

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 12

ÉCONOMIE ET FINANCES :
COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régault, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergeant, Henri Torre, René Trégouët

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : UNE DEPENSE PUBLIQUE EN DIMINUTION	9
I. UNE RIGUEUR CONFIRMEE POUR LES RESEAUX D'APPUI	9
A. LE SERVICE DE L'EXPANSION ECONOMIQUE : DES MOYENS EN DIMINUTION CONSTANTE	11
1. <i>L'analyse des crédits</i>	11
2. <i>Le redéploiement du réseau des postes d'expansion économiques</i>	12
B. LES ORGANISMES PARAPUBLICS : DES CREDITS EN BAISSSE DANS LE CADRE D'UN PROJET DE FUSION	16
1. <i>Un fort resserrement des moyens financiers</i>	16
2. <i>La fusion progressive des organismes</i>	17
II. UN RECENTRAGE DES DISPOSITIFS D'AIDE A LA PROMOTION ET L'IMPLANTATION COMMERCIALE EN FAVEUR DES PME	18
A. UN LEGER AJUSTEMENT A LA BAISSSE DE L'ASSURANCE PROSPECTION	18
B. LA STABILISATION DES CREDITS DU CODEX	19
C. LE MAINTIEN DE L'EFFORT POUR LE VOLET "COMMERCE EXTERIEUR" DES CONTRATS DE PLAN	20
III. LA POURSUITE DE L'ALLEGEMENT DU COUT DES PROCEDURES LIEES AUX GRANDS CONTRATS	21
A. UNE PROGRESSION DU COUT DES PROCEDURES GEREES PAR LA BFCE	21
B. UN MAINTIEN DE L'EQUILIBRE DE L'ASSURANCE-CREDIT GERE PAR LA COFACE	21
C. L'EVOLUTION CONTRASTEE DES COMPTES DE PRETS	22
D. LA STABILITE DE LA GARANTIE DE RISQUE ECONOMIQUE	22

CHAPITRE II : D'IMPORTANTES EXCEDENTS DANS UN CONTEXTE MONDIAL PORTEUR	25
I. DES EXCEDENTS COMMERCIAUX RECORDS A NUANCER	25
A. ANALYSE D'ENSEMBLE.....	25
B. ANALYSE SECTORIELLE.....	27
C. ANALYSE GEOGRAPHIQUE.....	27
II. LA CROISSANCE DU COMMERCE MONDIAL	29
A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE.....	29
B. L'EVOLUTION GEOGRAPHIQUE.....	31
CHAPITRE III : MIEUX COORDONNER LES ACTIONS D'APPUI AU COMMERCE EXTERIEUR	33
I. LA MULTIPLICITE DES STRUCTURES : DIVERSITE CONSTRUCTIVE OU DISPERSION FAUTIVE ?	33
A. UNE "LISIBILITE" MEDIOCRE DU DISPOSITIF.....	33
B. LA NECESSAIRE POURSUITE DU PROCESSUS DE COORDINATION.....	35
II. UN RESEAU D'APPUI PUBLIC A REFORMER AVEC DISCERNEMENT	36
A. LES DRCE : UNE STRUCTURE LEGERE ESSENTIELLE POUR LA COORDINATION DES ACTIONS EN FAVEUR DU COMMERCE EXTERIEUR.....	37
1. <i>Une administration de mission</i>	37
2. <i>Un facteur essentiel pour le succès de la coordination des actions en région</i>	38
B. LES PEE : UNE RATIONALISATION INSTRUCTIVE POUR LA REFORME DE L'ETAT.....	39
1. <i>Un effort de maîtrise de la dépense à poursuivre dans le cadre d'une réflexion d'ensemble</i>	39
2. <i>Des éléments de modernité à parfaire</i>	41
EXAMEN EN COMMISSION	43

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. DES EXCEDENTS COMMERCIAUX RECORDS A NUANCER

1. Analyse d'ensemble

Depuis 1992, la France a renoué avec les excédents commerciaux qui ont dépassé en 1995 le niveau record de 100 milliards de francs. Un résultat comparable, voire supérieur semble promis pour l'année 1996. La France a donc réussi, depuis 1992, faire progresser le niveau de son solde commercial au travers de conjonctures économiques variables.

L'émergence de ces excédents, qui sont maintenant devenus structurels, traduit, incontestablement, les très importants progrès réalisés par les exportateurs français. Leur niveau, ainsi que la satisfaction que peuvent inspirer l'annonce de chiffres records, doivent cependant être relativisés. A l'exception de l'année 1994, il faut en effet souligner que l'importance des excédents (en 1995 et, probablement, en 1996), a été en partie due à une moindre progression des importations que celle des exportations. Le ministère du commerce extérieur lui même a reconnu que pour 1995, "la baisse de consommation des ménages français était sans doute l'un des facteurs ayant permis" la réduction du déficit des biens de consommation courante de près de 30 milliards de francs depuis 1991.

2. Analyse sectorielle

Au plan sectoriel, ces résultats traduisent très largement pour 1995, les performances du secteur industriel civil, qui a progressé de près de 16 milliards de francs pour atteindre 53,7 milliards de francs. Le dynamisme de nos exportations de biens d'équipement professionnel a compensé une dégradation du solde des biens intermédiaires largement liée à l'augmentation du prix des matières premières industrielles. Il faut noter en particulier qu'avec 108 appareils vendus en 1995 (après 106 en 1994), les ventes d'Airbus se sont élevées à 43 milliards de francs

Sur le plan agricole, l'excédent agro-alimentaire a enregistré en 1995 une progression de 6,2 milliards de francs, pour s'établir à 50,8 milliards de francs. Ce résultat recouvre l'excédent en produits bruts et celui de l'industrie agro-alimentaire. S'agissant des produits bruts, la légère progression de leur excédent, qui atteint près de 20 milliards de francs, n'a pas encore permis de retrouver le niveau (33,3 milliards de francs en 1992) qui précédait l'entrée en vigueur de la réforme de la politique agricole commune. Les résultats de l'industrie agro-alimentaire, ont poursuivi leur progression pour atteindre un excédent de 31 milliards de francs.

3. Analyse géographique

Sur le plan géographique, notre commerce extérieur connaît une relative stabilité. L'Union européenne, élargie à quinze membres, représente près de 63% de nos exportations. Dans cet ensemble, il convient de se féliciter de la progression de notre solde avec l'Italie, de plus de 7 milliards de francs, grâce à une hausse de 12,6% de nos ventes dans ce pays. Ainsi, l'effet de la dévaluation de la lire se trouve effacé dans notre commerce bilatéral.

Dans l'OCDE, il faut noter une forte détérioration de notre déficit avec les Etats-Unis, qui deviennent ainsi notre premier déficit bilatéral, devant le Japon, où la progression de nos ventes a permis de réduire de plus de 10 milliards de francs le déséquilibre de nos échanges depuis 1991. Il faut enfin signaler la progression de nos exportations avec l'Asie en développement rapide.

Les tendances pour 1996 semblent prolonger dans une certaine mesure celles de 1995. Sur le plan sectoriel, tout d'abord, le solde agro-alimentaire accroît encore son niveau de 1995, tandis que l'excédent sur les biens d'équipement professionnels se réduit et que se confirme la dégradation de notre facture énergétique. Sur le plan géographique, la France enregistre une forte amélioration de la situation de ses échanges avec l'OCDE. La même situation se vérifie avec l'Union européenne et, notamment, avec l'Allemagne.

B. UN RESEAU PUBLIC EN PLEINE REFONTE

1. Le redéploiement des postes d'expansion économiques

L'année 1996 a constitué pour le réseau de la direction des relations économiques extérieures (DREE), un nouveau tournant dans le cadre de la rationalisation de ses services extérieurs.

La DREE s'est en effet engagée depuis 1991 dans un programme pluriannuel de réduction de ses effectifs budgétaires. Les deux plans mis en oeuvre (1991-1993 et 1994-1996) ont conduit globalement à une réduction de près de 20% des effectifs budgétaires. Parallèlement, un resserrement global du dispositif a été opéré de manière dynamique pour tenir compte des évolutions de la conjoncture internationale. Ainsi, entre 1989 et 1996, 20 postes ont été ouverts et 39 fermés.

En mai 1996, une nouvelle phase de ce redéploiement a été lancée dans le cadre d'une politique de définition des nouvelles priorités géographiques du commerce extérieur français. Ces dernières ont pour objet de préciser quels sont les pays où la France doit concentrer ses efforts commerciaux au cours des prochaines années. Il s'agit, notamment, de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de la Corée, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique et de la Russie.

Pour 1996, votre rapporteur tient à signaler les principaux mouvements d'ouverture et de fermeture concernant les PEE. Les postes de Porto au Portugal, de Leipzig en Allemagne et de Suva dans les îles Fidji ont d'ores et déjà été fermés en 1996, tandis que des implantations, souvent légères, ont été ouvertes à Sarajevo en Bosnie et à Bakou en Azerbaïdjan, ou ont été engagées à Wuhan en Chine, à Bangalore en Inde et au Cap en Afrique du Sud.

