

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 10

ÉCONOMIE, FINANCES ET BUDGET

II. — Services financiers

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Tony LARUE.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Joseph Raybaud, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Ernest Cartigny, Roger Chénard, Maurice Côme de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masserét, Josy Moinet, René Monory, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. René Regnault, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 10), 296 (tome VI), 299 (tome II) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989).

Lois de finances. — Commerce extérieur.

SOMMAIRE

	Pages
Principales observations de la commission	3
Examen en commission	5
CHAPITRE I : La contrainte extérieure persiste	7
A. DES RESULTATS D'ENSEMBLE TRES MEDIOCRES ...	7
B. LE PRIX DE LA MODERNISATION	11
C. DES HANDICAPS STRUCTURELS QUI NE SE RESORBERONT QUE LENTEMENT	14
D. L'EFFRITEMENT DE L'EXCEDENT DES SERVICES ...	18
CHAPITRE II : Les crédits du commerce extérieur pour 1989 ..	21
I. LES SERVICES DE L'EXPANSION ECONOMIQUE	21
1. Le fonctionnement et l'implantation des services	22
2. Les actions de formation au commerce extérieur	25
3. Les moyens d'intervention	26
II. LES AIDES PUBLIQUES A L'EXPORTATION	31
1. La garantie des risques	33
2. L'aide au financement	36
3. Les aides au développement	38
4. Une aide plus particulièrement destinée à encourager le commerce courant; les interventions du CODEX	40

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) La forte détérioration de notre solde extérieur témoigne de la grande fragilité d'un appareil productif ayant insuffisamment investi au cours des dix dernières années. Faute de capacités, mais également dans certains cas de produits adaptés, il s'avère incapable de répondre pleinement à une accélération de la consommation privée et de l'investissement des entreprises. L'ajustement s'opère donc par les importations. Symétriquement, les mêmes handicaps structurels limitent notre capacité de pénétration sur les marchés des pays industrialisés, aujourd'hui en pleine expansion mais hautement concurrentiels. Là encore, l'offre française souffre d'une spécialisation trop fine et n'est pas toujours adaptée à la demande émanant de la zone O.C.D.E.

2) Dans le contexte économique actuel, et compte tenu des faiblesses de notre appareil productif, la dégradation du solde industriel apparaît - en partie - comme le prix à payer pour moderniser notre industrie. L'effort d'investissement actuellement en cours suscite en effet, dans un premier temps, un fort afflux d'importations de biens d'équipement. Toutefois, pour l'avenir, ce dernier mouvement pourrait se révéler bénéfique s'il permet à nos entreprises de se doter des moyens nécessaires pour contrer la concurrence étrangère tant au plan intérieur que sur les marchés extérieurs et pour réaffirmer la présence française dans des secteurs trop longtemps délaissés.

3) Parallèlement, le recentrage de nos ventes sur les pays de l'O.C.D.E. a également un coût en terme de solde industriel. La France réduit ses exportations vers des zones où elle était traditionnellement excédentaire et augmente ses échanges - tant en importations qu'en exportations - avec une zone sur laquelle elle est structurellement déficitaire. Un rééquilibrage durable de nos échanges extérieurs suppose donc que notre offre soit désormais mieux adaptée à la demande de ces pays, mais appelle également un regain d'agressivité commerciale de la part de nos exportateurs.

4) Dans ce contexte, les crédits proposés pour 1989 au titre du commerce extérieur s'organiseront autour de cinq objectifs :

- **assumer les charges du passé**, comme en témoignent l'évolution des crédits de la COFACE la charge nette du compte spécial "consolidation des prêts", mais également l'importance des moyens dégagés pour couvrir les "Impayés d'intérêt sur crédits de consolidation". Or, il est à craindre que ces charges ne pèsent encore longtemps sur le budget de l'Etat.

- **adapter les moyens budgétaires au coût effectif de certaines procédures** (bonifications d'intérêts sur crédits à l'exportation et assurance prospection) ;

- **poursuivre notre action en direction des pays en voie de développement les plus solvables**. Dans cette optique, les crédits consacrés aux "prêts du Trésor" et aux "dons" sont sensiblement majorés ;

- **renforcer les moyens permettant d'encourager le commerce courant** (subventions CODEX, fonds d'ingénierie,) ;

- **faciliter l'information des entreprises françaises, sur les caractéristiques ou les opportunités des marchés étrangers**. A cet égard, on ne peut que se féliciter de la création de deux nouveaux postes d'expansion économique à l'étranger et approuver la poursuite de l'effort d'informatisation engagé dans ces structures. En revanche, on peut regretter que le contexte budgétaire strict ne permette pas de revaloriser les moyens en matériel et frais de fonctionnement des services installés à l'étranger.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 octobre 1988, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la Commission des finances a procédé à l'examen des crédits du Commerce extérieur pour 1989, sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, a d'abord rapidement évoqué l'évolution récente de nos échanges extérieurs, en soulignant la dégradation intervenue depuis 1987, essentiellement liée à la forte détérioration du solde industriel, alors que le secteur agricole et agro-alimentaire continue de dégager un solde positif.

Il a ensuite procédé à l'analyse des crédits du commerce extérieur. Il a regretté l'absence d'évolution des moyens affectés aux services d'expansion économique à l'étranger, qui ne lui paraissent pas s'accorder avec le dynamisme nécessaire pour faire face à la concurrence de nos partenaires. Il a souligné la progression sensible des dotations destinées à financer les aides publiques à l'exportation, notamment les garanties des risques à l'exportation, progression qui traduit souvent le poids des risques pris dans le passé.

Citant l'exemple des ventes d'armes, M. Jean Francou a indiqué que certaines formes de dotations à l'exportation n'apparaissent pas toujours en tant que telles dans les budgets autres que celui du commerce extérieur.

M. André Fosset a rappelé que l'évolution du commerce extérieur résultait essentiellement de l'insuffisante compétitivité de l'industrie française. A cet égard, il a indiqué l'importance de l'effort qui devait être accompli pour "faire connaître" l'industrie française à l'étranger et souligné l'intérêt du rôle des services d'expansion économique à l'étranger et celui de la participation française à toutes les manifestations à l'étranger. Il a enfin regretté l'insuffisance de la dotation inscrite pour financer les crédits COFACE au regard de l'ampleur des risques encourus.

M. Jacques Oudin a indiqué que l'apparente satisfaction que pouvait susciter l'augmentation des aides de l'Etat ne devait pas masquer les difficultés de la situation. Il a notamment déploré la forte diminution des crédits consacrés à l'assurance-prospection dont les P.M.E. bénéficient en priorité.

M. Robert Vizet a déclaré qu'il ne pouvait voter ce budget considérant que les moyens ainsi définis ne permettaient pas d'améliorer l'efficacité des exportations françaises.

M. Stéphane Bonduel a insisté sur l'insuffisance des moyens des services d'expansion à l'étranger et souligné le handicap que constitue la complexité des démarches pour l'attribution de prêts et de garanties.

La commission a ensuite **approuvé**, à la majorité, les **crédits du commerce extérieur pour 1989** (budget de l'économie, des finances et du budget : II. Services financiers ; commerce extérieur).

CHAPITRE PREMIER

LA CONTRAINTE EXTERIEURE PERSISTE

En cette fin d'automne, l'évolution de notre commerce extérieur reste, avec le chômage, l'un des deux points noirs de notre situation économique. Après avoir atteint un équilibre précaire en 1986, nos échanges de marchandises se sont à nouveau profondément dégradés l'an passé, le solde déficitaire atteignant alors 31,6 milliards de francs. La nette reprise des exportations constatée en milieu de période, est en effet restée insuffisante pour annuler l'effet d'une croissance soutenue de nos achats à l'étranger.

Les résultats des dix premiers mois de 1988 confirment globalement ce double mouvement. En outre, cette dégradation apparaît d'autant plus sensible qu'elle s'accompagne d'une diminution de notre traditionnel excédent dégagé au titre des services.

A. DES RESULTATS D'ENSEMBLE TRES MEDIOCRES

En dépit d'une nette reprise du commerce mondial, et bien qu'ayant bénéficié en 1987 d'un décalage conjoncturel globalement favorable par rapport à nos principaux partenaires de la Communauté économique européenne, nos performances commerciales restent relativement médiocres.

