'affectation,

- d'informaticiens, en charge de la formation des agents, de l'assistance technique ainsi que de la mise en place des systèmes de réseaux et messagerie. Ceux-ci bénéficient d'une formation approfondie aux outils bureautiques disponibles dans les PEE.

Il convient en outre de relever que les coopérants constituent également un vivier de futurs contractuels, leur passage dans un PEE permettant ainsi à la DREE de tester leurs capacités.

Après la suppression du service national, les CSNE sont appelés à être remplacés par des volontaires. La DREE bénéficiera d'un accès direct à la base de données du Centre d'Information sur le Volontariat International (CIVI) et continuera donc à assurer elle-même la présélection des dossiers.

La loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontaires civils, promulguée le 15 mars 2000, prévoit qu'« au titre de la coopération internationale, les volontaires civils participent à l'action de la France dans le monde en matière d'action culturelle et d'environnement, de développement technique, scientifique et économique et d'action humanitaire. »

La nouvelle formule, qui sera opérationnelle dès la parution des décrets au Journal Officiel, permet de développer ce concept original au bénéfice du rayonnement économique de la France.

Les entreprises exportatrices, ou déjà implantées à l'étranger, de même que les représentations permanentes de la France trouveront grâce au volontariat international un moyen d'intensifier leur action internationale dans des conditions attractives, et pourront désormais faire appel à un vivier élargi de profils, pour des périodes adaptées à leurs besoins : tous les Français et les Françaises âgés de 18 à 28 ans et sans condition de diplôme, pourront être candidats sur les missions proposées. Celles-ci auront une durée de 6 à 24 mois et pourront être prorogées une fois dans la limite des 24 mois. Les Français nés avant le 1er janvier 1979 ayant satisfait à leurs obligations militaires et les Françaises nées avant le 1er janvier 1983 sont également concernés par ce dispositif, de même que les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne.

Les volontaires en entreprise, placés sous l'autorité du Secrétariat d'Etat au Commerce Extérieur, et les volontaires en Administration (PEE et Chambre de Commerce Française à l'Etranger) pourront être motivés par le bénéfice professionnel d'une véritable expérience hors de nos frontières, d'autant que la loi permet de prendre en compte le temps du volontariat pour la valorisation des acquis professionnels, notamment pour l'ouverture et le calcul des droits à retraite.

Les indemnités mensuelles versées seront exonérées de l'impôt sur le revenu et exclues de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale.

Les décrets, déposés récemment au Conseil d'Etat préciseront les congés, le barème des indemnités, la durée du préavis en cas de cessation anticipée de la mission par le volontaire, etc...

La réussite du volontariat international s'appuie sur la participation de tous les partenaires du commerce extérieur, et sur une importante information auprès des jeunes. Un plan de communication a été proposé par les différents ministères concernés.

Le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le Ministère des Affaires Etrangères et le Secrétariat d'Etat au Commerce Extérieur mettent actuellement en place à cet effet un Centre d'Information du Volontariat International (CIVI).

Le CIVI ouvrira ses portes cet automne. Sa mission sera de promouvoir auprès des jeunes concernés le volontariat international sous toutes ses formes (entreprises, ambassades, enseignants, missions humanitaires.....).

Le CIVI aura également pour objectif de recenser et centraliser les candidatures des jeunes. Les postulants auront la possibilité de déposer leur dossier de candidature via Internet. Ces derniers pourront ainsi être consultés, en temps réel, par les différents services affectataires.

Votre rapporteur pour avis estime que le volontariat international en entreprise devrait rester incitatif dans la mesure où il constituera pour les jeunes un tremplin pour une embauche ultérieure et leur donnera la possibilité d'exercer pendant la période de volontariat de réelles responsabilités.

II. UN BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN LÈGÈRE DIMINUTION

Le budget du commerce extérieur français est réparti dans trois fascicules budgétaires :

– celui des services financiers, qui retrace les crédits mis à la disposition de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) et des services et organismes placés sous sa tutelle ;

– celui des charges communes, qui contient les crédits destinés au financement de garanties et subventions du commerce extérieur ;

– celui des comptes spéciaux du Trésor sur lesquels sont imputés les crédits affectés à des consolidations d'emprunts et à des prêts d'aide publique au développement.

