

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991

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 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

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 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* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gøtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 15), 2260 (tome IV)
et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
PREMIÈRE PARTIE - DES RÉSULTATS RÉCENTS PLUTÔT ENCOURAGEANTS	11
I. UN CONTEXTE INTERNATIONAL PARTICULIÈREMENT MOUVANT	11
A. LES «CHOC» DE L'ANNÉE 1990	11
B. LES INCERTITUDES LIÉES AUX RÉSULTATS DE NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES	13
II. UN DÉFICIT COMMERCIAL PRATIQUEMENT STABILISÉ	14
A. 1990 : UN DÉFICIT CREUSÉ PAR LA FACTURE PÉTROLIÈRE	15
B. VERS UNE STABILISATION D'ENSEMBLE EN 1991	17
III. DES ÉVOLUTIONS GÉOGRAPHIQUES CONTRASTÉES	18
A. L'EFFET DE LA RÉUNIFICATION ALLEMANDE	19
B. UNE DÉTÉRIORATION TRÈS SENSIBLE DE NOTRE SITUATION VIS-À-VIS DES ÉTATS-UNIS	21
C. UNE NÉCESSITÉ : ACCROÎTRE NOTRE PRÉSENCE SUR LES MARCHÉS LES PLUS PORTEURS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE	21
IV. DEUX ASPECTS DE NOTRE POSITION EXTÉRIEURE GLOBALE	23
A. UN BESOIN ACCRU D'ÉPARGNE EXTÉRIEURE	23
B. UN FLUX TOUJOURS SOUTENU D'INVESTISSEMENTS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	25
V. UNE PRIORITÉ : ENCOURAGER LES P.M.E. À EXPORTER	26
A. DES FAIBLESSES STRUCTURELLES PERSISTANTES	27
B. CRÉER UN CONTEXTE FAVORABLE À LA DÉMARCHE EXPORTATRICE	28

	<u>Pages</u>
DEUXIÈME PARTIE - UN BUDGET D'AJUSTEMENTS	31
I. SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER : LES CONSÉQUENCES DU PLAN DE MODERNISATION	31
A. UN REDÉPLOIEMENT DES MOYENS ET DES SERVICES	
B. UNE MODULATION DES SUBVENTIONS AUX ORGANISMES DE NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR	
III. UNE CONFIRMATION DE L'EFFORT ENGAGÉ EN FAVEUR DU COMMERCE COURANT	
A. L'ASSURANCE PROSPECTION : UNE PROCÉDURE DONT LE COÛT SE RÉDUIT EN RAISON DE SON EFFICACITÉ	
B. UN STRICT RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN	
C. PROCÉDURE CODEX : UN AJUSTEMENT LIÉ AUX REPORTS DE CRÉDITS	
III. LA CHARGE LIÉE AUX GRANDS CONTRATS À L'EXPORTATION	42
A. UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES AIDES «ACTIVES» AUX GRANDS CONTRATS	44
1. Une diminution des moyens du fonds ingénierie	44
2. La garantie du risque économique : une procédure moins coûteuse	45
3. Bonification d'intérêts : une charge liée aux fluctuations de l'encours et des taux du marché	45
4. Les prêts et dons du Trésor : une procédure proche de l'aide au développement	46
B. UNE STABILISATION RELATIVE DU COÛT DES DÉFAILLANCES	47
1. Une inconnue majeure : le coût de la COFACE	48
2. Une charge budgétaire massive : le coût des refinancements de dettes	49
CONCLUSION	51
ANNEXE : AMENDEMENT DE LA COMMISSION	53

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le trait le plus marquant de l'évolution sectorielle de nos échanges extérieurs reste sans nul doute la stabilisation de notre solde industriel, qui intervient après cinq années de dégradation prononcée.

Encore fragile, ce résultat semble indiquer que l'effort d'investissement et de restructuration consenti depuis 1985 commence à faire sentir ses effets sur nos échanges extérieurs. Dans le même temps, la réorientation géographique de nos exportations se poursuit, témoignant ainsi d'une plus grande agressivité des industriels français sur les marchés les plus compétitifs et les plus dynamiques.

Mais l'appareil exportateur français souffre encore de faiblesses structurelles. Ainsi, son offre n'est pas toujours adaptée à la demande tant intérieure qu'extérieure, alors que les actions de promotion commerciales demeurent insuffisantes. En outre, il est très concentré autour des grandes entreprises et les PME restent peu présentes sur les marchés extérieurs.

L'action en faveur des PME demeure donc prioritaire et dans le prolongement des mesures économiques annoncées le 16 septembre dernier, le Gouvernement devrait bientôt prendre une seconde série de dispositions plus spécifiquement destinées à faciliter la démarche exportatrice de ces entreprises.

2. Premier fournisseur de l'Allemagne, notre pays a pleinement bénéficié de l'effet d'appel créé par la réunification et de la relative saturation de l'appareil productif de l'ex-RFA. En outre, la France demeure en bonne position pour répondre aux immenses besoins qui restent à satisfaire dans les cinq nouveaux länder, notamment en matière d'infrastructure.

Mais plus qu'une opportunité, la consolidation des résultats récents est en fait une nécessité pour que notre pays puisse, à l'avenir, résister à la pression commerciale d'une Allemagne réunifiée au plan économique.

3. Après une année 1990 marquée par une nette dégradation, nos échanges avec les pays de l'Europe centrale et orientale connaissent désormais une nette reprise. Mais cette évolution globale recouvre des situations très différentes selon les pays de cette zone. Alors que nos exportations vers la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie progressent nettement, nos échanges avec l'URSS n'enregistrent aucune amélioration, et restent très dépendants des lignes de crédit accordées à ce pays.

4. Stabilisé entre 1988 et 1989, le déficit des transactions courantes s'est aggravé l'an dernier de plus de 16 milliards de francs pour s'établir à 45,6 milliards. Représentant 0,7 % du PIB, ce chiffre demeure très nettement inférieur au déficit enregistré par certains de nos principaux partenaires, tels l'Italie (- 1,4 % du PIB) ou le Royaume Uni (2,5 % du PIB). Mais il traduit une donnée qui reste préoccupante : la France a besoin de l'épargne extérieure pour financer la croissance.

5. Depuis deux ans, le réseau public d'appui à l'exportation est engagé dans cette double démarche : **une politique de modernisation**, qui se traduit notamment par un développement des moyens informatiques et **une réorientation géographique** qui entraîne un redéploiement des implantations et s'accompagne d'une réduction sensible des effectifs.

Ces mouvements s'inscrivent dans le cadre plus vaste des actions conduites au titre du "Plan Export" de janvier 1989 en vue d'améliorer la coordination entre les différents intervenants publics ou privés, tout en assurant une meilleure répartition des tâches. Formalisée par la charte nationale de l'exportation et expérimentée dans trois pays "test", cette approche donne des résultats satisfaisants et le principe de son extension à l'ensemble des pays de la Communauté Européenne a été retenu.

6. S'ils occupent une place moindre qu'au début des années 1980, les grands contrats restent une composante importante de nos exportations et les commandes enregistrées chaque année se maintiennent à un niveau élevé (145,4 milliards de francs en 1990). En fait, les grands contrats civils - hors aéronautique - demeurent un instrument indispensable pour répondre aux besoins des pays en voie de développement les plus solvables, mais aussi les plus concurrentiels.

L'évolution des dotations budgétaires correspondant aux procédures "actives" d'aide aux grands contrats traduit ainsi la nécessité de proposer des montages financiers attractifs faisant appel, le cas échéant, à des prêts ou des dons du Trésor, mais aussi la pression qu'exerce le système de bonification d'intérêts lorsque les taux du marché demeurent élevés.

7. Pour 1991, le besoin de financement de l'assurance crédit reste encore marqué d'une forte incertitude, mais on ne peut exclure qu'il se situe dans une fourchette voisine de la dotation inscrite en loi de finances initiale, soit 8 milliards de francs.

Cette absence de dérapage s'explique par l'étalement dans le temps des indemnisations versées au titre des sinistres de fabrication irakiens et jordaniens, et par l'accélération des récupérations auprès d'autres débiteurs. Mais, ce résultat demeure très fragile et dépend largement de l'évolution de la situation dans certains pays particulièrement sensibles.

Compte tenu de ces incertitudes, toute évaluation fiable de la charge budgétaire pour 1992 s'avère particulièrement délicate, d'autant plus qu'elle reste subordonnée à l'importance des refinancements de dettes opérés en cours d'année. Il est cependant à craindre que la dotation prévue pour 1992 -soit 8 milliards de francs- ne constitue qu'un minimum incompressible. Il serait cependant regrettable que, pour des motifs de présentation budgétaire, la procédure de refinancement, récemment modifiée, soit utilisée comme variable d'"ajustement final". Une telle démarche a montré ses limites au début des années 1980.

8. D'une manière plus générale, le maintien à des niveaux particulièrement élevés des dotations destinées à la prise en charge des sinistres et des consolidations de dettes rappelle l'importance de la crise que traversent certains de nos débiteurs importants, mais aussi l'ampleur des risques acceptés dans le passé et dont il faut aujourd'hui assumer les conséquences financières.

En raison de la durée des crédits et de l'importance des défaillances enregistrées sur les dettes déjà refinancées par la B.F.C.E., il reste peu probable que ces charges s'atténuent dans un avenir proche, d'autant plus que, parallèlement, on ne peut exclure une extension de la crise de l'endettement à des pays jusqu'alors réputés solvables. Dans un contexte aussi mouvant, le considérable resserrement de la politique de crédit engagé depuis 1985 mettra du temps avant de faire sentir ses effets sur le budget de l'Etat.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial, sur les crédits du commerce extérieur (économie, finances et budget - II. Services financiers) pour 1992.

M. Tony Larue, rapporteur spécial, a retracé l'évolution récente des résultats de notre commerce extérieur puis présenté les principales observations contenues dans son rapport.

Après avoir déclaré qu'il partageait certaines des observations formulées par le rapporteur spécial, M. Marcel Daunay, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan, a rappelé le rôle essentiel du secteur agricole dans nos échanges extérieurs.

M. Jean Clouet a demandé des précisions sur le programme de redéploiement des postes d'expansion retenu pour 1992.

Faisant état des difficultés que connaissent certaines directions régionales du commerce extérieur, M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur l'opportunité d'une simple reconduction des moyens budgétaires alors que ces structures ont un rôle essentiel à jouer à l'égard des P.M.E. désirant exporter.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial aux différents intervenants, la commission a décidé, à sa majorité, de ne pas adopter les crédits du commerce extérieur (économie, finances et budget, II - Services financiers).

PREMIÈRE PARTIE

DES RÉSULTATS RÉCENTS PLUTÔT ENCOURAGEANTS

Quatrième exportateur mondial de marchandises, la France est largement ouverte aux influences de l'environnement économique international. Or, en ce domaine, l'année 1990 a été particulièrement riche en événements qui, dans l'ensemble, ont pesé de façon défavorable sur l'évolution de nos échanges extérieurs, tout en étant à l'origine d'évolutions sectorielles, et surtout géographiques, remarquables. En revanche, les premiers résultats de l'année en cours laissent maintenant espérer une stabilisation, sinon une réduction significative de notre déficit extérieur

I. UN CONTEXTE INTERNATIONAL PARTICULIÈREMENT MOUVANT

A. LES "CHOCS" DE L'ANNÉE 1990

Sur le plan économique, l'environnement international de l'année 1990 a été marqué par quatre grands événements qui ont exercé des effets contradictoires.