2. La réforme des organismes parapublics

L'objectif de cette réforme est de rendre plus simple et plus accessible, au moyen de la mise en place progressive d'un guichet unique, le dispositif de l'information et de promotion dans le domaine du commerce extérieur. A cette fin, les trois entités actuellement distinctes ACTIM, CFME et CFCE doivent être progressivement fusionnés.

Cette démarche est fondée sur les conclusions du rapport de M. Jean-Claude Karpelès, président de l'ACTIM, remis au Premier ministre le 12 juin 1996. Avant la fusion des trois organismes, les deux associations de droit privé, que constituent l'ACTIM et le CFME, seront regroupées en une association unique avant le 1er janvier 1997, puis associées au CFCE - établissement public- au sein d'un groupement d'intérêt public jusqu'au 31 décembre 1998, date au delà de laquelle s'opérerait la fusion.

Si votre rapporteur approuve les objectifs de ce projet, il s'inquiète en revanche des modalités de sa mise en oeuvre. Le personnel de ces trois organismes est en effet préoccupé par les conséquences de cette fusion progressive. A cet égard votre rapporteur a décrit l'importante diminution des crédits prévus au titre de ces trois organismes et a noté que les 43 millions de francs prévus pour la "modernisation des organismes de soutien au commerce extérieur", serviraient, en fait, à financer des plans sociaux.

Au total, votre rapporteur considère que le resserrement, depuis plusieurs années, du montant des crédits mis à la disposition des structures publiques et parapubliques d'appui au commerce extérieur risque de porter atteinte à la conduite de leurs missions.

CHAPITRE PREMIER

UNE DEPENSE PUBLIQUE EN DIMINUTION

Dans le projet de loi de finances pour 1997, les crédits consacrés à l'intervention directe de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur représentent 5,52 milliards de francs, en diminution de 25.5% par rapport aux 7,41 milliards de francs figurant dans le budget initial de 1996.

Cet ensemble recouvre cependant des interventions de nature différente, qui sont caractérisées en réalité par trois tendances :

- une rigueur financière confirmée pour les réseaux publics et parapublics d'appui à l'exportation :

- une relative stabilité des dispositifs d'aide à la prospection et à l'implantation commerciale :

- et une poursuite de l'allégement du coût des procédures liées aux grands contrats.

I. UNE RIGUEUR CONFIRMEE POUR LES RESEAUX D'APPUI

Les crédits prévus en 1997 au titre du service de l'expansion économique évoluent comme suit par rapport au budget voté de 1996.

(en francs)

CHAPITRE	ARTICLE	LIBELLE	BUDGET VOTE 1996	CREDITS PLF 1997	1997/1996 Evolution en %
3190 Remunerations principales	36	Nouvelle bonification indiciaire Directions regionales du commerce exterieur	295 133	325 618	+ 10,32
	81	Service de l'expansion economique a l'etranger	538 879 397	530 049 600	- 1,64
	82	Directions regionales du commerce exterieur	22 451 488	22 476 128	+ 0,11
3194 Indemnitees et allocations diverses	81	Service de l'expansion economique a l'etranger	8 808 445	8 808 445	- 0,00
	82	Directions regionales du commerce exterieur	4 176 347	4 190 032	+ 0,33
3197 Autres personnels non titulaires Remunerations	73	Service de l'expansion economique a l'etranger	110 505 593	110 505 593	- 0,00
3390 Cotisations sociales Part de l'Etat	53	Expansion economique a l'etranger	28 045 249	27 252 709	- 2,83
3391 Prestations sociales versees par l'Etat	53	Expansion economique a l'etranger	1 214 216	1 214 216	- 0,00
3392 Prestations et versements facultatifs	48	Directions regionales du commerce exterieur	7 527	7 527	- 0,00
3495 Depenses d'informatique et de telematique	60	Service de l'expansion economique a l'etranger	25 140 000	21 500 000	- 14,48
	70	Directions regionales du commerce exterieur	1 000 000	1 000 000	- 0,00
3498 Materiel et fonctionnement courant	81	Service de l'expansion economique a l'etranger	224 500 000	215 510 000	- 4,00
	82	Directions regionales du commerce exterieur	11 000 000	12 000 000	+ 9,09
3794 Frais de justice et reparations civiles	51	Expansion economique a l'etranger	100 000	100 000	- 0,00
4280 Participation de la France a diverses assemblees et expositions internationales	10	Expositions internationales		0	
4484 Subvention pour l'expansion economique a l'etranger et cooperation technique	10	Centre franais du commerce exterieur	154 330 913	130 000 000	- 15,27
	20	Comite franais des manifestations economiques a l'etranger - Agence pour la cooperation technique industrielle et economique (ACTIM)	52 522 990	110 000 000	+ 109,43
	30	Bureau international des tarifs douaniers de Bruxelles	520 000	520 000	- 0,00
	40	Bureau international des expositions	87 000	87 000	- 0,00
	50	Projets de developpement economique		0	
4485 Modernisation des organismes de soutien au commerce exterieur Credit a repartir	10	Modernisation des organismes de soutien au commerce exterieur Credit a repartir		43 000 000	
4488 Cooperation technique (ACTIM)	10	Cooperation technique	69 691 134	0	
	20	Projets de developpement economique	19 530 000	0	
5790 Equipement des services	77	Service de l'expansion economique a l'etranger	20 000 000	15 000 000	- 25,00
TOTAL DO-CP			1.292.825.456	1.253.546.868	- 3,04
5790 Autorisations de programme	77	Service de l'expansion economique a l'etranger	22 000 000	21 000 000	- 4,55
TOTAL AP			12.000.000	21.000.000	+ 4,55

Source : Commission des finances

Inscrits au budget des services financiers, les crédits destinés au service de l'expansion économique s'élèvent à 1.253,5 millions de francs, en baisse de plus de 3 % par rapport aux données du budget voté de 1996. Cet ensemble recouvre :

- d'une part les structures du service de l'expansion économique dirigé par la direction des relations économiques extérieures -DREE- (les postes d'expansion économique et les directions régionales du commerce extérieur)
- et, d'autre part les organismes parapublics (Centre français du commerce extérieur -CFCE-, Centre français des manifestations économiques à l'étranger -CFME-, Agence pour la coopération technique industrielle et économique -ACTIM).

A. LE SERVICE DE L'EXPANSION ECONOMIQUE : DES MOYENS EN DIMINUTION CONSTANTE

1. L'analyse des crédits

Pour 1997, le service de l'expansion économique voit les crédits qui lui sont affectés diminuer de 2,63%, soit une baisse de 26 millions de francs. Cette réduction est imputée dans sa quasi-totalité sur les postes d'expansion économique et se traduit par :

- **La poursuite de la politique de réduction des effectifs**, le projet de budget prévoyant la suppression nette de 29 emplois de contractuels en 1997, après une suppression de 10 emplois de même nature en 1996. Les effectifs des agents contractuels employés dans le service de l'expansion économique à l'étranger seront donc ramenés à 888 en 1997 (contre 927 en 1995). Il en résulte une réduction des crédits de personnel (rémunérations et cotisations sociales) de 10 millions de francs.

- **Les crédits d'informatique et de télématique se contractent en raison, notamment, de l'état d'avancement du programme d'équipement des postes.** Ces crédits diminuent en conséquence de 14,5%, revenant ainsi de 25,1 millions de francs à 21,5 millions de francs, soit une baisse de 3,6 millions de francs.

- **Les frais de fonctionnement courant sont comprimés pour la troisième année consécutive.** Ce poste subit en effet une réduction de 4%, soit -9 millions de francs, ramenant les crédits prévus pour 1997 à 215,5 millions de francs.

• **Le programme d'acquisitions immobilières de la DREE connaît lui aussi une importante diminution de ses moyens financiers**, puisque ces derniers se réduisent de 25% en crédits de paiement, pour revenir à 15 millions de francs et de 4.55% en autorisations de programme, s'établissant à 21 millions de francs.

2. Le redéploiement du réseau des postes d'expansion économiques

L'année 1996 a constitué pour le réseau de la direction des relations économiques extérieures (DREE), un nouveau tournant dans le cadre de la rationalisation de ses services extérieurs.

La DREE s'est en effet engagée depuis 1991 dans un programme pluriannuel de réduction de ses effectifs budgétaires. Les deux plans mis en oeuvre (1991-1993 et 1994-1996) ont conduit globalement à une réduction de près de 20% des effectifs budgétaires. Parallèlement, un resserrement global du dispositif a été opéré de manière dynamique pour tenir compte des évolutions de la conjoncture internationale. Ainsi, entre 1989 et 1996, 20 postes ont été ouverts et 39 fermés.

En mai 1996, une nouvelle phase de ce redéploiement a été lancée dans le cadre d'une **politique de définition des nouvelles priorités géographiques du commerce extérieur français**. Ces dernières ont pour objet de préciser quels sont les pays où la France doit concentrer ses efforts commerciaux au cours des prochaines années. Il s'agit, notamment, de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de la Corée, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique et de la Russie. Cet ensemble représente une population de 2,8 milliards d'habitants, dont 370 millions sont considérés comme une population riche. Votre rapporteur se félicite qu'aient été ajoutés à cette liste deux pays développés à fort potentiel : le Japon et les Etats-Unis. Cet ajout est d'autant plus essentiel que notre présence commerciale sur ces deux grands marchés est très insuffisante et qu'il s'agit de nos deux déficits bilatéraux les plus importants (près de 20 milliards de francs avec le Japon et 23 milliards de francs avec les Etats-Unis).

