

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME IX

COMMERCE EXTÉRIEUR

Par M. Marcel DAUNAY,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debaveluere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fuset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n°24) et 2950 (tome X).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 9) (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE CARACTÈRE RELATIVEMENT SPECTACULAIRE DU REDRESSEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS NE DOIT PAS CACHER SA GRANDE FRAGILITÉ	7
A. UN REDRESSEMENT NOTABLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR	7
1. Le bilan de l'année 1991	7
2. Les perspectives pour 1992	10
B. UNE AMÉLIORATION CEPENDANT FRAGILE	12
1. L'atonie de la conjoncture économique des clients de la France	12
2. La compétitivité française : des perspectives inquiétantes ..	12
3. Les conséquences négatives de la dévaluation de certaines monnaies européennes en septembre 1992	13
4. Les conséquences possibles, voire probables, de la réforme de la PAC et des négociations du GATT	14
II. LE POINT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS DU GATT	17
A. LE PROJET D'ACCORD FINAL PROPOSÉ EN DÉCEMBRE 1991 N'OFFRE PAS LA BASE D'UN ACCORD ÉQUILIBRÉ	17
B. LA FRANCE NE DOIT PAS ÊTRE SACRIFIÉE SUR L'AUTEL DU GATT	20
1. Il faut dénoncer l'immobilisme américain qui a fait suite à l'adoption de la réforme de la PAC	20
2. Il ne faudrait pas conclure un accord à n'importe quel prix et sous la menace!	22

	<u>Pages</u>
III. LES AXES PRINCIPAUX DE LA POLITIQUE ET DU BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR	25
A. LES SERVICES ET ORGANISMES CHARGÉS DE LA PROMOTION DU COMMERCE EXTÉRIEUR	25
1. Le service de l'expansion économique à l'étranger	25
2. Les crédits d'intervention	25
B. LES MÉCANISMES D'AIDE OU DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS	26
1. Le soutien au commerce courant	26
2. Le soutien aux grands contrats : la sous-évaluation croissante du coût de l'assurance-crédit	27
CONCLUSION	28

Mesdames, Messieurs,

Alors que l'O.C.D.E. vient de réviser à la baisse ses prévisions de croissance économique -cette dernière pouvant n'atteindre que 1,5 % en 1992 et 2,1 % en 1993-, il ne faudrait pas se réjouir à l'excès de la sensible amélioration des résultats du commerce extérieur français en 1991 et 1992. En effet, tout laisse à penser que ceux-ci sont extrêmement fragiles et que l'embellie pourrait toucher à sa fin aussi vite qu'elle est apparue.

Dans ce contexte, la France devra continuer à faire valoir ses positions dans les difficiles négociations du GATT et veiller à ce que l'Europe ne se satisfasse pas d'un accord par trop déséquilibré, obtenu sous la pression de la menace par les Etats-Unis.

Enfin, dans une conjoncture économique internationale déprimée, il n'apparaît pas raisonnable de sous-évaluer -comme c'est le cas dans le projet de budget pour 1993- les crédits dont la France aura besoin pour faire face aux défaillances de ses clients, au titre de l'assurance-crédit.

I. LE CARACTÈRE RELATIVEMENT SPECTACULAIRE DU REDRESSEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS NE DOIT PAS CACHER SA GRANDE FRAGILITÉ

A. UN REDRESSEMENT NOTABLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

1. Le bilan de l'année 1991

Le commerce extérieur de la France s'est redressé en 1991, ceci en dépit du ralentissement de la croissance mondiale. En effet, les espoirs d'une reprise ont été de nouveau déçus et, pour la troisième année consécutive, la croissance des pays de l'O.C.D.E. s'est ralentie (+ 1 % seulement, après + 2,6 % en 1990 et + 3,2 % en 1989). Le ralentissement de l'activité en Allemagne et au Japon s'est affirmé au moment même où les Etats-Unis et la Grande-Bretagne continuaient à s'enfoncer dans la récession.

Hors O.C.D.E., si l'Asie a enregistré les taux de croissance les plus élevés du monde, les pays du Moyen-Orient ont, quant à eux, subi le contre-coup de la guerre du Golfe et les pays d'Europe centrale et orientale, comme les états de l'ex-U.R.S.S., ont subi une dure récession. Parallèlement, le commerce extérieur mondial n'a progressé que de 1,5 % en valeur en 1991 (contre + 7,5 % en 1990), soit la croissance la plus faible que l'on ait enregistrée depuis 1985. Ce ralentissement en valeur a été accentué par la baisse des prix du commerce mondial, liée au recul des prix des matières premières.

Dans ce contexte, les échanges extérieurs de la France se sont soldés par un déficit FAB/FAB, en réduction de près de 20 milliards de francs en 1991 (à - 30,2 milliards de francs, contre - 49,6 % en 1990).