- **un ralentissement général de la croissance mondiale.**

Sensible depuis le milieu de l'année 1989, ce mouvement s'est accentué sous l'effet de l'entrée en récession des économies anglo-saxonnes, et notamment des Etats-Unis et du Royaume Uni. Dans l'ensemble, la croissance des pays industrialisés est revenue à + 2,7 %, contre +3,3 % un an auparavant. Parallèlement les pays en voie de développement connaissent un freinage beaucoup plus sensible et l'économie des anciens pays du bloc soviétique enregistre un véritable effondrement.

- un "effet d'appel" dû à la réunification allemande.

Dans un contexte mondial plutôt déprimé, seuls le Japon, et surtout l'Allemagne, ont connu des taux d'expansion plus vigoureux, l'économie de ce dernier pays ayant été dynamisée par les conséquences de la réunification.

S'appuyant essentiellement sur la demande supplémentaire émanant des cinq nouveaux Länder, cette croissance est cependant restée largement endogène. Les exportations allemandes -exprimées en volume- n'ont crû que de 1,5 % tandis que les importations connaissaient une accélération plus vive en raison d'une certaine saturation de l'appareil productif de l'ex-RFA. De fait, les principaux fournisseurs de l'Allemagne ont pu bénéficier de cette situation.

- le "mini choc" pétrolier

L'invasion du Koweït par l'Irak, opérée le 2 août 1990, s'est immédiatement traduite par de très fortes tensions sur le marché pétrolier. Le prix du baril, qui oscillait depuis le début de l'année aux alentours de 18 dollars, a connu une véritable flambée pour atteindre, au cours du mois d'octobre, un sommet de 37 dollars. L'augmentation de l'offre des autres pays producteurs a toutefois permis d'amorcer une certaine détente dès le mois de décembre 1990 (26 dollars le baril). Depuis la fin des hostilités, le prix du pétrole est revenu à un niveau plus modéré, mais connaît encore des fluctuations sensibles (18,8 dollars en août et 20,4 dollars en septembre).

En revanche, force est de constater que les mesures d'embargo, décidées par l'ONU, n'ont eu dans l'ensemble qu'un impact assez limité sur le volume global des exportations des principaux pays industriels. En effet, les pertes supportées en raison de la fermeture des marchés irakiens et koweïtiens ont généralement pu être compensées par le développement des relations commerciales avec d'autres Etats du Moyen Orient ayant pleinement bénéficié de l'augmentation du prix du pétrole.

- le choc monétaire

Enfin, l'année 1990 a été également marquée par une forte baisse du dollar, dont le cours vis-à-vis de l'Écu s'est déprécié de 13 %. Or, ce phénomène monétaire a exercé un double effet :

- pour les pays importateurs de pétrole, il a permis d'atténuer de façon très sensible l'impact négatif dû à la flambée du cours du baril,

- parallèlement, la compétitivité prix des exportations américaines s'est trouvée considérablement améliorée et les Etats-Unis ont ainsi pu accroître leurs ventes à l'étranger de 8 % en volume.

Malgré leurs effets contradictoires, ces divers événements se sont traduits par une décélération dans la croissance du commerce mondial. En volume les échanges de marchandises n'ont progressé que de 5 % en 1990, soit un taux inférieur de deux points à celui de l'année précédente.

Selon les prévisions de l'OCDE, ce mouvement devrait d'ailleurs s'accroître en 1991, essentiellement en raison du ralentissement de la demande intérieure américaine.

En revanche, et malgré une décélération probable de la croissance en Allemagne, la tendance pourrait s'inverser l'an prochain, en raison de l'effort de reconstruction à réaliser dans la région du Golfe Persique et sous réserve, bien évidemment, que la reprise américaine se manifeste de façon sensible.

B. LES INCERTITUDES LIÉES AUX RÉSULTATS DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

Engagées depuis 1986, les négociations conduites dans le cadre de "Général Agreement for Tariffs and Trade" (GATT) n'ont en définitive pas pu aboutir à la fin de 1990.

Suspendues en raison du différend agricole et des difficultés rencontrées sur d'autres sujets (méthode de négociations, problème des services), les réunions n'ont repris qu'au mois de février dernier. Toutefois, lors du Sommet des Sept, tenu au mois de juillet à Londres, les principaux partenaires ont à nouveau affirmé leur conviction qu'un succès était nécessaire et que tout devait être mis en oeuvre pour obtenir, avant la fin de 1991, un accord global, équilibré et satisfaisant pour tous les intervenants.

Certes, et en marge de ce cycle de négociation, des résultats ont pu être obtenus, notamment dans le domaine des textiles. Ainsi, la prorogation de l'accord multifibre a été acquise le 31 juillet dernier, pour une période de 17 mois. Cet accord constitue donc un compromis entre les pays exportateurs du Tiers Monde et les Etats industriels, l'intégration des textiles dans le GATT étant en effet explicitement prévue à l'issue de cette période transitoire.

En revanche, le différend agricole, qui oppose les Etats-Unis à la Communauté Economique Européenne, se trouve compliqué par la perspective de réforme de la politique agricole commune, certains partenaires de la France souhaitant en effet profiter de ce débat pour montrer la bonne volonté des européens.

Si la négociation sur les services progresse lentement, les Etats-Unis préférant éviter de se lier par une série de règles de principes trop précises et rigoureuses, des progrès plus significatifs ont en revanche pu être réalisés en matière d'accès aux marchés. L'opposition sur la méthode de négociation a ainsi pu être surmontée et les parties prenantes ont procédé à l'échange de listes d'offres et de demandes tarifaires et non tarifaires.

Dans ce contexte assez difficile, les enjeux s'avèrent particulièrement importants, au moment où la Communauté s'apprête à offrir à ses partenaires les avantages de son marché unifié. Les négociations en cours doivent donc permettre d'obtenir des conditions plus favorables pour nos entreprises en termes d'accès aux marchés étrangers.

Dès lors, et si à l'évidence il convient d'éviter des décisions unilatérales qui conduiraient à une véritable guerre commerciale, il ne peut en revanche être question de conclure un accord à tout prix, ni d'accepter des concessions qui seraient de nature à mettre en péril certains secteurs particulièrement sensibles.

II. UN DÉFICIT COMMERCIAL PRATIQUEMENT STABILISÉ

Tout à fait logiquement, les échanges commerciaux de la France en 1990 ont été affectés par la relative morosité de l'environnement mondial. Nos exportations, qui avaient augmenté de 15 % en valeur l'année précédente, ont ainsi progressé au rythme beaucoup plus modeste de 3 %. Mais, parallèlement, le ralentissement de l'activité intérieure a freiné la croissance de nos importations, qui ainsi est revenue de + 15 % en 1989 à + 3,3 % un an plus tard.

Cette tendance globale se confirme également pour l'année en cours. Sur les neuf premiers mois de 1991, le montant cumulé des exportations ⁽¹⁾ atteint 908,3 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de seulement 2,8 % à celui de la même période de

(1) Valeur Franco à bord (FAB) et corrigée des variations saisonnières (CVS).

1990, tandis que les importations plafonnent à 941,9 milliards de francs (+ 2,7 %).

Mais cette évolution lente s'accompagne d'un phénomène important : depuis quelques mois, nos échanges industriels, qui représentent plus de 80 % du flux total, ont cessé de se dégrader.

A. 1990 : UN DÉFICIT CREUSÉ PAR LA FACTURE PÉTROLIÈRE

Sur l'ensemble de l'année 1990, notre déficit commercial s'est établi -en données FAB-FAB, à - 50,1 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de 6 milliards de francs à celui de l'année précédente.

Le tableau suivant retrace les principaux résultats sectoriels.

Soldes CAF/FAB par produits (1)

(en milliards de francs)

	1989	1990	Différence en valeur
Produits agro-alimentaires	+ 48,1	+ 51,1	+ 3
Produits énergétiques	- 83,3	- 94,1	- 10,8
Produits industriels	- 55,8	- 56,9	- 1,1
- civils	- 83,1	- 85,2	- 2,1
- militaires	+ 27,1	+ 28,3	+ 1,2
Divers	+ 4,6	+ 3,0	- 1,6
Total :			
CAF/FAB	- 86,3	- 97,0	- 9,3
FAB/FAB	- 43,9	- 50,1	- 6,2

(1) En données coût, assurances, fret (CAF) pour les importations, et Franco à bord (FAB) pour les exportations.

• La dégradation d'ensemble est cependant exclusivement imputable à notre facture énergétique, et plus précisément à notre approvisionnement pétrolier. En dépit de la baisse du dollar, le prix -en francs- de la tonne de pétrole s'est accru en moyenne de 10,7 % par rapport à 1989, alors même que les quantités importées progressaient de 5,2 % pour atteindre 70,2 millions de tonnes. Aussi, et malgré une progression de nos ventes de produits raffinés, mais aussi d'électricité, notre déficit énergétique s'est alourdi de près de 10 milliards de francs pour s'établir à - 94,1 milliards de francs.

Malgré son importance, ce chiffre reste cependant modeste par rapport aux déficits enregistrés lors des chocs pétroliers de 1973 et de 1980, et témoigne du caractère très ponctuel de la crise pétrolière générée par la guerre du Golfe.

• **Confirmant ses résultats antérieurs, le secteur agroalimentaire a connu une évolution très favorable et dégagé, en 1990, un excédent record de + 51,1 milliards de francs.**

Cette nouvelle performance repose essentiellement sur les produits transformés, dont le solde positif s'est amélioré de 2,4 milliards de francs pour atteindre 16,5 milliards.

Au contraire, l'excédent dégagé au titre des produits bruts est demeuré stable à 34,5 milliards de francs. La chute des cours mondiaux, et l'accentuation de la concurrence étrangère ont en effet pesé sur nos ventes hors de la CEE. Mais, ce phénomène a pu être compensé grâce au dynamisme de nos exportations, notamment de céréales, vers les pays de la Communauté.

• **En dépit d'une baisse sensible des livraisons d'Airbus, liée à la grève intervenue chez British Aerospace, le déficit industriel est resté pratiquement inchangé à - 56,9 milliards de francs, contre - 55,8 milliards en 1989.**

Cette stabilisation est en partie due aux échanges de matériel militaire qui ont dégagé un excédent de 28,3 milliards de francs, supérieur de 1,2 milliard à celui de 1989.

Mais elle concerne également le secteur des biens industriels civils.

Décomposition du solde industriel civil

(milliards de francs)

	1988	1989	1990
Matériel de transport	+ 23,7	+ 17,7	+ 25,2
Biens intermédiaires	- 22,8	- 39,6	- 40,2
Biens d'équipement professionnels	- 24,6	- 19,2	- 24,5
<i>dont</i>			
<i>navale et aéronautique</i>	+ 9,0	+ 20,4	+ 13,9
<i>autres</i>	- 33,6	- 39,6	- 38,4
Biens destinés aux ménages	- 40,3	- 42,2	- 45,7
Total	- 64,0	- 83,3	- 85,2

Ce résultat est essentiellement dû aux performances du secteur automobile, dont les exportations ont progressé de 8 %, alors que les importations se trouvaient freinées par le manque de dynamisme de notre marché national.

