

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 14

ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE :

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial: M. Marc MASSION

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	5
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE NATIONAL ET INTERNATIONAL	9
I. DES INCERTITUDES PÈSENT SUR LE COMMERCE MONDIAL	9
A. UN RALENTISSEMENT DU COMMERCE MONDIAL EN 2000	9
B. DES PERSPECTIVES PEU ENCOURAGEANTES EN 2001 ET 2002	9
II. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE	11
A. DES ÉVOLUTIONS MAJEURES AU COURS DE LA DÉCENNIE ÉCOULÉE.....	11
1. <i>Une réorientation géographique et sectorielle des échanges</i>	12
2. <i>L'ouverture réussie de l'économie française</i>	12
3. <i>Un développement important des flux d'investissement</i>	13
4. <i>Une part de marché stable en volume</i>	14
5. <i>Une meilleure compétitivité sur les marchés mondiaux</i>	15
6. <i>Des priorités politiques constantes</i>	16
B. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE EN 2000	16
1. <i>Par secteurs d'activité</i>	17
2. <i>Par zones géographiques</i>	19
3. <i>Les investissements</i>	20
C. DES PRÉVISIONS PESSIMISTES POUR L'ANNÉE 2001	20
1. <i>Les grands contrats devraient être affectés par les événements du 11 septembre</i>	20
2. <i>La contraction des échanges</i>	21
III. LES NEGOCIATIONS MULTILATÉRALES	23
A. LES PROGRÈS EFFECTUÉS DANS LE CADRE DE L'OMC	23
1. <i>Les avancées en direction des pays en voie de développement</i>	23
2. <i>Le succès des règles et procédures de règlement des différends dans le cadre de l'OMC</i>	25
3. <i>Les insuffisances des modalités de préparation des négociations multilatérales</i>	26
B. LA CONFÉRENCE DE DOHA : UN SYMBOLE IMPORTANT.....	27

DEUXIÈME PARTIE : LE BUDGET ET LES MOYENS DU COMMERCE EXTÉRIEUR	29
I. LA GÉNÉRALISATION DE LA CONTRACTUALISATION DES MOYENS AU SERVICE D'UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DE GESTION	31
A. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS	31
B. LA DÉMARCHE CONTRACTUELLE À L'INTÉRIEUR DU RÉSEAU DE LA DREE.....	32
C. LA PRÉPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	35
II. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE	37
A. LA CONFIRMATION DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DE LA DIRECTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES.....	37
1. <i>L'exécution des budgets 2000 et 2001</i>	37
2. <i>Les dotations pour l'année 2002 sont stables</i>	37
B. LA STABILISATION DU RÉSEAU À L'ÉTRANGER.....	39
C. LE RAPPROCHEMENT DU RÉSEAU DE LA DREE AVEC LES AUTRES RÉSEAUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	40
1. <i>L'unification du réseau du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'étranger</i>	40
2. <i>Le rapprochement avec la DATAR</i>	41
3. <i>Le rapprochement avec les réseaux consulaires</i>	42
4. <i>Le rapprochement avec les fédérations professionnelles</i>	43
D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉMARCHE QUALITÉ DE LA DREE	43
E. LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	44
1. <i>Le CFCE</i>	44
a) <i>Un renouvellement de la démarche commerciale du CFCE</i>	45
b) <i>L'action régionale du CFCE</i>	45
c) <i>L'avenir du CFCE</i>	46
2. <i>Ubifrance</i>	46
3. <i>Le Centre d'Information du Volontariat International (CIVI)</i>	49
4. <i>Le rapprochement du CFCE et d'Ubifrance</i>	49

F. LES AUTRES ORGANISMES DE SOUTIEN À L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES	50
1. <i>Les conseillers du commerce extérieur de la France</i>	50
2. <i>Le Partenariat France pour l'export</i>	51
III. LES PROCÉDURES DE SOUTIEN A L'EXPORTATION	53
A. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PME	53
1. <i>L'amélioration de l'appui commercial aux entreprises sur le terrain</i>	54
2. <i>L'assurance-prospection : une procédure améliorée, un coût budgétaire en diminution</i>	55
a) Une procédure simplifiée et plus ouverte	55
b) Un coût budgétaire en diminution.....	57
3. <i>Les crédits du Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé (FASEP)</i>	58
4. <i>Les crédits consacrés au commerce extérieur dans les contrats de plan Etat-régions</i>	61
5. <i>Les nouvelles procédures afin de faciliter les démarches des PME</i>	63
a) Le « Médiateur des PME »	63
b) Le « Fil de l'export »	63
B. LA RÉDUCTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PROCÉDURES FINANCIÈRES DE SOUTIEN À L'EXPORTATION	64
1. <i>Les garanties gérées par la COFACE</i>	64
2. <i>Les procédures gérées par Natexis Banque</i>	67
3. <i>L'assurance-crédit</i>	68
4. <i>La garantie de risque économique</i>	69
5. <i>les crédits consacrés aux « dons d'aide extérieure »</i>	69
6. <i>La réserve pays émergents (RPE)</i>	69
7. <i>L'évaluation a priori des projets « réserve pays émergents »</i>	70
8. <i>La garantie de change</i>	70
EXAMEN EN COMMISSION	72

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

1. L'avènement de la monnaie unique implique une transformation de l'appréhension des données relatives au commerce extérieur

La construction européenne ouvre des perspectives intéressantes pour le développement à l'international des entreprises françaises. Or, la France ne profite pas toujours pleinement des avantages dont elle pourrait bénéficier dans le cadre des procédures communautaires : elle dispose de peu d'experts détachés à Bruxelles, et se trouve souvent dépassée par les autres pays dans le cadre des appels d'offre communautaires. S'agissant des pays candidats à l'Union européenne, si la France participe fortement aux programmes de jumelage et de coopération relatifs à l'administration et au droit public, il apparaît que les institutions de régulation et le droit commercial sont davantage influencés par les exemples britanniques ou allemands. **Un effort substantiel devrait donc être réalisé afin d'éviter une marginalisation du droit français applicable aux entreprises.**

Le commerce extérieur d'un pays est une composante importante de sa balance des paiements, et a une influence directe sur le cours de sa devise relativement aux devises des autres pays. Or, la France ne dispose plus, à compter du 1^{er} janvier 2002 et de l'entrée en vigueur de l'euro, de sa propre monnaie. Par conséquent, **la balance commerciale de la France n'a plus d'influence directe sur le taux de change du franc : elle conserve en revanche une influence réelle, mais limitée, sur la valeur de l'euro, qui tient compte désormais de la balance commerciale de l'ensemble des pays de la zone euro vis-à-vis des pays extérieurs à cette zone.**

Il convient de prendre pleinement conscience de cette réalité nouvelle : **désormais, la vente d'un produit en Allemagne ou en Espagne ne constitue plus à proprement parler une exportation**, puisqu'elle est réalisée entre deux pays ayant une même monnaie en partage et appliquant les mêmes normes et les mêmes tarifs. Le seul fait de parler d'un « **marché intérieur** » devrait empêcher de parler d'exportations : il est en effet contradictoire d'exporter dans un marché intérieur ! Dès lors, **au sein de la zone euro, il convient de raisonner en termes de parts de marché plutôt qu'en terme de balance commerciale.**

Enfin, il convient de **poursuivre le redéploiement des effectifs et des postes d'expansion économique à l'étranger**. Le développement d'internet permet aux entreprises de bénéficier rapidement d'une information importante sur les conditions d'implantation dans les pays développés. Il n'en va pas de même pour les pays en transition et les pays en voie de développement qui offrent les meilleures perspectives de développement pour nos petites et moyennes entreprises.

Il est essentiel que la carte des implantations et des effectifs des postes d'expansion économique à l'étranger anticipe les évolutions du commerce international en privilégiant les zones géographiques qui bénéficient des plus forts taux de croissance. Cet effort doit être un des éléments participant à l'effort de constant de redéploiement de nos exportations vers les marchés les plus dynamiques.

2. Une politique engagée en faveur des PME

Le secrétariat d'Etat au commerce extérieur poursuit l'effort engagé depuis quelques années en faveur de **l'amélioration du dispositif d'information, d'accueil et de prestations de services à destination des petites et moyennes entreprises**. Cet effort est largement justifié par le fait que les PME constituent la « clientèle » principale des structures publiques d'appui au commerce extérieur¹, les grandes entreprises sollicitant moins leurs services compte tenu de leur expérience et de compétences de leurs ressources humaines.

Les efforts visant à accroître le soutien à l'internationalisation des PME françaises doivent être poursuivis. **La simplification des procédures constitue un impératif : lorsque les procédures sont trop lourdes, longues et compliquées, les petites entreprises sont souvent démunies et découragées, ce qui conduit ces procédures à profiter majoritairement aux petites entreprises filiales des grands groupes**. Le développement des guichets uniques, prévu par le projet de modernisation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, constitue à cet égard une mesure indispensable pour faciliter l'accès aux procédures pour les PME. Il en va de même pour le projet de regroupement géographique du CFCE et d'Ubifrance, prévu pour la fin de l'année 2004.

¹ 97 % de la clientèle des PEE, 95 % de celle des DRCE, plus de 90 % de la clientèle du CFCE et 73 % de la clientèle du CFME ACTIM.

S'agissant des volontaires internationaux en entreprise, il convient de permettre aux petites et moyennes entreprises de profiter pleinement de ce nouveau dispositif, plus souple que l'ancienne procédure des volontaires du service national en entreprise. En effet, lorsque les volontaires internationaux en entreprise sont recrutés par des grandes entreprises multinationales, il s'agit bien souvent pour elles de recruter une personne compétente pour un coût largement inférieur à celui d'une personne bénéficiant d'un contrat d'expatriation, la période de volontariat permettant à l'entreprise de tester la personne, à l'instar d'une période d'essai, en vue d'une embauche future. Pour les petites entreprises, en revanche, la présence d'un volontaire international peut permettre de mener des actions en direction de nouveaux marchés à l'étranger. Afin de permettre aux petites entreprises de profiter pleinement de ce dispositif, il convient de **promouvoir et de faciliter le partage d'un volontaire entre plusieurs petites entreprises**. Par ailleurs, il serait intéressant d'étudier la possibilité d'embaucher des volontaires dans les services internationaux des PME basés en France : bien souvent, le manque de temps ou la mauvaise maîtrise de l'anglais constituent pour des dirigeants de petites entreprises des raisons suffisantes pour ne pas engager de démarche de développement à l'international.

Enfin, il convient de poursuivre les travaux engagés afin **d'identifier les PME disposant d'un fort potentiel à l'exportation**, et de les solliciter pour des opérations de prospection à l'étranger. Le développement du travail en réseau entre les PEE et les DRCE devra permettre de faire fructifier les démarches d'identification entreprises jusqu'ici, qui se sont déjà montrées particulièrement efficaces.

3. Le développement des outils destinés aux petites et moyennes entreprises : les retards du dispositif français

La prospection des petites et moyennes entreprises s'effectue souvent le plus efficacement à travers la **participation aux foires commerciales et aux salons**, qui permet aux entrepreneurs de nouer des contacts avec des entreprises du même secteur, en vue de développer des coopérations futures. Or, sur ce point, **la France apparaît accuser un certain retard sur les autres pays de l'Union européenne**, en dépit des progrès effectués ces dernières années. En France, le coût de la participation à un salon pour une entreprise reste élevé, le montant des aides accordé par Ubifrance étant moindre que celui des autres Etats de l'Union européenne. **Il convient de s'interroger sur l'opportunité de continuer à organiser des grandes manifestations strictement françaises, souvent coûteuses, alors que les entreprises françaises sont parfois très peu présentes dans les salons spécialisés, davantage susceptibles de susciter des retombées commerciales.**

La France a également moins développé que certains autres pays les bulletins de « *business opportunities* », permettant aux entreprises françaises qui le souhaitent d'être directement informées des appels d'offre, mais également des recherches de partenariats communiquées par les entreprises des pays étrangers. Cet outil est notamment très largement utilisé par les pays anglo-saxons, et s'avère particulièrement efficace.

4. La modernisation des procédures budgétaires

La réforme des procédures budgétaires conduites par le secrétariat d'Etat au commerce extérieur depuis plusieurs années a permis d'anticiper, sur un certain nombre de sujets, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Le **développement de la contractualisation** avec les services déconcentrés du ministère dans le cadre d'une globalisation de leur dotation, la réflexion engagée autour des objectifs et des indicateurs de performance sont autant d'avancées vers **une modernisation des procédures de gestion et une plus grande responsabilisation des gestionnaires**, qu'il convient de relever avec intérêt.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'encourager la poursuite de ces réformes, qui démontre que **davantage de souplesse dans la gestion des crédits permet de dégager des économies de gestion substantielles**. La définition d'objectifs précis, résultant d'un diagnostic fiable des forces et des faiblesses des services, permet de s'engager dans une démarche de responsabilisation des gestionnaires, qui bénéficient d'une plus grande autonomie dans le cadre d'une enveloppe de crédits fixée, mais également dans le cadre d'objectifs connus. **Le respect du contrat d'objectifs et de moyens conclu avec la direction du budget depuis 2000, en dépit de la hausse des coûts liée à l'appréciation du dollars, constitue la meilleure preuve du bien fondé de la logique de la réforme engagée par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.**

PREMIÈRE PARTIE :

LE CONTEXTE NATIONAL ET INTERNATIONAL

I. DES INCERTITUDES PÈSENT SUR LE COMMERCE MONDIAL

A. UN RALENTISSEMENT DU COMMERCE MONDIAL EN 2000

En 1999 et au premier semestre 2000, la croissance mondiale a atteint un rythme annuel de 4½% en 2000, nettement supérieur à sa moyenne de long terme de 3½%. Ce dynamisme s'est traduit par une vigueur exceptionnelle du commerce mondial. Cependant, **à cette période faste de "mise en résonance" de la plupart des économies de la planète, a succédé, dès le second semestre 2000, un net ralentissement lié à la décélération de l'économie américaine.** Ce ralentissement s'est intensifié au premier semestre 2001.

B. DES PERSPECTIVES PEU ENCOURAGEANTES EN 2001 ET 2002

Après avoir crû de plus de 12 % en 2000, le commerce mondial ne connaîtrait en 2001 qu'une progression de 2%, la plus faible depuis plus de 10 ans : en progression soutenue jusqu'au troisième trimestre de l'année 2000, le commerce mondial a marqué un recul de près d'1 % au quatrième trimestre 2000 et au premier trimestre 2001. Ce recul s'explique en partie par le net repli des importations asiatiques dès la fin 2000, et celui très marqué, début 2001, des importations américaines et de celles des principaux pays de la zone euro, peu à peu touchés par le ralentissement mondial.

Le commerce mondial reviendrait au second semestre sur des rythmes de progression trimestrielle de l'ordre de 1% ; cependant, du fait d'une fin d'année 2000 et d'un début d'année 2001 particulièrement défavorables, **le commerce mondial ne progresserait que, d'à peine 2 % sur l'ensemble de l'année 2001, soit une croissance divisée par plus de six par rapport à l'année 2000.**

La zone euro serait le moteur principal du commerce mondial en 2001, contribuant pour près de la moitié à sa croissance, loin devant l'Europe hors zone euro et l'ALENA, dont les contributions seraient de l'ordre d'un

quart. Quant au Japon, dont la croissance devrait être nulle en 2001, ne contribuerait que très peu au commerce mondial.

L'Asie émergente, particulièrement touchée par le ralentissement des économies américaine et japonaise et le retournement du cycle de l'électronique, devrait connaître une nette contraction de ses importations et, par conséquent, fortement peser sur le commerce mondial en 2001.

En 2002, avec la reprise attendue de l'activité mondiale, le commerce mondial devrait revenir sur un rythme de croissance voisin de celui atteint en 1999. Comme en 2001, la zone euro serait parmi les zones les plus porteuses, dans une moindre mesure cependant, du fait des contributions également nettement positives de l'ALENA et de l'Asie hors Japon.

Cependant, **la situation internationale instable depuis les attentats du 11 septembre 2001 fait peser de nouvelles incertitudes sur les évolutions des échanges commerciaux.** La consommation, en constante décélération au cours de l'année 2001, s'est en effet fortement contractée après les attentats du World Trade Center, témoignant de l'inquiétude des ménages face à la nouvelle situation.

Commerce mondial et demande mondiale

<i>taux de croissance (%)</i>	2000	2001	2002	Moyenne 80-99
Commerce mondial	12,4	2,0	5,8	6,1
Demande mondiale :				
- adressée à la France	10,1	2,7	5,4	5,5
- adressée à la zone euro	12,0	3,0	6,0	6,0

Source : Direction de la prévision

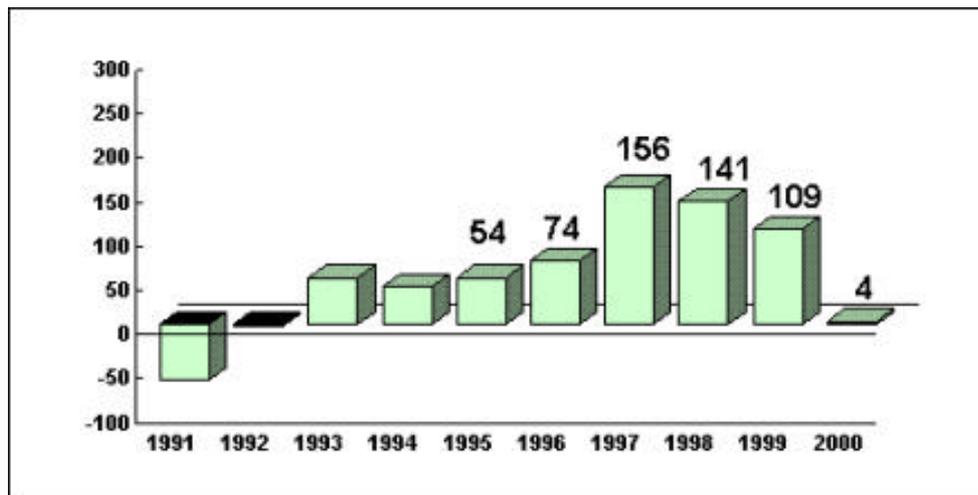
II. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE

A. DES ÉVOLUTIONS MAJEURES AU COURS DE LA DÉCENNIE ÉCOULÉE

Entre 1990 et 2000, les échanges commerciaux de la France ont été dynamiques : les exportations ont progressé à un rythme annuel moyen de 6,5 % et les importations, de 5,7 %. Dans ce contexte, le solde commercial a connu de forts excédents entre 1993 et 1999. En 2000, principalement sous l'effet d'une forte hausse du prix du pétrole et des matières premières importées, l'excédent s'est réduit.

L'évolution de la balance commerciale de la France

(en milliards de francs, solde FAB FAB)



Données : Douanes

Ces bons résultats résultent des améliorations structurelles, et en particulier, de la spécialisation sectorielle dans les branches où la France possède des avantages comparatifs, et de la réorientation de nos échanges vers des zones dynamiques, qui ont été bénéfiques pour nos exportations manufacturières. Par ailleurs, les exportateurs français ont accumulé des gains de « compétitivité hors-prix » liés à la qualité et la diversité des produits ainsi qu'à l'étendue des gammes proposées.

1. Une réorientation géographique et sectorielle des échanges

La réorientation du commerce extérieur de la France au cours de la décennie écoulée s'est caractérisée :

- d'une part, par **une spécialisation des exportations sur les biens manufacturés au détriment des produits énergétiques et agroalimentaires**. Les principales évolutions concernent l'importance croissante dans nos ventes des biens d'équipement professionnel (aéronautique et équipements électroniques notamment), de l'industrie parachimique et pharmaceutique et des biens intermédiaires (chimie, composants électroniques). On note également l'importance croissante dans nos achats des composants électroniques et des équipements électroniques, soulignant l'intégration de la France dans le processus global de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

- d'autre part, d'un point de vue géographique, la France a réorienté ses échanges vers les pays émergents, au détriment des pays industrialisés, qui demeurent cependant les principaux partenaires de la France. Depuis 10 ans, la part de l'ensemble des zones émergentes (pays d'Europe centrale et orientale, Asie émergente et Amérique Latine) et de l'Amérique du Nord dans les ventes de la France progresse nettement, contrairement à la part des exportations à destination de la zone euro et de l'Afrique. A l'importation, on note également la part croissante des achats en provenance de l'Asie émergente, des pays d'Europe centrale et orientale et de l'Amérique du Nord.