Les crédits affectés aux interventions de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2001 à 3,1 milliards de francs en crédits de paiement, en diminution de 4 % par rapport aux 3,3 milliards de francs figurant dans le budget initial pour 2000. Il est également prévu 2,6 milliards de francs en autorisations de programme, soit une diminution de 32 % par rapport à 2000.

A. LES SERVICES ET ORGANISMES CHARGÉS DE LA PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Les crédits inscrits au budget de l'économie, des finances et de l'industrie pour 2001 destinés aux services et organismes chargés de la promotion du commerce extérieur s'élèvent à 1,3 milliards de francs en crédits de paiement et autorisations de programme, en diminution de 5 % par rapport au budget voté pour 2000.

Cette évolution résulte essentiellement de la non reconduction d'une dotation exceptionnelle pour l'exposition de Hanovre.

1. Les services de l'expansion économique : une administration qui montre l'exemple

Les crédits destinés aux services de la DREE, aux postes d'expansion économique à l'étranger et aux directions régionales du commerce extérieur s'élèvent à 1,08 milliards de francs de crédits de paiement, en progression de 1,4 % par rapport à 2000.

Cette progression recouvre des évolutions contrastées :

- les dépenses de personnel (680,4 millions de francs) augmentent de 0,8 % ;
- les dépenses de fonctionnement (309,5 millions de francs) augmentent de 2,7 % ;
- les dépenses d'investissement immobilier (15 millions de francs en crédits de paiement) restent stables.

Le plan de redéploiement du réseau de l'expansion économique et de réduction des effectifs devrait se poursuivre en 2001 dans le cadre d'un nouveau projet de contrat d'objectifs et de moyens et de la création d'une dotation globale contractuelle (DGC) regroupant tous les crédits de fonctionnement et d'investissement destinés au réseau de l'expansion économique.

Ce contrat a été signé fin janvier 2000 et concerne la période 2000-2002. Il fait suite à trois contrats triennaux qui ont permis de diminuer de 20 % le nombre d'emplois des services extérieurs de la DREE et de réduire les crédits de fonctionnement de 8 % en francs courants grâce à des gains de productivité obtenus par le développement de l'informatique et des méthodes responsabilisant les gestionnaires.

Le nouveau contrat est particulièrement innovant sur deux plans :

– il associe aux missions de la DREE des objectifs et des indicateurs précis de qualité et de performance ; au regard des trois principales missions de la DREE - promotion des échanges extérieurs, négociations commerciales et gestion des outils financiers d'appui à l'internationalisation des entreprises. Le projet fixe quatre grands objectifs : améliorer la collecte et la diffusion de l'information économique, optimiser les outils financiers, renforcer l'expertise et le rôle de la DREE dans les négociations commerciales, accroître l'efficacité de l'ensemble. Dix indicateurs principaux tels que l'augmentation du taux de satisfaction de ses commanditaires, la performance des sites Internet ou la certification ISO 9001 des postes d'expansion économique, permettent de quantifier ces objectifs et de suivre leur réalisation.

– il vise à rompre avec les débats budgétaires traditionnels sur les emplois et le fonctionnement de son réseau en faisant masse des crédits et en les stabilisant par absorption des dérivés. La démarche budgétaire ne concerne que les crédits sur lesquels la DREE a une totale maîtrise, c'est-à-dire ceux de son réseau à l'étranger et des DRCE, et résulte de la constatation suivante : la répartition en loi de finances initiale des crédits par nature et la rigidité des structures d'emplois sont très contraignantes et coûteuses car elles conduisent à un comportement de précaution ; l'expérience des dotations globales dans les postes d'expansion économique a montré que la suppression de cette rigidité était un facteur d'économies en permettant une responsabilisation des chefs de poste et une optimisation des crédits ;

Votre rapporteur pour avis se félicite de la reconduction du contrat d'objectif de la DREE. A travers ce contrat, la DREE montre qu'elle est une des directions pionnières dans la modernisation des méthodes de gestion administratives. Elle constitue à ce titre un exemple à suivre pour les autres administrations.

2. Les organismes de promotion du commerce extérieur

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur pour 2001 s'élève à 262 millions de crédits francs de crédits de paiement, contre 242 millions de francs en 2000, soit une augmentation de 8,3 %.

Depuis la fusion du Centre français des Manifestations à l'étranger (CFME) et de l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM), cette dotation est répartie entre le Centre français du commerce extérieur (CFCE) et l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises, la CFME-ACTIM.