De même, la stabilisation du déficit des biens d'équipements professionnels -hors Airbus- recouvre une évolution des exportations plus favorable que celle des importations, alors que l'investissement des entreprises françaises se maintenait à un niveau encore élevé (+ 5,5 % en 1990).

En revanche, la dégradation du solde des "biens destinés aux ménages" retrace les difficultés structurelles de deux secteurs importants -"cuirs-chaussures" et "textile-habillement", et dissimule l'évolution plus favorable de nos exportations de matériel électrique et électronique domestique.

B. VERS UNE STABILISATION D'ENSEMBLE EN 1991

Sur les neuf premiers mois de l'année en cours, le déficit commercial atteint 33,6 milliards de francs, soit un chiffre identique à celui de la même période de 1990. Encore faut-il souligner que la dégradation enregistrée l'an dernier provenait, en grande partie des résultats du dernier trimestre. Or, depuis le début de 1991 le déficit mensuel moyen reste légèrement inférieur à celui de 1990, laissant ainsi espérer une stabilisation, sinon une véritable amélioration, des résultats de notre commerce extérieur.

Soldes CAF/FAB par produits

(milliards de francs)

	9 mois de 1990	9 mois de 1991
Produits agricoles	+ 40,7	+ 32,8
Produits énergétiques	- 66,9	- 71,2
Produits industriels	- 42,7	- 34,3
dont <i>Matériel militaire</i>	+ 20,0	+ 11,3
<i>Civil</i>	- 65,0	- 47,5
<i>Divers</i>	- 2,3	+ 1,9
Total CAF-FAB	- 68,9	- 72,7
FAB-FAB	- 33,3	- 33,6

Mais les données sectorielles les plus récentes mettent en évidence le véritable effet de ciseau que recouvre l'apparente stabilité de notre déficit extérieur.

- **l'excédent agroalimentaire s'effrite de façon très sensible.** En effet, les exportateurs de ce secteur -et notamment les producteurs de céréales- éprouvent les plus grandes difficultés pour maintenir leur position sur les marchés situés hors de la CEE. Or, ce phénomène se trouve accentué par la baisse des cours mondiaux qui annule totalement l'impact de la nette augmentation des quantités exportées par d'autres secteurs (viandes en particulier). Aussi, dans l'ensemble, et exprimées en valeur, nos ventes de produits agro-alimentaires restent stables alors que nos importations progressent à un rythme soutenu.

- **la facture énergétique demeure particulièrement lourde.** Au-delà de l'augmentation très récente du prix du brut, mais aussi des fluctuations du cours du dollar, cette situation traduit une baisse importante du montant de nos exportations d'énergie.

- **En revanche, le déficit industriel total se contracte de façon très sensible et reste inférieur de près de 8 milliards de francs à celui enregistré pour la même période de l'année précédente.** Encore, faut-il souligner que l'effondrement de notre excédent militaire occulte partiellement la réduction très importante de notre déficit industriel civil. Pratiquement tous les secteurs participent à ce redressement, la relative vigueur des exportations (+ 4,5 %) contrastant avec l'atonie des importations (+ 1,9 %). Dans ce contexte, seul le poste des biens de consommation courante enregistre une nouvelle dégradation, avec un déficit qui, à la fin du mois de septembre, s'élevait déjà à - 27 milliards.

Compte tenu de ces divers résultats, il est donc permis de penser que le déficit total enregistré pour 1993 sera au plus égal à celui de l'an dernier, et pourrait même se réduire de quelques milliards.

II - DES ÉVOLUTIONS GÉOGRAPHIQUES CONTRASTÉES

L'analyse géographique des résultats récents met très nettement en évidence l'effet de la réunification allemande sur l'évolution de nos échanges commerciaux. En fait, dans un contexte international assez morose, la France bénéficie aujourd'hui d'une évolution très favorable de la demande externe qui lui est adressée, situation qui, jusqu'à présent, a permis de compenser la dégradation

particulièrement importante de nos résultats vis-à-vis des Etats-Unis.

Solde par zones géographiques
données CAF/FAB - hors matériel militaire

(milliards de francs)

	1989	1990	9 premiers mois de 1991
O.C.D.E.	- 109,4	- 104	- 57,7
C.E.E.	- 54,4	- 39,6	- 3,2
dont			
<i>Allemagne</i>	- 57,6	- 42,3	- 4,7
<i>Italie</i>	- 6,8	- 16,7	- 8,0
<i>Royaume-Uni</i>	+ 18,4	+ 15,2	+ 6,4
<i>Espagne</i>	+ 9,2	+ 12,8	+ 10,3
<i>U.E.B.L.</i>	- 13,9	- 4,6	- 1,2
Hors C.E.E.	- 55,0	- 64,9	- 63,7
dont			
<i>Etats-Unis</i>	- 21,2	- 33,7	- 38,0
<i>Japon</i>	- 29,2	- 28,9	- 21,2
Monde hors O.C.D.E.	- 4,4	- 20,7	- 18,3
dont			
Pays économique centralisée ...	- 7,8	- 17	- 12,9
O.P.E.P.	- 9,0	- 11,4	- 8,6

A. L'EFFET DE LA RÉUNIFICATION ALLEMANDE

Premier fournisseur de la République Fédérale, mais aussi second partenaire occidental de l'ex-République Démocratique, la France bénéficie pleinement de l'effet d'appel créé par la réunification allemande.

Ainsi, après avoir progressé de 9,9 % en 1990, nos exportations vers cette zone ont connu une nouvelle -et forte- accélération au cours du premier semestre 1991, avant de se stabiliser au niveau élevé ainsi atteint (19 milliards en moyenne mensuelle, contre 16,4 milliards en 1990).

Dans le même temps, nos importations en provenance de l'Allemagne n'augmentaient que très modérément (+ 1,1 % en 1990) en raison du moindre dynamisme de la demande intérieure française, mais aussi de la relative saturation de l'appareil productif ouest allemand.

En conséquence, notre déficit bilatéral s'est réduit dans des proportions considérables : encore égal à 57 milliards en 1989, il ne représente plus, pour les neuf premiers mois de 1991, qu'environ 5 milliards de francs.

Une large fraction de ce résultat repose sur le secteur automobile. La demande des cinq nouveaux länder de l'Est ayant été en partie satisfaite au plan interne par des véhicules d'occasion, les exportations de voitures neuves vers l'ex-Allemagne de l'Ouest ont véritablement explosé. Grâce au succès des modèles R 19, Peugeot 205 et XM Citroën, les constructeurs français ont ainsi notablement amélioré leur pénétration du marché : + 0,7 point pour P.S.A. et + 0,1 point pour Renault.

Mais les performances de ce secteur ne doivent pas occulter les succès obtenus dans d'autres domaines plus ponctuels comme les biens d'équipement ménagers ou professionnels.

Certes, ce mouvement se ralentit, en raison des mesures de relèvement de la fiscalité récemment adoptées outre-Rhin. Mais dans l'ensemble, et compte tenu de ses spécialisations, notre appareil industriel devrait être en mesure de répondre, dans de bonnes conditions, aux immenses besoins qui restent à satisfaire dans les cinq nouveaux Länder, notamment en terme d'infrastructures (routes, centrales électriques, etc...), de modernisation des équipements (agriculture, machine outil) ou de logements.

Votre rapporteur constate donc que les entreprises françaises ont aujourd'hui une possibilité "*historique*" de consolider leurs récents acquis sur le marché allemand, et donc de rééquilibrer durablement nos échanges avec notre voisin d'outre-Rhin.

Il insiste tout particulièrement sur la nécessité de déployer les efforts suffisants pour atteindre cet objectif. Car dans l'avenir, l'appareil productif français devra être en mesure de résister à la pression commerciale d'une Allemagne réunifiée au plan économique. Pour que les succès actuels ne restent pas éphémères, il est donc impératif de développer de nouveaux courants d'échanges et d'accroître notre présence dans des secteurs essentiels et moins sensibles aux aléas conjoncturels.

B. UNE DÉTÉRIORATION TRÈS SENSIBLE DE NOTRE SITUATION VIS-A-VIS DES ÉTATS-UNIS

Si la baisse du dollar a permis d'éviter un alourdissement trop important de notre facture pétrolière, elle a en revanche exercé un effet très défavorable sur l'évolution de nos échanges avec les États-Unis.

Déjà limitées par le ralentissement de l'activité intérieure américaine, nos exportations ont en outre souffert de la dépréciation de la devise U.S. Dans l'ensemble, elles sont revenues en 1990 à 69,5 milliards de francs, soit une baisse de 4 %. Or, si les premiers résultats de l'année en cours laissent entrevoir une certaine reprise, celle-ci demeure insuffisante pour endiguer l'afflux d'importations.

En effet, dopées par leur compétitivité prix, les importations en provenance des États-Unis ont progressé de 10,1 % l'an dernier pour s'établir à 103,2 milliards de francs. Pour les neuf premiers mois de 1991, nos achats représentent déjà 93,5 milliards de francs, soit un chiffre supérieur de plus de 20 % à celui de la même période de 1990.

Amplifiée par des achats d'avions, cette évolution traduit un phénomène toujours sensible : l'industrie française et notamment certains secteurs de pointe tels les instruments d'optique, les composants électroniques et le matériel de traitement de l'information accusent encore une forte dépendance à l'égard des États-Unis, même si cette dépendance ne s'est pas accentuée au cours des dernières années.

C. UNE NÉCESSITÉ : ACCROÎTRE NOTRE PRÉSENCE SUR LES MARCHÉS LES PLUS PORTEURS DE L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

Dans l'ensemble, nos échanges avec les pays de l'ancien "bloc" de l'Est ont connu en 1990, une évolution peu favorable. Alors que nos importations augmentaient de 7,2 %, nos exportations ont chuté de 7,1 %, la baisse très sensible de nos ventes de produits intermédiaires (- 30 %) et de produits agro-alimentaires (- 13 %) n'ayant pu être enrayée par la hausse de 9,2 % de nos livraisons de produits industriels élaborés. Globalement, notre déficit s'est donc

aggravé de près de 4 milliards de francs pour s'établir à - 11,6 milliards.

. **Ce déséquilibre est d'ailleurs essentiellement imputable à nos échanges avec l'U.R.S.S., qui ont dégagé en 1990, un déficit de 10 milliards de francs, soit pratiquement le double du solde négatif constaté l'année précédente. Nos importations se sont gonflées de 9 % à la suite d'achats supplémentaires de gaz et nos exportations ont accusé une baisse de 25 %. Or, les résultats du premier semestre 1991 ne laissent entrevoir aucune amélioration. Une telle situation s'explique par les incertitudes très fortes qui pèsent sur l'évolution de la situation économique et politique dans ce pays, et désormais, les ventes sont largement conditionnées par les lignes de crédits accordés.**

Toutefois, il est probable que les récentes décisions prises, tant au niveau international, qu'au plan français aideront à dégager des marges de manoeuvre pour les mois à venir.

Dans ce contexte difficile, il serait cependant regrettable que les entreprises françaises s'effacent devant leurs concurrentes allemandes ou italiennes. Toutefois, à l'évidence, il ne s'agit pas d'accepter des risques excessifs et le nécessaire renforcement de nos relations commerciales, mais aussi de nos investissements, devra sans nul doute s'appuyer sur une sélection beaucoup plus fine qu'auparavant de nos partenaires soviétiques.