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, ce bon résultat est dû avant tout à la forte contraction du déficit industriel civil ramené à 48,6 milliards de francs en termes CAF/FAB en 1991, cependant que l'excédent du secteur agro-alimentaire est en recul -tout en restant à un niveau élevé (44,4 milliards de francs)- et que la facture énergétique se dégrade légèrement (- 94,1 milliards de francs).

ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE PAR SECTEUR

(CAF/FAB en milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991	VARIATION 1991/1990
Produits agro-alimentaires	+ 29,9	+ 39,2	+ 48,1	+ 51,1	+ 44,4	- 6,6
Produits énergétiques	- 82,1	- 66,6	- 83,3	- 93,0	- 94,8	- 1,1
Produits industriels (1)	- 10,4	- 42,3	- 55,8	- 57,8	- 34,3	+ 23,5
Divers	+ 2,4	+ 3,9	+ 4,8	+ 3,1	+ 2,6	- 0,5
TOTAL CAF/FAB	- 60,2	- 65,8	- 86,4	- 96,4	- 81,2	-
TOTAL FAB/FAB	- 31,6	- 32,8	- 43,9	- 49,6	- 30,2	+ 19,4

Source : Ministère de l'économie et des finances.

(1) Y compris matériel militaire : + 28,3 milliards de francs en 1990, + 14,8 milliards en 1991 (soit - 47,7 %).

● Seul le solde industriel s'améliore

Le dynamisme de nos exportations et le ralentissement de nos importations ont permis la réduction de notre déficit industriel civil à 37,1 milliards de francs, interrompant ainsi la dégradation continue enregistrée depuis le point haut de 1984 (perte de 150 milliards de francs entre 1985 et 1990).

La progression de nos exportations de produits industriels en 1991 (+ 5,8 %) est, en effet, supérieure à celle observée en 1990 (+ 4,2 %), tandis que nos importations ont crû à un rythme beaucoup plus lent (+ 1,6 % en 1991, contre + 4,1 % en 1990).

La diminution de la demande intérieure française en 1991 explique largement ce ralentissement, alors que la demande extérieure adressée à la France est restée soutenue (+ 6,2 % en moyenne annuelle), grâce au dynamisme allemand.

Cette amélioration s'est fait sentir dans tous les secteurs - sauf dans celui des biens de consommation- les biens d'équipement professionnels ayant notamment bénéficié de la progression des ventes d'Airbus (136 appareils vendus, pour 37,6 milliards de francs).

Il faut noter le net repli des exportations de matériel militaire (- 47 %).

● Conformément aux inquiétudes de votre rapporteur, qui tire la sonnette d'alarme depuis plusieurs années, l'excédent agro-alimentaire a connu un net recul. Il est ainsi passé de 51,1 milliards de francs en 1990 à 44,4 milliards de francs en 1991, soit une baisse de 13 %.

Cette contre-performance est due au recul de 3 % des exportations de produits bruts, et tout particulièrement de céréales (- 13,5 %), en raison de la baisse des quantités vendues et de la chute des cours (blé-orge). L'excédent céréalier a ainsi perdu 4,7 milliards (sur les 6,7 milliards de francs de recul de l'excédent agro-alimentaire global).

Cette évolution défavorable résulte également du dynamisme des importations (+ 7 %), tant de produits bruts que de produits des industries agro-alimentaires, alors qu'elles avaient reculé en valeur en 1990.

Il faut noter que la C.E.E. absorbe désormais 73 % de nos exportations agro-alimentaires.

● La facture énergétique s'est légèrement dégradée, en dépit de la baisse des cours du pétrole brut. A 94,1 milliards de francs, le solde énergétique s'est ainsi légèrement creusé par rapport à son niveau de 1990 (- 93 milliards de francs).

Cette évolution résulte essentiellement de la forte croissance de la valeur des importations de gaz naturel (+ 26 %).

● S'agissant de la ventilation géographique de nos échanges, il faut souligner que si la balance commerciale avec la C.E.E. s'est redressée, le déficit avec le reste du monde s'est, en revanche, creusé.

En effet, le déficit avec la C.E.E. est passé de 39,1 milliards de francs en 1990 à 3,9 milliards de francs en 1991. Cette amélioration est largement liée à la réduction de notre déficit bilatéral avec l'Allemagne (qui est revenu à 10,3 milliards de francs, contre 41,3 milliards de francs en 1990). L'Espagne, quant à elle, est devenu notre premier excédent en 1991.

En revanche, le déficit avec les Etats-Unis s'est fortement dégradé (passant de 33,7 milliards de francs en 1990 à 41,9 milliards de francs en 1991), ceux-ci devenant notre premier déficit bilatéral. Cette performance désastreuse résulte, notamment, de la faiblesse de la conjoncture américaine et du bas niveau du dollar (à 5,65 francs en moyenne sur l'année).