2. L'ouverture réussie de l'économie française

Le taux d'exportation de l'économie française, mesuré par le rapport des exportations de biens et services sur le PIB dépassait 29 % en 2000 (aux prix de 1995). Ce taux a quasiment doublé par rapport à 1980 et il est une fois et demi plus élevé qu'en 1990. Le taux de pénétration des biens et services étrangers sur le marché intérieur, mesuré par le rapport des importations sur la demande intérieure (voire la demande finale si l'on souhaite tenir compte du contenu en importation des exportations), est un peu moins élevé (28 % en 2000), mais sa progression est presque aussi vive, puisqu'il était de 15 % en 1980, et de 19 % en 1990. Ces indicateurs témoignent de l'ouverture rapide de l'économie française. Le taux d'exportation est resté continuellement supérieur au taux de pénétration au cours des dix dernières années, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant.

Ces chiffres recouvrent des situations très variables d'un secteur à l'autre de l'économie : l'industrie manufacturière apparaît comme le moteur de l'ouverture économique (près de 45 % de sa production est exportée), tandis que les services (ici circonscrits aux seuls services marchands échangeables, donc ne tenant pas compte du tourisme) restent très peu ouverts aux échanges extérieurs (5 % pour le taux d'exportation comme pour le taux de pénétration étrangère)¹. L'énergie et le secteur agroalimentaire occupent une position intermédiaire avec un taux d'exportation de, respectivement, 15 % et 11,8 %, et un taux de pénétration de 9 % et de 13,2 %.

Ainsi, le taux d'ouverture de la France a globalement suivi l'évolution de la moyenne européenne, même si son niveau est légèrement plus faible que celui de nos grands voisins européens, compte tenu de la composition sectorielle de notre production (importance du secteur des services et moindres besoins énergétiques notamment).

Il convient de souligner que notre solde extérieur ne constitue plus aujourd'hui un sujet de préoccupation majeur, alors que les comptes extérieurs français étaient auparavant chroniquement déficitaires, et, à chaque choc pétrolier, la balance commerciale plongeait vertigineusement. Or, après sept années d'excédent, la forte hausse des prix du pétrole enregistrée en 2000 n'a fait que ramener les échanges commerciaux de la France à un quasi-équilibre. **La « contrainte extérieure » subie par la France durant la décennie quatre-vingts a ainsi disparu et s'est muée en une capacité de financement appréciable qui permet d'investir activement à l'étranger.**

3. Un développement important des flux d'investissement

Les flux d'investissements directs français à l'étranger ont progressé de manière importante, en passant de 30 milliards d'euros en 1990 à 175 milliards d'euros en 2000. En accueillant des flux croissants d'investissements directs étrangers (de 13 milliards d'euros en 1990 à 48 milliards d'euros en 2000), la France confirme qu'elle n'est pas seulement un des plus grands investisseurs mondiaux, mais également un pays carrefour de l'investissement international. **La France se situe ainsi au cinquième rang mondial pour le stock d'investissements directs à l'étranger et au sixième en ce qui concerne le stock d'investissements étrangers reçus. Ces chiffres témoignent à la fois du dynamisme des entreprises françaises sur les marchés mondiaux et de l'attractivité de notre territoire.**

¹ On relèvera cependant que les modalités d'échanges de services sont plus larges que les seules importations et exportations, car l'internationalisation des entreprises s'effectue largement par le biais de flux financiers, tels que les investissements directs ou les prêts bancaires internationaux.

Tableau 1 : Flux d'IDE¹ de la France avec l'étranger de 1990 à 2000 (milliards d'euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Français à l'étranger	- 22,4	- 17,6	- 15,4	- 10,5	- 20,6	- 12,0	- 23,7	- 31,7	- 43,7	- 113,2	- 187,2
Etrangers en France	7,5	9,5	12,9	10,5	13,2	18,0	17,1	20,6	27,9	44,2	47,9
Solde net des IDE	- 14,8	- 8,1	- 2,6	0,0	- 7,4	6,0	- 6,6	- 11,0	- 15,9	- 69,0	- 139,3

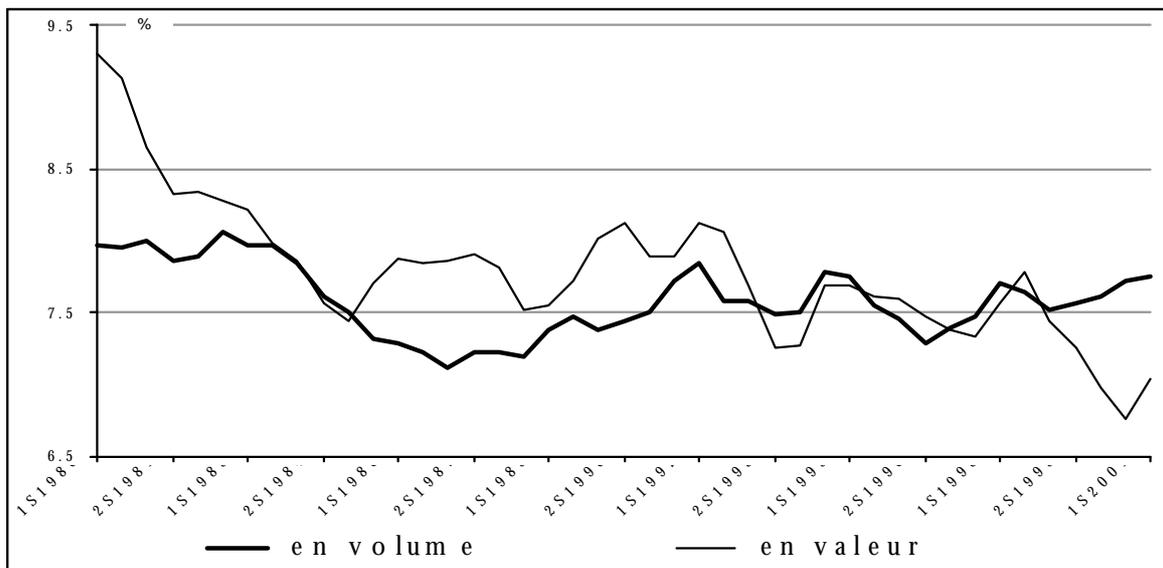
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Banque de France

¹ Un signe (+) traduit une augmentation des engagements, tandis qu'un signe (-) décrit une augmentation des avoirs à l'étranger. Conformément à la définition de l'investissement direct étranger du Fonds monétaire international (FMI), les statistiques publiées par la Banque de France incluent les apports en capitaux des maisons-mères à leurs filiales à l'étranger, les mouvements de capitaux à court et long terme consentis au sein d'un même groupe ainsi que les bénéfices réinvestis par les filiales.

4. Une part de marché stable en volume

L'évolution de la part de marché relative de la France en volume par rapport à 24 pays de l'OCDE - qui n'est pas affectée par la variation des prix des marchandises échangées - est stable sur la dernière décennie et s'établit à 7,7 % au premier semestre 2001, après une progression continue depuis deux ans. A l'exception de l'Allemagne qui enregistre un léger rebond, les pays de la zone euro voient leur part de marché se stabiliser, alors que celles du Japon ainsi que des Etats-Unis se tassent sensiblement au premier semestre 2001.

Parts de marché relatives de la France en valeur et en volume par rapport à 24 pays de l'OCDE (produits manufacturés)



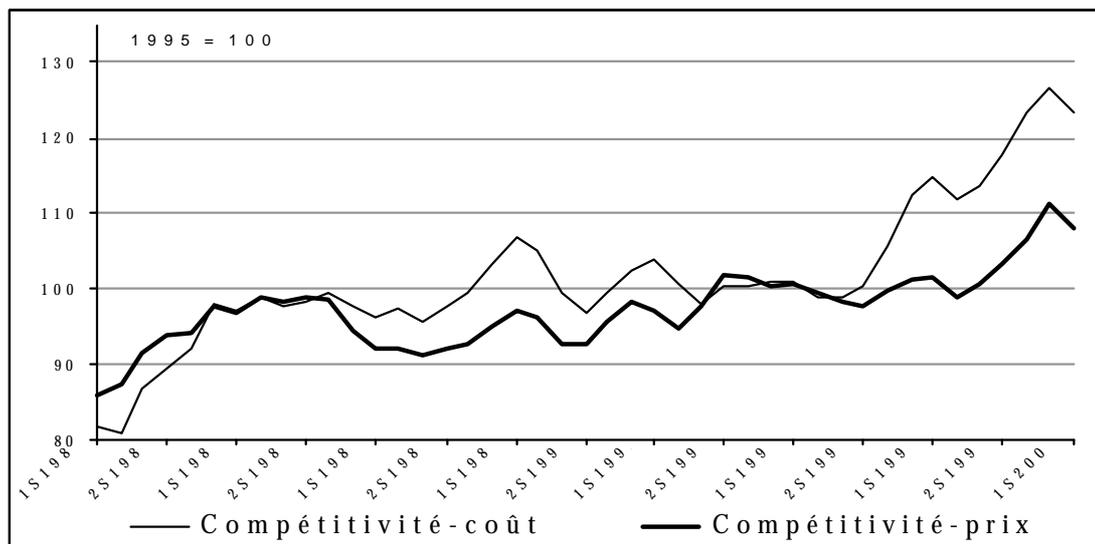
Données : OCDE. Calculs : Direction de la Prévision.

5. Une meilleure compétitivité sur les marchés mondiaux

Entre le premier semestre 1990 et le premier semestre 2001, la compétitivité-prix à l'exportation et la compétitivité-coût de la France se sont respectivement améliorées de 16,5 % et 23,9 %. Au cours de la première partie des années quatre-vingt dix, la compétitivité-prix s'est sensiblement plus améliorée que la compétitivité-coût (respectivement +8,5 % et +1,6 % entre le premier semestre de 1990 et le premier semestre de 1995), dans un contexte de forte appréciation nominale de 8,7 %. Les différentiels de prix ont connu une évolution plus favorable (+ 17,2 %) que celle des différentiels de coût (+ 10,3 %), les exportateurs français ayant consenti d'important efforts de marge. A l'inverse, depuis le premier semestre 1995, les hausses respectives de 7,4 % et 22 % des compétitivités prix et coût reflètent une dépréciation du taux de change effectif nominal de 7,7 %, ainsi que la bonne orientation du différentiel de coûts salariaux unitaires (+ 14,3 %), le différentiel de prix n'étant, cette fois-ci que légèrement défavorable (- 0,3 %) : les producteurs nationaux ont donc pu accroître la profitabilité des ventes à l'étranger tout en améliorant leur compétitivité-prix.

Au total, la compétitivité-prix à l'export et la compétitivité-coût se situent au premier semestre 2001 à un niveau supérieur respectivement de 11 % et 21,2 % à la moyenne des vingt dernières années.

Compétitivité-prix à l'exportation et compétitivité-coût de la France par rapport aux 24 pays de l'OCDE dans le secteur des biens manufacturés



Sources : OCDE, INSEE. Calculs : DP.

6. Des priorités politiques constantes

Le secrétariat d'Etat au commerce extérieur indique que les priorités de la politique menée en matière de commerce extérieur depuis 1990 sont les suivantes :

- adaptation permanente du réseau des postes d'expansion économique à l'évolution de la carte économique mondiale et aux nouvelles technologies de l'information ;
- évolution des organismes d'appui au commerce extérieur ;
- réduction progressive du coût budgétaire des procédures financières de soutien à l'exportation ;
- renforcement des moyens alloués en faveur des PME.

B. LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE EN 2000

Sur l'ensemble de l'année 2000, les exportations françaises ont affiché une progression de 14,7 %, soit la deuxième meilleure performance de la décennie après les résultats records obtenus au cours de l'année 1997. Dépassant 2.000 milliards de francs, elles ont été soutenues par la vigueur de la demande mondiale adressée à la France, par des gains de compétitivité-prix, ainsi que par les achats importants de produits liés aux nouvelles technologies.

Néanmoins, les exportations ont progressé moins vite que les importations (+ 21,3 % en 2000). Le dynamisme des importations est à rapprocher de la vigueur de la demande intérieure française et de l'augmentation du prix des produits énergétiques et des biens intermédiaires, souvent peu substituables par la production nationale.

L'excédent commercial (fab/fab) s'est donc établi à 0,58 milliard d'euros en 2000, en net recul par rapport à l'année précédente, où il avait atteint 16,02 milliards d'euros. Il a principalement pâti de l'alourdissement de la facture énergétique, responsable d'une dégradation du solde (caf/fab) de 11,94 milliards d'euros¹ et, dans une moindre mesure, de la réduction de l'excédent industriel civil (dégradation de 4,02 milliards d'euros en caf/fab).

¹ Les niveaux très élevés atteints par les cours pétroliers en 2000 (28,4 \$/baril en moyenne, soit une augmentation de 59,0% par rapport à 1999) et la force du dollar (le taux de change euro/dollar s'étant déprécié de 13,4% par rapport à 1999) se sont conjugués pour creuser le déficit énergétique, qui a augmenté de 78,3 milliards de francs par rapport à 1999, les importations dans ce secteur progressant de 79,0%.

1. Par secteurs d'activité

L'alourdissement de la facture énergétique n'a pas eu pour contrepartie une forte hausse de nos exportations totales vers les pays producteurs de pétrole : la hausse de nos exportations vers ces pays (+ 15,7 %) a été beaucoup moins forte que celle de nos importations (+ 81,1 %), conduisant à une dégradation de notre balance commerciale avec nos principaux fournisseurs de pétrole de 62,6 milliards de francs.

Sur l'ensemble de l'année, les exportations industrielles ont été très vigoureuses (+ 15,0 %). Parallèlement, **les importations industrielles, soutenues par la vigueur de la demande intérieure, ont enregistré une croissance encore plus vive (+ 17,3 %),** dont près de la moitié (47 %) est imputable à la hausse des achats de biens intermédiaires. Notre solde industriel civil (caf/fab) s'est donc replié de 26,5 milliards de francs.

Les importations de biens intermédiaires se sont montrées plus dynamiques que les exportations, ce qui a entraîné une dégradation du solde de 33,0 milliards de francs sur l'ensemble de l'année. Cette évolution tiendrait à plusieurs facteurs : une demande intérieure soutenue et une hausse du prix des matières premières importées sur les marchés mondiaux (dans le cas des métaux notamment), renforcée par la dépréciation de l'euro. Les tensions marquées sur le taux d'utilisation des capacités de production dans ce secteur ont pu également jouer un rôle. Ainsi, le déficit lié aux échanges de métaux s'est creusé de 9,8 milliards de francs. En outre, la hausse de 56,3 % des importations de composants électroniques, liée au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), a dégradé le solde du secteur de 12,3 milliards de francs.

Le solde des biens de consommation s'est également dégradé, de 16,3 milliards de francs : les importations ont été plus dynamiques que les exportations. Cette évolution résulte notamment du fait que les ménages français ont fortement accru leur consommation en produits pharmaceutiques, en biens d'équipement du foyer (antennes, récepteurs de télévision, magnétoscopes) et en articles d'habillement et de cuir.

Les exportations de biens d'équipement ont été particulièrement dynamiques (+ 18,5 %), ce qui permet à ce secteur de dégager un **excédent record** (52,4 milliards de francs, contre 44,5 milliards de francs en 1997, qui avait déjà été une année exceptionnelle). Les ventes d'appareils d'émission et de transmission du son et de l'image (téléphonie mobile et radiocommunication) enregistrent une progression spectaculaire de 57,5 %, et contribuent à hauteur de 30,5 % à la croissance des exportations de biens d'équipement, soit la contribution la plus importante du secteur. Par ailleurs, les ventes d'Airbus ont à nouveau été élevées en 2000 avec 164 appareils vendus (contre 166 en 1999). En valeur, les ventes augmentent de 13,8 %, les

excellentes performances de ce secteur étant amplifiées par la dépréciation de l'euro. Enfin, les ventes de navires ont été multipliées par 2,5 (elles passent ainsi de 6,5 milliards de francs en 1999 à 15,3 milliards de francs en 2000).

Bien que moins dynamiques que les ventes de biens d'équipement, **les exportations d'automobiles ont progressé vigoureusement** (+ 11,5 %), **en dépit du fléchissement du marché européen** qui avait connu une année record en 1999. Les importations automobiles ont progressé à un rythme similaire (+ 13,7 %).

Pour leur part, **les échanges agro-alimentaires ont été nettement moins dynamiques** (+ 3,5 % à l'exportation et + 4,1 % à l'importation) **que les échanges industriels**. Si les importations ont connu une augmentation faible mais régulière, le profil des exportations a été plus heurté : les ventes des industries agricoles et agro-alimentaires ont baissé au premier trimestre après les bons résultats de fin 1999 mais ont ensuite rebondi ; les ventes de produits agricoles se sont effritées au troisième trimestre mais se sont ensuite redressées, suite à la reprise des ventes de céréales. Au total, le solde varie peu (hausse de l'excédent de 1,1 milliard de francs).

Enfin, le solde des échanges de produits sylvicoles progresse de 0,6 milliard de francs sous l'effet de la hausse des exportations (+ 38,1 % contre + 10,4 % à l'importation), qui fait suite à la tempête de l'hiver 1999. La hausse des volumes exportés a toutefois été tempérée par une baisse des prix liée à un excès soudain de l'offre.

La valeur totale des grands contrats civils enregistrés au cours de l'année 2000 par le réseau des Postes d'Expansion Economique a atteint 27,3 milliards d'euros (179 milliards de francs). Ce montant, supérieur de 17 % à celui enregistré en 1999, approche du record historique atteint en 1998 (29,4 milliards d'euros). Le montant des grands contrats civils hors aéronautique s'est accru de 13 % par rapport à 1999, et le total des grands contrats aéronautiques, de 20 %. L'évolution des parités a amplifié cette progression en valeur. Les grands contrats recensés sont en effet pour l'essentiel libellés en dollars (l'Union Européenne représente 10 % des contrats de 2000). Exprimée dans cette monnaie, la progression du montant des contrats signés s'élèverait néanmoins à 4% sur l'année. L'augmentation des commandes résulte donc principalement surtout l'effet de valorisation par le change.

Evolution des signatures de grands contrats civils de biens d'équipement

(en milliards d'euros)

année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contrats civils hors aéronautique	8,6	9,8	9,3	9,5	8,8	8,8	12,6	9,3	10,5
Aéronautique	4,2	3,2	4,5	3,9	10,0	14,9	16,9	14,0	16,8
Total	12,8	13,0	13,8	13,5	18,8	23,7	29,4	23,3	27,3

Source : DREE

2. Par zones géographiques

Les importations en provenance de la **zone euro** ont progressé de 13,9 % en 2000 alors que les exportations vers cette zone ont augmenté de 10,9 %, ce qui s'est traduit par une baisse de l'excédent commercial avec la zone de 25,3 milliards de francs, compte tenu de la croissance supérieure de la France relativement au reste de la zone.

Les exportations vers l'Allemagne, notre principal client, ont été moins dynamiques (+ 8,7 %) que vers l'ensemble la zone euro, la demande intérieure étant moins vigoureuse dans ce pays. Le ralentissement de l'activité en France comme chez nos partenaires européens à partir du troisième trimestre s'est traduit par un ralentissement marqué des échanges : les importations n'ont augmenté que de 3,6 % au second semestre (après + 8,8 % au premier semestre) et les exportations, de 0,8 % (contre +6,4 % au premier semestre).

Les exportations vers les **Etats-Unis** ont enregistré une excellente progression (+ 30,2 %) grâce au dynamisme de l'activité dans ce pays et à un contexte de change favorable, ce qui a permis au solde bilatéral de progresser de 10,4 milliards de francs. Cependant, les exportations se sont légèrement ralenties au second semestre (+ 14,8 % après une progression de 15,8 % au premier semestre), en lien avec l'évolution de la conjoncture aux Etats-Unis.

Les flux commerciaux avec les **pays émergents** ont été très dynamiques en 2000, l'activité dans ces pays ayant atteint des pics de croissance après les crises des années précédentes. Les échanges ont également été très dynamiques avec les pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex. CEI (+ 27,3 % à l'exportation et + 49,5 % à l'importation, les achats en provenance de cette zone ayant été soutenus par les importations énergétiques) et avec l'**Afrique** (+ 25,6 % à l'exportation et + 30,4 % à l'importation), les exportations vers cette zone étant notamment soutenues par des ventes de navires et de plate-formes pétrolières.

3. Les investissements

En 2000, le montant des investissements français à l'étranger s'est établi à près de 187,2 milliards d'euros, soit 13,3 % du PIB, enregistrant une augmentation de 65,3 % par rapport à 1999 (113,2 milliards d'euros, soit 8,4 % du PIB). **Au sein des pays de l'OCDE, la France devient le deuxième pays investisseur à l'étranger**, derrière le Royaume-Uni, et précède en 2000 les Etats-Unis. Elle était au troisième rang en 1999 et au quatrième en 1998. Le stock d'investissements directs français à l'étranger s'élevait à 511,6 milliards d'euros à la fin de l'année 1999.