. **En revanche, et après une année 1990 marquée par une relative stabilité, nos échanges avec trois autres pays de l'Est semblent connaître une accélération très sensible. Engagées dans de vastes programmes de réformes, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne offrent en effet des potentialités dont nos partenaires -notamment allemands- avaient déjà saisi l'importance.**

Mais cet élément paraît désormais mieux intégré dans la stratégie globale des entreprises françaises, comme en témoigne la très forte, mais récente, progression de nos exportations vers ces trois Etats : + 19 % vers la Hongrie au cours du premier semestre, + 83 % vers la Pologne et + 157 % vers la Tchécoslovaquie, ce dernier chiffre étant toutefois amélioré par la livraison de 4 Airbus.

Parallèlement, les efforts d'investissement réalisés dans ces pays par nos entreprises s'avèrent significatifs, même si, là encore, ils se révèlent plus tardifs que ceux de nos concurrents. Ainsi, des opérations importantes sont prévues, ou en cours de réalisation en Tchécoslovaquie (Lafarge Coppée) et en Pologne (Thomson).

Sans méconnaître les difficultés, et les risques auxquels s'exposent les entreprises concernées, votre rapporteur estime cependant que ce récent effort doit trouver une nouvelle dimension. En effet, il est évident que notre capacité à nous imposer aujourd'hui sur ces marchés déterminera durablement notre position vis-à-vis de nos partenaires.

IV - DEUX ASPECTS DE NOTRE POSITION EXTÉRIEURE GLOBALE

Les échanges de marchandises ne représentent qu'une partie de l'ensemble de nos relations commerciales avec l'étranger. En effet, la France est également le deuxième exportateur mondial de services et dégage, à ce titre un excédent significatif. Or celui-ci demeure insuffisant pour équilibrer notre situation extérieure globale, et notre pays doit donc faire appel à des capitaux extérieurs pour financer sa croissance. Mais, l'importance réelle de cet apport externe est également conditionnée par l'ampleur des capitaux que les entreprises françaises sont conduites à mobiliser pour investir à l'étranger.

A. UN BESOIN ACCRU D'ÉPARGNE EXTÉRIEURE

Alors qu'il s'était stabilisé en 1989 à un niveau proche de celui observé l'année précédente, le déficit de la balance des transactions courantes a enregistré une nette augmentation l'an dernier. En l'espace de douze mois, il a pratiquement doublé, passant de - 29,6 milliards de francs à - 45,6 milliards de francs.

**Décomposition du solde de la Balance
des transactions courantes**

(milliards de francs)

	1989	1990
I - Biens et services	+ 18,6	- 1,2
- Marchandises	- 64,2	- 70,3
dont :		
. <i>commerce extérieur</i>	- 67,9	- 73,7
. <i>négoce international</i>	+ 3,7	+ 3,4
- Services	+ 44,5	+ 28,8
dont :		
. <i>voyages</i>	+ 39,6	+ 42,3
. <i>intérêts et revenus du capital</i>	+ 2,0	- 10,1
. <i>services liés aux échanges de technologie</i>	+ 14,9	+ 15,7
- Autres biens et services	+ 38,4	- 40,3
II - Transferts unilatéraux	- 48,2	- 44,4
SOLDE DES TRANSACTIONS COURANTES	- 29,6	- 45,6

Exprimé en termes de balance des paiements, le déficit commercial atteint - 73,7 milliards de francs, la différence avec le solde douanier s'expliquant par l'intégration des résultats avec les D.O.M. et l'utilisation d'un coefficient de passage CAF/FAB différent. Sur cette base, nos échanges de marchandises accusent donc une dégradation de 5,9 milliards de francs.

Mais l'évolution la plus forte affecte l'excédent des services, dont le montant est revenu de 44,5 milliards de francs en 1989 à 28,8 milliards un an plus tard. Dans un contexte marqué par une nouvelle consolidation du solde positif dégagé au titre du poste "Voyages", cette dégradation d'ensemble résulte exclusivement de l'apparition d'un important déficit sur les revenus du capital et qui provient des dividendes ou intérêts versés aux investisseurs étrangers à raison des placements importants qu'ils ont effectués dans notre pays au cours des deux dernières années.

En revanche, les transferts unilatéraux se sont légèrement contractés en 1990, à la suite d'une diminution exceptionnelle de nos versements à la Communauté Economique Européenne.

Or, les données disponibles pour le premier semestre 1991 restent fortement négatives, l'excédent des services ayant connu un nouvel effritement.

Le constat est clair : la France a toujours besoin de l'épargne extérieure pour financer sa croissance. Certes, ce déficit de notre balance des transactions courantes reste dans des limites tolérables (0,7 % P.I.B.) et notre pays conserve donc une position plus favorable que celle de certains de nos partenaires, tels l'Italie (- 1,4 % du P.I.B.) ou la Grande-Bretagne (- 2,5 % du P.I.B.).

Mais il n'en demeure pas moins qu'une telle situation est préoccupante et contrarie la nécessaire déccrue des taux d'intérêts dans notre pays.

B. UN FLUX TOUJOURS SOUTENU D'INVESTISSEMENTS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Pour la cinquième année consécutive, le montant des investissements français à l'étranger s'est inscrit en forte progression (+ 28 %) pour atteindre un montant record de 147,5 milliards de francs en 1990, et la France figure désormais parmi les principaux investisseurs dans le monde.

Très largement centrés sur les pays de l'O.C.D.E., ces flux privilégient deux principales zones d'accueil : les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Mais la France demeure également le premier investisseur étranger en Espagne. En revanche, on peut regretter la relative modicité de nos investissements annuels en Allemagne, tout en soulignant qu'ils ont cependant connu une très vive accélération (+ 67 % en valeur) au cours de l'année 1990.

De même, la part des pays de l'Est est resté marginale, sinon insignifiante, mais cette situation pourrait évoluer durant l'année en cours.

L'analyse sectorielle de ces flux met en évidence, pour 1990, une très nette réorientation vers les services marchands. Ce mouvement traduit ainsi les grandes opérations effectuées dans les domaines du crédit et de l'assurance, notamment à l'initiative du Crédit Lyonnais, de la BNP, du GAN et de l'UAP. Au contraire, les flux enregistrés dans le domaine industriel sont restés pratiquement stables (57,1 milliards de francs), mais il convient de noter la bonne tenue des secteurs "*produits chimiques*" et "*matériel électrique et électronique*".

**Orientation géographique
des investissements français à l'étranger
Année 1990**

(milliards de francs)

ZONE	Montant	%
O.C.D.E.	142,7	96,7
C.E.E.	100,2	67,9
dont		
<i>R.F.A.</i>	<i>11,6</i>	<i>7,9</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>27,7</i>	<i>18,8</i>
<i>Pays-Bas</i>	<i>22,0</i>	<i>14,9</i>
<i>Espagne</i>	<i>15,9</i>	<i>10,8</i>
Hors C.E.E.	42,5	28,7
dont		
<i>Etats-Unis</i>	<i>31,7</i>	<i>21,5</i>
<i>Japon</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>
Monde hors O.C.D.E.	4,9	3,3
dont		
Amérique Latine	1,8	1,3
Pays de l'Est	0,2	0,2
N.P.I. Asie	0,9	0,6
TOTAL MONDE	147,6	100 %

Tout à fait logiquement ces investissements se traduisent par des sorties de capitaux à long terme d'égal montant, et qui, actuellement s'avèrent très largement supérieures aux flux des investissements étrangers en France (49,4 milliards de francs en 1990). Or, à l'évidence ce décalage doit également être comblé par des entrées de devises, que ce soit au titre des opérations de portefeuille ou des mouvements de capitaux à court terme.

Toutefois, votre rapporteur souligne que de tels investissements à l'étranger demeurent indispensables pour affirmer la place des entreprises françaises dans une économie mondiale de plus en plus ouverte, mais aussi toujours plus concurrentielle.

V. UNE PRIORITÉ : ENCOURAGER LES P.M.E. À EXPORTER

Tout redressement durable de notre position extérieure globale passe nécessairement par une réduction de notre déficit

commercial, et donc de sa composante essentielle : le déficit industriel.

Certes, les résultats enregistrés en ce domaine depuis le début de l'année en cours semblent indiquer que l'effort d'investissement engagé par nos entreprises à partir de 1985, commence à faire sentir ses effets en terme d'exportation. Nos industriels sont ainsi plus présents, plus agressifs sur les marchés dynamiques, mais aussi très concurrentiels de la Communauté.

Il n'en demeure pas moins que nos échanges industriels restent lourdement déficitaires, alors qu'ils dégagent jusqu'en 1985, des excédents confortables permettant de compenser partiellement une facture énergétique difficilement maîtrisable.

Dans ce contexte, la persistance d'une solde négatif démontre que notre appareil industriel n'a pas encore réussi à surmonter toutes ses faiblesses structurelles, et qu'une action en profondeur demeure nécessaire.

A. DES FAIBLESSES STRUCTURELLES PERSISTANTES

Les causes des difficultés éprouvées par la France au cours des dernières années pour s'affirmer sur les marchés les plus porteurs sont désormais bien connues et votre rapporteur se contentera donc de les rappeler brièvement.

• En premier lieu, il apparaît de façon très nette que la dégradation de notre solde industriel trouve en partie son origine dans le manque de dynamisme de l'investissement constaté entre 1973 et le milieu de la décennie 80. Ne disposant pas des capacités d'offre suffisantes, notre pays n'a donc pas été en mesure de bénéficier pleinement de la reprise de l'activité mondiale enregistrée à partir de 1985. En outre, son appareil productif s'est révélé inadapté pour répondre à une demande orientée vers les biens d'équipement à fort contenu technologique au prix d'ailleurs d'un afflux d'importations. Certes, depuis lors une partie de notre retard a pu être comblée, mais la situation toujours très déficitaire de certains secteurs, notamment en matière de biens destinés aux ménages, indique très clairement que l'effort d'investissement et d'innovation doit impérativement être poursuivi. Or, malheureusement, les données déjà disponibles pour l'année 1991 démontrent que ce mouvement commence à s'essoufler.

• D'autre part, étant relativement peu spécialisée, sauf en ce qui concerne quelques secteurs de pointe tel l'aéronautique, l'offre

française s'avère très sensible aux variations de la conjoncture et aux fluctuations monétaires. L'analyse de nos exportations vers les Etats-Unis est sur ce point particulièrement significative. En fait, la France est largement engagée sur les "créneaux" qui ne représentent qu'une part très faible des importations américaines, et en revanche, occupe une position relativement marginale dans les douze domaines constituant près de 70 % des achats extérieurs des Etats-Unis. Dans ce contexte, il s'avère donc essentiel de faire évoluer l'offre française vers des produits peu sensibles au mouvement de parité en raison de leurs spécificités propres : technologie, originalité pour les biens industriels, goût ou apparence pour les biens de consommation.

- Enfin, l'appareil exportateur français reste largement dominé par quelques grands groupes, et les PME sont peu présentes sur les marchés extérieurs. Ainsi à l'heure actuelle, il est significatif de constater que les 1.000 premiers exportateurs français réalisent 70 % de nos ventes à l'étranger. Une comparaison avec la situation allemande met en évidence que la supériorité de nos voisins d'outre-Rhin réside en partie dans le fait que les entreprises de taille moyenne y sont plus nombreuses. Or, ce sont ces industriels qui seraient aujourd'hui susceptibles de développer de nouveaux courants d'exportation et qui disposent de la plus grande capacité d'adaptation aux conditions locales du marché.