Le dynamisme de nos exportations de produits industriels semble traduire certains gains de compétitivité réalisés par la France en 1991 (+ 4,6 % selon l'INSEE) qui lui permettent de gagner des parts de marché dans les pays de l'O.C.D.E. (7,1 %), notamment dans la C.E.E. (9,9 %).

2. Les perspectives pour 1992

Les tendances observées en 1991 se sont confirmées au cours du premier trimestre 1992, mais il semble que les courants d'échanges marquent un léger infléchissement depuis cette date, avec une stabilisation -à un niveau élevé- des exportations et une baisse des importations.

Dans ce contexte, nos échanges sont devenus excédentaires, avec un solde positif de 23,1 milliards de francs sur les neuf premiers mois de l'année, contre un déficit de 32,1 milliards de francs pour la même période 1991, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

SOLDE COMMERCIAL SUR LES NEUF PREMIERS MOIS DE 1992

(en milliards de francs)

	9 mois de 1991	9 mois de 1992	Variation
Produits agro-alimentaires	+ 32,4	+ 40,7	+ 8,3
Produits énergétiques	- 71,0	- 61,6	+ 9,4
Produits industriels	- 32,4	+ 5,7	+ 38,0
- civils	- 46,0	- 6,0	+ 40
- militaires	+ 11,6	+ 9,8	- 1,8
- divers	- 2,0	+ 1,9	- 0,1
Total :			
CAF/FAB	- 71,0	- 15,2	+ 55,8
Total :			
FAB/FAB	- 32,1	+ 23,1	

Cette amélioration semble concerner tous les postes, à l'exception des matériels militaires :

- fait notable, le solde industriel est redevenu excédentaire, la plupart des secteurs industriels réalisant de bonnes performances à l'exportation, à l'exception toutefois du secteur des biens intermédiaires ;

- grâce notamment aux exportations de nos industries agro-alimentaires, l'excédent agro-alimentaire semble se redresser ;

- enfin, la facture énergétique s'est réduite.

B. UNE AMÉLIORATION CEPENDANT FRAGILE

Votre rapporteur estime qu'il faut avoir clairement conscience de la fragilité des bases sur lesquelles reposent les progrès réalisés dans le domaine des échanges extérieurs, progrès qui pourraient s'évanouir aussi vite qu'ils sont apparus.

1. L'atonie de la conjoncture économique des clients de la France

La France a, jusqu'à présent, bénéficié d'un décalage de conjoncture, avec ses voisins européens notamment. C'est ainsi que l'Allemagne, en 1991, puis l'Espagne et le Royaume-Uni cette année, ont largement tiré nos exportations, nous permettant de dégager un excédent avec la C.E.E.

Toutefois, outre que notre déficit avec l'Allemagne a toutes les chances de voir sa dégradation se poursuivre -dans le difficile contexte économique actuel et à venir outre-Rhin- , le Royaume-Uni continue à s'enfoncer dans la récession et le climat économique euphorique de l'Espagne commence à se dégrader.

Enfin, la reprise mondiale se fait toujours attendre et les «*frémissements*», dont les experts qualifient périodiquement l'économie américaine, en restent malheureusement à ce stade.

La conjoncture mondiale inspire donc rien moins qu'à l'optimisme.

2. La compétitivité française : des perspectives inquiétantes

Dans ce contexte, comment ne pas s'inquiéter des conséquences qu'aura, à moyen terme, la chute de l'investissement français ?

La forte baisse des investissements productifs (- 9 % pour les investissements industriels, en 1991), a expliqué certes très largement la diminution de nos importations, mais elle risque

d'obérer gravement la compétitivité à venir de la France. Dans le même temps, l'Allemagne investit considérablement ce qui, à l'inverse, pèse à l'heure actuelle sur ses échanges, mais lui permettra rapidement de développer ses parts de marché.

En outre, la croissance française connaissant une forte élasticité aux importations, on sait que toute reprise se traduira immédiatement par une nouvelle progression de nos achats à l'étranger.

Il faut donc relativiser la bonne tenue de nos résultats extérieurs, qui repose largement sur l'atonie de notre demande intérieure (tant l'investissement que la consommation des ménages).

3. Les conséquences négatives de la dévaluation de certaines monnaies européennes en septembre 1992

Entre le début de l'année 1987 -date de la dernière modification des parités au sein du système monétaire européen- et la mi-septembre 1992, les pays les plus inflationnistes ont enregistré de fortes pertes de compétitivité par rapport aux pays les plus « vertueux », de l'ordre de 15 % pour la Grande-Bretagne et l'Italie et de 30 % pour l'Espagne.

Si un dénouement définitif n'a pas été trouvé à la crise du S.M.E., un réaménagement des parités est cependant intervenu à la mi-septembre 1992, avec une dépréciation de 13 % de la livre, de 11 % de la lire et de la peseta et de 6 % de l'escudo, par rapport aux autres monnaies du S.M.E.