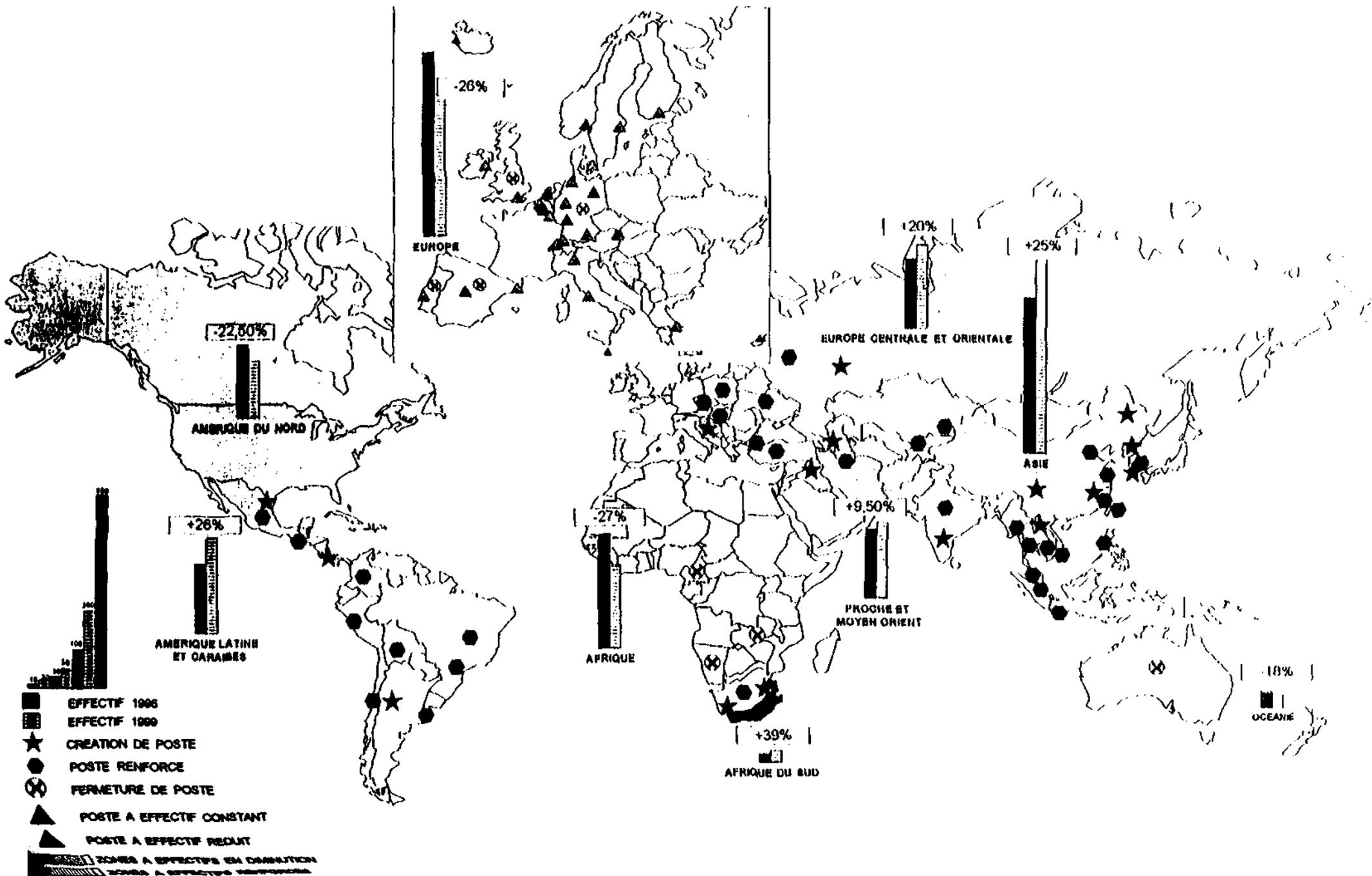
Ces priorités géographiques vont se traduire par un plan de redéploiement d'une partie des moyens du service de l'expansion économique de la zone OCDE vers les pays émergents, afin d'y renforcer la présence des entreprises françaises, dont les parts de marché sont souvent très inférieures à celles de nos principaux concurrents. Pour atteindre cet objectif, ce sont 210 emplois qui vont progressivement être redéployés au cours de la période 1996-1999. A l'issue de cette opération, la part des effectifs de la DREE dans les pays émergents devraient s'élever à 40% (contre 28% actuellement), tandis que leur proportion dans l'OCDE reviendrait à 30% (contre 42% actuellement). Dans ce contexte, des ouvertures et des fermetures de postes

accompagneront l'évolution des priorités géographiques, de même que seront recherchées des synergies avec d'autres réseaux publics à l'étranger. Sur la durée du plan, 12 "sites" devraient être fermés dans l'OCDE et dans certains pays d'Afrique tandis qu'une quinzaine d'ouvertures sont programmées sur la même période.

Pour 1996, votre rapporteur tient à signaler les principaux mouvements d'ouverture et de fermeture concernant les PEE. Les postes de Porto au Portugal, de Leipzig en Allemagne et de Suva dans les îles Fidji ont d'ores et déjà été fermés en 1996, tandis que des implantations, souvent légères, ont été ouvertes à Sarajevo en Bosnie et à Bakou en Azerbaïdjan, ou ont été engagées à Wuhan en Chine, à Bangalore en Inde et au Cap en Afrique du Sud.

Les grandes lignes de ce plan de redéploiement figurent dans la carte qui figure à la page suivante. La seconde carte représente les implantations actuelles des postes d'expansion économique dans l'Union européenne et en Europe centrale et orientale.

REDEPLOIEMENT DU RESEAU DE LA DREE 1996 - 1999



B. LES ORGANISMES PARAPUBLICS : DES CREDITS EN BAISSSE DANS LE CADRE D'UN PROJET DE FUSION

1. Un fort resserrement des moyens financiers

Représentant 240.6 millions de francs, le montant global de ces subventions pour 1997 accuse -à structure constante- **un recul de 13,2 %** par rapport aux crédits figurant en loi de finances pour 1996. Cette **baisse, supérieure à 36,5 millions de francs**, fait suite à celle de près de 16 millions de francs opérée en 1996 (hors crédits exceptionnels non reconduits).

Cette orientation est la conséquence de la réforme, engagée par le Gouvernement, visant à fusionner progressivement les trois principaux organismes parapublics de soutien au commerce extérieur (CFCE, CFME et ACTIM) et qui se traduit par la poursuite de la réduction des crédits qui leur sont consacrés.

- En conséquence, les moyens destinés au **centre français du commerce extérieur (CFCE)** diminueront, en 1997, de **15,8% (-24,3 millions de francs)** pour revenir à **130 millions de francs** (contre 154,3 millions de francs en 1996 et 162,3 millions de francs dans le budget initial de 1995).
- Les crédits attribués au **comité français des manifestations et économiques (CFME)** et à l'**Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM)**, dont la fusion devrait être effective au 1er janvier 1997, se trouvent maintenant présentés globalement dans le chapitre 44-80, article 20, qui ne concernait jusqu'alors que le CFME. La forte progression des crédits inscrits à ce chapitre est donc logique. Elle recouvre cependant une diminution effective de la dotation prévue pour chacun de ces organismes en 1997 par rapport aux crédits prévus en 1996.

Les crédits du CFME baissent en effet de 2,5 millions de francs pour s'établir à 50 millions de francs, tandis que ceux de l'**ACTIM diminuent de 9,7 millions de francs pour revenir à 60 millions de francs**.

Il faut enfin indiquer que le **crédit de 43 millions de francs**, inscrit au chapitre 44-85 "*Modernisation des organismes de soutien au commerce extérieur. Crédit à répartir*" est en réalité destiné à couvrir, à hauteur de **30 millions de francs**, la mise en oeuvre d'un plan social au CFCE, ainsi que le **financement de la réduction des effectifs du futur ensemble formé par l'ACTIM-CFME, pour un montant de 13 millions de francs**.

2. La fusion progressive des organismes

L'objectif de cette réforme est de rendre plus simple et plus accessible, au moyen de la mise en place progressive d'un guichet unique, le dispositif de l'information et de promotion dans le domaine du commerce extérieur. A cette fin, les trois entités actuellement distinctes ACTIM, CFME et CFCE doivent être progressivement fusionnés.

Cette démarche est fondée sur les conclusions du rapport de M. Jean-Claude Karpelès, président de l'ACTIM, remis au Premier ministre le 12 juin 1996. Avant la fusion des trois organismes, les deux associations de droit privé, que constituent l'ACTIM et le CFME, seront regroupées en une association unique avant le 1er janvier 1997, puis associées au CFCE - établissement public- au sein d'un groupement d'intérêt public jusqu'au 31 décembre 1998, date au delà de laquelle s'opérerait la fusion.