B. CRÉER UN CONTEXTE FAVORABLE À LA DÉMARCHE EXPORTATRICE

Surmonter ces faiblesses suppose à l'évidence une démarche volontariste de la part des entreprises elles-mêmes, que ce soit en termes d'investissement, de prospection de nouveaux marchés, d'adaptation à la demande ou d'agressivité commerciale. Mais, l'Etat a également un rôle important à jouer notamment en matière d'orientation et d'incitation, et ceci par le biais de sa politique à l'égard des entreprises, mais aussi grâce aux réseaux publics d'appui à l'exportation.

- Il n'appartient pas à votre rapporteur spécial de procéder, dans le cadre de ce document, à une analyse complète de la politique économique générale mise en oeuvre par le Gouvernement, ni d'ailleurs de l'approche retenue en matière industrielle, celle-ci faisant en effet l'objet de développement spécifique dans le rapport sur les crédits de l'industrie.

Néanmoins, votre rapporteur constate que les principales mesures adoptées au cours des dernières années répondent à deux

objectifs prioritaires et indissociables : alléger les charges des entreprises pour favoriser l'investissement. Indispensable pour accroître la compétitivité de notre appareil productif, et donc sa capacité à exporter, cette démarche a connu un nouveau développement avec l'annonce, le 16 septembre dernier, d'un plan plus particulièrement destiné aux PMI-PME, et dont les principales dispositions fiscales figurent dans le présent projet de loi de finances. Ces mesures, qui s'inscrivent très directement dans le prolongement de l'action précédemment menée doivent ainsi inciter les entreprises de taille moyenne les plus dynamiques à accroître leurs fonds propres et leur permettre de disposer des moyens nécessaires au développement de leurs activités, tant au plan national que sur les marchés extérieurs.

Votre rapporteur approuve pleinement cette démarche ciblée sur une composante particulièrement fondamentale de notre tissu industriel. Il note d'ailleurs avec satisfaction que ce premier volet économique du plan PME-PMI sera bientôt complété par une série de dispositions plus spécifiquement axées sur l'exportation. Il lui semble en effet indispensable d'aider cette catégorie d'entreprises à aborder, dans de bonnes conditions, des marchés extérieurs souvent difficiles d'accès.

• Parallèlement à cette approche très générale, l'Etat a souhaité initier, par le biais du Plan de développement des exportations de janvier 1989, un vaste mouvement de coordination et de valorisation des différents réseaux, publics et privés, d'appui aux exportateurs.

Destiné à mettre à la disposition des PME un dispositif de soutien logistique plus efficace, cette approche s'est concrétisée, au plan intérieur, par la signature de vingt et une conventions régionales qui ont permis de définir et d'explicitier le rôle respectif des différents partenaires locaux. Cet effort de concertation s'est ainsi traduit par l'élaboration et le développement en commun d'outils de communication, de programmes de formation et d'actions de promotion du commerce extérieur. Parallèlement, 16 centres régionaux de documentation internationale ont été ouverts, et leur nombre devrait être porté à 25 au début de 1992.

Mais le plan de janvier 1989 a également été l'occasion d'accentuer l'effort en faveur de la formation au commerce international. Dans cette optique, il a été procédé à l'ouverture de quatre centres binationaux de formation et à la mise en place d'un programme spécifique de stages, dénommé FACE, qui a rencontré un vif succès auprès des étudiants concernés.

Enfin, au plan international, des "chartes" ont été signées dans trois pays tests - la R.F.A., l'Espagne et le Royaume-Uni - avec

pour objectif une définition précise du rôle de chaque intervenant et l'élaboration d'un catalogue commun de prestations et de tarifs. Les résultats obtenus à ce jour s'avèrent dans l'ensemble particulièrement positifs. Les entreprises répondent de façon satisfaisante aux propositions qui leur sont faites, alors que les agents de l'Expansion économique adoptent une démarche plus professionnelle et que la répartition des tâches permet d'éviter des redondances. Aussi le Gouvernement a-t-il décidé, récemment, d'étendre le principe de la charte à l'ensemble des pays de la Communauté. Une nouvelle convention a d'ores et déjà été signée pour l'Italie et des projets devraient bientôt se concrétiser au Portugal et aux Pays-Bas.

C'est dans ce contexte très général, et qui comporte à l'évidence de nombreux points positifs, qu'il convient de resituer l'examen des crédits budgétaires destinés aux actions de promotions et d'aides à notre commerce extérieur.

DEUXIÈME PARTIE

UN BUDGET D'AJUSTEMENTS

Conformément à une tradition désormais bien établie, et que la récente modification des structures gouvernementales n'a pas affectée, les crédits du commerce extérieur restent répartis entre trois fascicules budgétaires du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget : les services financiers, les charges communes et les comptes spéciaux du Trésor.

Ce rapport a en principe pour objet de retracer les dotations prévues au titre du service de l'expansion économique à l'étranger qui figurent sur le fascicule "*Services financiers*". Toutefois, une approche limitée à cette simple action n'aurait en réalité que peu de signification car elle reviendrait à ignorer une charge très importante : le coût budgétaire des procédures d'aide ou de soutien à l'exportation. Deux chiffres permettent de mesurer l'ampleur du décalage entre ces masses financières. Alors que le budget du service d'expansion économique s'élève à 1,3 milliards de francs, les procédures d'aide mobilisent quant à elles 25 milliards.

I. SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER : LES CONSÉQUENCES DU PLAN DE MODERNISATION

Pour 1992, les crédits demandés à ce titre dans le fascicule "*Services financiers*" s'élèvent à 1.313,7 millions de francs, en progression de seulement 0,5 % par rapport à 1991. La prise en compte des frais de déplacements, inscrits dans l'action "*Administration centrale*" du même budget, et qui représentent 9,4 millions de francs, ne modifie pas de façon significative les données précédentes. Dans l'ensemble, les moyens attribués au réseau public d'appui à l'exportation sont donc reconduits en francs courants.

Service de l'expansion économique

	Crédits demandés pour 1992 (en millions de francs)	Variation en % par rapport à 1991
Titre III	906,32	+ 0,5
Titre IV	384,65	- 0,9
Total Dépenses ordinaires	1.290,97	+ 0,1
Titre V		
CP	22,70	+ 28,2
AP	22,70	+ 28,2
Total général	1.313,67	+ 0,5

Mais cette absence d'évolution doit être interprétée avec prudence. Elle apparaît comme la conséquence directe du plan de modernisation dans lequel ce service s'est engagé parallèlement à la mise en oeuvre de la charte nationale de l'exportation.

A. UN REDÉPLOIEMENT DES MOYENS ET DES SERVICES

Les crédits inscrits aux titres III et V regroupent les moyens de fonctionnement et d'investissement destinés aux postes d'expansion à l'étranger (P.E.E.) et aux directions régionales du commerce extérieur (D.R.C.E.), ces structures étant fonctionnellement regroupées au sein de la Direction des Relations économiques extérieures (D.R.E.E.). En terme de moyens des services, les premiers mobilisent 870,5 millions de francs tandis que 35,8 millions sont destinés aux directions régionales.

1. Des effectifs allégés

Les crédits de rémunération (y compris cotisations sociales et allocations) demandés pour 1992 reviennent à 633,6 millions de francs, soit un chiffre inférieur de 2,75 % à celui de 1991.

Cette évolution apparaît comme la conséquence d'une politique de réduction des effectifs, déjà engagée depuis plusieurs années et qui conduit à alléger un réseau public extérieur

apparaissant comme l'un des plus dense du monde. Ainsi, et dans le prolongement des mesures antérieures, la D.R.E.E. s'est donc engagée à supprimer, au cours de la période 1991-1993, 135 emplois budgétaires et 100 postes de volontaires du service national actif (V.S.N.A.) sur un effectif actuel de 2.305 agents.

Le projet de budget traduit donc cet engagement. Il prévoit pour 1992 la suppression de 35 emplois d'agents contractuels et de 20 places de V.S.N.A. dans les postes d'expansion, mais aussi celle de 15 postes dans les Directions régionales du commerce extérieur.

En contrepartie, la D.R.E.E. devrait être amenée à recruter -sur les emplois existants- dix jeunes agents à compétence très ciblée. En outre, elle développe une politique de gestion du personnel plus active, axée sur la mobilité entre postes, mais qui s'accompagne également d'une expérience relativement originale d'échange d'agents entre secteur public et secteur privé (6 personnes concernées actuellement).

2. Un renforcement des moyens de fonctionnement des postes d'expansion

Pour 1992, les crédits de fonctionnement courant demandés au titre des services de la D.R.E.E. atteignent 272,7 millions de francs, en progression de 9,1 % par rapport aux dotations votées pour l'année en cours.

Cette forte revalorisation globale recouvre cependant deux mouvements bien distincts.

- les crédits de fonctionnement attribués aux D.R.C.E. diminuent de 11 % pour revenir à 10,7 millions de francs, à la suite d'une réduction de 37 % des dotations informatiques, mais aussi d'une contraction de 7 % des moyens courants.

- en revanche, les crédits destinés aux P.E.E. s'élèvent à 262 millions de francs, soit une augmentation de plus de 10 % par rapport à 1991. En particulier :

- les crédits informatiques passent de 16,1 millions de francs à 33,3 millions, ce qui correspond pratiquement à un doublement. Ces moyens doivent permettre de poursuivre le plan d'équipement des postes en matériel informatique, mais surtout de lancer dès 1992 le projet de réseau commun entre la D.R.E.E. et le

Centre Français du Commerce Extérieur (C.F.C.E.). Ce nouveau développement répond à deux principaux objectifs : d'une part mettre en place un système de messagerie reliant les deux entités, et d'autre part, réaliser des applications communes, couvrant les besoins du C.F.C.E. et de la D.R.E.E. dans des domaines tels que la gestion des actions ou la facturation.

- Parallèlement, les crédits de formation professionnelle augmentent de 0,4 millions de francs, pour atteindre 2 millions en 1992.

- Enfin, les moyens généraux des services sont majorés de 6,5 millions de francs afin notamment de dégager des crédits supplémentaires pour assurer des relogements de services. Intégrés dans cette enveloppe, les crédits destinés à financer la participation de la D.R.E.E. aux actions de formation au commerce extérieur ne bénéficient toutefois d'aucune mesure nouvelle.

3. Une réorientation géographique des structures

D'un point de vue budgétaire, ce troisième axe de la politique suivie par la D.R.E.E. s'appréhende essentiellement par le biais des crédits d'équipement. Compte tenu des fonds de concours rattachés en cours de gestion, les services disposeront, l'an prochain, de 34,7 millions de francs (+ 6,1 %) pour procéder à l'achat, à la construction ou à l'aménagement de locaux administratifs.

Depuis quelques années, la D.R.E.E. s'est en effet engagée dans un plan de redéploiement géographique de ses implantations extérieures. Cette démarche se traduit par un double mouvement :

- la fermeture de postes de petite taille ayant une faible activité ou proche de structures identiques plus importantes. Dans cette optique, depuis 1989, 15 postes ont été fermés, dont ceux de Birmingham, Calgary, Dallas, Calcutta et Alexandrie, et 7 fermetures supplémentaires devraient être opérées l'an prochain. Les activités de ces postes sont alors transférées à d'autres structures installées dans le même pays, ou le cas échéant, dans un Etat voisin.