Cette augmentation recouvre des mouvements contrastés :

– les moyens destinés au CFCE augmentent de 2 % passant de 125 à 128 millions de francs ;

– les crédits attribués à la CFME-ACTIM augmentent de 9 % passant de 116,4 millions de francs à 127,4 millions de francs.

● Le montant de la subvention de 128 millions de francs de CFCE se décompose en deux parties :

– la première d'un montant de 120 millions de francs correspond à la dotation accordée en 1999 amputée de 8 millions de francs de mesure non reconductible.

– la deuxième d'un montant de 8 millions de francs est destinée à financer des investissements informatiques au sein de l'établissement.

Votre rapporteur constate que le CFCE a entrepris depuis quelques années une réforme courageuse visant à réduire ses coûts de fonctionnement. Ces efforts se sont traduits par une réduction de 30 % des effectifs et un accroissement des ressources propres du CFCE de près de 25 %. On ne peut que se féliciter des efforts entrepris pour mieux assurer l'efficacité de la dépense publique. Il convient cependant de s'interroger sur les conséquences de la diminution des subventions de l'Etat et de leur remplacement par des ressources propres du CFCE. Celles-ci représentent 52 % des dépenses de l'organisme en 1999 contre 36 % en 1996. L'augmentation de l'activité commerciale du CFCE et de ses marges a nécessairement pour contrepartie une augmentation du prix de ses prestations. Si le recours à des services payants peut être un facteur de qualité des prestations et de sélection des demandes, il ne faut pas oublier que le CFCE a jusqu'à présent une mission de service public qui lui impose de rester accessible à toutes les entreprises.

● La dotation du CFCE-ACTIM inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001 est en revanche en hausse de 11 millions de francs pour permettre de maintenir l'activité de l'organisme à son niveau actuel :

Le budget de l'organisme a depuis de nombreuses années bénéficié de ressources importantes issues de la procédure des C.S.N.E. (les revenus issus de la procédure représentaient près de 50 % des ressources propres de l'organisme ; en 1998, ils se sont élevés à 40 millions de francs). Le passage au volontariat international et les incertitudes qui pèsent sur le développement de cette nouvelle procédure constituent un tournant dans l'activité de l'organisme, qu'il convient de compenser. La baisse du nombre de CSNE qui

est passé de 3.690 en 1998 à 3.019 en 1999 a entraîné une diminution des recettes nettes de l'organisme de près de 10 millions de francs, dont 5 millions de francs ont déjà été compensés dans le cadre du collectif budgétaire de fin 1999. Un accroissement de 5 millions de francs de la dotation permet de consolider la perte certaine de recettes des CSNE ;

Par ailleurs, le coût d'accès aux sessions collectives organisées dans les salons-expositions est souvent considéré comme trop élevé et devant être abaissé. Le taux d'aide, calculé sur la base des dépenses opérationnelles, s'établit pour les dernières années en moyenne à 33,5 %. Pour que le taux d'aide soit significatif pour les PME et ait un véritable impact, il faut le passer au-delà de la barre des 50 %, ce qui représente un coût supplémentaire de 6 millions de francs.

- Il convient enfin de noter que, parmi les crédits destinés aux organismes d'appui ou commerce extérieur, 6 millions de francs seront consacrés à la création du Centre d'Information du Volontariat International (CIVI).

Dans le cadre de la fin de la procédure des coopérants du service national et de son remplacement par le volontariat, le CFME ACTIM reste chargé de la gestion des futurs volontaires en entreprise mais assure désormais la promotion et l'information sur l'ensemble du dispositif de volontariat international (y compris au sein des services de l'Etat à l'étranger - Postes d'Expansion et Ambassades) auprès des jeunes, des écoles et des entreprises. Pour ce faire, une structure ad hoc dénommée « CIVI » a été créée. Le CIVI est donc destiné à remplacer le BCSN (Bureau Commun du Service National) et aura pour rôle d'informer les jeunes, de promouvoir le volontariat international, d'enregistrer les candidatures, d'accuser réception de ces demandes et enfin d'établir et fournir des statistiques aux différents services affectataires.