Dans ce contexte, l'étude réalisée récemment par le Bureau d'information et de prévision économique (BIPE) sur l'effet d'une dévaluation de 10 % (par rapport à leur cours moyen) de la lire, la livre sterling et la peseta sur le commerce extérieur de l'industrie française présente un intérêt certain.

Le BIPE précise qu'à court terme, toute dévaluation de ces devises nuit à la compétitivité-prix des exportateurs français et rend plus attractives les importations libellées dans ces devises.

Nos exportations pourraient ainsi chuter de 2 %. La dégradation du solde extérieur en produits manufacturés serait limitée à 4 ou 5 milliards de francs, mais l'effet en année pleine pourrait atteindre près de 18 milliards de francs. Les branches industrielles les plus touchées seraient les matériels électriques et

électroniques professionnels, les produits non ferreux, la chimie et l'automobile.

Ces effets seraient cependant de courte durée, car l'avantage acquis par ces pays serait rapidement réduit à néant par l'inflation importée induite par la dévaluation.

Il faut rappeler qu'en l'absence d'accélération de la demande mondiale en 1992, la poursuite de l'amélioration du commerce extérieur de la France repose assez largement sur les gains de parts de marché qui entraînent la hausse de notre compétitivité-prix.

Ainsi, cette compétitivité-prix risque d'être rongée partiellement par l'impact négatif de la dévaluation de la monnaie de certains de nos partenaires européens.

4. Les conséquences possibles, voire probables, de la réforme de la PAC et des négociations du GATT

• **La réforme de la politique agricole commune, adoptée en mai 1992, devrait affecter différemment les trois secteurs qu'elle a touché : grandes cultures (céréales), viande bovine et produits laitiers.**

En ce qui concerne les produits laitiers, la réduction conditionnelle des quotas laitiers (4 %) en fonction de l'évolution future de la consommation dans la C.E.E. ne devrait pas avoir de conséquence sur les exportations de produits laitiers de la France.

Pour la viande bovine et les grandes cultures, les effets sur les exportations françaises sont plus complexes, car ils sont de deux ordres.

La baisse des prix intérieurs (de 15 % pour la viande bovine et de 29 % pour les céréales) se traduira mécaniquement par une baisse équivalente des recettes perçues en termes de balance commerciale sur les ventes internes à la C.E.E. Mais, cet effet devrait être compensé par l'augmentation des retours budgétaires de la France, conséquence des aides directes mises en place. Par ailleurs, la France devrait payer moins cher ses achats de viande bovine. Dans la mesure où ses échanges intra-communautaires sont déficitaires, le solde net en termes de balance commerciale pourrait s'en trouver amélioré, pour un montant de 400 millions de francs environ.

En revanche, il est probable que les volumes exportés seront affectés par la réforme. Cet effet devrait être surtout sensible pour les ventes de céréales, car la réforme devrait avoir trois types de conséquences :

- le gel des terres de 15 % provoquera une baisse immédiate de la production qui résorbera les stocks excédentaires, dans un premier temps, mais qui pourrait ensuite entraîner une réduction des exportations ;

- la baisse des prix et l'introduction d'aides à l'hectare déconnectées de la production ralentiront sans doute la croissance des rendements ou l'arrêteront complètement. Selon les cas et compte tenu du gel des terres, le solde exportable en fin de période pourrait rester stable ou diminuer de 5 millions de tonnes. Les exportations hors de la Communauté seraient alors, sans doute, les plus atteintes ;

- enfin, la baisse de prix pourrait entraîner une reprise de la consommation intérieure de céréales aux dépens des produits de substitution. Dans ce cas, il est probable que la France augmenterait ses ventes sur le marché intérieur.

En conclusion, le secteur des céréales, surtout, sera profondément affecté par la réforme et il faut craindre une baisse des flux d'exportation, dont il est cependant encore difficile d'évaluer l'ampleur.

● S'agissant de l'impact de la négociation agricole au GATT sur les ventes de la France, il est encore trop tôt pour l'évaluer, car la question des exportations donne lieu à de très vives discussions. Les Etats-Unis cherchent à obtenir une baisse des volumes exportés par la C.E.E. à l'aide de restitutions, ce qui pénaliserait lourdement la France.

A cet égard, votre rapporteur estime d'ailleurs nécessaire de faire le point de l'état d'avancement de ces négociations.

II. LE POINT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS DU GATT

Depuis l'échec de la réunion ministérielle du Heysel à Bruxelles, en décembre 1990 et la transmission du projet d'accord final par M. DUNKEL, directeur général du GATT, en décembre 1991, la négociation d'Uruguay n'a pas connu d'avancée décisive, dans un contexte fortement marqué par les élections aux Etats-Unis et par la décision prise à Bruxelles de réformer la politique agricole commune.