L'augmentation des flux d'investissement français en 2000 est principalement due à la forte augmentation des opérations en capital, qui atteignent 145,6 milliards d'euros (+ 76,7 % par rapport à l'année 1999), compte tenu de l'importance des opérations de fusions-acquisitions transfrontalières¹.

S'agissant des investissements directs étrangers en France, le montant s'est établi en 2000 à près de 47,9 milliards d'euros, soit 3,3 % du PIB, enregistrant une augmentation de 8,5 % par rapport à 1999 (44,2 milliards d'euros, soit 3,3 % du PIB). La France devrait rétrograder en 2000 de la 5ème à la 7ème place des pays d'accueil des flux d'investissements directs étrangers, derrière les Etats-unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Union-Belgo-luxembourgeoise, le Canada et les Pays-Bas.

C. DES PRÉVISIONS PESSIMISTES POUR L'ANNÉE 2001

1. Les grands contrats devraient être affectés par les événements du 11 septembre

La valeur totale des contrats civils enregistrés au cours du premier semestre de l'année 2001 s'élève à 14,2 milliards d'euros, contre 13,1 milliards d'euros au 1^{er} semestre 2000 (+ 9 %). Le second trimestre reflète toutefois une pause : le montant cumulé des grands contrats sur les quatre derniers trimestres s'élève ainsi à 28,3 milliards des euros, en recul de 3 % par rapport au trimestre précédent.

Les mouvements de parité masquent en partie l'inflexion des commandes. La progression des commandes exprimées en dollars, entre le premier semestre 2000 et le premier semestre 2001, est limitée à 2 %, avec une baisse marquée au deuxième trimestre 2001.

¹ 18 opérations supérieures à 3 milliards d'euros ont été réalisées en 2000 contre 15 en 1999.

D'un point de vue sectoriel, les performances de l'aéronautique restent un peu supérieures à celles observées sur les autres biens d'équipements civils. Avec un total de 9,2 milliards d'euros de part française, les commandes des secteurs aéronautique et spatial progressent de 9 % par rapport au premier semestre 2000. Airbus a bénéficié d'un bon second trimestre grâce, notamment, à l'importante commande du loueur américain ILFC annoncée au salon du Bourget (111 appareils, dont 10 A380). Si les résultats sont satisfaisants également pour Arianespace, le second trimestre est décevant en revanche pour les fabricants de satellites. La progression des commandes des autres biens d'équipements civils est légèrement inférieure (+ 8 % par rapport au premier semestre 2000, à 5 milliards d'euros).

Le ralentissement de l'activité mondiale semble manifester ses premiers effets sur les grands contrats : seules les commandes aéronautiques ont permis de soutenir les grands contrats vers l'Amérique du Nord ; les grands contrats enregistrés sur l'Amérique Latine ont été extrêmement faibles au second trimestre 2001. Enfin, les contrats civils hors aéronautique progressent sensiblement sur le Proche et Moyen Orient (grâce aux cours élevés du pétrole) et restent soutenus sur l'Asie en développement rapide.

Les attentats du 11 septembre 2001 auront vraisemblablement un impact négatif important sur les grands contrats, notamment en matière aéronautique, compte tenu de la moindre croissance du trafic et de la situation financière fragile de la plupart des compagnies aériennes.

2. La contraction des échanges

Les ventes industrielles fléchissent de 0,6 % au premier semestre 2001, en lien avec le ralentissement de la conjoncture industrielle chez nos principaux partenaires.

Parallèlement, les importations industrielles chutent de 3,8 %, principalement sous l'effet de la baisse des achats de biens intermédiaires et de biens d'équipement, les perspectives de production des industriels français s'étant assombries. En outre, les contraintes pesant sur les taux d'utilisation des capacités de production, notamment dans le secteur des biens intermédiaires, s'atténuent sensiblement.

Les flux de biens intermédiaires poursuivent leur retournement, en particulier à l'importation (- 8,1 % et - 3,6 % à l'exportation), ce qui permet au déficit de la branche de se réduire. Outre le fléchissement de l'activité industrielle en France comme chez ses partenaires, cette évolution tient à la baisse des prix des matières premières importées – liée au ralentissement de l'activité mondiale – légèrement renforcée par l'appréciation de l'euro en début d'année (l'indice du prix en euros des matières premières industrielles calculé par l'INSEE enregistre ainsi une baisse de 5,5 %).

Après un premier trimestre où elles ont été dynamiques, les ventes de biens d'équipement enregistrent un recul brutal au second trimestre - lié à la baisse des ventes de matériel de transport et de produits liés aux NTIC notamment - et sont orientées à la baisse sur l'ensemble du semestre (- 0,4 %). Les ventes du secteur ont néanmoins été soutenues par les exportations aéronautiques (96 Airbus vendus ce semestre contre 84 le semestre précédent, soit une hausse des ventes en valeur de 23 %).

Après leur excellente performance de la fin de l'année dernière, les ventes à l'étranger de biens de consommation se ralentissent mais restent en progression (+ 4,9 % pour le premier semestre 2001), soutenues notamment par les exportations de produits pharmaceutiques, de parfumerie et d'entretien. La hausse des importations de biens de consommation est plus modérée (+ 0,7 %), ce qui permet au solde de progresser de 0,9 milliard d'euros.

Dans ces trois secteurs, les échanges, et plus particulièrement les importations, ont été pénalisés par le retournement du commerce de produits liés aux nouvelles technologies. Après les très fortes progressions enregistrées en 2000, les achats de composants électroniques, d'appareils de télécommunication et dans une moindre mesure, d'appareils domestiques d'audio-vidéo connaissent une correction brutale. Au total, le solde des échanges de NTIC reste, en moyenne, stable sur le premier semestre de l'année 2001.

Les achats d'automobiles enregistrent enfin une très forte progression (+ 4,9 %), alors que les exportations progressent légèrement (+ 0,4 %). Ces évolutions sont à rapprocher avec la croissance des immatriculations françaises, qui tranche nettement avec le repli du marché européen considéré dans son ensemble ¹.

¹ Les immatriculations automobiles de l'UE se sont contractées de 1,6 % (de 2,8 % en Allemagne) lors du premier semestre 2001 par rapport à la même période de l'année précédente, alors que les immatriculations françaises ont progressé de 6,8 %. Les performances des constructeurs français ont été inégales : si la part de marché européenne du groupe PSA, en termes d'immatriculations automobiles, a fortement progressé (de 12,8 % à 13,9 %), celle de Renault a fléchi (de 10,7 % à 10,4 %).

III. LES NEGOCIATIONS MULTILATÉRALES

Les positions défendues par l'Union européenne pour les négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC se fondent sur un mandat du 26 octobre 1999, qui fixe l'objectif d'un cycle global combinant la poursuite de l'ouverture commerciale et le renforcement des règles pour la conférence de Doha.

A. LES PROGRÈS EFFECTUÉS DANS LE CADRE DE L'OMC

1. Les avancées en direction des pays en voie de développement

L'Union européenne a pris un certain nombre d'initiatives afin d'accroître le soutien des pays en faveur de l'ouverture d'un cycle global de négociations. Ainsi, le Conseil a adopté, le 26 février 2001, le règlement qui permettra à la Communauté d'accorder en 2009, à l'ensemble des produits originaires des pays les moins avancés (PMA), une pleine franchise de droits et de quotas. Il accorde un accès en franchise de droits et de quotas à tous les produits industriels, y compris les textiles, et agricoles en provenance des PMA sans aucune exclusion. Une libéralisation totale est prévue pour la banane, le sucre et le riz, sur la base d'un régime d'ouverture progressive s'échelonnant de 2006 à 2009 selon les produits¹.

L'Union européenne a souhaité prendre en compte les difficultés de mise en œuvre des accords de l'OMC par les pays en voie de développement, qui contestent l'asymétrie entre les droits et les obligations prescrites dans ces accords, notamment dans le cas de l'agriculture et du textile². On rappellera que les accords de Marrakech conclus en 1994 prévoyaient une entrée en vigueur différenciée des engagements. La plupart d'entre eux sont désormais d'application, même si certains d'entre eux comportent des périodes de transition au bénéfice des pays en développement, ainsi que des possibilités d'allongement de ces périodes.

¹ On rappellera que, par comparaison, les Etats-Unis excluent plusieurs secteurs ou produits industriels –textile, habillement et chaussures, montres, verres, acier, articles de cuir, certains produits électroniques- et soumettent nombre de produits agricoles à contingents (viande, lait et dérivés, sucre, chocolat, jus d'orange, tabac, fromages, légumes, arachides, plantes). Le Japon exclut quelques produits industriels, ainsi qu'un produit agricole: le riz. Des produits tels que les bananes, le cacao, le café, les céréales et le vin demeurent soumis à des pics tarifaires.

² Mais aussi s'agissant de l'accord antidumping, de l'accord sur les subventions et les droits compensateurs, des normes sanitaires et phytosanitaires, de l'accord sur les obstacles au commerce, de l'accord sur les mesures relatives à l'investissement lié au commerce, de la propriété intellectuelle, de l'évaluation en douane...

L'Union européenne a également considéré que la mise en œuvre effective des accords de l'OMC impliquait un renforcement de l'assistance technique fournie aux pays en voie de développement notamment dans les domaines des normes sanitaires et phytosanitaires, des obstacles techniques au commerce, de l'évaluation en douane et de la propriété intellectuelle. Elle a fait des propositions particulières sur le thème de la santé et de l'accès aux médicaments, portant notamment sur des prix différenciés des médicaments.

Enfin, une proposition portant révision triennale (pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004) du système de préférences généralisées (SPG) de la Communauté a été présentée en juin 2001 par la Commission, dans le cadre des orientations décennales définies en 1994. Cette révision précédera la réforme générale du système prévue pour 2004.

L'objectif principal de la proposition est de rendre au dispositif communautaire en faveur des pays en développement l'attractivité qu'il a perdu du fait de sa complexité et de l'érosion des préférences résultant du démantèlement des droits de douane programmé par les accords de l'OMC. Le taux d'utilisation du SPG est ainsi passé en une dizaine d'années, pour les produits les plus sensibles, de 55 % ou 60 % à 30 % ou 40 %, beaucoup d'importateurs renonçant à bénéficier de la faible marge préférentielle accordée par le système. La commission propose d'atteindre l'objectif recherché grâce à deux modifications :

- le classement des produits couverts par le SPG communautaire en deux catégories : les « non sensibles », exemptés de droits, et les « sensibles », regroupant les anciennes catégories « très sensibles », « sensibles » et « semi-sensibles » ;

- un abattement uniforme de 3,5 points du tarif douanier de la Communauté (sauf exceptions) pour les droits *ad valorem* sur les produits sensibles.

En outre, afin de renforcer l'attractivité du régime spécial d'encouragement à la protection des droits des travailleurs, la commission propose de doubler la marge fixe préférentielle consentie dans le cadre du SPG « de droit commun » en contrepartie d'un engagement des pays candidats à respecter les huit conventions fondamentales de l'organisation internationale du travail (OIT). La clause de retrait temporaire du SPG pourrait être activée en cas de manquement grave et systématique à l'ensemble des huit conventions fondamentales de l'OIT.

Par ailleurs, le régime d'encouragement à la protection de l'environnement verrait la marge préférentielle doublée sur les produits couverts.

2. Le succès des règles et procédures de règlement des différends dans le cadre de l'OMC

Le mémorandum sur les règles et procédures de règlement des différends (MRD) constitue l'un des mécanismes les plus efficaces du système commercial multilatéral. Depuis le 1^{er} janvier 1995, l'Organe de règlement des différends (ORD), qui est une formation spécifique du conseil général de l'OMC, a eu à connaître 239 demandes de consultations (dont 29 demandes au cours de l'année 2001, à la date du 24 septembre).

Les Etats-Unis et l'Union européenne demeurent les plus gros utilisateurs du mécanisme de règlement des litiges, ce qui est logique compte tenu de leur poids respectif dans les échanges commerciaux internationaux. Les pays en développement (PED) ont toutefois de plus en plus recours au système de règlement des différends, tant d'une manière offensive que défensive, tant vis à vis des pays développés qu'à l'égard des autres pays en développement. Le tableau ci-dessous montre que les PED ont eu gain de cause au titre de 18 affaires et ont été condamnés dans 17 cas. Au total, les PED ont donc initié autant de cas « offensifs » que les Etats-Unis.

Etat des différends au 24 septembre 2001 (Source OMC)

	Panels gagnés	Panels perdus
Union européenne	19	5
Etats-Unis	16	16
Japon	6	2
Pays en développement	18	17

Les Etats membres de l'OMC reconnaissent la crédibilité d'un mécanisme qui a su donner les preuves de son efficacité depuis sa création en 1995. Ils estiment toutefois que ce système mériterait d'être amélioré en particulier au bénéfice des pays en développement, soucieux de recevoir une assistance technique soutenue face à des procédures de plus en plus longues et coûteuses.

Au total, six ans et demi après l'institution de l'OMC, et en dépit de l'échec de la conférence de Seattle, le fonctionnement du système commercial multilatéral, rénové et renforcé par les accords de Marrakech, peut être globalement considéré comme satisfaisant. Certaines questions demeurent néanmoins pendantes, notamment afin de résoudre les problèmes que rencontrent les pays en développement, et tout spécialement les pays les moins avancés, dans leur intégration au commerce mondial, et pour répondre aux attentes exprimées par la société civile.

3. Les insuffisances des modalités de préparation des négociations multilatérales

Le fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce a fait l'objet de nombreuses critiques et suscité l'insatisfaction de nombreux pays en développement pendant la préparation et lors de la conférence ministérielle de Seattle.

La préparation de la conférence s'était effectuée par la coexistence à Genève de deux processus parallèles : processus formel dans le cadre du Conseil Général ; processus informel, sous la conduite du directeur général, dans le cadre des "chambres vertes" (groupes restreints réunis à la discrétion du Directeur général, dans un format *ad hoc* en fonction du sujet traité).

Outre qu'ils n'ont pas permis de présenter des solutions opérationnelles pour la déclaration, ces processus parallèles ont conduit à un manque évident de cohérence et de transparence, notamment à l'égard des pays en développement, et notamment les moins avancés d'entre eux africains, tout qui, exclus des "chambres vertes", ont pu éprouver un sentiment de marginalisation.

L'organisation des travaux de la conférence à Seattle a révélé de semblables insuffisances : exercices formels de transparence, dans le cadre de cinq comités spécialisés devant faire rapport à la conférence ministérielle ; poursuite des véritables négociations dans le cadre informel et restreint des "chambres vertes", convoquées cette fois à la discrétion de la présidence américaine.

Il est donc absolument nécessaire de trouver un nouveau compromis entre la recherche de l'efficacité et la volonté d'améliorer le fonctionnement de l'Organisation.

L'Union européenne a proposé, dès juillet 1998, des avancées dans la transparence externe (mise en distribution générale rapide d'un grand nombre de documents ; accroissement des échanges d'information entre le Secrétariat de l'OMC et les ONG ; organisation chaque année d'une réunion des parlementaires des membres de l'OMC). Plus récemment, en octobre 2000, elle a présenté une contribution sur la réforme de l'Organisation, qu'elle considère comme une question devant rester hors du champ de la négociation du cycle, proposant d'explorer trois pistes :

① Des mesures visant à améliorer le processus de prise de décisions :

Les consultations informelles devraient avoir pour objet de renforcer le consensus et non de se substituer au processus de décision formel. Décidées par le Président des conseils et comités compétents ou par le secrétariat, elles devraient garantir un niveau de représentativité satisfaisant pour les différents

niveaux de développement et les différentes opinions en présence. Le résultat de ces consultations devrait être présenté devant les organes formels.

② Des mesures visant à favoriser les flux d'information et la participation de tous les Membres :

L'Union européenne estime nécessaire d'adopter des mesures ciblées en vue de faciliter la participation des délégations de pays n'ayant pas de représentation permanente à Genève et de petits pays en développement. Elle souhaite que s'associent à cet effort le Secrétariat de l'OMC, en particulier dans les dispositifs d'assistance technique et pour l'organisation des réunions. A plus long terme, une réflexion pourrait être engagée sur le nombre des Comités, des regroupements pouvant être envisagés.

③ Des mesures visant à améliorer les réunions ministérielles et le Conseil général :

L'Union européenne propose en premier lieu d'établir une distinction claire entre le rôle du pays hôte et celui du directeur général. Le rôle du pays hôte devrait se limiter à présider la séance plénière, les processus informels étant gérés par le directeur général, avec l'aide de ses directeurs généraux adjoints.

Par ailleurs, la structure des négociations devrait être définie, les présidents des groupes de travail devraient être nommés suffisamment à l'avance par rapport à la réunion ministérielle, laquelle devrait offrir le temps nécessaire pour la négociation des textes proprement dite. Enfin, la périodicité des conférences ministérielles (tous les deux ans à ce stade) pourrait être augmentée, pour passer à une réunion par an, à l'instar de la plupart des autres organisations internationales.

Les discussions concernant la réforme de l'OMC se poursuivent. Votre rapporteur spécial regrette cependant que ces travaux n'aient pas marqué de progrès notables depuis Seattle.

B. LA CONFÉRENCE DE DOHA : UN SYMBOLE IMPORTANT

Le 14 novembre 2001, après six jours de négociation, les 142 Etats membres de l'OMC sont parvenus à un accord sur le calendrier du nouveau cycle de négociation, intitulé « programme de développement de Doha ». Ce programme prend en compte de manière plus marquée qu'auparavant les attentes des pays en voie de développement.

Un accord a été trouvé sur l'accès aux médicaments des pays confrontés aux grandes pandémies comme le Sida ou la tuberculose, grâce à une interprétation souple et compréhensive de l'accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC ou TRIPS en anglais). Au terme de l'accord, des pays comme le Brésil ou l'Inde sont autorisés à fabriquer des médicaments génériques moins chers pour la lutte contre le Sida. Votre rapporteur spécial se

félicite de cette conclusion qui souligne que les règles régissant le commerce mondial doivent prendre en compte les situations spécifiques des pays en voie de développement.

Sur le chapitre agricole, l'Union européenne a réussi à intégrer un programme de tarifs préférentiels pour les pays en développement et les aspects non-agricoles de l'agriculture, comme la protection des paysages ou la qualité sanitaire des produits. Elle a également réussi à défendre son point de vue sur les appellations d'origine contrôlées. Enfin, elle a réussi à obtenir une formule acceptable par tous sur les subventions à l'exportation¹, qui permet de préserver les intérêts de la France.

L'environnement a également été pris en considération, en vue de rechercher une cohérence entre les engagements découlant des accords internationaux (convention de Kyoto par exemple) et les règles régissant le commerce mondial. Cette avancée a cependant été particulièrement difficile à obtenir, compte tenu de l'opposition de nombreux pays.

Le programme de Doha prévoit que plusieurs dossiers majeurs relatifs aux règles de l'investissement et de la concurrence seront étudiés en deux temps, et ce, afin de rassurer les pays en voie de développement. Ainsi, le lancement de négociations sera décidé par consensus à la cinquième conférence ministérielle, dans deux ans. Les pays pauvres ont également obtenu une série de promesses et de mesures immédiates concernant l'application de certains accords commerciaux, ainsi que l'engagement qu'une négociation sera engagée sur les règles anti-dumping.

Enfin, **la conférence aura été marquée par un double événement considérable : l'acceptation formelle de la Chine et de Taï wan, respectivement 4^{ème} et 14^{ème} exportateurs mondiaux**, qui doivent devenir membres à part entière de l'OMC avant la fin de l'année. Cet événement est important pour l'OMC, dont il accentue la dimension universelle. C'est surtout un événement politique considérable, qui symbolise l'ouverture de la Chine au commerce international et aux investisseurs étrangers.

Au total, la conférence de Doha permet de déboucher sur des résultats satisfaisants, même si, sur plusieurs dossiers importants, les compromis ne constituent que de vagues déclarations d'intention. Symboliquement, la réussite de cette conférence était indispensable pour ne pas affaiblir davantage l'OMC, largement contestée depuis la conférence de Seattle, et pour ne pas donner un nouveau signal négatif aux acteurs économiques, dont la confiance dans les perspectives de l'économie mondiale a considérablement diminué depuis les attentats du 11 septembre 2001.

¹ L'accord engage les membres de l'OMC à des « négociations globales » sur l'agriculture dans son ensemble, « sans préjuger de leur résultat ». Cette formulation ne prévoit donc aucun calendrier précis pour la suppression des subventions.