- Nos importations croissent à un rythme soutenu, traduisant ainsi la vigueur de la demande intérieure française. Ainsi pour l'ensemble de 1987, nos achats à l'étranger ont

représenté 920,5 milliards de francs (1), marquant ainsi une progression de 6,5 % par rapport à l'année précédente. Pour les neuf premiers mois de 1988, ils atteignent 760,7 milliards de francs, soit un rythme de progression annuel supérieur à 11 %.

- Nos exportations évoluent de façon plus modérée et restent insuffisantes, malgré une nette accélération à partir du deuxième semestre 1987. Sur l'ensemble de cette même année, nos ventes se sont en effet accrues globalement de 3 % pour atteindre 889,1 milliards de francs. Toutefois, il convient de distinguer deux périodes : le premier semestre, durant lequel nos ventes à l'étranger sont restées pratiquement étales, et le second au cours duquel nos exportations ont augmenté de 12 % en taux annualisé. Ce mouvement favorable s'est poursuivi durant les six premiers mois de 1988 (+ 13 % par rapport à la même période de 1987). Après s'être essouffé en juillet et en août, il semblait connaître une nouvelle reprise en septembre, mais cette tendance ne s'est pas confirmée en octobre.

A l'évidence, ce double mouvement pèse sur le solde mensuel. Depuis désormais plus d'un an et demi, celui-ci a donc, à deux exceptions près, toujours été négatif.

En conséquence, à la fin du mois d'octobre, le déficit cumulé de nos échanges de marchandises s'élève à 29,8 milliards de francs en données FAB-FAB, soit un chiffre pratiquement identique à celui des dix premiers mois de 1987 (30,6 milliards de francs).

Certes, dans l'ensemble, les résultats du premier semestre pouvaient laisser espérer une amélioration légère par rapport à l'année précédente. Mais les déficits enregistrés en juillet (- 3,4 milliards) et surtout en août (- 9 milliards) ont provisoirement fait disparaître tout motif d'optimisme. Le résultat de septembre (+ 0,6 milliard), s'il marque une rupture par rapport aux deux mois précédents, est resté éphémère et le mois d'octobre s'est à nouveau soldé par un déficit de 4,4 milliards de francs. En fait, aujourd'hui, on peut craindre que le solde annuel s'avère en définitive relativement proche du résultat dégagé en 1987.

Cette similitude globale recouvre cependant de profonds changements sectoriels. En fait, l'évolution du commerce extérieur se caractérise par trois mouvements de fond dont l'un, amorcé dès le milieu de 1985, prend désormais des proportions inquiétantes.

(1) en données FAB

a) L'excellente tenue de notre balance agro-alimentaire...

Après avoir dégagé un excédent de 29,9 milliards de francs (1) en 1987, les secteurs agricole et agro-alimentaire continuent d'apporter une contribution largement positive à nos échanges extérieurs.

Bénéficiant du dynamisme des marchés internationaux, nos exportations ont progressé de 14 % durant le premier semestre 1988 avec des performances sensibles dans les domaines des céréales, des oléagineux, du sucre et des vins. Parallèlement, les importations sont restées pratiquement stables (+ 1,7 %).

En conséquence, et malgré un résultat plutôt moyen en août (2,4 milliards d'excédent), le solde cumulé sur les neuf premiers mois de l'année s'établit à 28,7 milliards de francs, soit une amélioration d'environ 9 milliards par rapport à la même période de l'année précédente.

Toutefois, il importe de souligner que cette performance globale remarquable repose en grande partie sur les produits "bruts" et non sur l'industrie agro-alimentaire. Un tel phénomène n'est d'ailleurs pas récent : en 1974, les deux tiers de notre excédent agricole étaient obtenus sur les industries agro-alimentaires contre 30 % en moyenne entre 1985 et 1987.

b) ... et l'allègement de la facture pétrolière...

De même, la baisse du prix du pétrole et les fluctuations de la devise américaine ont, dans l'ensemble, exercé un effet positif sur notre balance énergétique.

Ainsi, le prix de la tonne de pétrole brut importé, qui atteignait 794 francs au premier semestre de 1987, est revenu à 675 francs en moyenne durant la période janvier/juin de 1988, alors que dans le même temps, l'hiver particulièrement clément limitait le montant de nos importations. Notre déficit énergétique s'est donc à nouveau contracté. Sur l'ensemble de 1987, il s'est établi à 82,3 milliards de francs, marquant ainsi une amélioration de 7,4 milliards par rapport à 1986. Pour les six premiers mois de 1988, il ne représentait plus que 31,5 milliards

(1) En données CAF/FAB

de francs contre 39,5 milliards à la fin du premier semestre de l'année précédente.

Les premiers résultats du second semestre s'avèrent cependant moins favorables. Alors que le déficit énergétique mensuel moyen atteignait 5,6 milliards de francs entre avril et juin, il est revenu à 6,1 milliards durant la période d'été. Toutefois, la récente baisse des cours du pétrole pourrait venir stopper ce léger dérapage.

c) ... dissimulent la profonde dégradation de notre solde industriel

Amorcée dès le milieu de 1985, la dégradation de notre solde industriel s'accroît. L'excédent encore égal à 32,5 milliards de francs (1) en 1986, a totalement fondu pour faire place à un déficit de 10,3 milliards l'an dernier et d'environ 28,9 milliards pour les neuf premiers mois de 1988.

Encore faut-il souligner que cet effondrement affecte de façon très différente les deux principales composantes du solde industriel.

Ainsi, et en dépit d'une chute de 18 % des exportations, nos échanges de matériel militaire dégagent toujours un excédent confortable. Pour 1987, celui-ci atteignait 26,4 milliards de francs et il représente encore 12,4 milliards au premier semestre de cette année. La France reste d'ailleurs le troisième exportateur mondial d'armes derrière l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, mais elle doit désormais affronter une concurrence plus aigüe de la part de la R.F.A. mais aussi de nouveaux producteurs tel le Brésil.

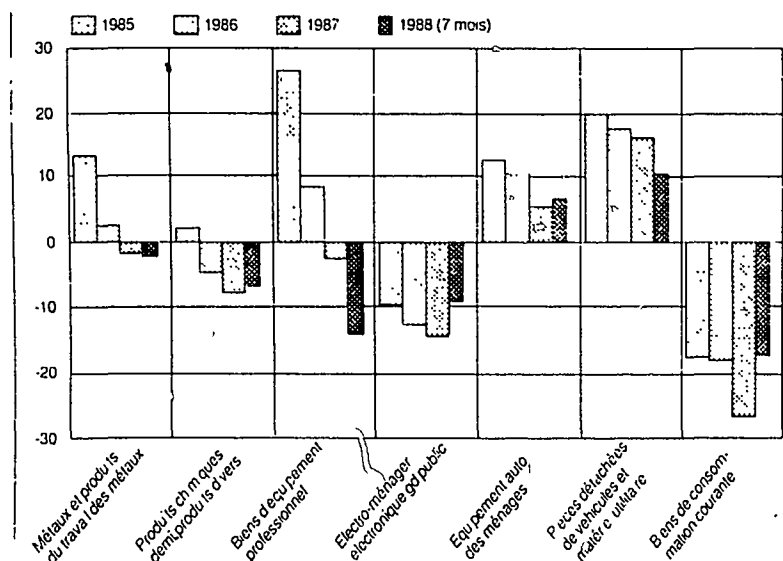
En revanche, le solde de nos échanges industriels civils enregistre une chute spectaculaire. Excédentaire de 57,9 milliards en 1985, il est devenu négatif dès 1986 (- 2,2 milliards) et depuis lors, le déficit ne cesse de s'élargir : - 36,5 milliards l'an dernier, - 28,5 milliards pour le seul premier semestre de 1988. Entre 1984, année record, et l'an dernier, la dégradation est donc supérieure à 100 milliards de francs

(1) Hors poste "divers"

B. LE PRIX DE LA MODERNISATION

L'évolution du solde industriel constitue, à l'évidence, l'aspect le plus inquiétant des résultats de notre commerce extérieur au cours des douze derniers mois. L'analyse sectorielle permet en outre de constater que pratiquement tous les postes s'effritent, avec un mouvement particulièrement accentué dans les domaines des biens de consommation courante, et surtout des biens d'équipement professionnel.