Si votre rapporteur approuve les objectifs de ce projet, il s'inquiète en revanche des modalités de sa mise en oeuvre. Le personnel de ces trois organismes est en effet préoccupé par les conséquences de cette fusion progressive.

Les informations recueillies à ce sujet auprès de la DREE, permettent de savoir qu'un plan social devrait être présenté avant la fin de l'année 1996 et qu'il comporterait en particulier des dispositions applicables, principalement aux agents du CFCE, mais aussi à ceux de l'ACTIM et du CFME. Les principales mesures envisagées sont : une bourse d'emploi permettant aux agents de travailler dans les PEE, les DRCE ou d'autres organismes agissant dans le domaine du commerce extérieur, des incitations au départ et un dispositif de préretraites.

II. UN RECENTRAGE DES DISPOSITIFS D'AIDE A LA PROMOTION ET L'IMPLANTATION COMMERCIALE EN FAVEUR DES PME

Pour 1997, les trois principaux dispositifs qui concourent à cet objectif mobilisent 479,5 millions de francs, soit un montant légèrement inférieur de 1,32 % à celui prévu pour 1996.

L'ensemble des crédits retracés dans le tableau ci-dessous figure au budget des charges communes (chapitres 14-01 et 64-00).

(en millions de francs)

	1996	1997	Variation en %
Assurance prospection	415,00	400,00	- 3,60 %
CODEX (CP)	35,15	35,15	0,00%
Promotion commerciale des PME (contrats de plan)	29,35	38,00	+29,50 %
Total	479,5	473,15	-1,32%

A. UN LEGER AJUSTEMENT A LA BAISSSE DE L'ASSURANCE PROSPECTION

• L'année 1997 est marquée pour l'assurance prospection par un léger ajustement à la baisse de 15 millions de francs après la forte augmentation du coût de ce dispositif en 1996 (la dotation pour 1995 n'atteignait que 327 millions de francs). Cette augmentation résultait d'un double mouvement : d'une part, une accélération du nombre de dossiers pris en charge et, d'autre part, l'impact des aménagements introduits dans le dispositif en 1994 (majoration de la quotité garantie dans le cadre de l'assurance-foire et avance pour embauche d'un cadre export).

Sous trois formes différentes, l'assurance prospection aide l'exportateur à faire face à ses dépenses de prospection sur les marchés étrangers et l'indemnise en cas d'insuccès commercial. Il s'agit de l'assurance-foire, participation ponctuelle à une manifestation commerciale à l'étranger (37% des dossiers), de l'assurance prospection simplifiée, aide au repérage de débouchés porteurs dans des zones proches (45% des dossiers), de l'assurance prospection normale qui vise pour sa part des zones plus lointaines (18% des dossiers).

Ces procédures bénéficient essentiellement à des PME, puisqu'en 1995, 88% des contrats ont été délivrés à des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions de francs. La légère diminution constatée en 1997, traduit la baisse des budgets moyens demandés par les entreprises en assurance prospection normale.

B. LA STABILISATION DES CREDITS DU CODEX

• **La stabilisation du niveau des crédits du comité de développement extérieur (CODEX) à 35,15 millions de francs** traduit le maintien de l'effort financier de l'Etat au titre de cette procédure permettant d'accorder une avance financière, sans intérêt et remboursable après cinq ans, à des PME. Il s'agit d'un véritable accompagnement en risque pour les PME ayant un projet d'implantation commerciale ou industrielle, porteur d'exportations, sur un pays à fort potentiel de croissance et solvable (hors Union européenne).

L'aide du CODEX est susceptible de s'appliquer à tous les secteurs d'activité. Il faut noter à cet égard qu'en pratique, 90% des entreprises ont un chiffre d'affaires inférieur à 500 millions de francs et qu'il s'agit le plus souvent d'entreprises ayant une bonne expérience de l'exportation. Entre 1990 et 1995, 885 millions de francs ont été engagés par le CODEX, entraînant 4,7 milliards de francs d'exportations et un flux prévisionnel de plus de 24 milliards de francs. En ce qui concerne l'orientation géographique des opérations soutenues au cours des deux dernières années, il faut relever qu'elles concernent à plus de 40% l'Asie, que le continent sud-américain a représenté plus de 11% (soit un niveau équivalent à celui des Etats-Unis). Il faut enfin souligner la part grandissante des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), dont la part s'est élevée à 28% en 1995, contre 2% en 1994.

C. LE MAINTIEN DE L'EFFORT POUR LE VOLET "COMMERCE EXTERIEUR" DES CONTRATS DE PLAN

• **La progression sensible de près de 9 millions de francs des crédits de paiement prévus au titre du volet "commerce extérieur" des contrats de plan** résulte des engagements financiers pris par l'Etat à l'égard des régions et de la politique d'incitation à l'exportation en faveur des PME. Il existe en effet trois principales aides communes à l'ensemble des régions : l'aide au recrutement de cadre-export (ARCE), l'aide au conseil (AC) et l'aide à l'implantation à l'étranger (AIE). Dans plus de 50% des cas ces aides, qui ne sont ouvertes qu'aux entreprises de moins de 500 salariés, bénéficient à des entreprises de moins de 25 salariés.

Votre rapporteur note cependant la diminution à 32 millions de francs des autorisations de programme, ce qui correspond au prolongement d'une année des contrats de plan dont l'échéance est reportée au 31 décembre 1999. Il convient de rappeler que le montant des crédits prévus au titre de cette génération de contrats de plan pour le commerce extérieur s'élève sur l'ensemble de la période à 475 millions de francs.

III. LA POURSUITE DE L'ALLEGEMENT DU COUT DES PROCEDURES LIEES AUX GRANDS CONTRATS

Pour 1997, ces diverses procédures ne devraient entraîner qu'une charge budgétaire de 3,8 milliards contre un coût de 5,62 milliards de francs prévu en loi de finances initiale pour 1996.

Cette évolution recouvre en réalité des mouvements contrastés.

A. UNE PROGRESSION DU COUT DES PROCEDURES GEREES PAR LA BFCE

• **Les procédures gérées par la BFCE pour le compte de l'Etat (crédits export et gestion des accords de consolidation) devraient être, en 1997, à l'origine d'une charge d'un milliard de francs, alors qu'elles représentent une charge nulle en 1996.** Cette prévision découle en premier lieu du déficit de 0,6 milliard de francs pour les crédits export, pour lesquels une augmentation des encours est anticipée, passant de 105,5 milliards de francs en 1995, à 111 milliards de francs en 1996 et à 117 milliards de francs en 1997. En second lieu, il s'agit du déficit de 0,4 milliard de francs prévus pour les accords de consolidation, en l'absence de gains de change et de refinancements importants par le Trésor public.

B. UN MAINTIEN DE L'EQUILIBRE DE L'ASSURANCE-CREDIT GERE PAR LA COFACE

• **Le régime d'assurance-crédit géré par la COFACE pour le compte de l'Etat devrait rester équilibré en 1997 comme en 1996.** Cette situation résultant de la réorientation des exportations françaises vers les pays solvables, ainsi que de la fin de la crise de la dette. La forte baisse des indemnités (-43% depuis 1990) et la progression des récupérations (+53% depuis 1990), permettent d'anticiper un résultat équilibré, voire excédentaire.

En 1995, les indemnités ont en effet fortement baissé (-20% par rapport à 1994), malgré la croissance de celles relatives aux contrats passés avec l'Algérie. Ce pays représente le tiers des indemnités (3,7 milliards de francs) en raison du rééchelonnement de la dette algérienne. En revanche, les indemnités sont en baisse sur plusieurs pays tels que l'ex-URSS (0,98 milliards de francs contre 2,1 milliards de francs), l'Egypte (0,7 milliard de francs contre 1 milliard de francs).

En ce qui concerne les récupérations, les montants les plus importants sont constatés sur l'Egypte (1,4 milliard de francs), le Maroc (1,3 milliard de francs) et le Brésil (1 milliard de francs), soit un tiers du total des récupérations de l'année 1995.

C. L'EVOLUTION CONTRASTEE DES COMPTES DE PRETS

• **La charge nette du compte n° 903-17 "Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France"** -qui retrace l'exécution des accords conclus avec les gouvernements étrangers au titre des dettes commerciales- **se détériore en revanche nettement, de 2,3 milliards de francs, pour devenir négative, à hauteur de -600 millions de francs.** En 1997, les principaux bénéficiaires des réaménagements de dettes, seront à nouveau les quatre plus grands pays de la zone franc (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon).

• **Les crédits de paiement destinés à couvrir les "prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement",** inscrits à l'article 10 du chapitre 1 du compte spécial du Trésor n° 903-07, s'inscrivent en légère diminution de 6%.

De façon générale, les moyens consacrés au commerce extérieur dans le cadre de l'aide publique au développement, traduisent une baisse continue des moyens budgétaires qui, jointe à l'effet contraignant des règles de l'OCDE, ont conduit le Gouvernement à reformuler la procédure des protocoles.

Il s'agit, en particulier, du regroupement au sein d'un "fonds d'aide aux études et au secteur privé" (FASEP), de l'ensemble des procédures d'intervention en amont des projets. Ce fonds financera désormais sous forme de dons ou d'avances remboursables des études de faisabilité et des projets d'assistance technique, qui relevaient jusqu'alors du fonds ingénierie, du fonds pour les pays de l'Est ou encore des protocoles de dons.