DEUXIÈME PARTIE :

LE BUDGET ET LES MOYENS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits consacrés à l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'élèvent à 473,86 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 1,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

Les crédits consacrés à l'appui aux relations économiques extérieures sont répartis dans trois fascicules budgétaires :

- celui des services financiers contient les crédits mis à la disposition des structures publiques d'appui au commerce extérieur organisées autour de la direction des relations économiques extérieures (DREE) et de ses services extérieurs en région et à l'étranger, ainsi que des organismes placés sous leur tutelle : le Centre français du commerce extérieur (CFCE), l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises (CFME-ACTIM), qui inclut le Centre d'information du volontariat international (CIVI) et, à partir de cette année, l'Agence Française pour les Investissements Internationaux (AFII). Ce fascicule comprend également des études, des bonifications d'intérêt ainsi que des interventions en faveur des PME ;

- le fascicule des charges communes regroupe les crédits pour le financement des garanties et assurances diverses ;

- enfin, le fascicule des comptes spéciaux du Trésor contient le compte 903-07, qui retrace les prêts du Trésor à des Etats étrangers et à l'Agence française de développement.

Le budget du commerce extérieur

(en millions d'euros)	LFI 2001	PLF 2002	% 02/01
1 – Réseau des postes d'expansion économique	163,13	168,87	+ 3,5
Personnels	103,73	109,46	
Fonctionnement	59,39	59,39	
Immobilier AP	2,29	2,29	
CP	2,29	2,29	
<i>Effectifs budgétaires</i>	<i>1125</i>	<i>1125</i>	
2 – Organismes d'appui au commerce extérieur	39,94	44,61	+ 11,7
CFCE	19,51	20,28	+ 3,9
Ubifrance (CFME Actim)	20,34	19,57	- 3,8
BIE + BITD	0,09	0,11	+ 18,0
AFII	-	4,65	
3 – Interventions en faveur des PME exportatrices, soutien aux grands contrats et aide projets			
Titre III			
Rémunération Natexis	2,29	3,81	+ 66,7
Rémunération AFD	1,68	1,68	0
Evaluation préalable de projets	0,30	0,30	0
Titre IV			
Stabilisation de taux	0	0	0
Titre VI			
Contrats de plan Etat-régions AP	9,45	9,45	0
CP	6,40	5,34	- 16,7
Fasep AP	0,00	7,62	
CP	15,24	25,92	+ 70,0
Titre I (charges communes)			
Assurance-crédit	0	0	0
Assurance prospection	27,44	27,44	0
Risque de change	0	0	0
Risque économique	38,11	30,49	- 20,0
CST 903-07			
Prêts aux Etats étrangers AP	152,45	0,00	- 100
CP	185,99	163,12	- 12,3
Sous-total			
AP + DO	231,72	81,09	- 65,0
CP + DO	277,45	258,10	- 7,0
Total			
AP + DO	437,09	296,56	- 32,2
CP + DO	482,82	473,86	- 1,9

I. LA GÉNÉRALISATION DE LA CONTRACTUALISATION DES MOYENS AU SERVICE D'UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DE GESTION

A. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS

Le budget du commerce extérieur est caractérisé par l'application d'un **contrat d'objectifs et de moyens** pour la période 2000-2002, conclu en janvier 2000 entre la direction des relations économiques extérieures et la direction du budget. Il fait suite à trois contrats triennaux ayant permis de réduire de 20 % les emplois des services extérieurs de la DREE, et de 8% leurs crédits de fonctionnement en francs courants, grâce aux gains de productivité obtenus par le développement de l'informatique et des méthodes responsabilisant les gestionnaires.

Le nouveau contrat est particulièrement innovant :

- il associe aux missions de la DREE des objectifs et des **indicateurs précis de qualité et de performance** et 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, et accroître l'efficacité de l'ensemble ;

- il vise à **rompre avec les débats budgétaires traditionnels sur les emplois et le fonctionnement**, en faisant masse des crédits et en les stabilisant par absorption des dérives. La démarche budgétaire ne concerne que les crédits du réseau à l'étranger et en région, sur lesquels la DREE a une totale maîtrise, qui sont regroupés dans une dotation globale contractuelle (DGC) inscrite sur trois chapitres budgétaires. En matière d'emplois, le contrat d'objectifs et de moyens conduit à ne plus raisonner en nombre d'emplois budgétaires (les emplois n'étant pas comparables entre eux en termes de coût), mais en masse indiciaire, avec un ajustement de la structure des emplois sur la situation réelle. Le gestionnaire ne peut jamais avoir une structure d'emplois réels correspondant exactement à celle, théorique, figurant dans le vert budgétaire, qui est incompatible avec la nécessaire **adaptation quotidienne aux aléas et aux besoins**. D'où la proposition d'avoir une description des emplois (corps, grade, indice, etc ..), mais sans indication de nombre, et une masse indiciaire affectée en gestion à tel ou tel emploi en fonction des besoins, le facteur limitant étant le nombre total de points d'indice figurant au vert, c'est à dire la masse indiciaire. **L'autorisation parlementaire porte alors sur une masse indiciaire avec, en contrepartie, la description de son utilisation en termes d'emplois dans le rapport d'exécution de la loi de finances.**

Une cellule de gestion prévisionnelle des dépenses et de suivi de la dotation a été mise en place afin de connaître les contraintes et les marges de manœuvres disponibles.

La DREE indique que *« la première année du contrat s'est déroulée dans des conditions de forte dérive monétaire qui ont pesé sur l'ensemble des dépenses à l'étranger. Il est avéré que la souplesse donnée par le contrat a permis, par une mobilisation de toutes les ressources disponibles, d'absorber ces dérives, sauf pour les indemnités de résidence qui, elles, conformément aux dispositions du contrat, ont fait l'objet d'un abondement externe, et sans conséquence sur le niveau d'activité des postes d'expansion économique »*.

B. LA DÉMARCHE CONTRACTUELLE À L'INTÉRIEUR DU RÉSEAU DE LA DREE

La DREE s'est engagée dans une démarche contractuelle avec son réseau dans le cadre de programmes d'objectifs et de moyens, qui constituent la déclinaison du contrat d'objectifs et de moyens passé avec la Direction du budget. Ces programmes sont arrêtés avec les chefs de postes d'expansion économique. Trois d'entre eux ont été signés, avec les réseaux de la DREE en Allemagne, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Les prochains programmes devraient être signés en 2002 avec les réseaux en Inde, au Japon et en Chine. Environ 34 % des moyens du réseau de la DREE devraient ainsi être intégrés dans des contrats locaux en 2002 : la confection de ces programmes a été réservée en priorité aux postes dont la gestion comporte les enjeux budgétaires les plus lourds.

Par ailleurs, des contrats sont également en cours de discussion avec le CFCE et le CFME-ACTIM pour la période 2000-2002.

Le programme conclu avec le réseau de la DREE aux Etats-Unis

Le programme d'objectifs et de moyens liant la DREE aux services d'expansion économique aux Etats-Unis porte sur la période 2001-2003, sous réserve de sa compatibilité avec le prochain contrat d'objectifs et de moyens liant la DREE et la direction du budget. Il participe de la démarche de modernisation du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et qu'il prend en compte la démarche qualité engagée par la DREE.

Un état des lieux est établi, rappelant les missions de la DREE et les caractéristiques géographiques et économiques spécifiques des Etats-Unis. Il rappelle que *« les postes actuels vivent sur un régime mixte de spécialisation technique et de circonscription géographique »* et que des réductions d'effectifs significatives ont affecté le réseau, les effectifs globaux passant de 175 en 1990 à 130 en 1995 et 114 en 2000.

Un diagnostic précis est effectué :

« Le programme d'objectif et de moyens pour la période 2001-2003 doit aussi tirer les leçons des points forts du dispositif actuel (la sectorialisation est un gage de compétence, utile aux entreprises françaises et motivant pour les agents dans un pays où le « professionnalisme » est roi) comme de ses lacunes structurelles :

- difficultés d'accès au réseau pour les entreprises françaises, à cause de la complexité de la grille existante ;

- limitations de la couverture géographique des secteurs : les agents, (théoriquement compétents pour l'ensemble du territoire américain), limitent leur action de prospection à la « circonscription géographique » voire à l'agglomération d'implantation du poste ;

- insuffisances des communications entre postes (compliquées par le développement d'un état d'esprit de « propriétaires » de secteurs, qui peut réduire la qualité des activités de services de prospection aux entreprises, comme d'ailleurs celle de la veille au bénéfice des entreprises ou des administrations).

Le programme 2001-2003 devra enfin intégrer pleinement le défi de l'Internet : outil indispensable à l'information des agents, moyen de communication entre postes, outil de diffusion vis à vis de l'extérieur, l'Internet est aussi un concurrent qui pose la question radicale du positionnement des services d'expansion économique aux Etats-Unis: ont-ils encore une place compte tenu de l'abondance et de la richesse de l'information disponible sur la toile ? »

Quatre objectifs principaux sont ensuite fixés :

- une amélioration de l'appui commercial aux entreprises françaises par une simplification du dispositif (notamment avec la mise en place d'une cellule chargée de la première réponse aux entreprises, et traitement de l'orientation vers des interlocuteurs français à l'aide d'un système innovant -centre d'appel et/ou internet) ;

- une optimisation du travail en réseau (nomination systématique de conseillers du commerce extérieur dans les agglomérations moyennes, recherche de synergies avec les chapitres de la chambre de commerce franco-américaine, mise en place d'une base de donnée réunissant l'ensemble des dispositifs d'aide et de soutien aux investissements disponibles localement) ;

- une systématisation du quadrillage du périmètre de la politique commerciale et de la communication dans les « lieux d'influence » (identification de « décideurs » et recherche de contacts systématiques afin de constituer des listes de relais opérationnels) ;

- un élargissement de l'accès des entreprises françaises aux financements multilatéraux et aux marchés de l'ONU (un guichet unique « financements ONU et multilatéraux » sera mis en place).

S'agissant des moyens humains et budgétaires, la DREE s'engage à maintenir les effectifs au niveau nécessaire à l'accomplissement des missions et objectifs décrits dans le contrat. Il est précisé que « *le gestion du personnel est, davantage encore que la contrainte budgétaire, une clé de la réussite du programme (...) le chef des services d'expansion économique aux Etats-Unis peut après consultation de la Direction, procéder à des transferts d'agents entre les différents postes du réseau des Etats-Unis, pour autant qu'il puisse prendre en charge, sur ses économies de gestion, les frais afférents à ces transferts. (...) après en avoir préalablement informé l'administration centrale, [il] pourra avoir recours sur ses économies de gestion à des concours temporaires. Il lui appartiendra à la fin de chaque année budgétaire de dresser, sur ce sujet, un bilan de sa gestion, qui permettra d'évaluer la pertinence de ses orientations.* »

D'un point de vue budgétaire :

- les **dépenses de fonctionnement courant** « sont fixées (...) à 1,303 millions d'euros par an pendant la durée du contrat. Les surcoûts éventuels dus aux variations de change sont couverts par redéploiement à l'intérieur de l'enveloppe allouée. En contrepartie, les économies de gestion, de structure ou de change, que le réseau EU pourra dégager seront conservées par le réseau EU et les crédits correspondants sont reportables. Ces crédits pourront être affectés à des dépenses ponctuelles n'engageant pas la Direction dans le long terme. A contrario, il appartiendra aux services d'expansion économique aux Etats-Unis de prendre en charge leurs décisions de gestion, une fois la réforme mise en place (par exemple, prise en charge des déménagements à l'occasion de ré-affectation d'agents dans d'autres postes aux Etats-Unis » ;

- s'agissant des **dotations aux amortissements** : «*le réseau américain sera pilote pour expérimenter la mise en place d'une comptabilité d'amortissement, pas supplémentaire vers une comptabilité patrimoniale*».

- les **changements de structure d'effectifs ou du parc immobilier** (hors titre V) peuvent se traduire par des économies ou un surcoût. Les économies dégagées sont calculées à partir des coûts moyens, et sont partagées *prorata temporis* l'année du fait générateur, à moitié entre le réseau et la Direction. Calculées en année pleine, elles viennent pour le réseau en recalage de la base de la dotation de fonctionnement courant. Les économies immobilières sont partagées sur cette même base, mais les augmentations sont à la charge du décideur du changement de la structure. Les économies de gestion concernant les charges de fonctionnement courant restent acquises en totalité au réseau et les crédits correspondants sont reportables.

Des pistes de réflexion sont ouvertes afin d'améliorer la gestion :

- l'utilisation des cartes de paiement devrait permettre de réaliser des gains importants notamment sur le budget des déplacements (achat des billets sur internet) ;

- le recours au crédit-bail pour les véhicules et équipements bureautiques est envisagé, de même que les commandes groupées auprès des fournisseurs ou le recours à des prestataires de services en matière informatique ;

- l'adaptation des recrutements en fonction des profils et des missions et la renégociation des contrats immobiliers en fonction de l'évolution des effectifs ;

- l'implantation sur un autre site que New York, voire en France, des services d'appui à moins forte valeur ajoutée (premier accueil et tri des entreprises).

Des indicateurs d'activité et de performance seront établis dans le cadre du groupe de travail¹ sur l'ensemble des indicateurs de la direction et de ses services déconcentrés.

Le contrat pourra être révisé sur la base des enseignements résultant de son application à l'occasion du bilan annuel, dressé à partir de rapports contradictoires d'activités rédigés par la DREE et les services d'expansion économique aux Etats-Unis.

En matière de gestion administrative et comptable, la mise en œuvre du programme emporte également des effets importants :

Dans la situation actuelle, chaque poste (sauf celui d'Atlanta) effectue sa propre comptabilité et utilise à plein temps ou à temps partiel, les services d'une comptable, agent français expatrié, soit un total de sept agents. L'objectif de regrouper toute la comptabilité à Washington devrait être rendu possible par l'utilisation nouveau logiciel « CIRCE »², qui a prévu le travail en réseau et l'affectation à toutes dépenses saisies d'un code géographique permettant l'individualisation du total des dépenses effectuées par poste. Cette réforme devrait permettre de faire passer l'effectif de comptables affectées aux Etats-Unis de 7 à 3 agents.

Source : DREE

¹ Ce groupe comprend des agents de la Direction, des PEE et des DRCE.

² Ce logiciel doit être testé en 2001 pour être diffusé dans tous les postes au 1er janvier 2002.

C. LA PRÉPARATION DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La DREE indique que, à l'intérieur de ses missions (définir le cadre et les règles des échanges, contribuer au développement international des entreprises et du territoire français, informer sur les enjeux de la mondialisation), les politiques qui s'y rattachent sont définies de façon arborescente. **A terme, il sera précisé en face de chacune de ces politiques, les objectifs de moyen terme, et enfin les actions qui permettraient à horizon d'un an de tendre vers ces objectifs. Des indicateurs de performance seront associés à ces actions, dans une configuration qui servira notamment de préparation à une gestion conforme à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.**

Réforme de la DREE : Définition de missions, de politiques et d'objectifs

La réforme d'une administration, comme la restructuration d'une entreprise, s'appuie sur deux démarches simultanées : l'amélioration des processus existants, illustrée notamment par la démarche qualité ; et le « pilotage par la valeur », c'est-à-dire la confrontation permanente des processus avec l'objectif de l'organisation – afin de se concentrer sur les problèmes les plus pertinents et d'utiliser au mieux ses moyens.

La DREE a entamé en l'an 2000 la première démarche, qui devrait conduire l'année prochaine à la certification de son réseau ; elle s'attache, depuis quelques mois, à cerner sa « création de valeur », grâce à un groupe de travail interne sur les missions et indicateurs, réunissant pour cette occasion des agents de la centrale et des agents du réseau intervenant par le biais d'un forum sur l'intranet.

1. Le pilotage par la valeur : un schéma d'ensemble reliant de façon arborescente les actions aux missions de la Direction

On ne peut bâtir d'indicateurs de performance sans les relier aux missions qui doivent permettre de juger des performances réalisées. Aussi, après avoir rappelé les trois missions de la DREE (définir le cadre et les règles des échanges, contribuer au développement international des entreprises et à l'attractivité du territoire français, informer sur les enjeux de la mondialisation), le groupe de travail a défini, de façon arborescente, les politiques s'y rattachant, les objectifs de moyen terme, et enfin les actions qui permettraient à horizon d'un an de tendre vers ces objectifs, et qui doivent faire l'objet d'indicateurs. Les fonctions "support" ou transversales telles que la qualité, la gestion des moyens, la gestion des ressources humaines, l'informatique sont prises en compte dans l'exercice, au sein d'un quatrième groupe de politiques.

Deux exemples peuvent illustrer cette démarche. La réponse aux déficits d'information et de contacts des entreprises sur les marchés et opérateurs extérieurs est une des cinq politiques de la mission de développement international des entreprises. Accompagner, conseiller et mettre en contact les entreprises est un des objectifs assignés à cette politique. Pour remplir cet objectif, les PEE et DRCE organisent, entre autres actions, des missions d'entreprises. Cette action sera associée à deux indicateurs de performance : le nombre d'entreprises bénéficiaires et leur taux de satisfaction.

Dans un autre domaine, la promotion de la transparence des schémas SPG à l'OMC est une des actions déployées pour œuvrer à l'objectif d'insertion des pays en développement dans les échanges internationaux. Cet objectif correspond à une des sept politiques (l'articulation de la politique commerciale et de la politique de développement) qui sous-tendent la mission de définition du cadre et des règles de nos échanges. L'indicateur de performance de cette action sera binaire : a-t-on convaincu – ou pas- nos partenaires de l'UE, puis de l'OMC, de systématiser la notification des schémas SPG à l'OMC ?

2. Un support pour les exercices à venir au sein du Ministère et pour la démarche qualité

La rédaction précise et exhaustive des actions de la DREE, avec des indicateurs associés, est avant tout un instrument de pilotage interne. Les programmes des PEE et des DRCE et les conventions triennales de la DREE avec le CFCE et UBIFRANCE se caleront sur les objectifs et les indicateurs qui les concernent. Le système d'information devra s'appuyer sur cette charpente, pour permettre d'évaluer les moyens consacrés à chaque action, et faciliter le compte-rendu des résultats obtenus.

Mais cet outil constitue aussi le futur support conceptuel du pilotage de la DREE au sein de l'Etat. La lettre de mission annuelle adressée au Directeur par le Ministre, le rapport annuel, ou le futur contrat d'objectifs et de moyen s'appuieront sur un nombre réduit d'actions et d'indicateurs, sélectionnés dans cette base : les plus concrets et les plus pertinents, à l'instar de ce qui est mis en place par les administrations en Grande-Bretagne, en Australie ou aux Etats-Unis

Ce tableau d'ensemble est enfin nécessaire pour donner tout son sens à la démarche qualité. L'amélioration de la qualité des services rendus par la DREE à ses clients est une des politiques poursuivies par la DREE. La démarche qualité s'appuie aujourd'hui sur un petit nombre d'objectifs, qui ont été choisis parmi l'ensemble des objectifs de la Direction, afin d'être plus particulièrement mis en relief. Son périmètre pourra être progressivement élargi à de nouveaux objectifs et de nouveaux clients sur la base de ce tableau.

3. Le besoin d'une définition des missions et d'objectifs : le résultat d'une démarche itérative

La genèse de ce projet est en elle-même intéressante. On pourrait penser que la définition précise de missions et d'objectifs est un préalable à la définition d'indicateurs de performance. En réalité, c'est le développement par strates successives d'indicateurs, ainsi que l'expérience du premier contrat d'objectifs et de moyens, qui ont fait ressentir le besoin d'une définition plus claire des objectifs vers lesquels doit tendre la Direction.

Dans le même temps, la DREE a engagé la démarche de certification ISO de son réseau, qui vise à la satisfaction des entreprises qui ont recours à ses services. Elle a alors pris la mesure des besoins de l'ensemble de ses « clients », qu'ils appartiennent à l'administration, à la représentation nationale, au monde de l'entreprise ou à la société civile, ce qui a permis d'écrire plus précisément ses missions, ses politiques et ses objectifs.

Cette demande s'inscrit aujourd'hui clairement dans la préparation de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique sur les lois de finances.

Source : DREE

II. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DU SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE

Les moyens du secrétariat d'Etat au commerce extérieur comprennent d'une part, les services de l'expansion économique dirigés par la direction des relations économiques extérieures (DREE) ; d'autre part, les organismes parapublics d'appui au commerce extérieur le (Centre français du commerce extérieur –CFCE- et l'Agence pour la promotion internationale des technologies et des entreprises françaises -CFME –ACTIM-).