Décomposition sectorielle du solde industriel (en milliards de francs)



Source : La Tribune de l'Expansion

Toutefois, une présentation en terme de solde reste insuffisante pour apprécier l'état réel de nos échanges de biens manufacturés. En fait, depuis le milieu de 1987, deux mouvements se combinent.

1. Les importations continuent d'augmenter à un rythme soutenu ...

Tirées par une demande intérieure toujours ferme, les importations de biens manufacturés (1) ont atteint 625,7 milliards de francs pour les neuf premiers mois de 1988, marquant ainsi une progression de 16,5 % par rapport à la même période de l'année précédente.

Un tel mouvement résulte, avant tout, d'une véritable explosion des importations de biens destinés aux entreprises et particulièrement de biens d'équipement professionnel. En progression de 25,6 % par rapport aux trois premiers trimestres de 1987, ces dernières se trouvent stimulées par la reprise de l'investissement productif en France.

De même, les importations de biens destinés aux ménages connaissent également une forte augmentation (+ 12 % pour les biens d'équipement ménager et + 11 % pour les biens de consommation courante), confirmant ainsi la sensibilité de ces postes à toute reprise de la consommation privée.

La croissance de nos achats à l'étranger étant de surcroît supérieure à celle de la demande intérieure, le taux de pénétration du marché français ne cesse de s'élever. Entre 1980 et 1987, il est passé de 25,9 % à 33,2 %, soit une progression de 7,3 points. Encore faut-il souligner que cette valeur moyenne recouvre des situations fort diverses, des secteurs comme l'électronique professionnelle, la machine-outil ou l'informatique étant pénétrés à plus de 40 % par des produits étrangers.

Un tel enchaînement traduit clairement le fait que l'appareil productif français demeure insuffisant - et sans doute mal adapté dans certains secteurs - pour répondre à une reprise de la demande intérieure. Pour remédier à ces handicaps, un énorme effort d'investissement et de modernisation est indispensable. Amorcé dès 1985, il ne peut donc se traduire dans un premier temps, que par un fort afflux d'importations. Toutefois, à terme, cet effort pourrait se révéler bénéfique s'il permet à nos entreprises de se doter des moyens et des capacités

(1) en données CAF, y compris matériel militaire

nécessaires pour contrer la concurrence étrangère tant au plan intérieur que sur les marchés extérieurs.

2. ... mais les exportations redémarrent

Alors qu'elles étaient pratiquement atones depuis 1984, nos exportations de biens manufacturés ont recommencé à croître de manière significative tant en valeur qu'en volume - à partir du milieu de l'année dernière.

Ainsi pour les neuf premiers mois de 1988, elles ont atteint 599,4 milliards de francs (1), soit une progression de 12,9 % par rapport à la même période de 1987. En particulier, le secteur des biens d'équipement professionnel réalise une performance remarquable (+ 13 %), légèrement supérieure à celle constatée dans le domaine du matériel de transport (+ 12 %).

Certes, cette inflexion intervient dans un contexte international particulièrement porteur. Le volume des échanges mondiaux s'est en effet gonflé de 5 % l'an dernier et il pourrait connaître une croissance similaire pour l'ensemble de 1988. Toutefois, la France fait également preuve d'un dynamisme plus grand : nos ventes évoluent désormais à un rythme proche de celui de la demande externe, alors qu'un tel parallélisme n'avait pas été observé depuis cinq ans.

En conséquence, et toujours depuis le milieu de 1987, la France a cessé de perdre des parts de marchés extérieurs. Ainsi, l'I.N.S.E.E. chiffre à 16 % notre perte relative de parts du marché mondial des biens manufacturés en trois ans et demi, et à un peu plus de 3 % la reconquête relative au second semestre de 1987. Encore faut-il souligner que cette évolution favorable est restée trop timide pour annuler les pertes enregistrées durant la période janvier/juin de 1987, et sur l'ensemble de l'année, notre position globale - en volume - s'est donc à nouveau effritée de 0,1 point pour revenir à 10,2 % du marché mondial.

D'un point de vue conjoncturel, le réveil de nos ventes à l'étranger apparaît comme un indice porteur d'espoir pour l'avenir. Toutefois, il est encore trop tôt pour discerner si nos exportateurs jouent actuellement un rôle de "producteur d'appoint" dans un contexte mondial très dynamique, ou si

(1) en données FAB, compris matériel militaire

véritablement, ils ont réussi à reprendre pied sur des marchés hautement concurrentiels, percevant ainsi les premiers dividendes des efforts d'investissements consentis depuis 1985. Après des mois de juillet et d'août plutôt moyens en terme d'exportations, la performance réalisée en septembre (+ 9,7 %) constitue cependant un élément très positif mais qui demeure fragile comme en témoigne le résultat d'octobre. En ce domaine, les performances des derniers mois de l'année pourraient prendre valeur de test.

C. DES HANDICAPS STRUCTURELS QUI NE SE RESORBERONT QUE LENTEMENT

La montée en puissance de l'investissement productif apparaît donc comme la clé de voûte d'un redressement durable de nos échanges de biens manufacturés, et donc de notre commerce extérieur. Toutefois, cet élément indispensable reste à lui seul insuffisant. Parallèlement, la France doit faire preuve de plus d'innovation et de dynamisme pour affirmer sa présence sur les marchés intérieurs des grands pays industrialisés.

a) Recentrer nos exportations en direction des pays industriels...

De manière paradoxale, une large part de la dégradation actuelle de notre solde industriel apparaît comme le contre-coup de nos succès passés. Fortement engagé sur les marchés des pays de l'O.P.E.P., notre pays a subi de plein fouet les conséquences de la baisse du cours du pétrole. Il est alors devenu nécessaire de recentrer nos ventes sur une zone O.C.D.E. aujourd'hui en pleine expansion.

Amorcé dès 1983, ce mouvement se poursuit lentement. La part de l'O.C.D.E. dans nos exportations est passée de 71,6 % en 1984 à 79,2 % l'an dernier, et les statistiques du premier semestre 1988 confirment cette tendance. Parallèlement, la part de l'O.P.E.P. et des P.V.D. s'est fortement réduite.

Structures géographiques des exportations françaises

(tous produits - hors matériel militaire)

Au cours des dernières années

Evolution récente

Tableau 5	1978	1983	1987
OCDE	71,-	70,-	79,2
CEE à 12.....	53,7	53,1	60
RFA	17,3	15,6	16,6
Grande-Bretagne	7,2	7,6	8,8
Italie	10,9	10,7	12,1
UEBL.....	10,3	8,6	9,3
Etats-Unis	5,6	6,3	7,3
Japon	0,8	1,2	1,5
OPEP.....	8,5	9,6	4,3
PVD hors OPEP	16,1	14,2	11,3
Pays de l'Est.....	4,4	6,2	5,2
	100	100	100

Exportations vers	Au cours des neuf premiers mois de 1988 (milliards de francs)	Variation en % par rapport à la même période de 1987
C.E.E.	437,2	+ 15,1
O.C.D.E. hors C.E.E.	137,4	+ 18,0
Monde hors O.C.D.E.	139,0	+ 3,5
Total	713,6	+ 12,9

Source : Paribas

Source : I.N./S.E.E.

Toutefois, dans le contexte actuel, une telle réorientation a un coût : il nous faut investir - et donc augmenter nos importations - pour pouvoir développer nos ventes de biens manufacturés sur une zone où nous sommes traditionnellement déficitaires. Or, dans le même temps, nous réduisons nos exportations en direction d'une zone sur laquelle nous étions structurellement excédentaires pour ce type de biens.

L'analyse des résultats dégagés en 1987 par zone géographique traduit d'ailleurs assez bien ce dilemme. Ainsi, l'an dernier, alors que nos exportations augmentaient dans l'ensemble de 3 %, nos ventes ont progressé de 7,2 % en R.F.A., de 6,7 % en Italie, de 18,4 % au Japon et de 30 % en Espagne. En revanche, nos exportations vers les pays de l'O.P.E.P. ont à nouveau chuté de 22 %.

Dans le même temps, nos importations, qui progressaient de manière significative, provenaient pour plus de 80 % des pays de l'O.C.D.E. En conséquence, le recentrage de nos exportations n'apparaît pas en terme de soldes bilatéraux, puisque :

- notre déficit avec la C.E.E a crû de 2,2 milliards pour s'établir à 58,6 milliards. La dégradation la plus sensible

concerne nos échanges avec la R.F.A., le déficit atteignant 43,9 milliards contre 39,3 en 1986. En revanche, nos relations commerciales avec l'Espagne ont permis de dégager un excédent de 4,2 milliards.