D. LA STABILITE DE LA GARANTIE DE RISQUE ECONOMIQUE

Le garantie du risque économique, gérée par la COFACE 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. En conséquence, les secteurs les plus intéressés par cette procédure sont ceux dans lesquels la durée des contrats est particulièrement longue et l'environnement économique le plus concurrentiel (biens d'équipement, haute technologie par exemple).

• Le coût de la garantie de risque économique reste au même niveau qu'en 1996, soit 400 millions de francs.

Le bilan de la garantie depuis 1986 s'établit comme suit :

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Promesses délivrées									
• Nombre	183	155	110	136	101	74	22	30	25
• Montants (Mds F)	63,7	34,8	38,2	60,7	43,6	17,5	6,8	13	13
Indemnités nettes	1.319,6	1.119,2	1.812,1	851	448	509	573	405	345
Primes émises	226,8	196,8	351,3	53	88	48	93	52	45
Résultat technique	- 1.092,6	- 922,2	- 1.460,8	- 798	- 360	- 461	- 480	- 353	- 300

CHAPITRE II

D'IMPORTANTES EXCÉDENTS DANS UN CONTEXTE MONDIAL PORTEUR

I. DES EXCÉDENTS COMMERCIAUX RECORDS A NUANCER

A. ANALYSE D'ENSEMBLE

Depuis 1992, la France a renoué avec les excédents commerciaux qui ont dépassé en 1995 le niveau record de 100 milliards de francs. Un résultat comparable, voire supérieur semble promis pour l'année 1996. La France a donc réussi, depuis 1992, faire progresser le niveau de son solde commercial au travers de conjonctures économiques variables.

L'émergence de ces excédents, qui sont maintenant devenus structurels, traduit, incontestablement, les très importants progrès réalisés par les exportateurs français. Leur niveau, ainsi que la satisfaction que peuvent inspirer l'annonce de chiffres records, doivent cependant être relativisés. A l'exception de l'année 1994, il faut en effet souligner que l'importance des excédents (en 1995 et, probablement, en 1996), a été en partie due à une moindre progression des importations que celle des exportations. Le ministère du commerce extérieur lui même a reconnu que pour 1995, *"la baisse de consommation des ménages français était sans doute l'un des facteurs ayant permis"* la réduction du déficit des biens de consommation courante de près de 30 milliards de francs depuis 1991.

Les parts de marché mondial des principaux pays qui sont présentées dans le tableau ci-après mettent en évidence que la France préserve son rang de 4° exportateur et importateur mondial.

La part de marché mondial de la France en 1995

(milliards de dollars et en %)

Rang	Exportateurs	Valeur	Part	Variation annuelle de la valeur de 1995
1	Etats-Unis	583,9	11,6	14
2	Allemagne	506,4	10,1	21
3	Japon	443,0	8,8	12
4	France	284,5	5,7	21
5	Royaume-Uni	239,9	4,8	17
6	Italie	232,5	4,7	23
7	Pays-Bas	197,5	3,9	25
8	Canada	192,1	3,9	16
9	Hong-Kong	173,8	3,5	15
	<i>Exportations d'origine locale</i>	29,9	0,6	4
10	Belgique-Luxembourg	165,9	3,3	21
11	Chine	148,8	3,0	23
12	Rép. de Corée	125,2	2,5	30
13	Singapour	118,6	2,4	23
	<i>Exportations d'origine locale</i>	69,7	1,4	20
14	Taiwan	111,4	2,2	20
15	Espagne	92,1	1,8	26
16	Suisse	81,3	1,6	16
17	Suède	79,8	1,6	30
18	Mexique	79,8	1,6	31
19	Malaisie	74,0	1,5	26
20	Russie (a)	64,8	1,3	26
21	Autriche	58,1	1,2	29
22	Thaïlande	55,8	1,1	23
23	Australie	53,0	1,1	12
24	Danemark	49,4	1,0	18
25	Bésil	46,8	0,9	7
	Monde (c)	5 020,0	100,0	19

Rang	Importateurs	Valeur	Part	Variation annuelle de la valeur de 1995
1	Etats-Unis	770,8	15,0	12
2	Allemagne	441,7	8,6	18
3	Japon	335,9	6,5	22
4	France	272,4	5,3	19
5	Royaume-Uni	264,7	5,2	17
6	Italie	203,4	3,9	22
7	Hong-Kong	197,6	3,8	19
8	<i>Importations définitives (b)</i>	53,7	1,0	24
9	Pays-Bas	177,5	3,4	26
	Canada	171,8	3,4	11
10	Belgique-Luxembourg	151,5	3,0	22
11	République de Corée	135,1	2,6	32
12	Chine	132,0	2,6	14
13	Singapour	124,7	2,4	22
	<i>Importations définitives (b)</i>	76,0	1,5	19
14	Espagne	115,2	2,2	25
15	Taiwan	103,8	2,0	21
16	Suisse	80,2	1,6	18
17	Malaisie	77,7	1,5	30
18	Mexique	72,5	1,4	-11
19	Thaïlande	69,1	1,3	27
20	Autriche	67,3	1,3	22
21	Suède	64,1	1,3	24
22	Australie	59,9	1,2	12
23	Bésil	54,0	1,0	50
24	Danemark	43,1	0,8	20
25	Indonésie	42,2	0,8	32
	Monde (c)	5 160,0	100,0	19

Source : OMC

(a) Estimations nationales officielles. Ces estimations ne sont pas prises en compte dans les totaux régionaux et mondiaux. Les données des partenaires commerciaux indiquent que la valeur des exportations et des importations de la Russie seraient respectivement de 80,2 et 35,7 milliards de dollars.

(b) Les importations définitives s'entendent des importations moins les réexportations.

(c) Non compris les échanges entre les anciennes républiques soviétiques et entre la République tchèque et la République slovaque. Y compris les réexportations de Hong-Kong.

B. ANALYSE SECTORIELLE

Au plan sectoriel, ces résultats traduisent très largement pour 1995, les performances du **secteur industriel civil, qui a progressé de près de 16 milliards de francs pour atteindre 53,7 milliards de francs**. Le dynamisme de nos exportations de biens d'équipement professionnel a compensé une **dégradation du solde des biens intermédiaires** largement liée à l'augmentation du prix des matières premières industrielles. Il faut noter en particulier qu'avec 108 appareils vendus en 1995 (après 106 en 1994), les **ventes d'Airbus** se sont élevées à 43 milliards de francs

Sur le plan agricole, **l'excédent agro-alimentaire a enregistré en 1995** une progression de 6,2 milliards de francs, pour s'établir à **50,8 milliards de francs**. Ce résultat recouvre l'excédent en produits bruts et celui de l'industrie agro-alimentaire. S'agissant des produits bruts, la légère progression de leur excédent, qui atteint près de 20 milliards de francs, n'a pas encore permis de retrouver le niveau (33,3 milliards de francs en 1992) qui précédait l'entrée en vigueur de la réforme de la politique agricole commune. Les résultats de l'industrie agro-alimentaire, ont poursuivi leur progression pour atteindre un excédent de 31 milliards de francs.

C. ANALYSE GEOGRAPHIQUE

Sur le plan géographique, notre commerce extérieur connaît une relative stabilité. L'Union européenne, élargie à quinze membres, représente près de 63% de nos exportations. Dans cet ensemble, il convient de se féliciter de la progression de notre solde avec l'Italie, de plus de 7 milliards de francs, grâce à une hausse de 12,6% de nos ventes dans ce pays. Ainsi, l'effet de la dévaluation de la lire se trouve effacé dans notre commerce bilatéral.