A. LA CONFIRMATION DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DE LA DIRECTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

1. L'exécution des budgets 2000 et 2001

La consommation des crédits du réseau public a été particulièrement élevée en 2000, compte tenu notamment de la dépréciation de l'euro, qui a pesé sur les dépenses de fonctionnement des postes. Les économies réalisées sur les dépenses de personnel et les reports disponibles ont permis de faire face à cet accroissement de la dépense, grâce à un transfert de 4,01 millions d'euros vers le chapitre des dépenses de fonctionnement.

L'exécution du budget de 2001 apparaît, pour le premier semestre, proche des prévisions, et n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de votre rapporteur spécial.

2. Les dotations pour l'année 2002 sont stables

De 2000 à 2002, le principal facteur d'augmentation des crédits est constitué par la dérive des indemnités de résidence due à l'évolution défavorable de la parité entre le franc (puis l'euro) et le dollar. En application du contrat d'objectifs et de moyens signé avec la direction du budget pour les exercices 2000-2002, l'unique raison de l'augmentation des crédits est cette dérive des indemnités de résidence, considérée dans le contrat comme un facteur exogène susceptible de déclencher un abondement ou une réduction des crédits.

Les crédits du réseau des postes d'expansion économique et des directions régionales du commerce extérieur (DRCE) **augmentent de 3,5 %**, soit 168,87 millions d'euros contre 163,13 millions d'euros en 2001. En application du contrat d'objectif et de moyens, les dépenses de personnel sont stabilisées. Une **provision de 5,73 millions d'euros** a cependant été inscrite **afin de faire face à l'effet change-prix sur les indemnités de résidence des agents à l'étranger**, compte tenu de la dépréciation de l'euro. De même, en application du contrat, aucune suppression d'emploi n'est prévue.

Les mesures nouvelles relatives aux dépenses de personnel sont compensées par des mesures de transfert négatives, la dérive des dépenses devant être compensée par les gains de productivité. Elles se décomposent comme suit :

- incidence des revalorisations du point fonction publique intervenues en 2000 et 2001 : 1,70 million d'euros ;

- incidence de l'attribution de points différenciés en 2001 : 0,04 million d'euros ;

- modification de la base de calcul des prestations familiales : 0,003 million d'euros ;

- adaptation de la structure fonctionnelle des emplois: - 0,02 million d'euros ;

- congé de fin d'activité : 0,004 million d'euros ;

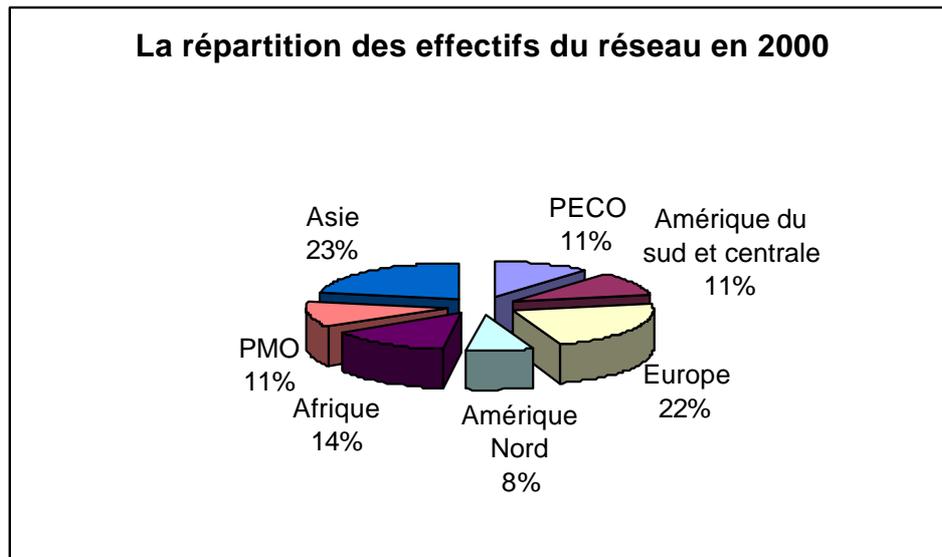
Les crédits de fonctionnement sont stables, et s'élèvent à 59,39 millions d'euros. Ils incluent une dotation de 3,87 millions d'euros destinée à faire face au renouvellement des équipements et au développement de l'intranet de la DREE.

Enfin, les crédits pour dépenses d'investissement sont maintenus à 2,29 millions d'euros en autorisations de programmes et en crédits de paiement, conformément aux dispositions du contrat d'objectifs et de moyens. Ils permettront essentiellement de faire face aux dépenses de rénovation du parc immobilier existant.

La réduction des dotations de certaines procédures de soutien à l'exportation, en crédits de paiement et surtout en autorisations de programme, s'explique essentiellement par l'importance des reports de crédits estimés sur l'exercice 2002.

B. LA STABILISATION DU RÉSEAU À L'ÉTRANGER

Depuis l'important redéploiement d'effectifs opéré au cours des années 1996-1999¹, seuls quelques ajustements ont été mis en oeuvre.



Le secrétariat d'Etat indique à votre rapporteur spécial que : « la prise en compte des technologies de l'information et de la communication constitue un aspect essentiel dans la réflexion sur l'évolution du réseau. Si le travail de proximité continue de fournir la légitimité première des postes d'expansion économique, le renforcement des expertises et de la valeur ajoutée apportée par l'échange d'informations et d'analyses nécessitent une réflexion permanente sur l'implantation des postes, non plus individuellement, mais en termes de maillage et de réseaux.

Afin d'améliorer sa capacité d'analyse sur les questions économiques ou multilatérales et de suivi des grands secteurs stratégiques, la DREE a mis en place une nouvelle organisation en réseau, associant un certain nombre de PEE bénéficiant de moyens renforcés.

Ainsi, plusieurs d'entre eux, situés dans des zones émergentes (Budapest, Istanbul, Caracas...), ont accueillis, en sus de leurs effectifs, des experts dont l'objectif est d'approfondir les analyses de la Direction sur le risque-pays, l'insertion de ces économies dans le système commercial mondial...».

¹ 213 emplois nouveaux ont été créés dans les pays émergents où des implantations supplémentaires ont été installées, en contrepartie de la suppression de 195 emplois dans les pays de l'OCDE et de 71 emplois en Afrique, avec la fermeture de 12 sites dans ces deux zones.

Votre rapporteur spécial partage cette analyse, et approuve les dispositions mises en œuvre par le secrétariat d'Etat au commerce extérieur. Il considère cependant qu'il est indispensable de poursuivre le redéploiement des effectifs des PEE vers les zones les plus dynamiques de l'économie mondiale, où les entreprises françaises peuvent conquérir des parts de marché en expansion

C. LE RAPPROCHEMENT DU RÉSEAU DE LA DREE AVEC LES AUTRES RÉSEAUX FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

1. L'unification du réseau du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'étranger

La mise en place, à partir de l'automne 2001, d'un réseau unifié du ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie à l'étranger prolonge la logique de rapprochement des réseaux DREE et Trésor¹..

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indique que la dimension internationale, de plus en plus forte dans l'action quotidienne de l'ensemble de ses services, justifie le rapprochement des réseaux DREE et Trésor, afin de permettre au ministère de se doter d'un véritable réseau unifié à l'étranger ayant pour vocation :

- de contribuer à l'approfondissement de la coopération économique et financière en Europe,

- d'évaluer les risques macro-économiques et financiers internationaux,

- de participer à l'analyse et à la définition des positions françaises sur les grandes questions internationales (Europe, développement durable, régulation...),

- d'être un réseau d'appui et d'expertise pour accompagner les opérateurs économiques dans leur développement international et améliorer la compétitivité de notre site économique.

¹ Il y a aujourd'hui 7 missions économiques et financières, qui regroupent les services du Trésor et de la DREE, à Alger, Rabat, Tunis, New Delhi, Brasilia, Pékin et Moscou. On rappellera par ailleurs que plusieurs postes mixtes PEE-Consulats ont été créés : à Atlanta (1985), Miami (1989), Houston (1997), Osaka (1997), Vancouver (1998), Dubaï (1998) et Bombay (1999).

A cette fin, l'ensemble des services à l'étranger de la DREE et du Trésor seront regroupés dans une mission économique placée auprès de l'ambassadeur concerné. Les attachés fiscaux (DGI) et les attachés douaniers (DGDDI) seront également intégrés dans cet ensemble.

Votre rapporteur accueille avec intérêt la décision de **fusionner les réseaux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à l'étranger**. Il était en effet peu opérant, du point de vue de la lisibilité de notre dispositif à l'étranger comme de celui de la bonne gestion des deniers publics, de conserver deux réseaux séparés appartenant à deux directions d'un même ministère.

2. Le rapprochement avec la DATAR

La nouvelle Agence Financière pour les Investissements Internationaux (AFII) s'appuiera sur le réseau des missions économiques, dans le cadre d'une convention signée avec la DREE. Elle a été inaugurée le 22 octobre 2001 par Yves Cochet, ministre de l'aménagement du territoire, et Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie. Cette agence avait été créée par l'article 144 de la loi sur les nouvelles régulations économiques, promulguée le 15 mai 2001. Il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), placé sous la double tutelle du ministère de chargé de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre chargé de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Avant la création de cette agence, les candidats à l'investissement en France pouvaient solliciter soit le réseau des 18 bureaux de la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) à l'étranger, dénommés « *Invest in France Agencies* », soit la Délégation aux investissements internationaux (DII) ou la DREE, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en sus des organismes travaillant pour les collectivités territoriales (régions notamment). **La nouvelle agence**, financée par la DATAR à hauteur des 6,43 millions d'euros destinés au fonctionnement de son réseau international et par le ministère de l'économie et des finances à hauteur de 4,65 millions d'euros, réunit les différents intervenants cités plus haut et **devient l'acteur unique, au niveau national, pour faciliter les démarches des entreprises internationales et accompagner leur installation.**

3. Le rapprochement avec les réseaux consulaires

La concertation engagée avec les organismes consulaires s'est poursuivie afin de donner de nouveaux fondements à la répartition des tâches entre les différents réseaux de soutien au commerce extérieur, notamment avec les chambres de commerce françaises à l'étranger¹.

Au niveau central, la volonté commune de rapprochement, qui faisait l'objet d'une concertation étroite entre toutes les partenaires (DREE, Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI), Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP) et Union des Chambres de Commerce et d'Industrie Françaises à l'Etranger (UCCIFE)), s'est concrétisée par la signature le 18 septembre 2000 d'une lettre commune, cosignée par le Directeur de la DREE et le Président de l'UCCIFE, qui définit le cadre du partenariat qui doit être engagé entre les réseaux. Cette démarche a conduit de nombreux PEE à se rapprocher des chambres locales pour organiser la complémentarité des services d'appui aux entreprises par le biais de conventions.

18 conventions ont déjà été signées dans les pays considérés comme cibles (Allemagne, Autriche, Portugal, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Mexique, Japon, Tunisie, Afrique du Sud, Chine, Taiwan, Thaï lande, Brésil, Norvège, Israël, Singapour, Chili), et 6 autres sont en projet ou en cours d'élaboration. Ces conventions organisent la complémentarité des services d'appui aux entreprises dans le respect de trois principes : information réciproque et transparence, information des entreprises sur l'ensemble des outils disponibles, quelle que soit leur origine, évaluation et organisation rationnelle des actions communes entre le PEE et la Chambre de commerce concernés.

Par ailleurs, le financement apporté aux Chambres à l'étranger se fait désormais sur la base d'objectifs conjoints de l'ACFCI, de l'UCCIFE, de la CCIP et de la DREE : la signature des conventions participe d'une redéfinition des critères d'allocation des ressources allouées aux Chambres à l'étranger, par la voie de l'affectation par la DREE de directeurs ou de volontaires (VIE) pris sur ses emplois. Une concertation plus étroite a été engagée afin de répartir les aides en fonction de critères clairement établis et à les inscrire davantage dans une logique « projets » que d'une logique « guichet ». En effet, le réseau des Chambres à l'étranger est très disparate entre celles qui ont une fonction purement représentative et d'animation de club d'affaires, et celles, une vingtaine seulement, qui sont suffisamment structurées pour offrir des prestations d'information et d'appui commercial aux entreprises. Seules

¹ On rappellera que le réseau consulaire regroupe 157 chambres de commerce et d'industrie, 21 chambres régionales en France et 86 chambres à l'étranger implantées dans 75 pays.

ces dernières pourront bénéficier de l'aide des pouvoirs publics dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens.

Le réseau des chambres de commerce constitue souvent le premier guichet des PME désireuses de se lancer à l'exportation. Votre rapporteur spécial considère donc que les initiatives visant à renforcer la synergie entre réseaux public et consulaire contribuent à renforcer l'efficacité globale du dispositif de soutien à l'internationalisation des entreprises. La fixation concertée des conditions dans lesquelles les aides de la DREE sont désormais consenties aux Chambres à l'étranger va également dans le sens d'une rationalisation plus poussée de l'octroi des subventions et, donc, de l'optimisation souhaitable de la gestion des deniers publics.

4. Le rapprochement avec les fédérations professionnelles

La DREE entretient des relations suivies et fructueuses avec les principales fédérations professionnelles : Le Groupement des Fédérations Industrielles (GFI) bénéficie ainsi d'un réseau de 9 correspondants dans les Postes d'expansion économique. Par ailleurs, 3PEE (Milan, Shanghai et Sao Paulo) abritent des antennes de la Fédération des Industries Mécaniques (FIM), constituées de CSNE.

Au cours de la période récente, les efforts pour consolider ce partenariat ont porté, plus particulièrement, sur le thème de la veille concurrentielle. **La DREE a souhaité associer étroitement les organisations professionnelles aux travaux et réunions des nouveaux réseaux de veille stratégique**, pilotés par l'administration centrale et constitués d'experts régionaux et de correspondants locaux . Il s'agit, en particulier :

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

Les réseaux réalisent par ailleurs des prestations de veille ou d'études multi-pays pour le compte de plusieurs fédérations.

D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉMARCHE QUALITÉ DE LA DREE

La démarche qualité de la DREE, conçue sur la base du référentiel ISO 9001 (qui inclut les activités de production et de conception) a été mise en œuvre à partir du 1er septembre 1999 dans trois postes pilotes, puis dans six autres postes. Le succès de cette première phase a conduit la DREE à étendre

la démarche qualité au reste du réseau (soit, au total, 156 PEE et 23 DRCE), ce qui implique la formation de 170 responsables qualité chargés ensuite de la formation à la qualité de l'ensemble de ses agents (1.926 personnes dans son réseau à l'étranger). Par ailleurs, **le Comité Qualité de la DREE a estimé nécessaire qu'un audit qualité interne soit effectué dans chaque poste avant les audits de certification.** 60 auditeurs qualité interne seront donc formés parmi les responsables qualité locaux les plus performants afin de mener à bien cette tâche.

Les premiers audits de certification devraient avoir lieu à compter du mois d'octobre 2001 et se terminer en mars 2002. La certification sera effectuée selon la procédure de l'échantillonnage¹.

E. LA RESTRUCTURATION DES ORGANISMES D'APPUI AU COMMERCE EXTÉRIEUR

Le montant global des dotations aux organismes d'appui au commerce extérieur pour 2002 s'élève à 44,61 millions d'euros, contre 39,94 millions en 2001, soit une progression de 11,7 %. Cependant, cette dotation inclut 4,65 millions d'euros destinés à l'Agence française pour l'investissement international (AFII), créée en 2001. **A périmètre constant, la dotation des organismes d'appui au commerce extérieur est stable.**

1. Le CFCE

Les moyens destinés au Centre français du commerce extérieur (CFCE) pour l'année 2002 augmentent de 3,9 % pour s'élever à 20,28 millions d'euros.

Les ressources et les effectifs du CFCE sont stables depuis 1998

<i>(en millions d'euros)</i>	1998	1999	2000	2001	2002
Ressources de fonctionnement	38,1	39,4	40,3	40,2	?
Dotation prévue en loi de finances	18,3	19,5	19,1	18,3	20,3
Ressources globales hors loi de finances (facturations, subventions des ministères techniques, produits financiers...)	19,8	19,9	21,2	21,9	?
Effectif réel au 31 décembre de l'exercice	352	362	355	355	?

(source : DREE)

¹ Au total, 13 PEE et 5 DRCE choisis par l'organisme certificateur seront concernés.

a) Un renouvellement de la démarche commerciale du CFCE

Depuis quelques années, le CFCE a diversifié sa gamme de produits et a développé les démarches commerciales auprès de ses clients. Une structure a été mise en place afin de produire des études approfondies sur les stratégies des grands groupes étrangers. De plus, l'année 2000 a vu un **développement significatif des travaux par souscription**, effectués à la demande d'entreprises, de groupements professionnels ou d'administrations, dont le montant unitaire atteint parfois plusieurs centaines de milliers de francs. Enfin, **l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication s'est largement développée** afin de collecter, traiter, archiver et rendre accessible l'information : le CFCE s'est doté d'une chaîne entièrement numérisée de l'information¹ et d'un site internet marchand, « *Planet Export* ». **Entre 7 et 10 % de l'activité commerciale du CFCE s'effectue aujourd'hui par l'intermédiaire des nouvelles technologies de l'information et de la communication.**

Le nombre de prestations payantes a été réduit (gratuité de certaines prestations de base des PEE et croissance des produits gratuits du réseau sur Internet), mais l'amélioration de la démarche commerciale du CFCE s'est traduite par une **fidélisation accrue de la clientèle** et un développement significatif du chiffre d'affaires moyen par client (celui-ci est passé de 488 euros en 1998 à 671 euros en 2001).

Pour l'exercice 2002, l'action du CFCE a été réorientée vers une logique de demande plutôt que d'offre, afin de mieux prendre en compte les attentes des entreprises et des organisations professionnelles. Ainsi, les produits les plus opérationnels et les plus demandés par la clientèle du réseau, tels que les guides-répertoires d'opérateurs étrangers, ont été développés à compter de l'année 2001. Cette offre devrait croître en 2002 et les années suivantes.

b) L'action régionale du CFCE

Le CFCE s'est largement impliqué dans la mise en place des programmes d'actions régionales pour le développement international (PARDI) en régions. Il a participé aux différents **Ateliers Techniques Régionaux (ATR)** qui ont permis de sélectionner les secteurs prioritaires dans une douzaine de régions. Puis, les experts sectoriels du CFCE ont effectué une **sélection de marchés prioritaires** pour ces secteurs et ont remis, lors des réunions régionales de préparation des PARDI, des dossiers d'information sur ces marchés ciblés reprenant les informations disponibles au sein du réseau public, accompagnés de propositions d'actions qui ont servi de base à

¹ Désormais, toute la production d'information des postes, gratuite et payante, ayant vocation à être diffusée, est transférée automatiquement vers le CFCE et est intégrée dans la chaîne de traitement numérisée mise en place par le centre.

l'élaboration des programmes sectoriels régionaux. Au total, le CFCE a réalisé **33 dossiers sectoriels d'information et proposition d'actions** dans 13 régions.

Le CFCE s'est engagé dans un partenariat avec les 6 premières régions retenues pour la signature de PARDI : Centre (automobile, textile-habillement), Midi-Pyrénées (agro-alimentaire, médical, textile), Limousin (eau – environnement, sous-traitance, transformation agro-alimentaire, art de vivre), Ile-de-France (multimédia, instruments de mesure, art de vivre), Nord-Pas-de-Calais (ferroviaire, textiles techniques, produits de la mer), et Poitou-Charentes (nouvelles technologies de l'information et de la communication, filière caprine, métiers d'art).

Le travail réalisé par le CFCE sur ce programme doit permettre **de développer l'activité du CFCE en région dans le cadre d'un rapprochement avec les DRCE et de déboucher sur des opérations, interventions et prestations du CFCE et des PEE partiellement financées dans le cadre des Contrats de plan Etat-régions.**

c) L'avenir du CFCE

A l'horizon de deux ou trois ans, le CFCE pourrait agir en tant que prestataire commercial, dans un cadre juridique lui assurant une plus grande autonomie de gestion qu'aujourd'hui. Des investisseurs privés pourraient également prendre des parts dans l'organisme.

Il s'agirait ainsi d'aller au bout de la logique visant à séparer les activités relevant du secteur commercial des activités d'information, constitutives d'une mission de service public.