B. LES MÉCANISMES D'AIDE OU DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS

Les dotations des procédures d'aide à l'exportation s'élèvent pour 2001, à 1,815 milliards de francs de crédits de paiement, contre 1,878 milliards de francs en 2000, soit une diminution de 0,03 % et à 1,6 milliards de francs en autorisations de programme, contre 2,9 milliards de francs en 2000 soit une baisse de 20 %.

Cette diminution résulte essentiellement de l'évolution des crédits affectés aux dispositifs de soutien prêts du Trésor.

1. Le soutien au commerce courant

EVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AU COMMERCE COURANT

(en millions de francs en crédits de paiement)

En millions de francs	LFI 2000	PLF 2001	Variations en %
Assurance prospection	290	175	- 40 %
Contrat de plan	43,5	42	- 3 %
FASEP	300	100	- 67 %

Source : DREE

a) *L'assurance prospection-foires*

L'assurance prospection est un appui financier adapté aux besoins des PME françaises qui souhaitent se développer sur les marchés extérieurs. Elle permet d'assurer les risques de leur prospection à l'étranger. Trois produits sont proposés :

L'assurance prospection normale (APN). Elle peut bénéficier aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires global inférieur à 3 milliards de francs (460 millions d'euros) et a pour objet d'accompagner le programme de prospection commerciale d'une entreprise sur une ou plusieurs zones ciblées.

L'assurance prospection simplifiée (APS). Elle est réservée aux entreprises dont le chiffre d'affaires global ne dépasse pas 300 millions de francs. Le budget global garanti ne peut dépasser 3 millions de francs.

L'assurance foire (AF). Elle couvre la participation à des manifestations situées essentiellement en dehors de l'Union européenne.

L'exportation et l'implantation à l'étranger sont aujourd'hui une nécessité pour le développement d'une entreprise, la démarche exigeant des fonds propres importants. L'objectif de la procédure est de donner aux PME disposant de produits compétitifs les chances de voir aboutir leurs projets. Privilégié depuis les années 50, ce dispositif a soutenu près de 20.000 entreprises au cours des dix dernières années.

Les petites entreprises constituent la forte majorité des bénéficiaires des contrats : 90 % des contrats ont été délivrés à des PME réalisant moins de 100 millions de francs de chiffre d'affaires. Cet aspect est particulièrement net pour l'assurance prospection

simplifiée et plus encore pour l'assurance foire pour laquelle la moitié des entreprises ont un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions de francs.

Le dispositif comporte un aspect pédagogique, l'entreprise devant au préalable conduire une réflexion sur sa stratégie commerciale et justifier les choix qu'elle considère les plus appropriés pour assurer le succès commercial de son action.

Au niveau du « ciblage » géographique du dispositif, on observe les faits suivants :

– pour l'assurance-foire : l'Asie représente près de 20 % des contrats, malgré un recul par rapport à 1998. L'Afrique, en forte progression (17 % contre 6 % en 1998), occupe une part égale à celle des Etats-Unis.

– pour l'assurance prospection simplifiée : la montée en puissance du continent américain. Cinq pays figurent désormais parmi les dix premiers les plus demandés : les Etats-Unis, le Canada, le Brésil, l'Argentine et le Chili.

EVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS A L'ASSURANCE PROSPECTION

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de demandes	2 266	2 598	2 472	2 313	2 841	2 263	-		
Nombre de contrats	1 452	1 775	1 775	1 728	2 081	1 780	-		
Crédit évaluatif	340	400	400	415	400	400	265	290	175
Résultat comptable	352	314	314	345	243	258	218	150	

Source : DREE

Le coût de la procédure résulte du solde des indemnités versées d'une part et des reversements et primes d'autre part. A ce solde technique vient s'ajouter le coût de gestion par la Coface.

La réduction de la dotation budgétaire et du résultat comptable en 1999 est liée à un certain recul de la procédure :

– les demandes des entreprises désirant bénéficier des procédures ont enregistré une baisse sensible : 1.985 par rapport à 2.263 en 1998, 2.841 en 1997 et 2.313 en 1996. Le nombre de contrats signés a également diminué : 1.486 contre 1.750 en 1998, 2.081 en

1997 et 1.728 en 1996. L'encours actuel du portefeuille pour les trois procédures confondues est inférieur à 6.000 contrats (6.300 en 1998).