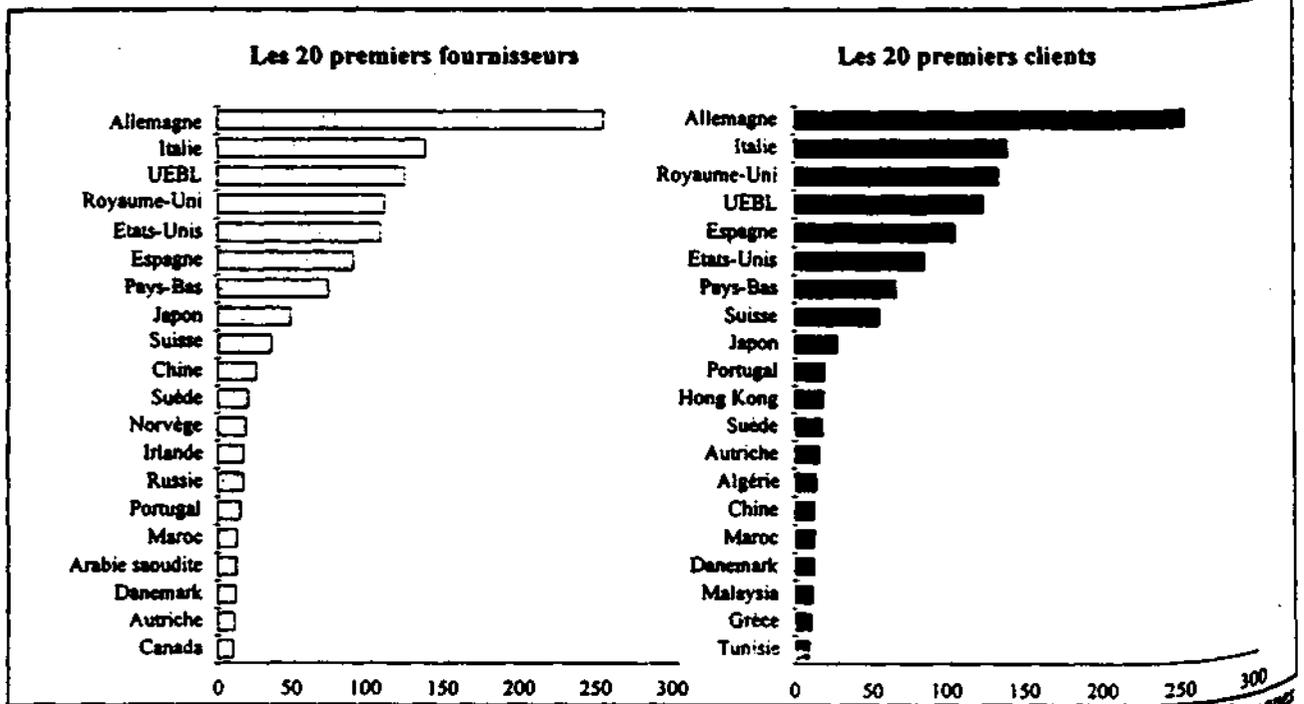
Dans l'OCDE, il faut noter une forte détérioration de notre déficit avec les Etats-Unis, qui deviennent ainsi notre premier déficit bilatéral, devant le Japon, où la progression de nos ventes a permis de réduire de plus de 10 milliards de francs le déséquilibre de nos échanges depuis 1991. Il faut enfin signaler la progression de nos exportations avec l'Asie en développement rapide.

Les tendances pour 1996 semblent prolonger dans une certaine mesure celles de 1995. Sur le plan sectoriel, tout d'abord, le solde agro-alimentaire accroît encore son niveau de 1995, tandis que l'excédent sur les biens d'équipement professionnels se réduit et que se confirme la dégradation de notre facture énergétique. Sur le plan géographique, la France enregistre une forte amélioration de la situation de ses échanges avec l'OCDE. La même situation se vérifie avec l'Union européenne et, notamment, avec l'Allemagne.

Les deux graphiques ci-après présentent les principaux fournisseurs et clients de la France, ainsi que ses dix principaux excédents et déficits.

Les 20 premiers fournisseurs et les 20 premiers clients en 1995

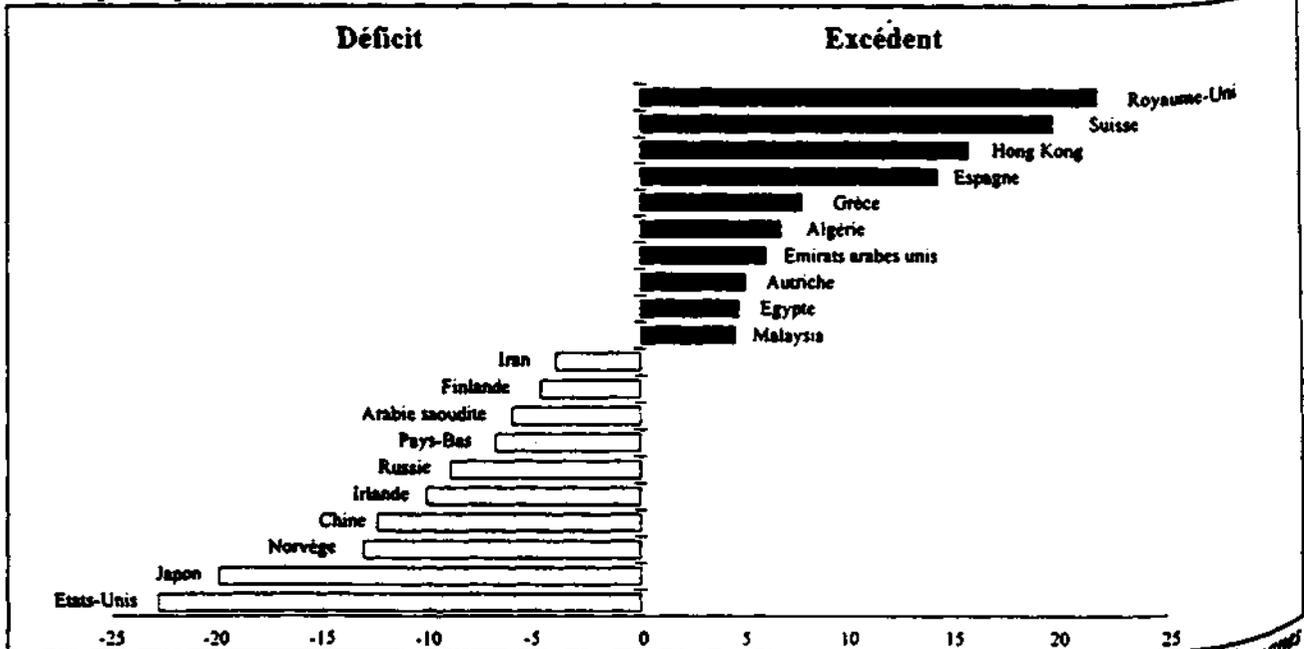
en milliards de francs



Source : Douanes

Les 10 principaux excédents et déficits du commerce extérieur

en milliards de francs



Source : Douanes

Enfin, en termes de méthode, votre rapporteur se félicite de l'intégration à partir de 1997 des départements d'outre-mer dans le champ territorial de la balance commerciale. La comptabilisation des échanges de la métropole avec les DOM conduisait en effet à relever de façon artificielle de près de 35 milliards de francs le chiffre de l'excédent commercial.

II. LA CROISSANCE DU COMMERCE MONDIAL

A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE

Le commerce mondial de marchandises a crû de 8% en volume en 1995. Il marque ainsi un léger recul par rapport à 1994, année au cours de laquelle cette croissance avait atteint 9,5%, en raison d'un tassement des importations des pays de l'OCDE.

En valeur, les exportations mondiales de marchandises ont atteint 4.900 milliards de dollars en 1995, en y ajoutant les échanges de services, ce chiffre atteint 6.000 milliards de dollar.

Le commerce mondial en 1995

Exportations

Pays	Valeur Fab milliards de \$ 1995	Variation annuelle en valeur			Variation annuelle en volume		
		Moyenne 1990-95	1994	1995	Moyenne 1990-95	1994	1995
Monde	4 875	7.5	13.0	19.0	6.0	9.5	8.0
Amérique du Nord	777	8.5	11.0	14.5	7.0	10.0	8.5
Amérique latine	224	9.0	16.0	22.0	8.0	9.5	11.5
Europe occidentale	2 184	6.0	13.0	21.5	4.5	9.5	7.0
Union européenne (15)	2 021	6.0	13.0	22.0	4.5	10.0	7.0
Europe centrale et orientale et républiques de l'ex-URSS	149	7.0	17.5	26.0	3.0	13.5	9.5
Europe centrale et orienta	68	8.0	20.5	25.0	-	-	-
Afrique*	106	1.0	3.0	14.0	-	-	-
Afrique du Sud	29	4.0	4.5	7.5	-	-	-
Moyen-Orient*	138	0.5	0.5	12.5	-	-	-
Asie	1 300	12.0	15.5	18.0	7.5	10.0	9.5
Japon	443	9.0	9.5	11.5	1.0	1.5	9.5
Chine	149	19.0	32.0	23.0	-	-	-
Six partenaires commerciaux d'Asie de l'Est**	515	14.0	18.0	23.0	11.0	15.0	14.5

Source : OMC

Importations

Pays	Valeur Caf milliards de \$ 1995	Variation annuelle en valeur			Variation annuelle en volume		
		Moyenne 1990-95	1994	1995	Moyenne 1990-95	1994	1995
Monde	5 015	7.5	13.0	19.0	6.0	10.0	8.5
Amérique du Nord	944	8.0	13.5	11.5	7.5	13.0	7.5
Amérique latine	248	14.5	17.5	13.0	11.5	13.5	4.5
Europe occidentale	2 178	5.0	11.5	22.0	4.0	8.0	7.5
Union européenne (15)	2 008	5.5	12.0	21.0	4.5	8.5	7.5
Europe centrale et orientale et républiques de l'ex-URSS	138	4.0	11.0	21.5	0.0	7.5	6.5
Europe centrale et orienta	86	12.5	13.0	27.5	-	-	-
Afrique*	125	5.5	8.5	21.0	-	-	-
Afrique du Sud	30	10.5	17.0	30.0	-	-	-
Moyen-Orient*	126	5.0	-3.5	7.0	-	-	-
Asie	1 256	12.0	16.5	23.0	10.0	13.5	13.0
Japon	336	7.5	14.0	22.0	6.0	13.5	11.5
Chine	132	20.0	11.0	14.0	-	-	-
Six partenaires commerciaux d'Asie de l'Est**	564	15.0	20.0	26.0	12.0	16.0	15.0

Source : OMC

*L'évolution du commerce en volume n'est pas indiquée pour l'Afrique et le Moyen-Orient car les renseignements disponibles ne sont pas suffisamment complets et sont de qualité incertaine.