A. LE PROJET D'ACCORD FINAL PROPOSÉ EN DÉCEMBRE 1991 N'OFFRE PAS LA BASE D'UN ACCORD ÉQUILIBRÉ

Le Conseil des ministres de la Communauté européenne a demandé à la Commission de rééquilibrer ce projet d'accord. Depuis décembre 1991, le travail s'est poursuivi à Genève au niveau technique dans l'attente d'un déblocage politique entre la Communauté et les Etats-Unis sur le volet agricole.

Jugé inacceptable dans sa partie agricole et *«globalement déséquilibré»*, ce projet d'accord consacre, en effet, largement les thèses américaines. Il n'était donc pas acceptable par la Communauté européenne.

Votre rapporteur estime important, à ce stade, de faire le point de l'état de la négociation sur les principaux dossiers en instance.

● Le volet agricole

Il faut rappeler que les Etats-Unis, premier exportateur mondial de céréales (avec 93 millions de tonnes, contre 57 millions pour la C.E.E.) perdent de plus en plus de parts de marché. C'est pourquoi, ils ont fixé pour objectif aux négociations de démanteler les régimes d'aides aux agriculteurs, en particulier ceux qui résulte de la politique agricole commune européenne. Le marché des oléagineux a été le détonateur qui explique que, bien qu'il ne concerne que 11 %

des échanges mondiaux, le commerce des produits agricoles soit resté la véritable pierre d'achoppement des discussions. En réalité, les Américains ne pardonnent pas aux Européens d'avoir développé, avec l'aide de subventions, leur propre production de colza et de tournesol.

Ces derniers sont ainsi devenus concurrentiels avec le soja, importé sans droits de douane dans la C.E.E. en vertu d'un accord de 1962. Parallèlement, les Etats-Unis ont vu leurs parts de marché se réduire en faveur de nouveaux producteurs, tels que le Brésil et l'Argentine.

Dans ce contexte, le projet de M. DUNKEL a repris les demandes américaines (engagements quantitatifs à l'exportation, accès minimum garanti, absence du rééquilibrage demandé par la Communauté) et a permis aux Etats-Unis et aux pays du Groupe de Cairns d'échapper pratiquement à tout engagement. Comme il sera vu ci-après, les efforts entrepris par les Européens dans le cadre de la réforme de la PAC, décidée le 21 mai 1992, ont ouvert la voie à une reprise de la négociation, sans pour autant apporter de solution de fond aux oppositions euro-américaines, qu'il s'agisse des limitations quantitatives à l'exportation, du rééquilibrage, de la clause de paix ou de la « boîte verte » (soutiens devant être exemptés d'un engagement de réduction).

● Les services

S'agissant des services, le cadre retenu en décembre 1991 n'offre pas de garanties suffisantes : absence d'engagement de ne pas imposer de nouvelles restrictions, clause de la Nation la plus favorisée peu contraignante, engagements insuffisants quant à l'application des disciplines par les entités sub-fédérales. En outre, les Etats-Unis obtiendraient satisfaction sur les transports maritimes et pourraient maintenir leur pression sur l'audiovisuel européen.

La négociation sur les services a été marquée dans la dernière période par la demande américaine de dérogations à la clause de la Nation la plus favorisée qui porterait sur près des deux tiers des services américains.

● L'accès au marché

S'agissant de l'accès au marché, il faut rappeler que les négociations tarifaires et non tarifaires sont, pour l'essentiel, suspendues au règlement du dossier agricole. La difficulté demeure, entre partenaires développés, de concilier les exigences opposées de

chacun : priorité accordée par la Communauté à la réduction des pics tarifaires américains ou japonais, priorité accordée par les Etats-Unis à la suppression réciproque des droits. Si les contacts informels bilatéraux se sont poursuivis depuis plusieurs mois sur ce sujet à Genève, les négociations sont à un stade de quasi-blocage.

● Règles et disciplines

S'agissant des règles et disciplines, la négociation sur l'anti-dumping a permis de préserver l'essentiel des mécanismes communautaires et d'introduire des dispositions anti-contournement. En revanche, le résultat est médiocre sur la clause de sauvegarde, puisque la Communauté n'a pas obtenu pleinement satisfaction sur l'application sélective de cette clause, pour cibler le ou les pays à l'origine de la menace, et non l'ensemble des partenaires comme c'est aujourd'hui le cas, en application de la clause de la Nation la plus favorisée.

Le projet d'accord sur les subventions reprend l'approche américaine, qui fait peser une grave menace sur les interventions publiques. Au-delà d'un seuil très bas (5 % de la valeur d'un produit), une subvention serait réputée causer un préjudice sérieux, donc ouvrir droit à action ou droits compensateurs, à charge pour le pays concerné de démontrer qu'il n'y a pas préjudice. La liste des subventions mises à l'abri d'actions contentieuses, limitée à deux catégories (les aides à la recherche et les aides au développement régional), exclut certaines aides à la recherche-développement, ainsi que les subventions pour la protection de l'environnement ou pour les restructurations industrielles.