- Le solde négatif de nos échanges avec la zone O.C.D.E. - hors C.E.E. - s'est alourdi de 8 milliards de francs pour atteindre 27,5 milliards.

- Le résultat de nos échanges avec les pays hors O.C.D.E. est redevenu déficitaire de 6,6 milliards de francs, l'effet dépressif dû au ralentissement de la demande provenant de nos marchés traditionnels (O.P.E.P., Afrique) s'étant combiné avec une progression importante de nos importations en provenance des nouveaux pays industrialisés du Sud-Est Asiatique.

b) ... et adapter notre offre à leur demande

Parallèlement, la France souffre d'une spécialisation toujours très médiocre. La part des produits "porteurs" (1) dans nos exportations n'atteint que 23,8 % (contre 30,5 % pour la R.F.A. et 47,7 % au Japon), tandis que la part des produits peu dynamiques reste forte (17,9 % contre 16,4 % en R.F.A.).

En effet, pour compenser la faiblesse relative de son investissement, la France s'est largement spécialisée sur deux types de créneaux : les biens "haut de gamme" (dans le domaine du cuir, du textile ou de la parfumerie en particulier) et les produits industriels lourds (acier, chaudières, matériels de télécommunication, aéronautique...).

Elle dispose en outre d'une spécialisation relativement "fine", les points forts étant disséminés sur l'ensemble du tissu industriel, à côté de points faibles. A l'exception notable du secteur automobile, elle n'a pas su constituer de véritables pôles exportateurs comme il en existe en R.F.A., au Japon ou même en Italie.

Cette structure s'avère pénalisante sur les marchés des pays industriels où les produits les plus demandés se situent dans

(1) On entend par "produits porteurs" ceux dont la demande est en croissance rapide.

une gamme moyenne ou basse, nécessitent une forte innovation et doivent affronter une concurrence aigüe.

L'abandon relatif de ces secteurs a laissé le champ libre à des offres puissantes émanant des pays européens ou des nouveaux pays industrialisés et se paye également pour la France par un afflux d'importations.

Pour être profitable en terme d'exportation, l'effort d'investissement devrait donc s'orienter dans deux directions : un renforcement de nos capacités dans les secteurs performants, mais aussi une adaptation de notre appareil productif dans les domaines jusqu'alors quelque peu délaissés. La question se pose de savoir si la reprise de l'investissement, actuellement en cours, répond bien à ces deux impératifs.

c) Affirmer l'image des produits français à l'étranger

Fabriquer des produits n'est pas tout, encore faut-il les vendre. Or, à cet égard l'agressivité commerciale des exportateurs français reste dans l'ensemble moins aigüe que celle de leurs concurrents.

Les investissements à l'étranger sont la condition nécessaire d'une présence durable chez nos clients étrangers. Or, malgré les efforts entrepris au cours des dernières années, la France accuse en ce domaine un retard important.

Au plan général, une nouvelle enquête du Centre d'observation économique portant sur l'image des produits français à l'étranger confirme que si leur qualité est reconnue, en revanche l'approche du client et l'adaptation au marché demeurent largement insuffisantes.

Enfin, les exportateurs français sont souvent peu nombreux, sinon absents des grandes manifestations internationales qui permettent de présenter de nouveaux produits, mais également de sonder la concurrence et de rencontrer les clients. Les exemples récents du Salon de Munich (articles de sport) et de la Foire de Téhéran sont là pour témoigner que le chemin à parcourir reste immense.

D. L'EFFRITEMENT DE L'EXCEDENT DES SERVICES

La fragilité de nos échanges de marchandises est un phénomène déjà ancien. En fait, depuis 1980, toute accélération de la croissance s'est payée d'une dégradation de notre commerce extérieur. Certes, comme nous l'avons vu, l'actuelle médiocrité de nos résultats vis-à-vis de l'extérieur pourrait apparaître comme une phase transitoire, indispensable pour reconstituer et moderniser notre tissu industriel. Toutefois, dans l'immédiat, le déficit persiste et est rendu d'autant plus sensible que parallèlement, notre traditionnel excédent des services commence à s'effriter.

En effet, après avoir atteint 59,9 milliards de francs en 1985, l'excédent de nos échanges de services est progressivement revenu à 38,2 milliards en 1987, soit une réduction de 36% en l'espace de deux ans. Cette dégradation est imputable à deux facteurs :

• une forte croissance des importations de services, due à l'augmentation des dépenses touristiques des Français et à la progression des importations au titre des services "divers";

- une stagnation des recettes globales, résultant de la contraction des grands travaux et de la coopération technique, ainsi que de la réduction des recettes touristiques qui, en 1987, ont retrouvé leur niveau de 1985.

Toutefois, ces deux tendances globales ne doivent pas dissimuler les performances françaises dans deux domaines plus ponctuels, à savoir :

- les services liés au commerce extérieur, qui connaissent un vif redressement résultant pour l'essentiel de meilleures performances dans le domaine des transports;
- les secteurs traditionnellement forts de la France (retraitement des matières fissibles, services de gestion, ...) qui continuent de progresser, témoignant ainsi du haut niveau de compétitivité de nos prestations de services.

Si la position de la France en matière de services reste, malgré l'évolution récente, globalement forte, il est indéniable

que la perspective européenne introduira dans ce domaine des changements notables auxquels il convient de se préparer. Dans cette optique, il devient donc nécessaire de renforcer la compétitivité de certains secteurs (banques et assurances en particulier) où les positions françaises s'avèrent moins fortes que celles de ses partenaires de la communauté. Tel sera d'ailleurs l'un des enjeux essentiels de la réforme fiscale que le gouvernement entend préparer pour la loi de finances pour 1990.

CHAPITRE II

LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR POUR 1989

Traditionnellement, les moyens consacrés au Commerce extérieur se trouvent répartis entre trois fascicules budgétaires: les Charges communes, les Services financiers et les Comptes spéciaux du Trésor.

Ils permettent d'assurer deux grands types d'intervention :

- la promotion de nos échanges avec l'étranger, qui relève des Services de l'expansion économique ;
- les aides publiques à l'exportation, qui recouvrent une série de procédures bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat.

I. LES SERVICES DE L'EXPANSION ECONOMIQUE

L'expansion économique à l'étranger recouvre le fonctionnement et les activités de diverses structures publiques ou parapubliques: postes d'expansion économique à l'étranger, directions régionales du commerce extérieur et organismes chargés de promouvoir nos échanges avec l'étranger.

Les moyens proposés à ce titre - et inscrits dans le budget des Services financiers - s'élèvent à 1.218,6 millions de francs, marquant ainsi une progression de 2,9 % par rapport aux crédits votés pour 1988. Toutefois, cette évolution d'ensemble recouvre des situations très différentes et il est donc nécessaire d'examiner successivement les crédits destinés au fonctionnement des services, ceux relatifs aux actions de formation, puis les moyens d'intervention.

1. Le fonctionnement et l'implantation des services

Le tableau suivant permet de résumer les moyens demandés pour 1989 au titre des postes d'expansion économique et des directions régionales du commerce extérieur (D.R.C.E.).

(en millions de francs)

en millions de francs	1988	1989	Variation %
Dépenses de fonctionnement	832,6	835,1	+ 0,3
dont :			
- Rémunération	623,8	626,7	+ 0,5
- Matériel et frais	191,8	191,3	- 0,2
- Informatique	16,8	17,0	+ 1,2
Implantation des services (C.P.)	3,0	11,0	(1)

(1) Non significatif.

Globalement, les crédits de fonctionnement destinés aux postes d'expansion économique et aux 23 directions régionales du Commerce extérieur sont reconduits en francs courants (+ 0,3 %). Cette stabilisation d'ensemble recouvre cependant quelques modifications ponctuelles.

- S'agissant des crédits de rémunération, l'impact des mesures de revalorisation des traitements et indemnités (+ 6,7 millions de francs) est partiellement annulé par l'économie qui résulte de la suppression de 22 emplois de contractuels (- 5,5 millions). Parallèlement, une mesure nouvelle de 1,7 million permettra d'affecter 20 V.S.N.A. (1) supplémentaires dans des postes d'expansion économique. Compte tenu de ce double mouvement, l'effectif de ces postes restera pratiquement stable en 1989 (2.400 personnes dont 360 V.S.N.A., soit 2 emplois de moins qu'en 1988), alors que l'effectif budgétaire des directions régionales du Commerce extérieur demeure inchangé (129 personnes).