– les budgets moyens de prospection accordés par entreprise demeurent par ailleurs relativement modestes, de l'ordre de 870.000 francs en APN, de 440.000 francs en APS et de moins de 100.000 francs en AF.

– les engagements de l'Etat de ce fait se réduisent : 735 millions de francs contre 865 millions de francs en 1998, 973 millions de francs en 1997, 1 milliard de francs en 1996 et 1,045 milliards de francs en 1995.

Pour 2001, les crédits affectés à l'assurance prospection s'élèvent à 175 millions de francs, contre 290 millions de francs en 2000, soit une diminution de 40 % des crédits.

Votre rapporteur estime que l'assurance-prospection est un des principaux instruments de soutien au développement international des PME.

L'efficacité de ce dispositif n'est plus à prouver. Le rapport entre les exportations induites par les procédures d'assurance prospection et leur coût budgétaire sur les cinq dernières années, est de près de 50 francs d'exportations nouvelles pour un franc de coût public. L'effet de levier sur les exportations est donc considérable.

Votre rapporteur s'inquiète cependant de la diminution du nombre des contrats depuis 1995. Le ralentissement de la procédure résulte, certes, de motifs conjoncturels. La demande intérieure plus vigoureuse encourage, sans doute, un certain repli sur le marché national. Néanmoins, la baisse enregistrée tend à démontrer que les PME se détournent d'un mécanisme qui ne leur donne pas entièrement satisfaction. Il convient en conséquence d'engager une réflexion sur les moyens d'adapter ces procédures aux besoins des entreprises, en particulier des besoins spécifiques des très petites entreprises et des entreprises innovantes.

Les pouvoirs publics ont engagé, à l'été 1999, une réflexion sur l'évolution du dispositif en vue de l'amélioration du service rendu aux entreprises. La simplification de la procédure en serait l'un des axes majeurs, sur la base notamment :

– d'un contrat unique regroupant les trois produits (APN, APS et AF), permettant ainsi aux PME de réaliser les différents types de prospection au sein d'une même garantie ;

– de l'utilisation des moyens de communication les plus efficaces et d'un allègement des formalités devant conduire à une réduction des délais de traitement des demandes.

La mise en place d'un contrat unique regroupant les trois produits permettra aux PME de réaliser tout type de prospection au sein d'une même garantie. Actuellement, l'entreprise doit contracter trois polices différentes selon l'action envisagée ; une assurance foire pour la participation à des manifestations, une assurance prospection simplifiée pour une prospection tous pays, une assurance prospection normale pour une zone ciblée. Ce produit unique est plus lisible pour les entreprises et d'un suivi plus aisé pour l'administration.

L'allégement des formalités (pièces demandées en nombre réduit, dossier partiellement rempli par la COFACE lors d'un entretien avec l'entreprise) et de l'instruction, ainsi que l'utilisation des moyens de communication les plus efficaces, dont Internet, rend possible l'octroi plus rapide de la garantie pour la majorité des contrats. Ainsi, pour les budgets de montant modéré (inférieurs à 100.000 euros par an), l'entreprise sera fixée sur le montant et les conditions de la garantie dans les dix jours.

Cette nouvelle procédure est ouverte à toute entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150 millions d'euros, indépendamment de son actionnariat et de son ancienneté.

En matière de trésorerie, la mise en place d'un mécanisme d'avance permettra la mise à disposition de fonds dès le début de la prospection aux petites entreprises qui le souhaitent (moyennant un taux de prime légèrement supérieur), leur évitant la lourdeur (et le refus éventuel) d'une démarche parallèle auprès d'une banque. La mesure vise les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1,5 million d'euros, les plus sensibles aux efforts à la prospection. Ce soutien dès signature du contrat représente le moitié de l'indemnité qui leur aurait été versée après un an. Les start up, soumises jusqu'ici à un dispositif plus restrictif, bénéficieront du régime de droit commun.

Votre rapporteur engage le Gouvernement à mettre en œuvre cette réforme des assurances-prospection au plus vite et, éventuellement, à revoir les conditions de leur diffusion auprès des PME. Il convient, en particulier, d'encourager la COFACE à mobiliser ses services sur la diffusion de ses assurances qu'elle gère pour le compte de l'Etat.

b) Les aides des contrats de plan Etat-Région

Les aides des contrats de Plan Etat-Région (CPER) s'adressent aux PME disposant de produits compétitifs, peu ou pas exportatrices et ayant besoin d'un soutien public pour développer leurs exportations. En 1998, 76 % des entreprises bénéficiaires de

ce dispositif avaient ainsi moins de cinquante millions de francs de chiffre d'affaires et employaient moins de 50 salariés.