- l'ouverture de nouvelles antennes dans des pays présentant -en principe- de fortes potentialités. Ainsi, et toujours depuis 1989, dix postes ont été créés dont plusieurs dans les pays de l'Est (Cracovie, Kiev, Leningrad), et en Europe (Porto).

Dans ce contexte, votre rapporteur s'interroge toutefois sur les motifs ayant conduit à ouvrir un poste d'expansion à Suva, capitale des Iles Fidji.

Sous réserve de cette observation ponctuelle, votre rapporteur approuve pleinement la démarche retenue par la D.R.E.E. et qui apparaît comme le prolongement indispensable des actions entreprises dans le cadre du plan de développement des exportations. Il constate ainsi que la recherche d'une meilleure coordination dans les interventions des différents réseaux publics et privés permet de maîtriser l'évolution des dépenses de l'Etat tout en modernisant un dispositif souvent considéré comme lourd, et dont l'efficacité a quelquefois été contestée.

Mais votre commission s'interroge toutefois sur l'opportunité de réduire les moyens destinés aux Directions Régionales du Commerce Extérieur, alors même que ces structures seront sans doute conduites à accentuer leurs efforts en direction des PME désirant exporter.

B. UNE MODULATION DES SUBVENTIONS AUX ORGANISMES DE PROMOTION DE NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR

Dans l'ensemble, les crédits d'intervention prévus pour 1992 au titre des services de l'expansion économique reviennent à 384,6 millions de francs, soit une légère diminution (- 0,9 %) par rapport aux dotations votées pour l'année en cours. Cette stabilisation globale recouvre cependant des variations importantes entre les différentes catégories de dépenses.

Crédits d'interventions

(millions de francs)

	1991	1992	Variation en %
• Participation de la France à diverses expositions internationales	20,0	24,7	+ 23,5
• Centre Français du Commerce Extérieur	157,2	155,9	- 0,8
• Comité Français des Manifestations Economiques à l'Etranger	78,1	74,9	- 3,9
• Coopération technique	102,4	103,4	+ 1
• Projet de développement économique	30,0	25,0	- 16,7
• Divers	0,6	0,6	---
TOTAL	388,3	384,6	- 0,9

Au-delà des crédits prévus au titre des projets de développement économique, et qui s'analysent comme une procédure d'aide à l'exportation, les moyens demandés pour 1992 retracent trois grandes interventions.

1. La préparation de l'exposition universelle de Séville

Les crédits représentant la participation de l'Etat à l'organisation de cette manifestation constituent l'essentiel des moyens inscrits au titre du chapitre 42-80 "*Participation de la France à diverses expositions internationales*" et la dotation prévue pour l'année à venir, soit 22,7 millions de francs, retrace en fait le solde de la somme de 300 millions que l'Etat s'était engagé à fournir sur la période 1989-1992.

L'organisation pratique de la présence française a en effet été confiée à une société de droit privé créée pour la circonstance, et qui a notamment pour vocation de mobiliser, au-delà des fonds budgétaires, les apports consentis par les entreprises.

Cette société a également supervisé la construction du pavillon français. Celui-ci doit être achevé avant la fin de l'année en cours et se compose de trois parties, dont un promenoir sur lequel seront exposées les technologies françaises de pointe. Dans le cadre du thème général de l'exposition - "*l'ère des découvertes*" - la France a en effet choisi d'illustrer "*la découverte par le savoir*", approche qui conduira à présenter les réalisations les plus représentatives du savoir-faire technologique et industriel de nos entreprises.

L'exposition débutera le 20 avril 1992 pour une période de six mois. Ultérieurement, le bâtiment de la France sera transformé en bibliothèque.

2. Une légère réduction de la subvention versée au C.F.C.E.

Pour 1992, les moyens budgétaires destinés au Centre français du Commerce extérieur (C.F.C.E.) reviennent à 155,9 millions de francs, soit une diminution de 0,8 % par rapport à l'année en cours. L'ajustement destiné à tenir compte de l'évolution des

dépenses de personnel (+ 2,7 millions) est en effet plus que compensé par la suppression de la dotation jusqu'alors inscrite au titre du Comité pour l'image de la France à l'étranger (4 millions).

Dans le cadre des réformes effectuées au titre de la charte nationale de l'exportation, le C.F.C.E. devient progressivement le pivot du réseau de collecte et de diffusion de l'information relative aux marchés extérieurs, mais aussi aux potentialités de l'offre française. A cet effet, le Centre a d'ailleurs été conduit, au cours des dernières années, à rationaliser ses structures et son fonctionnement, tout en contribuant à l'installation des centres régionaux de documentation internationale précédemment évoquée.

Dans le prolongement de cette action, l'année 1992 sera marquée par la mise en oeuvre des premiers éléments du schéma informatique élaboré avec la D.R.E.E., démarche qui permettra de dégager de nouveaux gains de productivité. Aussi, l'évolution légèrement négative des crédits budgétaires destinés au Centre ne devrait pas affecter l'activité de cette structure qui bénéficie, par ailleurs, de ressources propres correspondant au produit de la facturation d'une partie des services qu'elle offre aux entreprises.

3. Une réduction plus sensible des crédits attribués au C.F.M.E.

Organisé sous la forme d'une association régie par la loi de 1901, le Comité français des manifestations économiques à l'étranger (C.F.M.E.) est en fait organiquement lié au C.F.C.E.

Ayant pour mission d'aider à la promotion collective des entreprises, le C.F.M.E. a réalisé, l'an dernier, 191 actions à l'étranger, dont 75 % environ à destination des pays de l'O.C.D.E..

Pour 1992, le C.F.M.E. prévoit un nombre d'interventions pratiquement identique, axées sur quatre priorités :

- une forte participation à des salons mondiaux,
- l'organisation de la manifestation "France-Pays Partenaires" qui se déroulera à Hanovre et destinée à valoriser nos entreprises en Allemagne,
- une augmentation sensible des actions consacrées à l'Asie, cette zone constituant à l'évidence un pôle de développement essentiel pour nos entreprises,

- une extension du champ d'activité à des pays où le C.F.M.E. était absent depuis plusieurs années : Brésil, Chili, Afrique du Sud, etc...

Or, pour financer cet ambitieux programme, le projet de budget prévoit une dotation de 75 millions de francs, inférieure de 3,9 % à celle votée pour 1991.

4. Un relèvement modéré des crédits attribués à l'A.C.T.I.M.

Dans ce contexte budgétaire strict, l'Agence pour la Coopération technique et industrielle (A.C.T.I.M.) est le seul organisme dont la subvention connaît une évolution positive. Au demeurant modeste (+ 1 %), cette revalorisation intervient alors que l'A.C.T.I.M. a déjà consenti, au cours des années passées, un vigoureux effort de réorganisation, et doit permettre à cette structure d'amplifier ses interventions, notamment à l'égard des P.M.E..

En effet, dans le cadre de ses missions traditionnelles, l'A.C.T.I.M. participe à la promotion des technologies et du savoir faire français tout en incitant les entreprises françaises à s'implanter à l'étranger.

Elle organise des sessions d'informations, qui, en 1992, devraient accorder une priorité aux pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi à l'Asie et à quelques marchés plus spécifiques, tels l'Iran ou la République Populaire de Chine.

Mais, parallèlement, l'A.C.T.I.M. s'est vu confier, au cours d'un passé récent, de nouveaux domaines d'interventions.

Ainsi, l'Agence assure désormais la coordination des actions des différents opérateurs en matière de coopération industrielle, formalisant ainsi le lien qui existe entre le commerce et l'investissement à l'étranger. Parallèlement, et depuis le début de 1991, elle gère la totalité de la procédure des Volontaires du Service National à l'Etranger (V.S.N.E.).

Sur ce dernier point,, votre rapporteur constate que la procédure des V.S.N.E. bénéficie largement aux grands groupes industriels. Mais la demande exprimée par les P.M.E. exportatrices demeure particulièrement forte et le nombre de postes actuellement autorisés reste insuffisant pour y répondre. Aussi approuve-t-il la

mesure envisagée par le ministère et qui reviendrait à créer un "quota" de postes réservés aux entreprises de taille moyenne.

II. UNE CONFIRMATION DE L'EFFORT ENGAGÉ EN FAVEUR DU COMMERCE COURANT

Au-delà des ajustements de crédits concernant les divers organismes ou structures de promotion de nos échanges extérieurs, le projet de budget prévoit de maintenir les dotations destinées aux trois grands mécanismes budgétaires de soutien au commerce courant et qui dans l'ensemble ont un objectif unique : aider les P.M.E. à aborder les marchés étrangers.

A. L'ASSURANCE PROSPECTION : UNE PROCÉDURE DONT LE COÛT SE RÉDUIT EN RAISON DE SON EFFICACITÉ

Plus particulièrement destinée aux P.M.E. débutantes à l'exportation, l'assurance-prospection permet d'assurer le financement partiel des dépenses engagées par l'entreprise pour accéder à de nouveaux marchés. Techniquement, ce régime se décompose en trois phases :

- dans une première étape, l'entreprise est indemnisée des dépenses de prospection qu'elle engage, et ceci dans la limite d'une quotité prédéterminée ;

- puis, l'entreprise rembourse les indemnités qu'elle a perçues au prorata des ventes réalisées sur la zone concernée ;

- enfin, et si les ventes sont insuffisantes pour permettre un remboursement intégral, le solde reste acquis à l'entreprise.

Dans ce schéma, l'Etat assure l'équilibre général du système en versant une subvention à la COFACE qui gère ce dispositif. Les crédits prévus à ce titre figurent au chapitre 14-01 des charges communes (article 70, paragraphe 71) et reviennent, pour 1992, à 415 millions de francs, en marquant ainsi un recul de 15,3 % par rapport au montant retenu pour l'année en cours.

Cette évolution traduit deux événements :

- d'une part, le dispositif enregistre aujourd'hui les remboursements effectués par les nombreuses entreprises ayant opté pour ce système d'assurance au milieu des années 1980. Cette situation traduit l'efficacité du dispositif, comme en témoigne également l'augmentation régulière du chiffre d'affaires moyen généré par dossier ;

- d'autre part, on assiste depuis deux ans à une baisse globale du nombre de dossiers nouveaux pris en garantie, ce qui limite d'autant le montant des indemnisations que le régime est conduit à verser. Toutefois, cette évolution doit s'interpréter avec prudence. Elle traduit, pour partie, la montée en puissance des mesures mises en oeuvre dans le cadre du volet "commerce extérieur" des contrats de plan Etat Régions.

La ventilation géographique des nouveaux dossiers indique cependant que les dispositions adoptées en 1990 en faveur des pays d'Europe centrale ou orientale ont eu un effet certain. Sur les 240 affaires nouvelles retenues l'an dernier au titre de l'assurance prospection normale, 52 concernaient cette zone soit 13 % de l'ensemble contre 4 % en 1989. Mais en revanche, le nombre d'affaires portant sur l'Amérique du Nord et l'Asie a connu un net infléchissement.

B. UN STRICT RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DES CONTRATS DE PLAN

Vingt-et-un contrats de Plan Etat-Régions signés pour la période 1989-1993 comportent un volet "commerce extérieur", témoignant ainsi de l'intérêt que les collectivités locales accordent à ce domaine. D'une manière générale, les actions conduites dans ce cadre ont donné lieu à la mise en place d'un instrument de gestion unique, du type Fonds Régional d'Aide à l'Exportation (F.R.A.E.X.) qui regroupe les divers financements concourant à la réalisation de trois grandes démarches prioritaires à l'égard des P.M.E. :

- la découverte du processus export grâce à une aide à la prospection initiale ;

- le développement de ce processus, par l'intermédiaire d'études de marché ou de recherches de partenaires ;

- le renforcement des structures internes de l'entreprise et notamment la constitution ou l'organisation de services export.