** Hong-Kong, Malaisie, République de Corée, Taïwan et Thaïlande.

B. L'EVOLUTION GEOGRAPHIQUE

L'analyse de la structure géographique des échanges confirme la progression des pays asiatiques dans le commerce mondial. L'Asie est en effet le seul ensemble géographique dont les taux de progression des échanges sont supérieurs aux moyennes mondiales. Ces évolutions sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Taux de croissance des échanges commerciaux en volume

Exportations				Importations		
Moyenne 1990/95	1994	1995		Moyenne 1990/95	1994	1995
6.0	9.5	8.0	Monde	6.0	10.0	8.5
7.0	10.0	8.5	Amérique du Nord	7.5	13.0	7.5
8.0	9.5	11.5	Amérique latine	11.5	13.5	4.5
4.5	9.5	7.0	Europe occidentale	4.0	8.0	7.5
4.5	10.0	7.0	Union européenne (15)	4.5	8.5	7.5
3.0	13.5	9.5	Europe centrale et orientale (y compris l'ex-URSS)	0.0	7.5	6.5
7.5	10.0	9.5	Asie	10.0	13.5	13.0
1.0	1.5	2.5	Japon	6.0	13.5	11.5
11.0	15.0	14.5	Les six d'Asie en développement rapide *	12.0	16.0	15.0

* Hong-Kong, Malaisie, République de Corée, Taiwan et Thaïlande

Il apparaît que le Japon, malgré une faible demande intérieure, conserve son rang et que les six pays d'Asie en développement rapide enregistrent des taux de variation annuelle de leurs échanges pratiquement deux fois plus élevés que les moyennes mondiales.

Enfin, il est intéressant de présenter les dix premiers exportateurs et importateurs en ne tenant pas compte du commerce intra-communautaire.

Dix premiers exportateurs et importateurs mondiaux en 1995

(hors commerce intra-communautaire)

(en milliards de \$ et en %)

Exportateurs	Valeur (FAB)	Part	Variation annuelle en %	Rang	Importateurs	Valeur (CAF)	Part	Variation annuelle en %
Union européenne (15)	750.8	20.0	20	1	Etats-Unis	770.8	19.9	12
Etats-Unis	583.9	15.5	14	2	Union européenne (15)	736.1	18.9	19
Japon	443.0	11.8	12	3	Japon	335.9	8.6	22
Canada	192.1	5.2	16	4	Hong-Kong	197.6	5.1	19
Hong-Kong	173.8	4.6	15	5	Canada	171.8	4.5	11
Chine	148.8	4.0	23	6	République de Corée	135.1	3.5	32
République de Corée	125.2	3.3	30	7	Chine	132.0	3.4	14
Singapour	118.6	3.2	23	8	Singapour	124.7	3.2	22
Taiwan	111.4	3.0	20	9	Taiwan	103.8	2.7	21
Suisse	81.3	2.2	16	10	Suisse	80.2	2.1	18

Source : DREF

CHAPITRE III

MIEUX COORDONNER LES ACTIONS D'APPUI AU COMMERCE EXTERIEUR

Au cours du premier semestre de cette année, votre rapporteur a eu l'occasion d'effectuer un contrôle budgétaire dans plusieurs postes d'expansion économique situés au Japon, en Australie et en Nouvelle Zélande.

Cette mission a permis de recueillir des informations directes et concrètes sur les forces et les faiblesses de notre pays à l'exportation, tout en analysant les moyens publics consacrés à la promotion de nos échanges extérieurs. Ces éléments ont ensuite été complétés en France par l'examen des moyens mis en oeuvre à ce titre dans le cadre régional, ainsi que par de nombreux entretiens.

A l'occasion de cette analyse du budget du commerce extérieur pour 1997, votre rapporteur tient à rappeler quelques unes des principales conclusions auxquelles elle était parvenue.

I. LA MULTIPLICITE DES STRUCTURES : DIVERSITE CONSTRUCTIVE OU DISPERSION FAUTIVE ?

Le principal constat effectué par votre rapporteur, tant à l'étranger, que sur le territoire national, porte sur la multiplication des intervenants dans le domaine du soutien au commerce extérieur.

A. UNE "LISIBILITE" MEDIOCRE DU DISPOSITIF

Cette difficulté se manifeste tant en France qu'à l'étranger. Le nombre élevé des intervenants rend en effet le réseau d'appui à l'exportation relativement opaque pour les responsables de PME qui souhaitent s'informer avant d'aborder pour la première fois des marchés extérieurs.

Cette relative opacité de l'ensemble du dispositif en France pour les PME trouve dans une certaine mesure son pendant à l'étranger, où la multiplication des représentations françaises publiques et privées peut parfois donner un sentiment de confusion vis-à-vis de nos partenaires commerciaux.

S'il ne s'agit pas de caricaturer une réalité où, bien souvent, les circonstances locales -en France et à l'étranger- conduisent les responsables des différents organismes à entretenir une certaine concertation, voire à engager des actions coordonnées, il n'en reste pas moins que la situation semble peu satisfaisante.

On trouve en effet, tout d'abord, les 24 directions régionales du commerce extérieur (DRCE) et les 165 postes d'expansion économique (PEE) relevant de l'Etat.

Viennent ensuite les 177 chambres régionales et locales de commerce et d'industrie comptant plus de 700 responsables des questions internationales et disposant de 73 représentations à l'étranger.

Au cours des dernières années les collectivités locales se sont à leur tour engagées dans l'appui au développement international des entreprises. Avec un **effort financier global consacré à l'international estimé à un milliard de francs, dont environ 65 % est engagé par les régions**, les collectivités locales disposent ainsi de moyens largement supérieurs à ceux affectés dans ce domaine par le réseau des chambres de commerce et d'industrie et du même ordre de grandeur que ceux que l'Etat consacre à l'appui au commerce courant.

A ces trois grands acteurs s'ajoutent enfin et notamment, les chambres d'agriculture, dont les comités de promotion sont très actifs à l'export, le réseau international de la SOPEXA qui dispose de 40 implantations à l'étranger, et le réseau des conseillers du commerce extérieur en France et à l'étranger.

Dans le contexte actuel, le renforcement de la coordination de ces multiples intervenants apparaît nécessaire tant au regard des objectifs qu'en ce qui concerne le bon emploi des fonds publics et privés.

Le succès de l'objectif gouvernemental de renforcement de la présence des PME à l'export dépend en effet partiellement de la facilité qu'auront ces dernières à accéder aisément à l'ensemble du réseau d'appui et à s'orienter vers le "*segment*" de ce réseau le plus adapté à leurs besoins.

Enfin, au regard de la rareté des ressources financières publiques et privées une meilleure coordination des actions conduira à l'évidence à une gestion collectivement plus rationnelle et économe.

B. LA NECESSAIRE POURSUITE DU PROCESSUS DE COORDINATION

Dans ce domaine, de nombreux efforts ont été accomplis pour tenter de pallier les inconvénients nés de la multiplicité des "acteurs" du commerce extérieur.

La poursuite de ces efforts est d'autant plus nécessaire que les situations locales se caractérisent souvent par une certaine compétition, voire une rivalité entre les principaux "opérateurs".

Votre rapporteur approuve l'orientation actuelle des actions de rationalisation conduites dans ce domaine et qui se caractérisent par leur réalisme et leur pragmatisme.

Il s'agit en effet de prendre en compte l'existence de cette diversité des intervenants et non d'aborder ce problème avec une volonté illusoire d'unification des structures ou de subordination de certaines d'entre elles à d'autres.

Dans ce cadre, deux initiatives méritent tout particulièrement d'être soulignées.

La première est la **charte du développement international des entreprises**, signée le 25 juillet 1994. Cette convention prolonge, en lui donnant une nouvelle dimension, la charte nationale de l'exportation conclue en 1989. Regroupant les principaux "acteurs" du commerce extérieur, la charte compte dix-sept partenaires depuis l'adhésion en 1995 de l'Association nationale des élus régionaux (ANER). Ce cadre est propice au rapprochement des secteurs public et privé, ainsi qu'à la diffusion d'informations portant notamment sur les priorités nationales en matière de commerce extérieur et sur les marchés extérieurs. La charte a en outre fourni un cadre pour la conclusion de conventions entre les divers partenaires en France et par la mise en oeuvre à l'extérieur des réseaux français de liaison et d'appui à l'exportation (Réflex) dans sept pays, réunissant le plus souvent les postes d'expansion économique et les chambres françaises de commerce et d'industrie.

Ce type d'accord permet la réalisation d'un certain nombre d'actions concertées, ainsi que d'amorcer une recherche des complémentarités qui peuvent être trouvées en fonction des spécificités fonctionnelles des différents intervenants.

La seconde initiative, les "*Points Export*", lancée en septembre 1995 constitue quant à elle un début de réponse au problème que représente pour les PME la diversité de "*points d'entrée*" dans le dispositif d'appui au commerce extérieur.