2. Ubifrance

A partir du 1er octobre 2001 le CFME ACTIM change d'appellation et devient : « UBIFRANCE - l'Agence Française pour le Développement International des Entreprises ». Le nom précédent était en effet sans signification (il résultait de la fusion du CFME et de l'ACTIM en 1997), et était difficilement prononçable en français, sans parler des langues étrangères. Ce changement de nom s'accompagne d'une réforme en profondeur de l'organisme. La fixation de priorités géographiques et sectorielles favorisera l'exercice d'une programmation ciblée et évolutive. Par ailleurs, la mise en place d'une contractualisation budgétaire sur trois ans, d'une distinction compte Etat et compte propre et le lancement d'actions avec d'autres partenaires publics ou privés devraient permettre d'accroître les performances de l'organisme grâce à une stratégie plus commerciale et offensive.

La dotation publique d'Ubifrance est fixée à 19,57 millions d'euros, et représente environ 45 % de l'ensemble de ces recettes. Elle diminue, à périmètre constant, de 3,8 %. Les ressources propres d'UBIFRANCE sont assurées, pour l'essentiel, par la participation des entreprises à la procédure des CSNE. Les ressources propres du CFME ACTIM issues de cette procédure étaient importantes et permettaient de financer de nombreuses actions collectives au profit des entreprises exportatrices. **Le nouveau dispositif du volontariat international en entreprise (VIE) doit donc rencontrer un réel succès pour asseoir solidement les finances de l'Agence au delà de la dotation budgétaire annuelle.**

Les ressources et l'activité du CFME ACTIM depuis 1997

	1997	1998	1999	2000	2001
Dotation budgétaire (en millions d'euros)	15,40	17,99	19,21	17,68	19,36
Nombre d'entreprises utilisatrices, dont :	2.752	2.825	2.672	2.538 ¹	?
CSNE	932	970	799	850	?
Colloques	264	290	357	309	?
Invitations en France	630	591	614	509	?
Sidex	167	231	167	174	?
Actions de presse	330	462	481	380	?
Expositions et salons	1.334	1.207	1.301	1.065	?

(en millions d'euros - source : DREE)

Le budget du CFME ACTIM (devenu UBIFRANCE) en matière de soutien des entreprises pour la participation à des salons et le nombre de salons soutenus supporte difficilement la comparaison avec les dispositifs des autres pays de l'Union européenne (les chiffres indiqués correspondent aux prévisions pour l'année 2001) :

¹ 71 % des entreprises adhérentes sont des PME.

Soutien public aux entreprises participant à des salons¹

Pays	Nombre de salons	Budgets d'Etat affectés au soutien des salons (en millions de dollars)
Allemagne	220	29,7
Espagne	245	26,3
Grande-Bretagne	484	24
Italie	105	14,4
Finlande	100	8,3
Portugal	85	6,3
France	90	4

Du côté des dépenses, une stabilisation des dépenses de fonctionnement a été obtenue grâce à l'accord de modération salariale conclu pour la mise en œuvre des 35 heures, ainsi que grâce à la rationalisation des moyens issue de la fusion du CFME et de l'ACTIM. **Les résultats de l'exercice 2000 sont néanmoins négatifs compte tenu du cours du dollar qui a pesé fortement sur le coût des manifestations organisées par le CFME ACTIM.**

Le programme mis en œuvre par le CFME ACTIM en 2001 a maintenu un niveau d'activité équivalent à celui de 2000. Outre les opérations collectives de promotion sectorielle (pavillons français sur des salons spécialisés, colloques à l'étranger, invitation de délégations étrangères en France) le CFME ACTIM réalise 5 manifestations multisectorielles : 2 Expositions françaises à Mexico et Pékin et 3 Semaines françaises à Prague, Riga et Casablanca. Pour l'année 2002, 175 opérations collectives sont proposées, outre une vingtaine de rencontres industrielles et une vingtaine de séminaires techniques.

Votre rapporteur spécial souligne l'insuffisance des moyens d'Ubifrance, en comparaison avec l'effort financier fourni par les principaux pays de l'Union européenne.

Il constate en effet que la présence des entreprises françaises sur les salons à l'étranger est souvent largement inférieure à celle de leurs concurrentes allemandes ou britanniques.

¹ L'effort de la France pour aider les entreprises dans le cadre de la promotion de leurs produits à l'étranger passe toutefois également par d'autres formules d'aide comme l'assurance-prospection et les contrats de plan Etat-régions, de sorte que la différence avec les autres pays n'est pas aussi importante qu'indiquée dans ce tableau.

3. Le Centre d'Information du Volontariat International (CIVI)

Le centre d'information sur le volontariat international (CIVI) a été ouvert en octobre 2000 pour informer, motiver et enregistrer les jeunes désirant travailler en entreprise à l'étranger. Une centaine de nouveaux volontaires s'inscrivent en moyenne chaque jour au centre et environ 20.000 jeunes se sont portés volontaires sur le site du CIVI, dont plus de 60 % de jeunes femmes. On notera que 65 % des candidats ont un niveau supérieur à Bac+3 et que 235 d'entre eux ont la nationalité d'un autre pays de l'Union européenne. Environ 800 jeunes devraient partir comme volontaires sur l'ensemble de l'année 2001, en sus des 1.200 CSNE ayant été incorporés avant le mois de juillet¹.

Pour l'année 2002, contrairement à l'année 2001, où le CIVI bénéficiait d'une dotation spécifique, le CFME-ACTIM affectera des crédits au CIVI, en tant que de besoin, en prélevant sur sa trésorerie, notamment sur la marge réalisée dans la gestion de la procédure des volontaires internationaux en entreprise (VIE).

4. Le rapprochement du CFCE et d'Ubifrance

Le rapprochement du CFCE et du CFME Actim, (devenu Ubifrance), décidé en 1996, a largement été mis en œuvre, permettant une clarification de la répartition des rôles entre les deux organismes et une plus étroite collaboration.

Plusieurs hypothèses avaient été envisagées dans un premier temps afin de rapprocher les deux organismes :

- la fusion juridique des deux organismes a été abandonnée, compte tenu des contraintes existantes, notamment en matière de statut des personnels ;

- la création d'un groupement d'intérêt public « commerce extérieur » a également été abandonnée, car elle risquait de compliquer la gestion des deux organismes.

Par conséquent, une convention de rapprochement a été mise en œuvre le 2 juillet 1998, prévoyant notamment que les deux organismes :

- s'engagent à coordonner systématiquement les accords à passer avec leurs fournisseurs et partenaires ainsi que la programmation de leurs actions.

¹ En 2001, 1.206 CSNE ont été incorporés au 31 juillet. Le décret du 27 juin 2001 ne permettant plus d'incorporation, les 630 candidats prévus pour septembre se sont vus proposer un volontariat international en entreprise.

La réalisation en commun d'appels d'offres doit également permettre de dégager des économies d'échelle sur les prestations de services externes ;

- mettent en consultation commune leurs bases clientèles afin de permettre un meilleur suivi individuel et global des adhérents, clients ou usagers et d'améliorer leur fidélité à l'égard du service public ;

- rapprochent leur gestion des ressources humaines (mise en commun des formations, possibilités de mobilité entre les deux organismes, représentation croisée des instances dirigeantes dans les conseils d'administration de chaque organisme).

Par ailleurs, il a été décidé de mettre en place un comité d'orientation stratégique présidé par le directeur des relations économiques extérieures, et composé des présidents et directeurs généraux des deux organismes, ainsi que de certains sous-directeurs de la DREE. Son rôle est de déterminer les priorités d'action et les grandes orientations des deux organismes.

Si le rapprochement de deux organismes a constitué un progrès important, leur regroupement géographique ne devrait être effectué qu'à la fin de l'année 2004, dans un immeuble à construire à proximité de la Bibliothèque nationale. **Votre rapporteur spécial considère que ce regroupement est indispensable pour assurer la lisibilité du dispositif public de soutien à l'exportation et pour que les entreprises puissent s'adresser à un pôle unique d'information et de promotion sur le commerce extérieur.**

F. LES AUTRES ORGANISMES DE SOUTIEN À L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES

1. Les conseillers du commerce extérieur de la France

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

Au début de l'année 2001, le Comité National des CCEF a entrepris la modernisation de ses statuts, dans le but de rationaliser le fonctionnement de l'institution et de lui offrir la possibilité d'une ouverture à des représentants de la société civile français et étrangers. Les étapes institutionnelles suivantes concerneront le règlement intérieur de l'association et, ultérieurement, la refonte du décret régissant les CCEF, qui date de 1950.

Sur le plan des activités, l'accent est mis désormais sur les travaux de veille économique, en appui de l'activité des PEE (la contribution aux activités d'intelligence économique, prenant progressivement le pas sur la production traditionnelle de notes et rapports), sur l'accompagnement des jeunes à l'international (actions de formation en France, promotion de la nouvelle formule du Volontariat International en Entreprise, parrainage de CSNE et VIE à l'étranger) et sur le soutien au développement international des PME.

2. Le Partenariat France pour l'export

Créée en 1996 et régie par la loi de 1901, Partenariat France regroupe 36 grandes entreprises qui appuient le développement international des PME en mettant à la disposition de ces dernières leur expérience et leurs réseaux à l'étranger. En cinq ans, 340 actions de portage individuel ont été réalisées dans le cadre de l'association, et 750 entreprises ont été portées lors d'opérations collectives.

Le Secrétariat général de l'association est assuré par la DREE, qui abrite la structure à Bercy et met deux agents à la disposition de l'Association, afin d'assurer le lien entre les groupes et les PME d'une part, et l'Association et les organismes d'appui au commerce extérieur d'autre part. Les DRCE et les chambres de commerce et d'industrie sont chargées de recruter des PME-PMI candidates au portage.

Une subvention de l'Etat de près de 23.000 euros est versée chaque année à l'association « Partenariat France » pour contribuer au financement de ses actions de communication et de prospection.

Au cours de l'année 2000, 78 demandes ont été reçues et présentées par des entreprises, soit un chiffre comparable à celui de l'année 1999. 32 % des demandes concernaient le portage salon, 26 %, le tutorat-hébergement de CSNE, et 24 %, l'appui logistique. Le portage salon, qui représente 45 % des portages effectués en 2000, a été mis en œuvre sur les trois grandes Expositions françaises organisées par le CFME ACTIM à Budapest, Istanbul et Séoul (au total 25 PME ont été portées par 7 groupes)

D'autres opérations ont été organisées avec le soutien de l'association. Ainsi, en 2000, Carrefour a organisé la présentation des produits de 100 PME françaises à Pékin et le voyage des dirigeants de ces entreprises en vue de l'étude du marché chinois. EDF a également organisé 12 missions collectives de prospection, avec le concours des Postes d'Expansion Economique, pour le compte de 82 PME-PMI.

Pour l'année 2001, l'association souhaite mettre en œuvre un effort accru de communication à l'adresse des PME. Il reposera en priorité sur l'amélioration de la visibilité du site Internet, grâce à une actualisation régulière, et la poursuite des échanges de liens avec les membres de l'Association, les partenaires et les principaux acteurs du dispositif d'appui au commerce extérieur.

Par ailleurs, sans abandonner les procédures traditionnelles de soutien individuel, l'association orientera ses actions vers des portages de type collectif, dans un cadre plus sectoriel. Deux axes complémentaires seront privilégiés :

- une promotion renforcée du portage salon, qui permet aux PME, avant toute décision d'implantation, de prendre contact avec les marchés étrangers et les groupes qui y opèrent (un groupe peut héberger une ou plusieurs PME sur son stand) ;

- le développement des formules de portage sectoriel ou collectif en favorisant le regroupement de PME d'un même secteur autour d'un projet (organisation de missions ou hébergement de cadres ou VIE chez un grand groupe). C'est une solution à la fois rassurante et efficace pour les demandeurs, et plus attractive pour les porteurs qui peuvent rationaliser leurs interventions sans nuire à leurs résultats. Une telle orientation repose sur le concours actif des fédérations et syndicats professionnels.

III. LES PROCÉDURES DE SOUTIEN A L'EXPORTATION

A. L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PME

Les PME sont les principales bénéficiaires des procédures et des organismes de soutien au commerce extérieur. Ce sont également des entreprises plus difficiles à mobiliser autour d'une démarche d'internationalisation que les grands groupes industriels.

La contribution des PME au commerce extérieur de la France

Sur les 2,4 millions d'entreprises en activité sur le territoire français, moins de 5% participent aux exportations de biens. Parmi les 115.000 opérateurs recensés par les Douanes en 1999, les flux sont encore extrêmement concentrés sur un petit nombre d'intervenants. Comparées aux groupes et à leurs filiales, les PME¹ indépendantes semblent jouer un rôle encore limité dans l'internationalisation de l'économie française (de l'ordre de 25 %). Cette faible contribution des PME aux échanges internationaux n'est cependant pas spécifique à la France, mais s'observe également dans les autres pays européens et aux Etats-Unis.

Les exportations françaises restent concentrées sur un nombre restreint d'intervenants : en 1999, les 10 premières entreprises exportatrices assuraient à elles seules 16 % des exportations totales de marchandises. De plus, les entreprises ayant exporté pour plus de 5 millions d'euros sur l'année représentaient 88,6 % des exportations totales, mais seulement 4,5 % des opérateurs. A l'opposé, les trois quart des exportateurs français avaient exporté pour moins de 250.000 euros et ne pesaient que pour 1,3% du commerce extérieur.

Malgré une nette prédominance des grandes entreprises, les PME assuraient tout de même 40 % des exportations françaises en 1999. Un grand nombre de ces PME appartiennent en réalité à un groupe, ce qui leur confère des moyens (notamment en matière d'expertise juridique et financière) que n'ont pas leurs concurrentes indépendantes de même taille. Si l'on considère les seules PME indépendantes ou appartenant à un micro-groupe public ou privé, leur contribution au commerce extérieur ne représente que 22 %.

En 1999, les entreprises dont le chiffre d'affaire était inférieur à 1million d'euros représentaient 87,8 % du nombre d'opérateurs, mais seulement 3,9% des exportations totales. Les trois quarts des exportations françaises étaient réalisées par les grands groupes, soit une situation inchangée par rapport à celle de 1995.

¹ Il existe de multiples définitions des PME. On appelle ici PME une entreprise de moins de 250 salariés. Les micro-groupes sont des groupes d'entreprises totalisant moins de 500 salariés, que l'on assimile aux PME.

L'Union européenne demeure le principal marché d'exportation des petites entreprises françaises : les PME indépendantes, qui y réalisaient en 1999, 73 % de leurs exportations, contribuaient ainsi à hauteur de 17 % des exportations françaises vers cette zone. Par ailleurs, il convient de noter que 86 % des entreprises qui n'exportaient que dans l'Union européenne étaient des PME indépendantes.

On relèvera que la situation de « l'appareil exportateur » français est comparable à celle du commerce extérieur américain. Au sein des pays de l'Union européenne, la France occupe une position médiane.

La progression du nombre de PME exportatrices est relativement lente au regard des moyens importants qui sont consacrés à cet effet par l'Etat, les collectivités territoriales et les réseaux consulaires. Les difficultés inhérentes au processus d'internationalisation des PME/PMI en sont la cause.

Source : DREE

1. L'amélioration de l'appui commercial aux entreprises sur le terrain

Depuis le mois de juin 2001, l'ensemble du réseau de l'expansion économique a mis en application une nouvelle instruction de service aux entreprises (ISE) qui redéfinit les relations entre les PEE et ces dernières. Ce texte prend notamment en compte l'impact des nouvelles technologies sur le marché de l'information économique.

L'ISE introduit une extension de la gratuité à certains produits d'information périodique jusque là payants (lettres et bulletins des Postes transformés en revues gratuites), ainsi qu'un premier niveau de prestations personnalisées, nécessitant jusqu'à une heure de recherche en faveur de l'entreprise.

Par cette instruction, le réseau réaffirme sa mission de service public à travers une offre standard renforcée, (information économique gratuite et en ligne plus abondante) ou par des produits personnalisés à plus forte valeur ajoutée (études, guides répertoires, enquêtes prospects et missions de prospection), qui respectent la logique de ticket modérateur. Ces produits et prestations, essentiellement destinés à une clientèle de PME, se situent en effet dans une fourchette de 60 à 600 euros, tarif qui rend accessible l'indispensable phase préparatoire de leur développement à l'international.

Par ailleurs, la quasi-totalité des PEE disposent désormais d'un site internet mis à jour en temps réel, à destination principalement des entreprises, mais également des particuliers (pour les questions relatives notamment au volontariat international, aux stages à l'étranger ou à l'expatriation).

Un effort important de rationalisation a été engagé au premier semestre 2001, qui se traduit depuis le 23 juillet par l'adoption d'une maquette commune pour l'ensemble de ces 116 sites. Au 10 septembre 2001, 6.315 fiches de synthèse sur les marchés étrangers figurent en accès libre sur le réseau. Par ailleurs, la plate-forme de télé-commerce du CFCE offre la possibilité d'acheter en ligne 906 études et guides-répertoires. Ces documents, immédiatement opérationnels, consistent en une présentation détaillée d'un marché, enrichie des coordonnées d'opérateurs économiques intéressés par l'offre française.

Bilan de l'activité des DRCE

En 1999, la méthode «Réseaux Export » a été généralisée à l'ensemble des DRCE. Chaque prospecteur des DRCE est à même, grâce à un réseau de contacts extérieurs, de sélectionner et visiter chaque année environ 80 à 90 entreprises dont le potentiel à l'international est susceptible d'être développé. Ainsi, en 2000, les DRCE ont réalisé globalement plus de 5.600 visites d'entreprises ciblées et recensé près de 2.700 EREM (entreprises régionales d'envergure mondiale), dont le potentiel à l'international est susceptible d'être développé. **Cette mission spécifique d'identification et d'accompagnement favorise le renforcement de la synergie du réseau puisque un tiers des entreprises visitées donne suite aux propositions des PEE contactés contre moins de une sur dix lorsque aucun ciblage n'a été effectué. Un tiers des entreprises visitées donnent suite aux propositions des PEE contactés contre moins de une sur dix lorsque aucun ciblage n'a été effectué.**

Activités dans le cadre de « Réseaux Export »

	1998	1999	2000
Entretiens avec des entreprises	6.193	6.660	5.632
Fiches entreprises produites	7.847	8.865	4.892
Stock fiches navettes en fin d'année	11.157	15.616	21.497
Envoi de PME vers les PEE	827	1.198	1.674
Missions d'agents des PEE en région	591	468	348
Actions de communication sur le réseau	568	366	452
EREM identifiées	-	2.300	2.627
Dossiers suivis de procédures	7.123	7.354	6.257

(Source : DREE)

2. L'assurance-prospection : une procédure améliorée, un coût budgétaire en diminution

a) Une procédure simplifiée et plus ouverte

Jusqu'à l'année 2000, l'assurance-prospection regroupait plusieurs produits distincts répondant à des procédures spécifiques. Or, **la relative complexité du produit et les délais de traitement des dossiers avait pu**

décourager certaines entreprises. La procédure d'assurance-prospection a donc été profondément remaniée depuis le 1er janvier 2001. Le nouveau dispositif s'articule autour d'un produit unique, à la carte, permettant à une PME de réaliser l'ensemble de sa prospection¹. **La simplification du produit s'accompagne d'un allègement des formalités :** les pièces demandées à l'entreprise sont désormais en nombre réduit et la demande est partiellement remplie par la Coface lors d'un entretien avec l'entreprise. Par ailleurs, l'utilisation des moyens de communication les plus efficaces, dont Internet, permet un octroi plus rapide de la garantie. Ainsi, pour les budgets de montant inférieur à 100.000 euros sur un an, l'entreprise sera désormais fixée sur le montant et les conditions de la garantie dans les 10 jours ouvrables. Pour les demandes de budget supérieur, elle le sera dans les deux mois au plus tard.

Le dispositif est également plus ouvert, puisque toute entreprise dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 150 millions d'euros est désormais éligible (permettant aux *start ups* et aux PME de moins de trois ans de bénéficier du régime de droit commun).

Toujours dans la même logique, **un dispositif d'avance sur indemnités a été institué** afin de répondre aux difficultés spécifiques des très petites entreprises, pour pallier leurs contraintes de trésorerie. Dorénavant, les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 1,5 millions d'euros peuvent bénéficier d'une avance d'environ 30 % du budget annuel garanti, moyennant un taux de prime majoré.

Le bilan du premier semestre 2001 montre que **l'assurance prospection semble retrouver l'attractivité escomptée**, avec une **augmentation des demandes, de l'ordre de 30 %**. L'avance de trésorerie a rencontré l'écho favorable attendu des très petites entreprises, puisqu'une entreprise éligible sur deux a souhaité en bénéficier. De même, les entreprises de moins de trois ans de tous les secteurs ont répondu positivement.