Grâce à ces diverses mesures, les P.M.E. débutantes à l'exportation se trouvent incitées à élaborer une véritable stratégie d'approche des marchés extérieurs avant de recourir à un système d'assurance prospection qui s'adresse plutôt aux exportateurs ayant déjà affiné leurs projets.

Pour 1992, les moyens prévus à ce titre au chapitre 64-00, article 40, du budget des charges communes représentent 30,6 millions de francs en autorisations de programme et 25 millions de francs en crédits de paiement.

Le maintien des autorisations de programme à leur niveau de l'année précédente traduit la volonté de l'Etat de respecter strictement les engagements pris à l'égard des Régions. Parallèlement, le relèvement important des crédits de paiement (+25 %) est rendu nécessaire par la diminution progressive des reports constatés au titre des exercices précédents, et permet de mesurer le succès que rencontrent ces procédures.

C. PROCÉDURE CODEX : UN AJUSTEMENT LIÉ AUX REPORTS DE CRÉDITS

Créé en 1982, le Comité de Développement Extérieur (CODEX) participe au renforcement des fonds propres des P.M.E. qui souhaitent s'internationaliser.

A cet effet, il intervient par l'intermédiaire de sociétés de capital risque, mais également assure la coordination des diverses procédures de soutien au commerce courant. Son action s'adresse donc plus particulièrement aux entreprises ayant déjà une bonne expérience de l'exportation et qui envisagent de conforter leur position extérieure par une présence permanente prenant la forme d'une filiale.

Ces programmes, qui ont mobilisé plus de 1,5 milliards de francs depuis l'origine, concernent essentiellement des pays de la zone OCDE, avec deux exceptions notables :

- l'une en faveur des nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est ;
- l'autre relative à certains pays d'Europe de l'Est (Tchécoslovaquie et U.R.S.S.).

Les demandes de crédits pour 1992 correspondent à une reconduction de l'enveloppe des autorisations de programme (200 millions de francs) et à une baisse des crédits de paiement qui reviennent ainsi de 200 millions à 175 millions de francs. Ce recul n'est cependant qu'apparent : il est lié à des perspectives de reports importants de 1991 sur 1992, du fait de l'attentisme des entreprises dans leurs opérations d'investissement au cours du premier semestre de l'année en cours.

Cette reconduction devrait toutefois s'accompagner d'un changement de régime de l'aide qui, de subvention d'exploitation, deviendrait une avance remboursable en fin de programme.

Le gouvernement justifie cette décision par les mesures générales prises en matière de fiscalité pour aider les entreprises à renforcer leurs fonds propres, mais aussi par le fait que l'aide, nécessaire au moment de l'implantation, n'a pas à être maintenue lorsque l'opération s'avère une réussite et génère des ressources supplémentaires pour l'entreprise. Au regard des règles fiscales, ce changement comporte toutefois une conséquence positive : l'avance remboursable n'a pas à être soumise à l'impôt, contrairement à l'actuelle subvention d'exploitation.

Votre rapporteur rappelle en outre que ces trois procédures -Assurance prospection, contrats de plan et CODEX- ne retracent qu'une partie des aides mobilisées par l'Etat pour favoriser le développement extérieur des sociétés et notamment des P.M.E.. Ces dispositifs budgétaires complètent des mesures d'ordre fiscal, telle la provision pour implantation à l'étranger. Aussi, votre rapporteur relève avec intérêt les récents engagements pris par le ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des finances et du budget, aux termes desquels le champ d'application de cette aide fiscale devrait être considérablement étendu dans un avenir proche.

III. LA CHARGE LIÉE AUX GRANDS CONTRATS À L'EXPORTATION

Bien que leur poids relatif se soit notablement réduit au cours des dernières années, les grands contrats restent une composante importante de nos échanges extérieurs.

Les exportations auxquelles ils donnent lieu représentent, chaque année, environ cent milliards de francs, soit 10 % du montant total de nos ventes à l'étranger. Les commandes annuelles se

maintiennent également à un niveau élevé sous l'effet, notamment, des grands contrats conclus dans le domaine aéronautique.

Commandes de grands contrats

(milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Contrats civils	52,4	45,5	35,8	43,7	49,4	53,3
Aéronautique	25,2	20,6	29,4	38,8	81,7	59,1
Militaire	44,5	25,0	28,9	37,5	20,0	33,0
Total	122,1	91,2	94,0	120,0	151,1	145,4

Certes, les grands contrats sont désormais très largement orientés vers des pays solvables, qui sont à l'origine de 48 % des commandes enregistrées en 1990. Mais, certaines de ces opérations s'intègrent également dans le cadre de notre politique d'aide au développement, et de fait, peuvent s'adresser à des Etats plus fragiles.

Or, à l'évidence, les grands contrats s'accompagnent de risques spécifiques.

Ils appellent, dans un premier temps, une phase de fabrication relativement longue. Mais, en outre, alors que les contrats militaires font généralement l'objet d'un paiement comptant et que les contrats aéronautiques entraînent des montages financiers relativement complexes, du type "leasing", les opérations portant sur des ensembles civils supposent souvent l'octroi simultané d'un crédit classique mais d'une durée excédant trois ans.

Ce contexte très particulier conduit l'Etat à intervenir pour assurer la faisabilité de certaines opérations. Dans le respect des règles définies au plan international, la France a ainsi mis en place diverses procédures d'aide ou de soutien, qui, d'un point de vue, schématique, peuvent se scinder en deux grands blocs :

- les aides à l'obtention et au financement des grands contrats, d'une part,

- la prise en charge de certaines défaillances de l'acheteur étranger, d'autre part.

A. UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES AIDES «ACTIVES» AUX GRANDS CONTRATS

Les interventions de l'Etat dans ce premier domaine s'appuient désormais à une double préoccupation :

- disposer de mécanismes permettant aux entreprises françaises de proposer à leurs clients étrangers des montages financiers attractifs. Cet élément présente, en effet, un caractère souvent décisif pour obtenir des contrats sur les marchés des pays en voie de développement les plus solvables, et donc fortement concurrentiels,

- procéder à une budgétisation immédiate des financements qui sont accordés, dans le cadre de notre politique d'aide au développement à des pays ayant une solvabilité incertaine.

En pratique, quatre mécanismes budgétaires permettent de répondre à ces objectifs. Or, ils connaissent en 1992 une évolution assez différenciée.

1. Une diminution des moyens du fonds ingenierie

Seule procédure d'aide à l'exportation dont les crédits se trouvent inscrits parmi ceux des services de l'expansion économique à l'étranger, le fonds a pour objet d'assurer le risque des entreprises d'ingenierie lors de la remise d'offres gratuites.

Utilisé pour faire passer les idées et techniques françaises, lors de la réalisation d'infrastructures de développement, le fonds est orienté vers des pays solvables sur lesquels la concurrence est particulièrement forte. Mais, il peut également accompagner des projets faisant l'objet de financements multilatéraux.

Sur ces bases, l'année 1990 a été marquée par un très fort développement des interventions en direction de pays d'Europe centrale et orientale. Toutefois, la priorité ainsi accordée à cette zone a également conduit à une relative éviction de pays tout aussi intéressants d'Amérique du Sud ou de l'O.C.D.E..

Or, il est à craindre que ce mouvement se confirme l'an prochain. Les moyens prévus pour 1992 au titre du fonds ingenierie

accusent, en effet une baisse relativement sensible et s'établissent à 25 millions de francs, contre 30 millions pour 1991.

Votre rapporteur ne peut que regretter une telle évolution qui affecte un dispositif dont le taux de retour, en terme d'exportations, atteint dix fois les engagements de l'année.

2. La garantie du risque économique : une procédure moins coûteuse

La garantie du risque économique permet aux exportateurs de se couvrir contre une hausse imprévisible de leurs coûts de production pendant la période de fabrication de leur contrat d'exportation, leur permettant ainsi d'offrir à leurs clients des prix fermes.

Au cours des dernières années, le nombre de promesses délivrées s'est sensiblement réduit, mais les montants garantis fluctuent de façon importante. En fait, la procédure intéresse essentiellement les secteurs des biens d'équipement, de l'armement ou de la haute technologie (aéronautique notamment), pour lesquels l'environnement est particulièrement concurrentiel et les durées d'exécution des contrats sont longues.

Toutefois, le coût de ce dispositif s'est considérablement réduit depuis 1986, en raison de la désinflation mais aussi du maintien des primes et des franchises à un niveau élevé.

Compte tenu des résultats enregistrés au cours des deux derniers exercices, le projet de budget prévoit donc, à ce titre, une dotation de 470 millions de francs, inférieure de 175 millions à celle retenue pour l'année en cours.

3. Bonification d'intérêts : une charge liée aux fluctuations de l'encours et des taux du marché

Géré pour le compte de l'Etat par la Banque française du Commerce extérieur (B.F.C.E.), le système de bonification d'intérêts sur crédits à l'exportation permet aux exportateurs français d'offrir à certains pays en voie de développement des conditions de financement comparables à celles présentées par leurs concurrents étrangers.

Ce dispositif a cependant été profondément modifié au cours des dernières années, avec pour objectif, un certain désengagement financier de l'Etat. Ainsi, en 1990, la B.F.C.E. a perdu son monopole sur la fraction à long terme des crédits d'une durée supérieure à sept ans. Désormais, elle assure simplement la stabilisation du taux. De même, les possibilités de bonification ont progressivement été recentrées sur les pays pauvres.

Par construction, le coût de ce dispositif est fonction de deux éléments :

- d'une part, l'évolution de l'encours des crédits bonifiés. Or, celui-ci s'accroît régulièrement depuis quelques années en raison de la suppression, à partir de 1986, de la procédure de reescompte auprès de la Banque de France,

- d'autre part, le différentiel de taux entre les conditions accordées à l'acheteur et celles résultant du marché.

Dans un contexte marqué par la persistance de tension sur les taux du marché, ces deux éléments se combinent pour accroître le coût de la procédure. Évalué à 1,6 milliard de francs lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1991, il devrait en fait s'avérer supérieur à 2 milliards de francs.

Le projet de budget pour 1992 propose de tenir compte de cette dérive, tout en retenant l'hypothèse d'une stabilisation, sinon d'une baisse des taux l'an prochain. Aussi, les crédits demandés à ce titre et figurant au chapitre 44-98, article 38, du Budget des charges communes s'élèvent à 2,35 milliards de francs, soit une dotation supérieure de 750 millions à celle figurant dans la loi de finances pour 1991.

4. Les prêts et dons du Trésor : une procédure proche de l'aide au développement.

Imputés sur le compte spécial n° 903-07, les prêts du Trésor à des Etats étrangers constituent un puissant levier de développement de nos exportations en même temps qu'un des principaux instruments de notre aide publique au développement. Ils peuvent être complétés par des dons commerciaux (chapitre 68-00 des Charges communes) qui s'avèrent particulièrement adaptés à la situation des pays les moins avancés, mais qui peuvent également

être utilisés pour améliorer très sensiblement notre offre face à des concurrents étrangers utilisant les mêmes procédures.