- Parallèlement, les crédits de matériel sont pratiquement reconduits en francs courants. On notera cependant un effort en faveur de la formation professionnelle

(1) Volontaire du Service national actif.

(+ 0,5 million) et surtout une mesure nouvelle de 0,5 million qui permettra d'ouvrir deux nouveaux postes d'expansion économique (Séville et Bologne). Dans le même temps, certains frais de déplacement (1,5 million) se trouvent transférés sur un chapitre dépendant de l'administration centrale.

- Les dépenses informatiques, soit 17 millions de francs, progressent faiblement (+ 1,2 %). L'achèvement d'opérations antérieures autorise une économie de 5,1 millions de francs alors que 5,3 millions de francs supplémentaires seront consacrés au développement de nouveaux projets. Ainsi, dès le début de 1989, tous les postes d'expansion économique seront dotés d'un équipement informatique tandis que le système de messagerie - aujourd'hui en cours de développement - pourra être progressivement étendu.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, le projet de budget prévoit de consacrer 10 millions de francs en autorisations de programme et 11 millions de francs en crédits de paiement aux opérations d'acquisition, de construction ou d'aménagement de locaux. Comme chaque année, ces moyens budgétaires seront complétés par des fonds de concours qui sont évalués à 12 millions de francs pour 1989. En conséquence, les travaux immobiliers bénéficieront donc, en définitive, de 23 millions de francs en crédits de paiement (+ 7 millions de francs).

Globalement, ces moyens permettent d'assurer le fonctionnement de deux types de structures bien distincts, dont il paraît nécessaire de rappeler les missions.

a) Les directions régionales du commerce extérieur :

En tant que représentants de la direction des relations économiques extérieures dans les régions, les vingt-trois D.R.C.E. (les vingt-deux régions métropolitaines et celle des Antilles-Guyane) exercent quatre grandes fonctions :

- elles informent et conseillent les entreprises exportatrices ou désireuses d'exporter. A cet effet, elles leur apportent une information systématique sur les marchés étrangers grâce notamment aux renseignements disponibles dans les postes d'expansion économique ou au Centre français du commerce extérieur ;

- elles gèrent et instruisent un nombre croissant de procédures d'aides à l'exportation au nombre desquelles figurent les dossiers d'assurance-prospection simplifiée réservée aux P.M.E., d'assurance-foire et d'assurance-prospection normale correspondant à un budget annuel dont le seuil est de 1 million de francs ;

- elles coordonnent et animent les initiatives régionales en matière de commerce extérieur, afin de créer une véritable synergie entre les actions de l'Etat et celles engagées au niveau régional, les D.R.C.E. orientent les initiatives des élus et recherchent une concertation étroite avec le réseau consulaire dans la programmation et dans l'exécution de leurs actions collectives de promotion à l'étranger .

- elles analysent les forces et faiblesses du tissu régional exportateur et mobilisent les entreprises.

Pour assurer toutes ces missions, les directions régionales du commerce extérieur disposent au total de 170 agents, dont 41 mis à leur disposition par d'autres organismes ou d'autres directions du ministère.

Cet effectif global sera intégralement maintenu en 1989.

b) Les postes d'expansion économique :

Composé d'environ 2.400 agents répartis dans 185 postes de taille très variable à travers 130 pays, le service de l'expansion économique donne l'exemple d'un bon amalgame entre des catégories de personnels très divers : fonctionnaires titulaires, dont une centaine exercent des fonctions de direction dans les principaux postes, agents contractuels, dont plus de 600 sont issus d'écoles commerciales.

Des V.S.N.A., dont le nombre sera porté à 360 en 1989, acquièrent pendant les 14 mois de leur séjour dans les postes une expérience précieuse, tandis que les quelque 725 agents locaux jouent un rôle important pour la prospection et l'accompagnement des entreprises.

Progressivement, la répartition géographique des postes d'expansion économique s'est modifiée pour tenir compte des changements survenus dans la structure du marché international.

Ainsi, des postes nouveaux ont été - ou seront - créés (Miami, Canton, Shanghai, Bologne, Séville) tandis que des postes devenus inutiles étaient fermés (Nouvelle Orléans, Porto-Rico, Récife).

Après la phase de développement de nos positions dans les pays à pétrodollars et dans les N.P.I. du Sud-Est asiatique, l'effort est actuellement mené en direction des marchés de l'O.C.D.E. où les parts de marché françaises sont soumises à rude épreuve et doivent être défendues ou élargies. Le plafonnement de la demande mondiale de grands équipements, le ralentissement du recyclage pétrolier, l'endettement des P.V.D. se conjuguent avec nos propres contraintes en matière de financement à long terme et nous conduisent à stimuler l'offre de biens industriels courants, en direction des pays solvables sur lesquels, en fait, se joue la compétitivité de nos entreprises.

L'évolution des méthodes de travail a accompagné cet effort d'adaptation : commencé en 1983, l'équipement informatique de tous les P.E.E. sera achevé en 1989, avec la mise en place de plus de 700 postes de travail sur micro-ordinateurs, pour lesquels sont développées les diverses applications nécessaires.

Encore en phase de démarrage, ce dispositif ne produira tous ses effets qu'au cours des prochaines années, permettant un sensible allègement des travaux répétitifs et libérant les agents pour la prospection sur le terrain et l'assistance aux entreprises.

2. Les actions de formation au commerce extérieur

Après avoir connu une très forte progression dans le budget pour 1988 (+ 63,7 %), les crédits spécifiques destinés à ce type d'intervention sont reconduits en francs courants et se stabilisent donc à 13,08 millions de francs.

On rappelle que ces moyens permettent de renforcer le soutien apporté par le dispositif public aux formations initiales plus particulièrement orientées vers le commerce extérieur.

Ainsi, en 1987, l'intervention du ministère en ce domaine a visé en priorité à compléter des formations théoriques existantes par des stages en entreprises étrangères de longue durée (six mois au minimum). Ce programme s'est appuyé sur une quinzaine d'établissements sélectionnés en fonction de leur projet

et a concerné plusieurs centaines de jeunes d'origine géographique très diverse et poursuivant leurs études dans des établissements de nature très différente (écoles de commerce, de gestion, d'ingénieurs, I.U.T., universités).

Une convention signée par la D.R.E.E. avec la Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises (F.N.E.G.E.) sert de cadre à ce programme. Elle a pour double objectif d'apporter une formation pratique aux futurs collaborateurs export de l'entreprise et de développer les études de cas qui permettront d'enrichir tout à la fois les outils pédagogiques et la connaissance des entreprises de certains marchés.

L'effort budgétaire réalisé en 1988 a permis d'étendre ce programme à plus de 25 établissements et devrait donc concerner près de 600 stagiaires. En outre, une action spécifique a été engagée sur le Japon permettant à des ingénieurs de haut niveau d'effectuer des stages en entreprises japonaises pour une durée de trente mois.

3. Les moyens d'intervention

Si l'on exclut les crédits afférents aux actions de formation, les moyens d'intervention des services d'expansion économique à l'étranger atteignent 359,3 millions de francs en 1989, soit une progression de 7 % par rapport à l'exercice 1988.

Pour l'essentiel, ces dotations prennent la forme de subventions versées par le ministère à divers organismes publics ou parapublics ayant pour mission d'assurer la promotion de notre commerce extérieur. Toutefois, figure également parmi ces moyens d'intervention la procédure des "fonds ingénierie" qui s'analyse comme une aide à l'exportation.

Le tableau suivant résume l'évolution des principaux postes de dépenses :

(en millions de francs)

	1988	1989	Variation %
Crédits d'intervention			
dont :			
- Expositions internationales	6,0	2,5	- 58,3
- Centre français du C.E.	145,6	145,6	-
- Comité français des manifestations extérieures	73,1	74,1	+ 1,4
- ACTIM	98,6	114,6	+ 16,2
- Fonds ingénierie	10,0	20,0	+ 100
Total	335,8	359,3	+ 7,0

Il apparaît donc que la forte progression des crédits constatée entre 1988 et 1989 provient essentiellement de deux postes : la subvention versée à l'A.C.T.I.M. et les fonds ingénierie. En revanche, toutes les autres dotations connaissent des évolutions plus contrastées.

a) La subvention versée à l'A.C.T.I.M. :

L'Agence pour la coopération technique et industrielle (A.C.T.I.M.) est une association de la loi de 1901 chargée de conduire, sous la tutelle de la D.R.E.E., la politique de coopération technique du ministère de l'économie, des finances et du budget.