La réduction des délais et des formalités semble également appréciée, puisque près de 40 % des demandes ont été transmises par Internet grâce à un formulaire en ligne proposé sur le site de la Coface, et accessible via d'autres sites dont celui du commerce extérieur. Par ailleurs, les délais d'instruction sont globalement tenus, en particulier pour l'instruction accélérée.

¹ Antérieurement, l'entreprise devait contracter trois polices différentes selon le type d'action qu'elle envisageait de mener : 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.

Le mécanisme de l'assurance - prospection

L'assurance prospection a pour objet d'accompagner le programme de prospection commerciale des PME dans un ou plusieurs pays. Le dispositif comporte **deux volets** :

- un allégement de trésorerie : dans la phase de prospection, des indemnités sont versées à l'entreprise pour couvrir une partie de ses dépenses ;

- une assurance contre l'échec : lorsque les recettes résultant de la prospection sont insuffisantes, l'entreprise conserve tout ou partie des indemnités qu'elle a reçues.

Les contrats conclus avec la COFACE se déroulent en **deux périodes** :

- une période dite de garantie (de un à quatre ans) au cours de laquelle l'entreprise perçoit une indemnité calculée en fonction de la quotité garantie et du bilan annuel de prospection. La garantie couvre les dépenses liées à la recherche de marchés, comme la participation à des foires et salons, le recrutement de personnel spécialisé, les études de marché, les conseils d'ordre juridique ou fiscal ou l'implantation de filiales commerciales ;

- une période dite d'amortissement (d'une durée au moins égale à celle de la garantie) au cours de laquelle l'assuré reverse à la COFACE les montants reçus en fonction des recettes qu'il obtient. Le reliquat d'indemnités non remboursé reste acquis à l'assuré à l'issue du contrat.

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

Source : DREE

b) Un coût budgétaire en diminution

(en millions de francs)	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ligne budgétaire évaluative	415	400	400	265	290	175
Résultat comptable	346	243	259	220	203	?
Nombre total de demandes reçues	2.313	2.841	2.263	1.985	1.776	?
Nombre total de contrats signés	1.728	2.081	1.750	1.486	1.408	?
Part des demandes acceptées	75	73	77	75	79	?

(source : DREE)

Sur le total des demandes, environ 500 par an émanent d'entreprises ayant recours à l'assurance-prospection pour la première fois. Par ailleurs, **la majorité des bénéficiaires des contrats est de taille modeste**, 90 % d'entre eux ayant été délivrés à des PME réalisant moins de 100 millions de francs de chiffre d'affaires.

Le coût annuel de la procédure représente le solde des indemnités versées et des frais de gestion d'une part, des reversements et primes d'autre part. **Il est toujours resté en deçà de la dotation budgétaire** et a été réduit de 55,3 millions d'euros en 1995 à 31 millions d'euros en 2000.

Le montant des engagements de l'Etat est de l'ordre de 110 millions d'euros depuis quelques années. Les retombées de la procédure s'élèvent à 1,7 milliards d'euros, provenant de l'Asie, l'Amérique du Nord et l'Union européenne. **L'effet de levier de la procédure est stable depuis plusieurs années : 1 franc de coût public génère 54 francs de recettes à l'exportation¹.**

Les crédits prévus pour l'assurance-prospection dans le projet de loi de finances pour 2002 s'élèvent à 27,44 millions d'euros, soit un montant identique à celui prévu pour l'année 2001. On rappellera cependant que ces crédits sont évaluatifs.

3. Les crédits du Fonds d'Etudes et d'Aide au Secteur Privé (FASEP)

Mis en place à l'été 1999, le FASEP Garantie a été doté de 300 millions de francs destinés à garantir contre le risque économique les investissements des PME françaises dans les pays émergents et en transition, ainsi qu'au Japon. **Aucun impact budgétaire ne devrait être enregistré au titre de cette procédure**, les organismes gestionnaires (SOFARIS, AFD et COFACE) ayant la responsabilité de réabonder les fonds si l'indemnisation des sinistres venait à l'épuiser.

¹ Cet indicateur mesure le rapport entre le coût budgétaire de la procédure et les exportations générées par le dispositif.

Le mécanisme du FASEP Garantie

1) Qui peut en bénéficier ?

Les entreprises éligibles sont les entreprises françaises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 460 millions d'euros. Leurs filiales doivent être détenues majoritairement¹ et situées hors zone ACP (sauf l'Afrique du Sud) et hors OCDE (sauf le Mexique, les pays OCDE d'Asie, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Turquie).

2) Que couvre-t-il ?

Le FASEP-Garantie couvre le risque économique. Il est exclusif de toute autre garantie publique contre les mêmes risques, mais peut se cumuler avec la garantie des investissements contre le risque politique gérée par la COFACE.

3) Comment fonctionne la garantie ?

Le FASEP-Garantie peut intervenir en garantie de l'apport en fonds propres de la maison-mère française à sa filiale étrangère, de la participation d'une société de capital risque (SCR) ou d'un fonds commun de placement à risque (FCPR). La garantie est donnée au bénéfice de la maison-mère, de la SCR ou du FCPR, ou déléguée au profit d'une banque. L'assuré doit verser une commission annuelle de 1% du montant de l'intervention éligible. La garantie porte sur 50% du montant de l'intervention éligible et dure 7 ans au maximum.

4) Comment l'entreprise est-elle indemnisée ?

Après une période de franchise de 12 mois, la garantie peut être mise en jeu en cas d'ouverture d'une procédure judiciaire d'insolvabilité à l'encontre de l'entreprise implantée localement. Elle peut aussi être mise en jeu par l'arrêt volontaire d'activité motivé par un échec économique du projet ou la cession des titres si l'entreprise a perdu plus de la moitié de ses capitaux propres depuis l'apport. L'assureur verse sous 2 mois, à titre d'avance, 50% de l'indemnité estimée par le bénéficiaire. Le versement du solde intervient lorsque la perte finale est constatée, dans un délai maximum de 3 ans.

5) Comment déposer un dossier ?

Le FASEP-Garantie est géré conjointement par la Banque du Développement des PME (BDPME) au travers de sa filiale SOFARIS, l'Agence Française de Développement (AFD) et la COFACE. Les entreprises qui souhaitent bénéficier du FASEP Garantie déposent un dossier auprès de l'un de ces trois partenaires (notamment dans leurs antennes régionales), ou dans les Postes d'expansion économique et Missions économiques et financières à l'étranger. Les Directions Régionales du Commerce Extérieur peuvent, par ailleurs, conseiller les PME candidates pour la constitution de leur dossier.

6) Quel est le mode de décision ?

Après instruction par les trois partenaires, le dossier est présenté au sein d'un Comité associant le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, qui se réunit mensuellement pour statuer sur l'issue à donner aux demandes présentées.

Les projets sont examinés sous un double angle :

- l'évaluation du risque-projet : potentiel des produits et du marché, stratégie et positionnement, robustesse des prévisions d'activité et financières, solidité du partenaire local éventuel,...

- l'intérêt du projet pour l'économie française: incidence sur les exportations, l'activité, l'emploi, l'investissement, les dépenses de recherche et développement en France...

La notification de la décision à l'assuré est faite par la SOFARIS.

(Source : DREE)

¹ Des dérogations à ce principe peuvent être accordées lorsque la réglementation locale ne permet pas à des sociétés étrangères une participation majoritaire dans une entreprise locale.

Au 30 juin 2001, 31 dossiers avaient été présentés, correspondant à un montant total de 32,7 millions d'euros. Les engagements autorisés représentent un risque potentiel de 9,3 millions d'euros, souscrit à hauteur de 2 millions d'euros pour l'instant (l'entrée en risque se faisant au fur et à mesure des apports des maisons-mères). La quasi totalité de ces projets concerne des unités de production ou de recherche-développement.

Les évolutions de la procédure montrent une **montée en puissance importante sur l'année 2000, suivie d'un essoufflement relatif au premier semestre 2001**. L'exercice 2000, premier exercice complet, avait accepté 19 projets pour un objectif de « régime de croisière » annuel de 30 projets (estimation du gisement de PME s'implantant de façon lourde à l'étranger). **La baisse d'activité au premier semestre 2001 semble s'expliquer par la situation financière favorable des PME** (conséquence des deux dernières années de croissance), **qui pousse les entreprises à assumer le risque plutôt que de solliciter une couverture**.

Il apparaît cependant que cette désaffection peut également être expliquée par le coût de la procédure : si la couverture proposée par le FASEP-Garantie est pertinente, **la prime demandée est jugée élevée par les entreprises**. Les banquiers évoquent de nombreux exemples de désintérêt pour la garantie en cours de finalisation du plan d'investissement du fait du niveau du taux de prime¹.

La mise en oeuvre de la procédure du FASEP Garantie montre que, si elle répond à un réel besoin, sa complexité et son coût n'ont pas permis aux entreprises d'en tirer jusqu'ici tous les avantages. Ce constat a conduit à lancer une réflexion sur l'opportunité de procéder à des aménagements du niveau de prime, qui pourraient intervenir dès l'année prochaine.

Par ailleurs, il convient de noter que la SOFARIS propose d'autres garanties de financement à court ou moyen-long terme :

La garantie de financement à court terme porte sur les crédits de préfinancement de commandes à l'exportation, les différents types de cautions de marché à l'exportation (cautions de soumission, de restitution d'acompte, de bonne fin, de retenue de garantie, d'achèvement), le financement des dépenses engagées dans le cadre d'une assurance-prospection de la Coface.

En 2000, 431 concours ont été garantis dans ce cadre, pour un montant en intervention de plus de 138 millions d'euros :

¹ En raisonnant sur les 7 ans de garantie demandés en moyenne, l'impact des primes sur le rendement de l'investissement revient à ponctionner 7 % du montant de l'investissement couvert pour une indemnisation de 50 %, alors que le rendement attendu de l'investissement est en général de l'ordre de 10 à 12 % en 7 ans.

- 58 entreprises ont vu leurs concours garantis à hauteur de 50 % contre le risque de défaillance de l'entreprise bénéficiaire, pour un montant de 7 millions d'euros ;

- 373 entreprises ayant obtenu des contrats à l'exportation ont bénéficié de cautions bancaires en 2000, pour un montant de concours garantis de 131,5 millions d'euros ;

Sur les huit premiers mois de 2001, plus de 170 concours ont été enregistrés, pour un montant de plus de 62 millions d'euros.

La garantie de financements moyen-long terme concerne des projets de développement à l'international (investissement matériel, augmentation du besoin en fonds de roulement lié à l'accroissement du chiffre d'affaire export) donnant lieu à une demande de crédits à moyen et long terme. En 2000, 38 concours ont été garantis dans ce cadre, pour un montant en intervention d'environ 15 millions d'euros. Sur les 8 premiers mois de 2001, environ 16 concours ont été enregistrés, pour un montant de près de 9 millions d'euros.

Dans un contexte d'euphorie croissante des PME françaises, ce type de garantie pourrait connaître un réel développement dans les années à venir.

4. Les crédits consacrés au commerce extérieur dans les contrats de plan Etat-régions

Compte tenu des délais impartis à la mise en place de la procédure, le volet « commerce extérieur » des Contrats de Plan Etat-Région (2000-2006) n'est véritablement devenu opérationnel qu'en 2001. **Les crédits d'Etat mis à disposition des entreprises sont en forte hausse, passant de 36,4 millions d'euros pour le XIème CPER à 63 millions d'euros pour la période en cours.** Dans le volet « commerce extérieur » du XIème Plan, la part des conseils régionaux surpassaient largement celle de l'Etat, ce qui est moins le cas dans le XIIème Plan, où la part totale du volet « commerce extérieur » s'élève à près de 152 millions d'euros. Par ailleurs, **les critères d'éligibilité aux aides ont été élargis, et les procédures de traitement des dossiers simplifiées.**

Trois opérations principales peuvent être aidées avec un taux de subvention maximum de 50 % dans le cadre des CPER :

- aide au conseil ;
- aide à l'implantation commerciale à l'étranger ;

- aide au recrutement d'un cadre export (création de service export).

Par ailleurs, selon les décisions des conseils régionaux, d'autres actions peuvent être favorisées :

- la participation à des foires et à des salons ;
- la formation au commerce international ;
- le recours à un volontaire international en entreprise (VIE).

Les DRCE assurent l'animation et la coordination des actions prévues dans les contrats de plan Etat-régions : elles gèrent les crédits mis en place et instruisent localement les aides inscrites dans le volet «commerce extérieur » en liaison avec les services du Conseil régional.

Quelques chiffres clés des interventions de la DREE et de son réseau pour développer la capacité exportatrice des entreprises en 2000

→ Accueil et accompagnement des entreprises

- 5.632 entretiens approfondis avec les entreprises en région, 434 missions d'agents des PEE accueillis dans les DRCE

- 6.257 dossiers d'aides financières à l'export instruits, dont 1.424 procédures CPER

- 29.000 prestations spécifiques servies par les PEE aux entreprises françaises parmi lesquelles : 7.536 études de marché et notes sectorielles, 971 guides d'implantation à l'étranger, 6.605 listes d'importateurs et répertoires, 1.517 préparations de missions d'entreprises, 7.658 veilles économiques et prestations sur devis

→ Information

- 34 millions de consultations du site institutionnel du Commerce Extérieur, 8 millions de pages consultées sur 12 mois sur les sites des PEE qui proposent 50.000 pages web avec 7.000 notes de synthèse

- 4.850 abonnés aux lettres et bulletins d'information économique et commerciale payants des PEE, 2.500 destinataires de la «Revue Asie Stratégies », précurseur des nouveaux produits électroniques gratuits dont la diffusion aux entreprises se développe, très rapidement

- 2.100 titres d'ouvrages diffusés par le CFCE

→ Promotion et soutien financier

- 53 milliards de francs de contrats à l'exportation couverts par la COFACE

- 1.500 contrats d'assurance-prospection

- 3 grandes expositions et 169 manifestations à l'étranger organisées par le CFME-

ACTIM

- 26 programmes d'actions régionales pour le développement international (PARDI) dans 11 régions gérés par les DRCE.

(source : DREE)

5. Les nouvelles procédures afin de faciliter les démarches des PME

a) Le « Médiateur des PME »

Une année seulement après sa création, le **Médiateur des PME** à l'international a mis en place un réseau de partenaires et a **traité une centaine de dossiers au cours de l'année 2000**. Sur ces 100 dossiers, 36 constituaient de simples demandes d'information et 64, de véritables médiations.

Le Médiateur intervient en mobilisant les moyens et les équipes les mieux à même de régler sur le terrain, à l'amiable et dans les meilleurs délais, les difficultés de toutes sortes rencontrées par les PME avec un membre du réseau public de soutien au commerce extérieur.

Il n'intervient qu'en faveur des PME et toujours après une première médiation exercée par le partenaire impliqué ou la DRCE concernée et en étroite concertation avec eux. Par ailleurs, sa mission consiste également à chercher à améliorer l'information des PME et à simplifier les procédures qui leur sont destinées.

Le Médiateur a noué des contacts étroits avec plusieurs partenaires :

- le réseau de la DREE et les organismes de soutien au commerce extérieur ;
- les administrations susceptibles d'aider au règlement des dossiers, notamment au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (Direction générale des impôts, douanes...) ;
- les organismes spécialisés intervenant dans le champ du commerce extérieur (Coface, BDPME, ANVAR, Conseillers du commerce extérieur, Chambres de commerce et d'industrie, Medef...).

Un correspondant du médiateur a ainsi pu être désigné dans l'ensemble des structures, permettant de créer un véritable réseau de médiation.

b) Le « Fil de l'export »

Le Fil de l'Export, service téléphonique d'accueil et d'orientation des entreprises françaises désirant se développer à l'international, a été lancé le 15 septembre 1999 par le Secrétaire d'Etat au commerce extérieur. Le CFCE a été désigné en tant qu'opérateur délégué de ce dispositif destiné en priorité aux PME. 16 partenaires publics, parapublics et privés se sont ralliés à cette initiative.

En 22 mois (bilan à la fin du mois de juin 2001), le centre d'appel a reçu 11.000 appels. Le volume des appels a pu atteindre voire dépasser plus de 1.000 par mois lors des périodes de campagnes de communication en octobre 99 et avril, mai et juin 2000. La clientèle du Fil de l'Export se compose à 80 % d'entreprises dont 4 % d'entreprises en cours de création, 1 % seulement d'artisans, 13 % de particuliers, 4 % d'organismes et 2 % de professions libérales.

66 % des réorientations (transferts directs d'appels et indications du numéro de téléphone pour un appel ultérieur par l'entreprise) ont concerné les directions du CFCE (principalement les renseignements téléphoniques sur la réglementation), 14 % les Chambres de Commerce et d'Industrie en France, un peu plus de 7% les Postes d'Expansion Économique à l'Étranger et 5% les Directions Régionales du Commerce Extérieur.

Les questions portaient sur l'environnement réglementaire et juridique pour 45 % des appels, la sélection et l'approche des marchés pour 20 %, la prospection (listes d'adresses, foires et salons...) pour 20 % également, enfin la promotion des produits et techniques pour 3 %.

A compter d'avril 2001, la plate-forme de réception d'appels jusqu'alors externalisée a cessé son activité, et le CFCE a pris le relais, grâce à un équipement et à des moyens supplémentaires afin d'adapter les structures d'orientation et d'accueil téléphonique des entreprises.

Par ailleurs, le site internet « filexport.com » avait été créé à l'occasion du lancement du numéro vert, afin de jouer un rôle de vitrine. Il a été largement développé et offre désormais un bouquet très complet d'informations et de services à travers près de 400 liens régulièrement mis à jour, dont une revue de presse internationale et un « guide des appuis au développement international des entreprises », également publié par le CFCE.

Ce site vise à présenter les ressources, activités et actions des intervenants dans le domaine du commerce extérieur. Il permet également aux personnes de poser leurs questions au centre d'appels sur un formulaire intégré au site. Enfin, il fournit aux entreprises des informations complémentaires et des renseignements pratiques pour leur approche des marchés étrangers.

B. LA RÉDUCTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DES PROCÉDURES FINANCIÈRES DE SOUTIEN À L'EXPORTATION

1. Les garanties gérées par la COFACE

L'ensemble des prises de garantie de la COFACE (court et moyen terme) en 2000 ont porté sur 17 % de nos exportations. Seul NEXI, agence japonaise, couvre une part supérieure des exportations japonaises (33 %).

S'agissant des activités de moyen terme, les taux de couverture varient de 0,8 % (Etats-Unis) à 4,1 % (Canada). En France, les projets pris en garantie par l'Etat à moyen terme couvrent environ 1,8 % des exportations françaises, mais plus de 10 % des exportations vers les pays autres que les pays de l'OCDE, et près de 25 % des grands contrats à l'exportation.

Tous les assureurs-crédit du G7 présentent en 2000 un résultat financier positif et en progression, à l'exception des organismes allemands et japonais. La Coface enregistre le deuxième résultat des assureurs crédit du G7, derrière l'organisme américain Eximbank.

Comme pour la plupart des assureurs crédits, les indemnités versées par la Coface en 2000 sont en diminution (494 millions de dollars), compte tenu de l'amélioration de l'environnement international. Les récupérations (918 millions de dollars) restent à un niveau élevé, compte tenu des accords de consolidation. Enfin, le ratio sinistres sur engagements de la Coface (1,02 %) est l'un des meilleurs du G7, seul le Japon et le Canada ayant de meilleurs résultats sur la base de l'ensemble des couvertures (y compris les garanties de court terme).

Les garanties délivrées par les agences d'assurance crédit dans les pays de l'OCDE

Les principes régissant les garanties offertes par les agences des différents pays sont très proches : il visent la couverture des dépenses engagées par les exportateurs ou des échéances de crédit en cas d'occurrence d'un sinistre de nature politique (cas de guerre, décision unilatérale du gouvernement étranger empêchant l'exécution du contrat garanti, non transfert), ou commercial (parfois dit "risque de crédit"), moyennant le versement d'une prime. Cependant les produits offerts diffèrent dans leurs modalités pratiques, tant pour les garanties principales que pour les garanties complémentaires.

a) Les risques de court terme

La forte majorité des risques de court terme sont pris en charge par le marché. En Europe, les agences d'assurance-crédit exercent donc, pour leur compte propre (c'est-à-dire sans soutien public), la couverture du risque commercial ainsi que la couverture du risque politique sur les pays de l'OCDE. Elles continuent d'exercer, pour le compte de l'Etat, la couverture du risque politique à court terme hors OCDE. La France et le Royaume-Uni, toutefois, limitent la couverture publique des risques politiques de court terme à un nombre très limité de pays, pour lesquels il n'existe pas de marché de réassurance (au nombre de 9 pour la France).