Enfin, la Communauté ne peut admettre que des règles aussi strictes en matière de subventions s'appliquent à l'aéronautique civile, qui fait l'objet de disciplines spécifiques. Le même problème se pose pour l'acier ou la construction navale, secteurs qui font l'objet de négociations particulières.

● Propriété intellectuelle

Dans le domaine de la propriété intellectuelle, si le résultat d'ensemble est satisfaisant, rien n'a été obtenu par la Communauté sur la protection des droits moraux des auteurs aux Etats-Unis. En outre, la section relative à la protection des appellations d'origine n'a pas retenu le principe d'un démantèlement des usurpations dont sont victimes certaines appellations protégées dans la Communauté.

● Règlement des différends

Le renforcement du système de règlement des différends selon les vues américaines (c'est-à-dire avec un système automatique et contraignant), devait avoir pour contrepartie le renoncement clair à l'unilatéralisme. Or, le projet d'accord ne contient aucun engagement contraignant de mise en conformité des législations nationales avec le GATT. La Section 301 de la législation américaine pourrait, aux termes du projet actuel, être maintenue en l'état, et continuer à être utilisée par les Etats-Unis pour contraindre leurs partenaires à négocier et à faire des concessions sur une base bilatérale.

Sur plusieurs de ces sujets (règles et disciplines, propriété intellectuelle, règlement des différends), la négociation n'a pas repris depuis décembre 1991, M. DUNKEL ayant mis en garde contre les risques d'une réouverture des dossiers non agricoles. La Commission n'entend pas prendre d'initiative sur ce terrain, le Conseil lui ayant demandé de rééquilibrer le projet d'accord final.

B. LA FRANCE NE DOIT PAS ÊTRE SACRIFIÉE SUR L'AUTEL DU GATT

1. Il faut dénoncer l'immobilisme américain qui a fait suite à l'adoption de la réforme de la PAC

La Communauté, pour des raisons internes, a décidé de réorienter sa politique agricole dans un sens nouveau : remplacement partiel du soutien des prix par des aides directes au revenu et mise en place d'instruments crédibles de maîtrise de la production. Mais, cette réforme, si elle peut entraîner une baisse du soutien interne telle qu'envisagée au GATT, ne met pas fin aux différends entre la C.E.E. et les Etats-Unis. La réforme est, en effet, incompatible avec les engagements quantitatifs inacceptables que les Etats-Unis continuent à exiger.

Dans ce contexte, les dernières négociations ont porté essentiellement sur la réduction de la production communautaire

d'oléagineux et sur le contentieux opposant les Etats-Unis et la C.E.E. à propos des aides accordées aux producteurs européens.

Au cours des contacts qui ont précédé la rencontre de Chicago, début novembre, plusieurs points auraient fait l'objet d'un consensus. La C.E.E. se serait engagée à réduire entre 21 % et 22 % en volume ses exportations agricoles, alors que la réforme de la PAC n'entraînerait qu'une réduction de l'ordre de 18 %. Un nouvel effort serait également demandé aux producteurs de viande bovine.

En outre, le rééquilibrage, c'est-à-dire la possibilité de réintroduire des droits de douane sur les exportations américaines de produits de substitution aux céréales dans la C.E.E., aurait été pratiquement refusé par les Etats-Unis. Le dernier point en négociation -le plus délicat, surtout pour la France- concerne la réduction de la production communautaire d'oléagineux exigée par les Etats-Unis, après qu'un panel du GATT ait condamné le régime de soutien en vigueur en Europe.

Vendredi 13 novembre 1992, le Gouvernement français a chiffré, dans un rapport présenté à Bruxelles, les conséquences de l'accord qui semble actuellement se profiler et en a conclu que les dernières bases de négociation étaient incompatibles avec la réforme de la PAC. D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, les principaux points de ce rapport sont les suivants :

- s'agissant des produits laitiers : l'accord prévu au GATT entraînerait une diminution d'au moins 5 % des débouchés de la production communautaire ;

- pour la viande bovine : la réduction des exportations en volume, jointe à l'accroissement des importations, impliquerait une diminution des débouchés de plus de 200.000 tonnes par rapport à la moyenne des années 1986-1990 et de 400.000 tonnes par rapport au niveau actuel. Là encore, la réforme de la PAC ne prévoit pas de telles diminutions ;

- s'agissant des céréales, la Commission estime que le solde exportable de céréales tombera de 33 à 19 millions de tonnes en 1997-1998 grâce à la réforme de la PAC, mais la France conteste cette estimation ;

- pour les oléagineux : actuellement, la C.E.E. consacre 5,128 millions d'hectares à cette production, le gel des terres prévu par la réforme de la PAC -instaurant une réduction de 15 % la première année- ramenant la production européenne de 13 à environ 11 millions de tonnes. Or, les Etats-Unis exigent qu'elle ne dépasse pas 8,5 à 9 millions de tonnes, un chiffre inacceptable pour la

Communauté. Une réduction à 9,5 millions de tonnes impliquerait déjà la mise en jachère de 25 % des terres consacrées à ces cultures.