L'agence emploie 167 personnes. Son budget pour 1988 est de 125 M.F. dont une très large part provient de la subvention qui lui est versée par l'Etat.

L'A.C.T.I.M. a pour mission de promouvoir les technologies françaises à l'étranger et de préparer l'action commerciale des entreprises sur les marchés extérieurs, particulièrement dans le secteur des biens d'équipement. Enfin, elle cherche à favoriser le développement des implantations françaises à l'étranger.

A cet effet, elle développe des actions permettant soit de mettre en relation professionnelle des Français et des étrangers, soit de prendre en charge la formation des techniciens et décideurs étrangers.

Parallèlement, elle assure la promotion de l'image technologique de la France dans le monde grâce à un réseau de vingt bureaux.

Pour 1989, la subvention versée à l'A.C.T.I.M. atteindra 114,6 millions de francs, enregistrant ainsi une progression de 16,2 % par rapport à la dotation votée en 1988. Une telle augmentation provient exclusivement de l'inscription d'une dotation de 20 millions de francs destinée au financement de travaux immobiliers, ceux-ci devant permettre à terme de regrouper les différents services de cet organisme dans un seul bâtiment alors qu'ils sont aujourd'hui dispersés dans plusieurs immeubles parisiens. En contrepartie, l'A.C.T.I.M. voit diminuer sa subvention de fonctionnement (- 4 millions) et sera conduite à supprimer trois emplois.

b) Les fonds ingénierie :

Les crédits prévus à ce titre passent de 10 millions de francs en 1988 à 20 millions dans le projet de budget pour 1989.

Cette procédure, qui s'analyse comme une aide à l'exportation, permet le financement d'études gratuites, préluce souvent nécessaire à l'obtention de grands contrats. Un tel dispositif est d'ailleurs nécessaire compte tenu des demandes des pays en voie de développement et des pratiques de nos partenaires, qui disposent de fonds équivalents dotés de moyens de l'ordre de 100 à 200 millions de francs, voire 8 à 900 millions de francs pour le Japon.

Depuis 1981, le montant des engagements a atteint 293 millions de francs et le montant effectif des paiements sur études terminées 163 millions de francs.

La plupart des retombées commerciales intervenant environ trois ans après le lancement de l'étude et la procédure n'ayant réellement démarré sur tous les secteurs qu'en 1984, il est encore trop tôt pour porter un jugement sur son efficacité. Néanmoins, il faut noter que les études réalisées ont permis d'ores et déjà l'obtention de contrats pour un total de 2 milliards de francs pour la part rapatriable.

c) Le Centre français du commerce extérieur :

Le C.F.C.E. est un établissement public à caractère industriel et commercial, employant 550 personnes. Il bénéficie d'un concours de l'Etat qui, ramené à 145 millions de francs en 1988, se trouve reconduit au même niveau dans le projet de budget pour 1989.

Parmi les organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur, le C.F.C.E. occupe une place originale puisqu'il apparaît comme "la maison des exportateurs". En fait, il a trois missions essentielles :

- **l'information des exportateurs français**, grâce à la diffusion, en direction des entreprises, d'une masse considérable de renseignements sur les marchés étrangers, et sur les opportunités qu'ils peuvent offrir ;

- **le conseil personnalisé aux entreprises**. A cet effet, le C.F.C.E. est devenu depuis plusieurs années un prestataire de services afin de mieux répondre aux besoins exprimés par ses adhérents ;

- **la promotion des produits français**. Dans cette optique, le C.F.C.E. monte de nombreuses missions collectives à l'étranger, des colloques en France et à l'étranger et accueille des visiteurs étrangers en France.

Depuis de nombreuses années, le C.F.C.E. a été conduit à réaliser d'importants efforts de productivité. En deux ans, 12 % de ses effectifs ont été supprimés, ses ressources propres ont pu être multipliées par 2,5 pour atteindre 51 millions de francs, tandis que ses dépenses de fonctionnement se stabilisaient.

L'absence d'évolution de la subvention qui lui est versée par l'Etat devrait d'ailleurs amener le C.F.C.E. à poursuivre ce renouvellement en 1989. Ainsi, est-il prévu de supprimer à nouveau huit emplois dans cet organisme l'an prochain.

d) Le Comité français des manifestations économiques :

Au sein du C.F.C.E., la promotion des produits français est assurée par une structure distincte : le Comité français des manifestations économiques (C.F.M.E.). Prenant la forme d'une

association de la loi de 1901, ce comité emploie 70 personnes environ. Son budget s'élève à 125 millions de francs en 1988, dont 73 millions correspondant à la subvention qui lui est accordée par l'Etat. Pour 1989, cette même subvention devrait atteindre 74 millions de francs, enregistrant ainsi une progression relativement faible de 1,4 %.

Le C.F.M.E. a pour mission de favoriser et d'organiser la participation des entreprises françaises aux salons internationaux se déroulant à l'étranger.

En pratique, le comité se charge de la réservation des emplacements auprès des organisateurs de salons étrangers et de leur aménagement. Il livre donc aux entreprises des "stands clefs en main" moyennant le paiement par celles-ci d'une contribution calculée en fonction de la surface d'exposition dont elles bénéficient.

Par ailleurs, le comité assure la promotion de l'offre française à l'étranger lors des salons internationaux en organisant des expositions françaises ou en soutenant des opérations de promotion dans les grands magasins.

Ainsi, en 1987, le C.F.M.E. a couvert 241 foires ou salons à l'étranger, contre 220 en 1986. En 1988, ce nombre devrait atteindre 240 tandis que 220 actions sont déjà inscrites au programme de 1989.

e) La participation de la France à des expositions universelles :

Les moyens prévus à ce titre permettent d'assurer la participation de la France à des manifestations internationales organisées dans l'esprit des grandes expositions universelles.

Ces manifestations n'ont donc pas un but commercial et ne s'apparentent aucunement aux foires et salons.

Destinées en premier lieu au grand public, d'une durée de l'ordre de six mois, elles ne se prêtent guère à un effort promotionnel des entreprises qui n'y délèguent aucun représentant et n'y participent, au mieux, que par le prêt d'équipements (maquettes, audio-visuels, etc...), l'effort de conception, de présentation, d'animation - et partant l'effort financier - étant essentiellement du ressort des pouvoirs publics

par l'intermédiaire d'un commissariat général, constitué à cette fin.

Toutefois, il s'agit également de grandes manifestations médiatiques. L'objectif de tout pays participant est donc de projeter, dans un décor attrayant pour le public par le biais d'une scénographie faisant appel aux techniques de présentation les plus avancées, une image dynamique mettant en valeur un savoir-faire et des réalisations de classe internationale.

Au cours des dernières années, la France a participé à trois importantes manifestations de ce type : Tsukuba en 1985 (Japon), Vancouver en 1986 (Canada) et Brisbane en 1988 (Australie).

La prochaine exposition doit se dérouler à Séville (Espagne) en 1992, c'est-à-dire dans cinq ans. En conséquence, la dotation budgétaire prévue à ce titre diminue de manière sensible (- 58,2 %) et revient à 2,5 millions de francs. Les crédits qui demeurent inscrits permettront, dans un premier temps, de financer la phase préparatoire de l'exposition de Séville.

II. LES AIDES PUBLIQUES A L'EXPORTATION

Les procédures d'aide financière à l'exportation constituent un ensemble complexe dans lequel interviennent de très nombreux partenaires : le Trésor public, la Banque de France, la Compagnie française d'assurance pour la commerce extérieur (COFACE), la Banque française du commerce extérieur (B.F.C.E.), etc...

L'objet du présent rapport n'est donc pas d'en présenter une analyse exhaustive, mais plutôt d'en mesurer l'impact sur le budget de l'Etat.