Le court-terme n'en représente pas moins une part importante de l'activité de certains assureurs-crédits, comme le japonais NEXI ou l'EDC canadienne.

Les garanties principales sur les risques de moyen terme

Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public permettent la couverture des risques commercial et politique à moyen et long terme (2 ans et plus). Bien que soumis aux lignes directrices de l'Arrangement OCDE, les dispositifs nationaux peuvent varier dans leurs modalités pratiques :

- Le risque catastrophique (cyclone, inondation, tremblement de terre) n'est pas pris en compte par certains pays (Etats-Unis, RFA).

- Certains assureurs crédits pratiquent un système d'assurance par lequel une quote-part de risque est toujours laissée à l'exportateur ou à la banque, tandis que d'autres pratiquent un système de garantie couvrant l'intégralité du risque : Une quote-part de risque (« quotité non garantie ») est toujours laissée à l'exportateur ou à la banque dans le cas des crédits fournisseurs (crédits accordés directement aux entreprises exportatrices), sauf aux Etats-Unis dans certains cas, notamment lorsque la garantie s'adresse à des PME débutantes qu'il convient d'encourager ; Par ailleurs, s'agissant des garanties accordées directement aux banques (crédits acheteurs), certains assureurs considèrent que la banque doit seulement procurer les fonds nécessaires au financement de l'exportation et ne conserver aucun risque à sa charge. La garantie joue alors à hauteur de 100 % et de manière inconditionnelle en cas de non-paiement à l'échéance (Royaume-Uni, Japon, Etats-Unis). Dans d'autres pays (France, RFA, Espagne), la garantie des crédits acheteurs ne diffère pas de manière fondamentale de la garantie accordée aux entreprises exportatrices, la banque devant rester intéressée à la bonne fin du prêt qu'elle a consenti. La part du crédit assurée (« quotité garantie ») est alors fixée en général à 95 %.

Le tableau ci-dessous présente un comparatif des quotités garanties en fonction des types de risque couverts.

Pays	Risque politique	Risque commercial
Grande-Bretagne	jusqu'à 100 %	jusqu'à 100 %
RFA	90/95 %	85/95 %
Etats-Unis	jusqu'à 100 %	jusqu'à 100 %
Japon	95/97,5 %	60/90 %
Italie	90/95 %	95 %
France	jusqu'à 95 %	jusqu'à 95%
Canada	jusqu'à 90 %	jusqu'à 90 %
Corée	90 %	90 %

Les fortes disparités dans le service rendu aux exportateurs par les différents assureurs-crédit ne permettent pas d'établir de manière fiable des comparaisons chiffrées entre les différents taux de primes facturés. On relève toutefois que la plupart des agences d'assurance crédit et de prêt direct ont dû relever leurs primes pour faire face aux conséquences de la crise de la dette des pays en développement. En outre, s'agissant de la couverture du risque souverain, les agences des Etats membres de l'OCDE appliquent depuis 1999 des niveaux de primes harmonisés. Ces primes tiennent compte des différences entre les systèmes de garantie: une quotité garantie de 95 % donne lieu à un taux de prime inférieur à celui correspondant à une garantie à 100 %.

Les garanties complémentaires

Il existe, dans ce domaine non couvert par les disciplines de l'Arrangement OCDE, des différences plus grandes que dans le cas des garanties principales, la France disposant d'un système très complet :

L'assurance-prospection délivrée par l'assureur-crédit n'est pratiquement utilisée qu'en France, où elle est ouverte à toute PME réalisant un chiffre d'affaires global inférieur ou égal à 150 millions d'euros. Dans les autres pays, le soutien apporté par l'Etat aux exportateurs pour les aider à participer à des foires ou développer leurs actions de prospection prend en général d'autres formes (prêt à taux préférentiel remboursable sur 7 ans en Italie, accompagnement de missions à l'étranger et financement à hauteur de 60% de la location de stands par le *British Trade International*, etc.).

La garantie du risque de change existe dans la plupart des pays européens et au Japon, mais elle demeure peu utilisée, excepté en France où une grande variété de produits sont offerts aux exportateurs, dans le respect de l'équilibre budgétaire.

La garantie des investissements contre le risque politique existe dans tous les principaux pays industrialisés. Elle est aujourd'hui concurrencée par le secteur privé, le marché étant aujourd'hui de plus en plus à même d'assurer ce type de risque (la Coface a ainsi mis en place en 1999, pour son compte propre, une couverture contre les risques politiques des investissements inférieurs à 100 millions de francs).

La garantie des investissements contre le risque commercial, c'est à dire la perte de l'investissement par suite de la mise en faillite de la société étrangère, n'est pratiquée à l'heure actuelle qu'au Japon (sans critères d'éligibilité particuliers), et en France pour les PME (via le FASEP-garantie).

Les dispositifs publics de garantie contre le risque politique ne couvrent qu'une partie très modeste des flux d'investissement directs à l'étranger (IDE), à l'exception du Japon. Ces couvertures portent essentiellement sur les projets dans des pays risqués, alors que la grande majorité des IDE est concentrée sur les pays développés.

Il convient de noter que les principaux pays investisseurs dans le monde ont mis en place des dispositifs d'appui aux IDE très divers, qui ne se limitent pas aux procédures d'assurance ou de garantie. A la différence de la plupart de ses partenaires (*Japan Bank for International Cooperation*, *Overseas Private Investment Corporation* aux Etats-Unis, etc.), la France n'intervient pas en prêt direct et peu en participation.

Source : DREE

2. Les procédures gérées par Natexis Banque

La loi du 29 décembre 1997 a confié un mandat à Natexis Banque pour la gestion des procédures de stabilisation de taux d'intérêt et de certains accords de consolidation, Natexis Banque bénéficiant de la garantie de l'Etat pour un certain nombre d'opérations liées à la gestion de ces procédures. Les crédits alloués à Natexis Banque dans ce cadre figurent au budget du commerce extérieur (charges communes, chapitre 44-97-30).

La stabilisation de taux d'intérêt permet aux exportateurs et aux banques françaises de proposer à leur client-emprunteur un financement à taux fixe en euros ou en devises, soit parce que ce point constitue une exigence de l'appel d'offres, soit parce que l'offre commerciale sera rendue

plus attractive par ce type de financement (compte tenu du contexte prévalant sur les marchés financiers, les emprunteurs étrangers apprécient de pouvoir disposer d'un taux fixe et donc de charges financières prédéterminées).

Pour les crédits de deux ans minimum, Natexis compense (ou reçoit des banques) la différence entre le taux fixe du crédit (soit le taux d'intérêt commercial de référence, proche des taux fixes à moyen/long terme de marché) et un taux représentatif des conditions de refinancement à court terme des banques, majoré de la marge bancaire autorisée. **Elle garantit ainsi les banques contre une augmentation de leurs coûts de refinancement**, ceci à la fois pour les crédits en devises et ceux en francs français.

Natexis gère par ailleurs des encours résiduels au titre d'anciennes procédures qui ont aujourd'hui disparu et dont les encours résiduels s'amortissent progressivement.

Sur les dernières années, cette procédure a dégagé d'importants excédents :

Année :	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Stabilisation (francs)	144	151	143	43,9	18	-8	-47	-68	-94	-69
Stabilisation (devises)	28	-19	-66	-71	-6,5	-24,5	-24	-22	-67	70
Stabilisation en période de fabrication	32	14	16	2,9	0,91	-0,3	0	0	0	0
Financement à long terme	134	161	87	66,5	-52	-14,6	-6	28,8	30	34
Réescompte banque de France	101	63	20							

en millions d'euros – source : DREE

3. L'assurance-crédit

Le coût budgétaire de d'assurance-crédit, gérée par la Coface pour le compte de l'Etat, est nul depuis plusieurs années, car le montant des récupérations dépasse celui des indemnités. **Cette situation excédentaire s'explique par les règlements enregistrés sur les principaux pays débiteurs au titre des accords de consolidation, et par une politique de couverture prudente.** Les versements de la Coface à l'Etat figurent en recettes non

fiscales. Ils se sont élevés à 1,68 milliards d'euros pour l'année 2001¹ et sont évalués à 1,83 milliards d'euros pour l'année 2002.

4. La garantie de risque économique

Les crédits affectés à la garantie de risque économique pour l'année 2002 diminuent de 20 % par rapport à l'année 2001 et s'établissent à 30,49 millions d'euros. Cette enveloppe devrait suffire pour faire face aux contraintes de gestion, aux dépenses prévues et aux nouvelles promesses accordées.

5. les crédits consacrés aux « dons d'aide extérieure »

Les crédits consacrés aux dons d'aide extérieure (chapitre 68-00) passent de 0 à 7,62 millions d'euros en autorisations de programme, et de 15,24 à 25,92 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2002. Ce chapitre comporte un « socle » de dépenses prévisibles (en particulier le FASEP-études), et des dépenses liées aux aléas de la conjoncture internationale et au rôle que la France entend mener vis-à-vis de certains pays en développement ou émergents (Tunisie, Palestine, Kosovo, Maroc...).

L'inscription des crédits pour l'année 2002 tient compte des reports enregistrés de 2000 à 2001, de la dotation nulle en 2001 et des besoins théoriques des autres procédures inscrites sur la même ligne budgétaire (Fondation France-Pologne, Initiatives France-Hongrie).

6. La réserve pays émergents (RPE)

L'aide accordée dans le cadre de la « réserve pays émergents » vise à soutenir les entreprises françaises dans leur stratégie à l'exportation sur les marchés porteurs. L'impact du projet considéré sur le développement du pays récipiendaire est par ailleurs largement pris en considération dans la sélection des projets.

En 2000, 11 projets ont été approuvés, pour un montant total de 97,6 millions d'euros. Six pays ont bénéficié de la RPE : le Kazakhstan (36,5 %), le Vietnam (19 %), la Turquie (17 %), l'Inde (16,5 %), le Maroc (9,5 %) et la Tunisie (2,5 %). Depuis la création de la RPE, en juillet 1998, un peu plus de 60 projets ont ainsi été approuvés pour un montant total d'environ 840 millions d'euros.

¹ *Compte tenu d'un report de 1,07 milliards d'euros de l'année 2000 sur l'année 2001.*

Pour l'année 2001, le ministre a fixé la liste des pays éligibles à 22 pays : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, l'Afrique du Sud, la Chine, le Vietnam, les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande, l'Inde, la Turquie, le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan ainsi que l'Ouzbékistan et sept pays d'Amérique Latine (Pérou, Bolivie, Colombie, Panama, Costa Rica, Guatemala, Le Salvador), éligibles uniquement en cas de cofinancement avec un autre bailleur¹.

Avec trois projets en 2000, l'eau représente toujours l'un des plus importants secteurs d'intervention de la RPE, aux côtés des transports (1 projet), des télécommunications (2 projets) et de l'énergie (1 projet). La part prépondérante de ces secteurs « lourds » dans la procédure entraîne une **sur-représentation des grandes entreprises**. L'environnement confirme néanmoins sa place importante, et de nouveaux secteurs, comme la formation ou la santé, où les entreprises de taille moyenne sont nettement mieux représentées, bénéficient de cette procédure.

Pour l'année 2002, compte tenu des reports existant, aucun montant ne sera affecté en autorisations de programme. Les crédits de paiement seront de 163,12 millions d'euros.

7. L'évaluation a priori des projets « réserve pays émergents »

Ce chapitre sert à financer les missions d'évaluation préalable de projets sur protocoles, effectuées par des experts indépendants. La forte réduction du nombre de projets évalués, le recours croissant à des corps de contrôle de l'Etat, moins coûteux, et l'importance des reports (qui s'élèvent à plus de 1 million d'euros) expliquent le faible montant de la dotation pour 2002 (0,3 million d'euros).

8. La garantie de change

Cette procédure est conçue pour couvrir le risque des grands contrats d'exportation libellés en devises : elle permet aux entreprises de coter en devises étrangères en leur garantissant, dès la remise de l'offre à leur client, **un cours de conversion constant avec l'euro sur toute la durée de réalisation du contrat**. Elle leur donne ainsi la possibilité d'améliorer la

¹ les pays d'Amérique Latine, devenus éligibles l'an dernier en cas de cofinancement, n'ont pas encore bénéficié de la procédure, plusieurs projets, long à mettre sur pied, sont actuellement en cours d'instruction avec la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Ils devraient aboutir dans les prochains mois.

compétitivité de leur offre en les faisant bénéficier d'une partie de la hausse de la devise le cas échéant (garanties dites avec intéressement).

Depuis 1990, les produits offerts aux entreprises n'ont pas varié, mis à part la création de garanties spécifiques pour les équipementiers du secteur aéronautique. Individualisée dans le budget du commerce extérieur depuis 1988 (fascicule des charges communes, art. 14.01.73), la procédure fonctionne depuis 1985 selon un impératif de gestion à l'équilibre, toujours respecté, grâce à la mutualisation des risques et aux opérations de couverture auxquelles la Coface procède sur les marchés. Le chapitre 14-01 est évaluatif ; les reversements de la Coface à l'Etat figurent en recettes non fiscales.

En millions d'euros	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Résultats comptables	13,9	21,1	19,86	24,83	38,48	7,62	2,3	2,6	-3,39	1,06
Reversements	13,4	21	19,81	24,85	38,41	7,62	0	0	-9,14	-

(source : DREE)

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du mardi 6 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen des crédits de l'économie, des finances et de l'industrie – Commerce extérieur**, sur le rapport de **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, dans le projet de loi de finances pour 2002.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a souligné que, pour la huitième année consécutive, le solde commercial de la France avait dégagé un excédent en 2000, qui s'est élevé à 0,6 milliard d'euros contre 16,1 milliards en 1999. Pour l'année 2001, le solde devrait progresser légèrement, en restant cependant à un niveau sensiblement inférieur à celui des dernières années : sur les huit premiers mois de l'année, le solde commercial s'établit à 4,45 milliards d'euros, contre 1,95 milliard d'euros pour la même période de l'année 2000. Il a indiqué que la diminution sensible du solde commercial de la France en 2000 et 2001 s'expliquait notamment par l'impact de la crise de l'ESB et de la fièvre aphteuse sur les échanges agro-alimentaires et par le niveau élevé des cours du pétrole et du dollar.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a considéré que la situation internationale actuelle faisait peser des incertitudes sur le commerce mondial, et, en particulier, sur l'évolution de nos grands contrats en matière d'aéronautique, qui constituent une composante importante de notre excédent commercial. Il a ajouté que les perspectives des échanges commerciaux étaient plutôt pessimistes pour l'année 2001 : après le record de croissance de l'année 2000, le commerce mondial devrait atteindre en 2001 un point bas historique. Il a estimé que, dans une période incertaine, le lancement d'un nouveau cycle de négociation dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce constituait un événement déterminant afin d'éviter une contraction des échanges commerciaux ainsi qu'un accroissement des réactions hostiles au développement des échanges.

Dans ce contexte, il a noté que la part de marché en volume de la France était restée stable : notre pays continue à être le 4^{ème} exportateur mondial de marchandises et le 3^{ème} exportateur mondial de services commerciaux. Enfin, le montant des investissements français à l'étranger s'est établi à 187 milliards d'euros en 2000, en hausse de 65 %, permettant à la France de devenir le deuxième pays investisseur à l'étranger parmi les pays de l'OCDE, derrière le Royaume-Uni.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que le projet de budget du commerce extérieur pour 2002 était marqué par la mise en oeuvre du contrat d'objectifs et de moyens conclu entre la Direction des relations économiques extérieures et la Direction du budget. Il a précisé que, en s'appuyant sur ce contrat, la DREE mettait en oeuvre plusieurs démarches afin de donner davantage d'autonomie à ses services déconcentrés, d'améliorer la qualité du service rendu et de s'adapter aux évolutions du commerce international et à la demande de services des entreprises françaises. Il a constaté que l'analyse de l'évolution des crédits de fonctionnement des services déconcentrés de la DREE était complètement modifiée par ce contrat, puisque cette dotation ne varie plus désormais qu'en fonction du cours du dollar, qui joue sur le montant de l'indemnité de résidence des agents à l'étranger. Il a souligné que les crédits de fonctionnement du commerce extérieur étaient donc, après une période de déclin, d'une remarquable stabilité.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a indiqué que le contrat d'objectifs et de moyens était désormais décliné en programmes conclus entre l'administration centrale et les grands réseaux de postes d'expansion économique à l'étranger, fixant le montant des dotations annuelles de crédits, précisant leur utilisation, et détaillant les réformes de gestion nécessaires pour réduire le coût du réseau tout en améliorant son efficacité. Il a rappelé que la DREE préparait également des démarches contractuelles avec les organismes d'appui au commerce extérieur : le Centre français du commerce extérieur et le CFME-ACTIM, dont le nom a changé il y a peu, et qui s'appelle désormais Ubifrance

Dans une même logique de modernisation, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a indiqué que la DREE était engagée dans une démarche qualité visant à la certification ISO 9001 de l'ensemble de son réseau en France et à l'étranger, qui assurera que des procédures standard seront respectées partout dans le monde. Il a considéré que cette démarche était tout à fait positive, mais qu'elle ne saurait exonérer les services de l'Etat de l'indispensable écoute des entreprises. Il a estimé que, dans le domaine des aides au commerce extérieur, la recherche de la simplicité et de la souplesse des procédures constituait une obligation pour atteindre les entreprises les moins outillées pour se développer à l'international.

De ce point de vue, il a observé que les démarches entreprises depuis quelques années par les directions régionales du commerce extérieur afin de mieux identifier et de solliciter les petites et moyennes entreprises disposant d'un fort potentiel de développement à l'international commençaient à porter leurs fruits. Dans le cadre des plans d'actions régionaux pour le développement international, ces entreprises se verront proposer des aides dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, dont les crédits sont en forte progression.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a considéré que la réforme des procédures d'aide à la prospection des petites entreprises recueillait des résultats satisfaisants, s'agissant de l'assurance-prospection, mais que certains ajustements étaient encore nécessaires pour développer l'utilisation du FASEP-Garantie, dont le coût paraît constituer un obstacle pour certaines entreprises. Il a souhaité que d'autres réformes soient étudiées à l'avenir, comme une nouvelle augmentation des aides accordées aux entreprises françaises pour la participation à des salons à l'étranger, qui demeure largement inférieure à celles des autres pays de l'Union européenne. Un effort important devra également être fait pour permettre aux petites et moyennes entreprises de bénéficier de la nouvelle procédure des volontaires internationaux en entreprise. De manière générale, il a estimé qu'il était essentiel de continuer à rechercher une plus grande accessibilité des aides pour les petites entreprises indépendantes, considérant que de nombreuses aides destinées aux PME bénéficient surtout aux filiales de grands groupes qui sont mieux outillées pour engager les démarches auprès des organismes et des banques qui proposent des aides. A cette fin, il a souhaité que la simplification des démarches et le rôle de conseil des directions régionales soient développés. Il a souligné que les initiatives telles que la mise en place d'une mission spécifiquement consacrée aux PME ou d'un médiateur chargé de régler les problèmes que peuvent rencontrer les petites entreprises dans leurs démarches auprès des organismes publics constituaient des avancées dans la bonne direction. Il a indiqué que malheureusement, les petites entreprises souffraient encore de la multiplicité des guichets, qui les contraignent à contacter plusieurs organismes pour engager une démarche de développement à l'international. De ce point de vue, il a regretté la lenteur du regroupement du CFCE et d'Ubifrance.

Enfin, il a souhaité que la réforme du réseau des postes d'expansion économiques à l'étranger ne soit pas abandonnée, considérant qu'il pourrait être envisagé de réduire l'action des postes dans les pays de l'OCDE en la concentrant sur les démarches de prospection des PME et sur la recherche de partenariats, une partie des effectifs pouvant être redéployée dans les pays en voie de développement et en transition. Il a constaté qu'il s'agissait en effet de prendre pleinement en compte le développement de l'Union européenne et celui du réseau internet dans la réflexion sur le réseau des postes d'expansion à l'étranger, et de faire en sorte que la carte des effectifs des postes anticipe les évolutions du commerce international, en privilégiant les zones géographiques qui bénéficient de forts taux de croissance.

En l'absence de vote, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a souhaité indiquer, à titre personnel, qu'il exprimerait un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au commerce extérieur, compte tenu de la poursuite de la modernisation des procédures, qui a le mérite d'être effectuée à coût constant pour le contribuable. Il a néanmoins regretté que cette gestion

économiste ne permette pas d'abonder les crédits consacrés à l'aide des PME, par exemple, pour leur participation à des salons.

A l'issue de cette présentation, la commission a décidé de **réserver son vote jusqu'à l'examen des crédits de l'industrie**, le président rappelant qu'il serait procédé par un seul vote sur les crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.