Trois catégories d'aides, d'un montant modeste, de 50 à 60.000 francs en moyenne, ont pour objectif d'amorcer le développement international d'une entreprise :

– l'aide au conseil, qui permet la réalisation, par des consultants, de « plans-export » et d'études de marchés ;

– l'aide à la participation à des foires et salons, essentiellement européens ;

– l'aide aux investissements immatériels, qui participe au financement de traductions de documentation en langue étrangère, de dépôt de brevets et de formation.

Deux autres catégories d'aides plus conséquentes, de 100.000 à 200.000 francs, ont pour but d'accompagner le développement international des entreprises :

– l'aide à l'importation, qui prend en charge pendant un an une partie des frais de fonctionnement d'un bureau de représentation ou d'une filiale à l'étranger ;

– l'aide au recrutement de personnel chargé des exportations, qui prend en charge une partie du coût du salarié pendant sa première année d'activité.

Pour le XIIe plan (2000-2006), la part « Etat » du volet commerce extérieur qui était de 238,6 millions de francs pour le plan précédent progresse fortement (+75 %) pour atteindre 417 millions de francs tandis que la part régionale contractualisée s'élève à 540 millions de francs, soit un total de près d'un milliard de francs.

Pour 2001, le montant des crédits de paiement affectés au volet commerce extérieur des contrats de plan Etat-Région s'élève à 42 millions de francs, contre 43,25 millions, soit une diminution de 3 % par rapport à 2000.

Il convient toutefois d'observer que les autorisations de programme s'élèvent à 62 millions de francs soit une augmentation de 38 % par rapport à l'année dernière.

Votre rapporteur pour avis espère que les trop fréquentes annulations des crédits sur ces lignes budgétaires ne viendront pas réduire les bénéfices de cette augmentation.

c) Le Fonds d'aide aux études et au secteur privé (FASEP)

Créé en septembre 1996, en succession du Fonds Ingénierie et du Fonds Pays de l'Est, le FASEP a été étendu en 1999 à de nouvelles missions :

– le volet existant, le FASEP-Etudes, a pour but de promouvoir l'expertise française en amont de projets d'exportation ou d'investissements internationaux d'entreprises françaises ;

– le nouveau volet « secteur privé », le FASEP-Garantie, est destiné à soutenir les PME françaises dans leur implantation sur les marchés étrangers.

● Le FASEP-Etudes s'est substitué au Fonds Ingénierie et au Fonds Pays de l'Est. Les pays concernés sont principalement les pays émergents et les pays en transition.

Il s'inscrit dans la politique française d'aide publique au développement. Il a vocation à financer :

– des études en amont de projets ;

– des prestations d'assistance technique ;

– des actions de coopération institutionnelle à finalité économique ou financière.

Le FASEP-Etudes finance des prestations de services destinées à des bénéficiaires étrangers et réalisées par des entreprises ou des consultants français. Tous les secteurs, sauf le militaire, sont éligibles.

Les pays concernés sont :

– les pays en développement, en particulier les pays émergents, à l'exception des pays de la Zone de solidarité prioritaire (sont exclus : zone Afrique Caraïbes Pacifique, Liban, Territoires Palestiniens, Laos, Cambodge, Cuba) ;

– les pays en transition (PECO et CEI).

Les principaux critères d'appréciation des opérations, en particulier pour les études de faisabilité, sont :

– les perspectives de réalisation des projets impliquant le savoir-faire et/ou la technologie française, ainsi que la possibilité de mobiliser des financements privés ou multilatéraux pour la réalisation de ces projets ;

– la demande des autorités locales et l'impact des opérations au regard du développement économique des pays bénéficiaires.

Pour 2001, le montant des crédits de paiement affectés au FASEP-Etudes s'élève à 100 millions de francs en 2000, soit une diminution de 67 %. En autorisation de programme, aucune dotation n'est prévue. Cette situation s'explique par une réduction des

engagements conduisant à un report de plus de 625 millions de francs d'autorisation de programme en 2000 qui devrait permettre de satisfaire les besoins en 2001.