L'évolution récente de la répartition géographique des prêts du Trésor met d'ailleurs très nettement en évidence leur double vocation. En effet, depuis 1989, le poids de l'Egypte et du Maghreb a considérablement augmenté, traduisant ainsi la volonté de procéder à une budgétisation immédiate des crédits accordés à des pays relativement fragiles. Mais, parallèlement, on observe une montée en puissance des pays d'Asie, témoignant ainsi des efforts déployés pour favoriser l'implantation des entreprises françaises dans des Etats qui, telle la Chine, offrent de fortes opportunités commerciales et présentent d'énormes besoins en terme d'infrastructure. Enfin, depuis 1990, des protocoles d'aide au partenariat industriel ont été conclus avec la Pologne et la Hongrie notamment. Dans ce contexte, la légère réduction de l'enveloppe de prêts retenue pour 1992 (5,9 milliards contre 6,03 milliards pour 1991) reflète la volonté de maîtriser les dépenses publiques tout en préservant l'efficacité de nos interventions financières à l'étranger. Parallèlement, la charge nette du compte spécial n° 903-07 se contracte de 100 millions de francs pour revenir à 4 625 millions de francs, en raison d'une stabilisation des tirages et d'une augmentation des remboursements effectués.

En revanche, et depuis 1985, les dons commerciaux n'ont cessé d'augmenter, cette politique trouvant, en outre, une nouvelle dimension à la suite des décisions du sommet de La Baule. Nécessaires pour résister à la pression de nos concurrents étrangers, mais aussi pour participer pleinement à l'effort de développement des pays les moins avancés, ils permettent ainsi de traduire notre volonté de marquer des relations privilégiées avec certains Etats et de répondre à diverses situations d'urgence dans des pays dont la solvabilité reste incertaine. Aussi, et après la très forte progression enregistrée dans le budget de 1991, les crédits prévus à cet effet se maintiennent à un niveau élevé : 900 millions de francs en autorisations de programme et 750 millions en crédits de paiement.

B. UNE STABILISATION RELATIVE DU COÛT DES DÉFAILLANCES

Le deuxième grand volet de l'intervention de l'Etat dans le domaine des grands contrats est également celui qui est à l'origine de la charge budgétaire la plus importante. En effet, par l'intermédiaire de trois dispositifs complémentaires, l'Etat assure la budgétisation

des impayés ou défaillances sur les contrats ou crédits ayant bénéficié de sa garantie.

1. Une inconnue majeure : le coût de la COFACE

Coeur du dispositif français d'aide aux grands contrats, le système d'assurance crédit, géré par la COFACE pour le compte de l'Etat, permet de garantir les exportateurs et les banques contre le risque politique, c'est-à-dire celui qui résulte d'une défaillance ou d'une décision de l'Etat dans lequel réside l'importateur (impossibilité de se procurer les devises nécessaires au paiement des échéances par exemple). Dans une telle situation, le créancier français est indemnisé des échéances impayées, à hauteur de la quotité garantie (95 % pour les crédits). Mais, la COFACE reprend la créance, et, soit négocie son remboursement avec le débiteur, soit, plus généralement, met en oeuvre les mesures de rééchelonnement de dettes retenues lorsque le pays a conclu un accord dans le cadre du "Club de Paris".

De fait, et depuis plusieurs années, ce dispositif supporte le plein effet de la crise de l'endettement que traversent certains pays en voie de développement, et parmi lesquels figurent quelques uns de nos débiteurs les plus importants. Aussi, son coût pour l'Etat est-il passé de 2,8 milliards de francs en 1986 à 9 milliards quatre ans plus tard.

Dans ce contexte très dégradé, et en dépit des conséquences de la guerre du Golfe, le gouvernement espère toutefois que l'évaluation initialement retenue pour 1991, soit 8 milliards de francs, pourra être respectée. Une telle stabilisation, si elle se vérifie, ne sera pas spontanée, mais résulte en fait de deux facteurs :

- d'une part, l'étalement sur deux exercices, du coût des sinistres de fabrication irakiens et jordaniens,

- d'autre part, une accélération dans la récupération de certaines sommes dues par d'autres Etats bénéficiant, parallèlement, de mesures de consolidation ou même, d'annulation de dettes. C'est ainsi notamment que l'accord de refinancement brésilien s'est traduit par une récupération immédiate de 2 milliards de francs tandis que l'Egypte et le Nigeria opéraient également d'importants versements (respectivement 1,5 et 1 milliard de franc).

Pour 1992, le projet de budget prévoit pour l'assurance crédit une dotation de 8 milliards de francs, soit un chiffre identique à

celui de l'année en cours. Or, il est à craindre que l'exercice à venir s'avère particulièrement délicat à franchir. En effet, rien ne laisse supposer que la situation de nos débiteurs déjà défaillants, va s'améliorer, et la gestion 1992 devra assumer les reports de charges de l'exercice précédent et sans doute les conséquences de la crise yougoslave.

En outre, on ne peut ignorer que la COFACE est fortement engagée sur des pays qui, aujourd'hui, respectent encore leurs échéances "primaires", mais dont la situation économique se détériore de façon inquiétante (U.R.S.S., Inde notamment). Or, toute défaillance de leur part aurait un impact non négligeable sur le besoin de financement de l'assurance crédit.

Dans un contexte aussi incertain, il ne faudrait pas que, pour des motifs de présentation budgétaire, le gouvernement soit tenté d'opérer, par le biais de la Banque française du commerce extérieur, des refinancements de créances sur des pays ne présentant pas toutes les garanties nécessaires. L'expérience du début des années 1980 a montré les limites d'une telle politique de report de charges, qui, aujourd'hui encore, pèse de façon importante sur le budget de l'Etat.

2. Une charge budgétaire massive: le coût des refinancements de dettes

Le coût des refinancements de dettes apparaît sur deux postes bien distincts au budget de l'Etat.

En effet, deux paragraphes du chapitre 44-38 du budget des Charges communes retracent le coût supporté à ce titre par la BFCE, tandis que le compte spécial n° 903-17 constitue l'instrument final de budgétisation des impayés en capital.

Le tableau suivant retrace les dotations ou charges prévues sur ces deux postes.

(millions de francs)

	LFI 1991	LFI 1992	Variation
Chapitre 44-98		
• Intérêts sur consolidation	400	1.000	+ 600
• Impayés sur intérêt de consolidation	1.400	1.100	- 300
Compte spécial n° 903-17			
• Charge nette	8.500	8.400	- 100

• Les dotations apparaissant sur le chapitre 44-98 du budget des charges communes traduisent les limites de la politique de refinancement extrabudgétaire conduite au début de la décennie 1980. Massivement mise en oeuvre, elle a conduit la BFCE à accumuler un encours de crédits de refinancement qui atteignait déjà 22,1 milliards de francs en 1985 et qui, aujourd'hui, compte tenu des nouveaux accords conclus depuis, mais aussi des impayés en capital, s'élève à 42 milliards de francs. Certes, depuis 1985, le recours à cette procédure est strictement encadré et se trouve réservé aux pays offrant les meilleures garanties. L'Etat doit cependant assumer le coût des bonifications accordées sur ces crédits, mais surtout celui des impayés sur intérêts constatés par la BFCE. Or, ceux-ci s'avèrent particulièrement importants et, pour 1992, devraient représenter 1,7 milliard de francs, soit 60 % des échéances de l'année. Aussi, la diminution des crédits inscrits à ce titre dans le projet de budget ne traduit-elle aucune amélioration, mais seulement l'impact des prises en charge opérées par l'intermédiaire du compte n° 907-17 "Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France". Encore faut-il souligner qu'au début de l'année, la BFCE portait, dans son encours, 6 milliards de francs au titre des impayés en capital non consolidé.

• Le compte spécial n° 903-17 constitue désormais l'instrument ultime de rebudgétisation des défaillances enregistrées par la BFCE au titre des crédits de refinancement. Mais, il assume aussi les impayés "primaires" constatés sur les prêts du Trésor consentis par le biais de la Caisse centrale de coopération économique ou par le Crédit national qui, pour certains, ont été initialement financés par le compte n° 903-07 précédemment évoqué.

De fait, sa charge a connu, au cours des années passées, une croissance exponentielle, passant de 570 millions de francs en 1986 à 8,5 milliards de francs pour 1991.

Dans ce contexte, la stabilisation attendue pour 1992 pourrait, en fait, ne constituer qu'une pause si la situation financière des principaux débiteurs de la BFCE ne devait pas connaître d'amélioration sensible dans un avenir relativement proche.

CONCLUSION

A l'issue de cette présentation, nécessairement succincte compte tenu de l'ampleur du sujet, votre Rapporteur constate avec satisfaction que l'appareil industriel français a été en mesure de répondre immédiatement à la formidable accélération de la demande allemande.

Il approuve pleinement les orientations retenues en vue de moderniser un réseau de postes d'expansion économique dont l'efficacité a quelquefois été contestée.

Il souligne l'effort réalisé en faveur des P.M.E. et il note enfin que le maintien à des niveaux particulièrement élevés des dotations retraçant le poids des consolidations de dettes témoigne des risques acceptés dans le passé et dont il faut aujourd'hui assumer les conséquences.

Mais, votre Commission des finances rappelle que notre situation extérieure apparaît comme la résultante de très nombreux facteurs et dont certains sont largement influencés par la politique économique générale suivie par le gouvernement. Elle constate que l'effort proposé en faveur des P.M.E. se trouve financé par un prélèvement accru sur les grandes entreprises, alors même que celles-ci occupent une place essentielle dans l'appareil exportateur français. Elle s'interroge enfin sur l'opportunité de réduire les crédits attribués aux structures qui, au plan interne, ont un rôle important à jouer pour encourager les P.M.E. à exporter.

Dans ces conditions, et contre l'avis de son Rapporteur, votre Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du Commerce Extérieur.

ANNEXE

Amendement
présenté par M. Tony Larue,
Rapporteur spécial

au nom de la Commission des finances

Article 42

Etat C

Economie, Finances et Budget

II. Services financiers

Titre V

I. Autorisations de programme	547.870.000 F
Réduire ces autorisations de programme de	22.700.000 F
II. Crédits de paiement	190.470.000 F
Réduire ces crédits de paiement de	18.700.000 F

Objet

Cet amendement traduit la proposition de votre commission des Finances de ne pas adopter les crédits du Commerce extérieur.

En effet, les mesures nouvelles demandées pour 1992 au titre du Service de l'expansion économique à l'étranger, et qui figurent parmi les crédits du fascicule «Services financiers» constituent en fait le support de vote sur lequel le Sénat se prononce pour concrétiser sa position à l'égard de l'action conduite en ce domaine.

Or, les mesures nouvelles demandées aux titres III et IV sont négatives et le Parlement est donc, au cas particulier, dans l'impossibilité de les refuser compte tenu des principes fixés par la Constitution.

Aussi, et pour manifester son opposition aux dotations qui viennent d'être examinées, votre Commission vous demande donc de rejeter les seules mesures nouvelles demandées au titre des dépenses en capital.

Réunie le mercredi 30 octobre 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du Commerce extérieur (économie, finances, budget - II. Services financiers) pour 1992.

A l'issue de cet examen, la Commission a décidé, à sa majorité, de ne pas adopter les crédits du commerce extérieur (économie, finances, budget - II. Services financiers).

Lors d'une seconde réunion, tenue le mardi 19 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a confirmé sa position.