A cet égard, on notera d'ailleurs que, très souvent, l'Etat intervient pour financer les déficits pouvant apparaître dans le cadre de procédures qui, elles, sont gérées par des organismes bancaires ou financiers. Dans ces conditions, ne figure dans le budget que le coût net de ces aides et non le montant effectif des sommes qui leur sont consacrées. Enfin, certains types d'aide se

trouvent assurés directement par les organismes bancaires, sans intervention financière de l'Etat.

Sous ces réserves, il apparaît que les aides publiques à l'exportation représenteront globalement 16,5 milliards de francs en 1989, soit une progression de 55 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1988. Une telle évolution paraît spectaculaire. Il convient cependant de souligner que les moyens nécessaires pour l'année qui s'achève avaient été mal estimés et appelleront, dans le prochain collectif pour 1988, des compléments importants. Dans ces conditions, et s'agissant de crédits évaluatifs, la comparaison entre les dotations initiales 1988 et les crédits prévus pour 1989 doit donc être appréciée avec prudence.

En outre, cette évolution globale particulièrement forte recouvre des situations contrastées, comme en témoignent les tableaux suivants :

Aides publiques - Budget des Charges communes

(en millions de francs)

Chapitres		1988	1989	Variation (en %)
14.01 -	Garanties des risques dont :	3.590	7.265	+ 102,3
	• assurance crédit	2.000	6.000	+ 200
	• risque économique	900	730	- 16,7
	• assurance prospection	690	515	- 25,3
37.01 -	Frais de gestion du Crédit national	15	21	+ 40
44.98 -	Bonifications d'intérêts	1.850	2.340	+ 27,2
64.00 -	CODEX (C.P.)	175	200	+ 14,3
68.00 -	Dons du Trésor	422	450	+ 6,6
	Total	6.052	10.276	+ 69,8

Aides publiques - Comptes spéciaux du Trésor

Charge nette (en millions de francs)	1988	1989	Variation (en %)
Prêts du Trésor	2.200	2.513	+ 14,2
Consolidation des dettes	2.420	3.800	+ 57,0
Total	4.620	6.313	+ 36,6

Dans ces conditions, il est donc nécessaire d'analyser distinctement chaque procédure afin de mesurer l'ampleur des contraintes qui pèsent sur elles.

1. La garantie des risques

Désormais globalisés sur une ligne unique du chapitre 14-01 du budget des Charges communes, les crédits destinés à la garantie des risques atteindront 7,2 milliards de francs en 1989. Par rapport à l'exercice en cours, ils progressent donc de 102 %. Toutefois, cette véritable explosion recouvre en fait des situations très contrastées selon les trois grandes procédures qui entrent dans cette forme d'aide à l'exportation.

a) La garantie du risque économique

La garantie du risque économique a pour objet de couvrir les entreprises contre l'évolution anormale des coûts de revient des marchés d'exportation conclus à prix fermes ou à prix révisables plafonnés et relatifs à la fourniture des biens d'équipement élaborés dont la fabrication nécessite des délais importants.

Les hausses de prix considérées comme normales, représentées par une franchise, restent à la charge des assurés. L'indemnisation intervient si l'évolution des prix s'avère supérieure à cette norme.

En terme de flux, le coût de cette procédure tend à se réduire, essentiellement grâce à la baisse de l'inflation mais aussi à la suite d'une diminution du nombre de polices et avenants délivrés (- 12 % en 1987).

Toutefois, la nécessité de résorber le solde des arriérés d'indemnisation, opération qui a été engagée cette année, conduit à l'inscription d'une dotation, certes inférieure de 16,7 % à celle de l'année 1988, mais qui reste cependant très significative (750 millions de francs).

b) L'assurance prospection

L'assurance prospection gérée par la COFACE a été adaptée et simplifiée depuis 1982, dans le but de répondre aux besoins de la plupart des entreprises, et en particulier des P.M.E., qui souhaitent aborder les marchés étrangers.

Elle permet d'assurer le financement partiel des dépenses de prospection sur un ou plusieurs marchés étrangers, pendant la période au cours de laquelle cette prospection n'a pas encore engendré de recettes d'exportation. Cette procédure est complétée par l'assurance prospection simplifiée et l'assurance foire qui sont plus particulièrement destinées aux P.M.E. débutantes à l'exportation.

A l'augmentation continue du nombre d'entreprises bénéficiaires constatée jusqu'en 1986, succède désormais une phase de stabilisation, sinon de baisse (- 11,5 % en 1987).

Un tel mouvement s'explique essentiellement par deux phénomènes :

- un recentrage de la procédure sur les P.M.E., à l'exclusion des groupes et de leurs filiales non autonomes,
- la prudence de certaines entreprises ayant connu un échec sur le marché américain à la suite de la baisse du dollar.

En conséquence, le coût budgétaire de l'assurance prospection tend à diminuer et la dotation demandée à ce titre pour 1989 s'établit donc à 515 millions de francs, soit une réduction de 25,3 % par rapport à l'exercice précédent.

c) L'assurance crédit

Gérée par la COFACE, pour le compte de l'Etat, l'assurance crédit supporte de plein fouet les conséquences de la crise mondiale de l'endettement.

En effet, cette procédure permet de garantir les biens d'équipements lourds et les ensembles industriels contre les risques politiques, commerciaux ou les risques de change. De fait, les difficultés financières que connaissent actuellement les pays en voie de développement ont entraîné une multiplication des sinistres, alors que la baisse du volume des grands contrats limite la progression des ressources de la COFACE.

Ainsi, le montant des indemnités versées aux assurés a atteint 20 milliards de francs en 1987, soit une augmentation de 48 % par rapport à 1986.

Ce mouvement se trouve d'ailleurs accentué par le fait que depuis 1985, le recours aux refinancements de dette, par l'intermédiaire de la B.F.C.E., sont désormais moins importants. Il faut d'ailleurs se féliciter qu'une telle technique ait été abandonnée car elle revenait à financer des charges quasi définitives par des emprunts, c'est-à-dire des ressources temporaires.

Désormais, les créances potentiellement irrécouvrables sont indemnisées et rééchelonnées directement par la COFACE, c'est-à-dire par l'Etat.

Compte tenu de ces deux éléments, il est clair que les comptes de la COFACE devaient connaître une brutale dégradation. La dotation de 2 milliards, inscrite à ce titre en 1988, s'avère très largement inférieure aux besoins. En fait, le déficit de l'exercice atteindra au moins 6 milliards de francs. Dans ces conditions, le projet de budget prévoit donc une dotation identique -soit également 6 milliards de francs- pour l'exercice 1989.

2. L'aide au financement

Elle prend la forme d'un système de bonification d'intérêt, géré pour le compte de l'Etat par la Banque française pour le commerce extérieur (B.F.C.E.) et dont l'équilibre financier est assuré grâce aux crédits inscrits au chapitre 44-98 du budget des charges communes.

Dans son principe, ce mécanisme permet aux exportateurs français de proposer à leurs acheteurs des conditions de paiement analogues à celles de leurs concurrents étrangers.

Au terme d'une convention signée en 1977, la B.F.C.E. assume donc la charge de certaines opérations de crédits. Pour le financement de ses besoins, elle fait appel aux marchés financiers français et étrangers, avec la garantie du Trésor. La charge financière qu'elle supporte de ce fait est retracée au débit d'un compte dit "de gestion", qui enregistre également les charges et les produits des opérations dans lesquelles la B.F.C.E. intervient pour le compte de l'Etat.

Si ce compte devient déficitaire, son équilibre est alors assuré par les crédits du chapitre 44-98.

En pratique, le compte de gestion Trésor B.F.C.E. est divisé en cinq compartiments, correspondant chacun à une catégorie de crédits ou de charges assumée par la banque pour le compte de l'Etat.

- **Les préfinancements à taux stabilisés (PFTS)** qui permettent à un exportateur de biens d'équipement de financer à un taux fixe son découvert de trésorerie pendant toute la période de fabrication. Ils bénéficient alors d'une bonification égale à la différence, quand elle est positive, entre le taux du marché monétaire et celui du crédit net des commissions bancaires. Aujourd'hui, ce type d'intervention tend à diminuer du fait de la baisse des grands contrats et de la structure actuelle des taux d'intérêt.

- **Les paiement progressifs** qui sont des crédits-relais entre la naissance de la créance par utilisation du crédit et l'achèvement des responsabilités actives de l'exportateur autorisant le passage en période de remboursement. La bonification ne concerne que les crédits accordés aux pays les plus pauvres. Là encore, le montant des encours et des charges

diminue en raison de la réduction du volume de signatures de grands contrats.