En outre, la C.E.E. ne souhaite pas s'engager sur des réductions en tonnes, mais seulement en hectares, afin de pouvoir jouer sur les rendements.

De plus, un compromis avec les Etats-Unis sur les bases actuelles se traduirait par une diminution des débouchés de 150.000 tonnes pour la volaille, de 350.000 tonnes pour le porc, de 53.000 tonnes pour l'huile d'olive, de 300.000 tonnes pour le sucre, de 30.000 tonnes pour les pommes, de 250.000 tonnes pour les agrumes et de 450.000 hectolitres pour le vin... Bref, tout le monde serait touché.

Dans ces conditions, votre rapporteur estime que les partenaires européens se sont moqués de la France lorsqu'ils ont indiqué qu'il fallait d'abord obtenir un compromis avec les Etats-Unis, avant de décider de sa compatibilité ou non avec la réforme de la PAC.

Votre rapporteur rappelle qu'il n'avait pas jugé souhaitable de réformer la PAC avant de conclure les négociations du GATT. Les faits semblent lui donner raison.

2. Il ne faudrait pas conclure les négociations à n'importe quel prix et sous la menace !

On le voit, la France -deuxième exportateur mondial de céréales- est le pays européen étant le plus concerné par ce volet des négociations. Aussi, sans tomber dans le risque de porter seule la responsabilité de leur éventuel échec, il est normal qu'elle fasse connaître fermement les limites au-delà desquelles ses intérêts agricoles se trouveraient trop lourdement lésés. A cet égard, il serait inacceptable d'accepter un accord qui soit incompatible avec la réforme de la PAC.

En outre, les pressions exercées par Washington, au moyen de mesures de rétorsion, sont inadmissibles. C'est ainsi que les Etats-Unis ont décidé d'augmenter -à compter du 6 décembre 1992, sauf nouvelles propositions des Européens- de 200 % les droits de douane sur certains produits en provenance de la C.E.E. et notamment de la France. Ces mesures, qui portent sur environ 1,5 milliard de francs d'importations, dont près de la moitié pour la France, concernent les vins blancs, le gluten de blé et l'huile de colza.

De plus, une deuxième liste d'importations européennes de plus de 8,5 milliards de francs pourrait faire également l'objet de rétorsions et concernerait des produits industriels (pneumatiques, meubles et articles de luxe).

Qualifiées d'illégales par les instances du GATT, ces mesures font peser une pression inacceptable sur les pays européens, dont la solidarité semble ainsi mise à mal. En effet, aucune instruction n'a été donnée pour l'instant à la Commission européenne, pour qu'elle étudie des sanctions commerciales à l'égard des Etats-Unis.

Il faut avoir conscience que le nouveau président américain et son administration ne seront, sans doute, pas plus enclins à la conciliation. Mais il convient également de rappeler que les enjeux sont de taille et que, au moment où la Communauté européenne s'apprête à offrir à ses partenaires les avantages d'un marché unifié, il est normal de rechercher un accord équilibré, global et satisfaisant pour l'ensemble des partenaires. Ceci d'autant plus que les Etats-Unis :

- d'une part, poursuivent des négociations bilatérales, qui ont donné lieu -en août 1992- à la formation d'une zone de libre-échange nord américaine, avec le Canada et le Mexique. Cet accord (ALENA, ou NAFTA en anglais), qui concerne 360 millions d'habitants et un P.N.B. de 6.214 milliards de dollars, prévoit l'élimination des barrières douanières de ces pays dans un délai de quinze ans ;

- d'autre part, ont décidé unilatéralement de subventionner certaines de leurs exportations agricoles.

La France souhaite, bien entendu, éviter la guerre commerciale et n'entend pas limiter sa réflexion au seul dossier agricole, alors que l'ensemble du commerce français et mondial est concerné. Mais elle aura son mot à dire, puisque l'accord conclu, le cas échéant, par la Commission devra être entériné par un vote à la majorité qualifiée par le Conseil des ministres européens. Si l'accord était par trop insatisfaisant, la France devrait alors recourir au compromis de Luxembourg, qui permet à un Etat-membre d'opposer son veto à une décision communautaire lésant ses intérêts vitaux.

III. LES AXES PRINCIPAUX DE LA POLITIQUE ET DU BUDGET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

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

Les moyens attribués aux différentes structures du réseau public d'appui aux exportateurs font l'objet de dotations inscrites dans le fascicule «*Services financiers*». Pour 1993, elles s'élèvent à 1.308,3 millions de francs, en légère régression (- 0,41 %) par rapport au budget voté de 1992.

1. Le service de l'expansion économique à l'étranger

Les crédits de fonctionnement des postes d'expansion économique et des directions régionales du commerce extérieur augmentent faiblement de + 1,21 %.