● Le FASEP-Garantie a été créé, quant à lui, afin de faciliter la création ou le développement à l'étranger de filiales de petites et moyennes entreprises françaises dans les pays émergents.

Le FASEP-Garantie était doté en 1999 de 300 millions de francs en crédits de paiement dont la gestion a été déléguée à un groupement de gestionnaire. Il n'est prévu aucun crédit cette année. Les organismes gestionnaires ont, en effet, la responsabilité financière de réabonder le fonds si l'indemnisation des sinistres venait à s'épuiser.

Votre rapporteur se félicite de la mise en place du FASEP. Il observe cependant que cet instrument, qui est destiné à remplacer le CODEX, ne couvre pas, contrairement à ce dernier, les pays de l'OCDE avec lesquels nous entretenons la majorité de nos échanges commerciaux.

2. L'aide aux grands contrats

a) L'assurance crédit gérée par la Coface

Les crédits évolutifs inscrits pour 2001 au titre de l'assurance crédit s'élèvent à 6 milliards contre 8 milliards de francs en 2000 soit une diminution de 25 %.

b) Les procédures de soutien à l'exportation gérées par Natexis Banque

Cette procédure permet aux exportateurs et aux banques françaises de proposer à leurs clients des crédits à taux fixe. Le coût de la différence entre ce taux et le taux du marché est ainsi pris en charge par le budget du commerce extérieur au titre des charges communes.

Les crédits prévus pour cette procédure pour 2001 s'élèvent à 15 millions de francs contre 17 millions de francs en 2000 soit une diminution de 44 %.

Par ailleurs, la dotation prévue pour la rémunération de Natexis Banque pour la gestion des prêts et de l'Agence Française de développement s'élève à 11 millions de francs pour 2001 comme 2000.

c) Les bonifications d'intérêt

Le chapitre 47-97 article 30 « participation de l'Etat au service d'emprunt à caractère économique », qui rassemble un grand nombre de procédures de soutien aux grands contrats s'élèvent pour 2001 à 400 millions de francs. Aucune dotation n'est prévue pour cette procédure en raison d'une trésorerie disponible suffisante pour faire face aux dépenses prévisionnelles.

C. LE RECENTRAGE DES PROTOCOLES FINANCIERS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION

La réforme du dispositif d'aide au développement de coopération opérée en 1999 par le Premier ministre a conduit à un recentrage des interventions publiques.

Les aides au développement sont désormais réparties en deux zones :

– une zone de solidarité prioritaire regroupant des anciens pays de « champ de coopération » et certains des pays les moins développés. Les interventions dans cette zone relèveront uniquement d'une logique d'aide au développement. Elles seront définies par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement et gérées par l'Agence française de développement ;

– une zone de partenariat, dans laquelle les enjeux sont principalement commerciaux. Cette zone sera le champ d'intervention privilégié des procédures du ministère des finances qui gère ces protocoles au sein de la « réserve pays émergents » (RPE).

Dans le cadre de cette réforme, les programmations a priori par pays seront remplacées par des interventions au cas par cas en fonction des projets.

La liste des pays émergents dans lesquels des projets peuvent bénéficier de l'aide est définie par arrêté du Ministère de l'économie et des Finances.

Pour 2001, 14 pays ont été éligibles : la Chine, l'Inde, les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande, l'Egypte, la Turquie, la Colombie, le Brésil, le Kazakhstan, le Vietnam, la Tunisie, le Maroc et l'Afrique du Sud.

Le but principal de la « réserve pays émergents » est de soutenir les exportations françaises, l'impact sur le développement demeurant important, mais ne justifiant pas, à lui seul, la mise en place d'un financement.

Ce recentrage des protocoles se traduit financièrement par une diminution importante des crédits qui y sont affectés. La dotation en autorisations de programme des prêts aux Etats étrangers, imputée sur le compte spécial du Trésor n° 903-07, s'élève pour 2001 à 1 milliard de francs d'autorisations de programme, contre 1,4 milliards de francs en 2000, soit une diminution de 6,4 %. En crédit de paiement, les dotations prévues pour 2001 s'élève à 1,2 milliards de francs contre 800 millions de francs en 2000.

*

* *

Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, la Commission des Affaires économiques s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits inscrits en faveur du commerce extérieur dans le projet de loi de finances pour 2001.