- **La stabilisation des crédits en devises refinancés en devises.** Cette procédure de bonification fait désormais apparaître un excédent, compte tenu de la baisse des taux d'intérêt sur les monnaies fortes. Elle a d'ailleurs été complétée en 1986 par un mécanisme de stabilisation des crédits en francs refinancés en francs, qui doit se substituer progressivement au dispositif de réescompte de la Banque de France.

- **La fraction à plus de 7 ans des crédits à l'exportation en francs et en devises.** L'encours de ce type d'opération continue de croître, confirmant ainsi la tendance à l'allongement de la durée des crédits consentis aux acheteurs. En terme de coût, cette procédure a vu son poids fortement réduit par la baisse des taux d'intérêt.

- **Les accords de consolidation de dettes conclus avec certains pays étrangers, la B.F.C.E. refinançant à ce titre par l'emprunt les créances impayées.** Depuis 1988, la charge de bonification liée à ces accords est distinguée dans une ligne budgétaire particulière. La progression des encours tend désormais à se ralentir, en raison de la mise en place, depuis 1975, d'une procédure plus sévère de sélection des pays pouvant bénéficier de cette procédure. En revanche, son coût continue d'augmenter à un rythme rapide à la suite de l'apparition d'impayés sur intérêt de consolidation.

Dans l'immédiat, les crédits inscrits au chapitre 44-98 du budget des Charges communes connaissent déjà une progression importante. Ils passent, en effet, de 1.850 millions de francs dans le budget initial de 1988 à 2.340 millions dans le projet de loi de finances pour 1989. En effet, l'évolution des taux d'intérêt avait été mal estimée l'an dernier, ce qui explique une partie de cette augmentation. Parallèlement, le poids des "impayés sur intérêt de prêts de consolidation" commence à se faire sentir. Il est d'ailleurs à craindre que ce dernier facteur exerce ses effets durant plusieurs années.

3. Les aides au développement

Elles s'organisent essentiellement autour de trois types de procédures : les dons, les prêts du Trésor et les consolidations de prêts.

a) Les dons

Ils constituent un instrument particulièrement bien adapté à la situation des pays les moins avancés mais peuvent aussi améliorer sensiblement une offre à l'exportation. Nos partenaires étrangers (Japon, Canada, Grande-Bretagne, Etats-Unis) utilisent d'ailleurs cette technique avec un impact commercial redoutable. Aussi, depuis 1987, l'utilisation de dons commerciaux, associés à nos protocoles financiers, a été renforcée.

Le projet de budget pour 1989 propose donc de poursuivre dans cette voie.

Les crédits prévus à cet effet passent de 422 millions de francs en 1988 à 450 millions en 1989, soit une progression de 6,6 %.

b) Le compte n° 903-07 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers"

Ce compte retrace les prêts consentis par le Trésor français à divers pays étrangers afin de faciliter l'achat de biens et services français par des pays en voie de développement.

En effet, les prêts du Trésor à des Etats étrangers constituent un puissant levier pour accroître nos exportations en même temps qu'un des principaux instruments de notre aide publique au développement. Ils sont consentis à bas taux d'intérêt sur de longues durées et avec une période de carence.

Associés à des crédits à l'exportation, ils s'intègrent dans des protocoles de crédits mixtes destinés à financer des exportations de biens d'équipement, ou de petits matériels,

semi-produits et matières premières vers les pays en développement. A cet égard, compte tenu d'un taux de mixage moyen de l'ordre de 1/3, on peut estimer qu'un montant de 1 milliard de prêts du trésor représente effectivement 3 milliards de crédits, c'est-à-dire d'exportation de biens français.

En outre, il apparaît que les contrats ainsi signés permettent de générer un courant d'exportations régulier (pièces de rechange, maintenance) et de favoriser l'établissement durable des exportateurs français sur les marchés des pays bénéficiaires du prêt.

Depuis plusieurs années, la politique française en ce domaine a une double orientation :

- la recherche d'un renforcement de nos exportations vers les grands marchés solvables de pays en voie de développement (Chine, Inde, Indonésie) ;
- le maintien d'un courant d'aide au développement vers des pays qui nous sont traditionnellement proches, tels le Maroc et la Tunisie.

Dans cette optique, le projet de budget propose d'augmenter légèrement l'enveloppe de signatures autorisées, et de fixer la charge nette du compte à 2.513 millions de francs, soit une augmentation de 313 millions par rapport à 1988.

c) Le compte n° 903-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France"

Jusqu'à présent, les opérations de consolidation de dettes étaient retracées dans un compte spécial n° 905-08 intitulé "Consolidation des dettes commerciales de pays étrangers".

L'article 47 de la présente loi de finances propose de modifier la nature juridique de ce compte et, par la même, son intitulé et sa numérotation, afin de la rendre plus adaptée à son objet.

En effet, à l'origine, ce compte spécial retraçait les opérations relatives aux accords de consolidation signés jusqu'en juillet 1981 ainsi que ceux conclus en 1984 pour le Zaïre et le Togo.

Mais, depuis 1986, lorsque des consolidations effectuées précédemment grâce à des avances de la B.F.C.E. font l'objet de nouvelles consolidations, ce qui constitue un signe grave de détérioration de la signature d'un pays, les montants concernés sont repris sur le compte spécial afin de reporter progressivement sur le Trésor les risques les plus sérieux. Le compte spécial est donc progressivement devenu un compte de prêts et non plus un compte de règlement.

Du fait de cette décision, la charge nette du compte spécial connaît une évolution importante depuis 1986. Évaluée à 1,95 milliard de francs dans le budget initial de 1987, elle a été portée à 2,45 milliards par la loi de finances pour 1988. En fait, cette dotation s'est avérée très insuffisante. Le présent projet de budget propose de franchir une nouvelle étape en fixant à 3,8 milliards de francs la charge nette de ce "nouveau" compte spécial. Une telle dérive traduit les limites du traitement de la dette des pays les plus pauvres.

4. Une aide plus particulièrement destinée à encourager le commerce courant : les interventions du CODEX

Créé fin 1982, le Comité de développement extérieur (CODEX) a apporté à l'ensemble du dispositif financier en faveur du commerce courant un élément essentiel : la possibilité de réaliser des montages financiers pour promouvoir la mise en place de réseaux commerciaux à l'étranger, par une combinaison appropriée des divers instruments existants.

Cet outil vient combler une lacune réelle dans la mesure où ce type de projet, qui se caractérise par la nécessité d'engager des dépenses importantes mais non immobilisables, n'est pas facilement éligible aux financements "classiques" (bancaires par exemple).

Après plus de cinq ans de fonctionnement, le bilan du CODEX apparaît comme très positif.

Au terme de cette période, 348 dossiers ont pu être traités, dont 99 au cours de l'année 1987 et des six premiers mois de l'année 1988. Chacun d'entre eux représente l'engagement d'une entreprise à réaliser un programme d'implantation à l'étranger

ambitieux, et à affirmer une stratégie à l'exportation tournée vers les pays les plus solvables.

Les interventions du CODEX ont ainsi permis d'associer dans chaque cas les différentes aides publiques (agréments fiscaux, prêts bonifiés, assurance-prospection) au sein d'un montage financier global suffisamment attractif pour convaincre l'entreprise, ses actionnaires et ses banques, de réaliser un effort important. Le CODEX présente ainsi l'avantage de jouer le rôle d'une coordination des aides de l'Etat et de provoquer un effet de levier en faveur de l'entreprise.

En outre, depuis le début de 1988 et pour une période expérimentale de six mois, la procédure CODEX a été adaptée aux projets des P.M.I. qui se groupent pour ouvrir un bureau en commun en R.F.A., Italie et Espagne. Dans ce cas, le soutien apporté par les pouvoirs publics peut aller jusqu'à 50 % des coûts d'implantation et de prospection.

En conséquence, les dotations destinées au CODEX augmentent de façon importante. Elles passent de 170 millions de francs dans le budget voté en 1988 à 200 millions dans le présent projet de budget, soit une progression de 17,6 %.

Au cours de sa séance du 19 octobre 1988, la Commission des finances a procédé, sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du Commerce extérieur pour 1989.

La Commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Commerce extérieur pour 1989.