Le réseau des postes d'expansion poursuit son action de modernisation et de gestion rigoureuse des moyens budgétaires, caractérisée notamment par un programme triennal de réduction des effectifs et un plan pluriannuel de fermetures de postes. Cinq postes seront ainsi fermés en 1992, essentiellement en Amérique centrale et en Afrique, alors que d'autres seront ouverts dans les Etats baltes, dans certains Etats de la C.E.I. et au Cambodge.

2. Les crédits d'intervention

Les crédits d'intervention diminuent sensiblement (- 4,3 %).

Alors que la dotation allouée au Centre français du commerce extérieur (C.F.C.E.) stagne, il faut regretter la baisse des subventions destinées à l'Agence pour la coopération technique,

industrielle et économique (ACTIM), à - 4,8 %, et au Comité français des manifestations économiques à l'étranger (C.F.M.E.).

Les crédits destinés aux expositions internationales reflètent la fermeture des expositions de Séville et de Gênes et la préparation de celle de Corée.

En revanche, on peut se féliciter de l'augmentation de 10 % des crédits consacrés à la procédure des fonds ingénieries.

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

Dispersées entre le fascicule des «charges communes» et les comptes spéciaux du Trésor, les dotations correspondant au coût des procédures publiques d'aide à l'exportation connaissent une chute drastique de - 17,2 % et s'élèvent à 22,6 milliards de francs.

1. Le soutien au commerce courant

Votre rapporteur relève la diminution de 26,8 % des crédits inscrits au titre de l'aide au commerce courant qui, selon le Gouvernement :

- correspondrait à une reconduction des besoins prévisibles en 1992, pour l'assurance-prospection ;

- s'expliquerait par le volume des reports, pour le CODEX.

Il faut rappeler que, dans le cadre du volet export du plan P.M.E.-P.M.I., des mesures ont été prises pour favoriser le développement des exportations et l'internationalisation de ces entreprises.

Elles ont eu notamment pour ambition :

- de simplifier le dispositif de soutien au développement international, en regroupant les deux procédures de garantie des investissements à l'étranger contre le risque politique (gérées par la COFACE) ;

- d'élargir et de rendre plus attrayantes les procédures de l'assurance-prospection ;

- de porter de 2.200 à 3.000 le nombre des volontaires du service national en entreprise (V.S.N.E.), cette augmentation devant bénéficier prioritairement aux P.M.E-P.M.I. ; votre rapporteur souhaite que cette procédure soit maintenue, quels que soient les aménagements apportés au service national ;

- d'engager un effort pour rapprocher les services régionaux de l'industrie et du commerce extérieur ;

- d'assouplir le régime fiscal des provisions pour implantations à l'étranger.

En dépit de ces efforts louables, les exportations françaises restent très concentrées, puisque les cinq premières régions exportatrices -où sont installées la majorité des grandes entreprises- réalisent plus de la moitié des ventes à l'étranger (dont près de 20 % pour l'Ile-de-France).

On constate, cependant, que de nombreuses P.M.I. tiennent compte désormais de l'importance de l'international et, selon une étude réalisée par Algoe Management pour différents ministères, près de la moitié des P.M.I. envisageraient de conclure des alliances en Europe d'ici à 1994 et un tiers prévoieraient des implantations directes sur ces marchés.

2. Le soutien aux grands contrats : la sous-évaluation criante du coût de l'assurance-crédit

Le projet de loi de finances retient l'hypothèse irréaliste d'une réduction de la charge induite par les mécanismes d'aide aux grands contrats, qui impliquerait notamment une diminution du coût de l'assurance-crédit, gérée pour le compte de l'Etat par la COFACE.

C'est pourquoi, la dotation destinée à assurer l'équilibre du régime public d'assurance crédit connaît une chute de moitié, pour revenir à 4 milliards de francs.

Les besoins de la COFACE ont ainsi été clairement sous-évalués, puisque, d'après les renseignements obtenus par votre rapporteur auprès du Gouvernement, les principales charges et aléas pesant sur l'exercice 1993 sont les suivants :

- un besoin de financement prévisionnel d'un montant maximal de 6,8 milliards de francs pour les pays de l'ex-U.R.S.S. ;

- une indemnisation maximale de 7,1 milliards de francs pour l'Algérie (dont 3,3 milliards à court terme).

Ainsi, indépendamment même des aléas relatifs aux indemnisations des autres pays non consolidés (tels que l'Inde, le Pakistan et le Venezuela) ou consolidés (le Brésil, le Nigéria ou l'Egypte), les perspectives pour l'année 1993 restent, certes, entachées d'une forte incertitude, mais laissent dans tous les cas à penser que les crédits inscrits au titre de l'assurance-crédit seront nettement insuffisants.

*

* *

Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs au Commerce extérieur figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis défavorable.

Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.