Les points export représentent un concept pragmatique d'information de conseil et d'appui destiné aux PME qui envisagent d'exporter. La qualité de "Point-Export" est le label attribué au sein d'une région aux différents lieux d'accueil et d'orientation des entreprises. Ce label est attribué dans le cadre d'une convention signée au niveau régional entre les partenaires de la charte du développement international des entreprises de chaque région qui ont accepté de travailler en réseau et selon une démarche unifiée.

Le rôle de ces "Points-Export", dont le personnel devrait recevoir une formation commune, est de pouvoir fournir la documentation de l'organisme d'accueil, mais aussi celle des autres partenaires de la région abritant un Point-Export. A cette diffusion de documents doit s'ajouter un rôle d'orientation des responsables d'entreprises vers le ou les organismes offrant les prestations les plus adaptées à leurs besoins.

Cette démarche doit s'accompagner au sein de chaque région de l'élaboration d'une brochure intitulée "7 clés pour réussir à l'international" adaptée aux spécificités régionales.

Respectant l'identité de chacun des opérateurs, ces actions constituent une meilleure réponse aux attentes des entreprises, amorçant ainsi une louable et nécessaire coordination des actions, dont votre rapporteur souhaite voir se développer de nombreux prolongements.

Dans cette progression sur le chemin d'une coordination renforcée, le rôle de l'Etat apparaît essentiel.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur recommande d'appréhender la réforme en cours du réseau public d'appui au commerce extérieur.

II. UN RESEAU D'APPUI PUBLIC A REFORMER AVEC DISCERNEMENT

A l'instar de l'ensemble des structures étatiques, le réseau d'appui au commerce extérieur relevant de la direction des relations économiques extérieures (DREE) du ministère de l'économie et des finances est confronté aux exigences de la réduction des dépenses ainsi qu'à la réflexion sur la réforme de l'Etat.

Si votre commission des finances attache la plus grande importance à une action déterminée du Gouvernement dans ces deux domaines, elle tient néanmoins à souligner les spécificités du réseau de la DREE, qu'il s'agisse de ses structures régionales ou de ses postes implantés à l'étranger.

A. LES DRCE : UNE STRUCTURE LEGERE ESSENTIELLE POUR LA COORDINATION DES ACTIONS EN FAVEUR DU COMMERCE EXTERIEUR

Structures très légères, les DRCE constituent en effet un rouage essentiel pour la mise en oeuvre de la politique de rationalisation et de coordination des différents "opérateurs" du commerce extérieur en région.

1. Une administration de mission

Au nombre de 24, les DRCE ne représentent qu'un très petit effectif, puisqu'après avoir atteint un niveau de 129 agents entre 1988 et 1991, cet effectif est redescendu à 114 personnes, dont 24 directeurs régionaux et 33 attachés régionaux.

Ces unités ne constituent donc que subsidiairement des administrations de gestion, appelées notamment à donner des avis au titre de l'assurance prospection ou à assurer la gestion des moyens financiers de l'Etat dans le cadre des aides au commerce extérieur des contrats de plan Etat-régions.

La vocation principale des DRCE est d'assurer une mission d'expertise et de conseil tant auprès des instances intéressées au commerce extérieur, qu'auprès des entreprises.

Pour exercer ce rôle, les DRCE disposent d'atouts importants tenant d'une part aux règles d'organisation de la carrière des conseillers commerciaux et d'autre part à leur position par rapport au réseau international des postes d'expansion économique.

Les directeurs régionaux sont en effet nécessairement choisis parmi les conseillers commerciaux ayant exercé pendant plusieurs années des fonctions à l'étranger.

Aussi disposent-ils d'un "capital" de connaissances pratiques sur les réalités du commerce extérieur, les difficultés que peuvent présenter pour des exportateurs les marchés étrangers et les exigences pratiques de la "culture d'exportation" indispensable à une réussite durable sur ces marchés. Exigeant des "profils" individuels doués d'un important dynamisme et d'un fort sens du contact, les directeurs régionaux du commerce extérieur peuvent constituer une réelle "plus-value" pour les PME en termes d'expertise et de conseil.

Ce rôle est renforcé par le second atout principal des DRCE qui découle de la masse d'information considérable dont disposent ces unités en provenance des 165 postes d'expansion économique implantés à l'étranger. Cette source d'information exclusive constitue en effet pour les PME un gisement de marchés extérieurs potentiels dont l'exploitation doit être optimisée afin de permettre aux entreprises d'en exploiter pleinement les opportunités.

2. Un facteur essentiel pour le succès de la coordination des actions en région

A ces missions vient s'ajouter une responsabilité essentielle dans le domaine de la coordination des actions conduites dans le domaine du commerce extérieur par les différents "opérateurs". Dans ce cadre les DRCE ont vocation à représenter l'Etat et à favoriser la diffusion des informations concernant les grands mouvements du commerce international, ainsi que les orientations principales qui peuvent s'en déduire pour les actions d'échanges extérieurs.

Les DRCE constituent ainsi un rouage essentiel dans la définition et dans l'orientation au plan régional des actions conduites tant par les chambres de commerce et d'industrie, que par les régions.

Pouvant contribuer à la définition d'une plus grande complémentarité des actions de chacun, ainsi qu'à une meilleure "lisibilité" de l'ensemble de ce dispositif pour les PME, mais aussi vis-à-vis des partenaires étrangers, les DRCE doivent s'investir pleinement dans cette partie de leur rôle.

L'affirmation de ce "magistère", fondé sur une capacité d'expertise connue par les autres partenaires, exigera la présence d'éléments de grande qualité au sein des DRCE, afin de garantir un niveau de compétences comparable à celui des cabinets de conseil privés. Votre rapporteur souhaite en conséquence que l'organisation de la carrière des conseillers commerciaux puisse intégrer une plus grande valorisation du "passage en région", afin de la rendre plus attractif.

Enfin, votre rapporteur tient à signaler que des structures comparables aux DRCE tendant à se développer ou à se renforcer chez plusieurs de nos partenaires étrangers. Il convient de citer en particulier le développement aux Etats-Unis des "US Export assistance centers" (USEAC), guichets régionaux uniques d'information, organisés autour d'un représentant du Department of commerce, qui est le ministère coordonnant les actions de développement des exportations américaines.

L'intérêt de ce type de formule doit donc conduire le Gouvernement à examiner avec beaucoup de prudence toute éventuelle réforme structurelle concernant les DRCE.

B. LES PEE : UNE RATIONALISATION INSTRUCTIVE POUR LA REFORME DE L'ETAT

L'analyse du rôle et de la rationalisation du réseau de la DREE à l'étranger se présente sous un angle très différent de celui qui vient d'être présenté pour le réseau régional de cette direction.

A cet égard, si l'importance des moyens de l'ensemble des postes d'expansion économique (PEE) les place bien plus que celui des DRCE, au sein des démarches de réduction des crédits budgétaires, les PEE constituent cependant dans une certaine mesure un laboratoire d'idées pour la réforme de l'Etat.

1. Un effort de maîtrise de la dépense à poursuivre dans le cadre d'une réflexion d'ensemble

Répartis dans 117 pays, les 165 PEE, représentent l'essentiel du budget de la DREE et à ce titre l'évolution des crédits qui leur sont attribués explique largement l'évolution du budget de cette direction du ministère de l'économie et des finances.

D'importants efforts de la maîtrise de la dépense publique ont été réalisés par les PEE dans leur ensemble. Ces efforts se traduisent en premier lieu par une réduction progressive des effectifs.

Le nombre d'agents employés par le Service de l'expansion économique (regroupant l'ensemble du personnel français titulaire, contractuel, VSNA et du personnel recruté localement) a en effet été de 2.473 personnes en 1986 à 2.180 en 1996, soit une baisse de près de 12 % sur six ans.

La plus grande partie de cet effort de réduction des effectifs a porté sur la catégorie des agents contractuels et plus particulièrement sur la catégorie C. Cet effort explique en grande partie la faible progression du budget de la DREE en francs constants, correspondant à une diminution en francs courants. Depuis 1986 en effet, où le budget avait représenté 1,237 milliards de francs et après une apogée à 1,316 milliards de francs en 1991, les crédits de la DREE n'atteignent (hors gel de crédits) que 1,296 milliards de francs en 1996.

Le caractère significatif de ce mouvement ressort encore plus nettement à l'examen de l'évolution relative du budget voté de la DREE et de celui des services financiers.

Le budget de la DREE ne représente en effet plus que 2,84 % du budget des services financiers, alors qu'il s'élevait à 3,38 % de ce dernier en 1989.

Votre rapporteur tient ainsi à souligner les efforts accomplis et à préciser que l'analyse des budgets des postes d'expansion économique visités au cours de sa mission viennent très largement conforter cette évolution d'ensemble.

Au sujet de la gestion des PEE, il convient de signaler l'importance de l'économie pouvant résulter d'un choix mesuré et judicieux des locaux qui doivent être loués à l'étranger pour l'installation des postes.

Les loyers représentant, en effet, en moyenne près de 50 % des charges de fonctionnement des postes, il s'agit d'une variable d'ajustement essentielle au sein de budgets où les dépenses de personnel ne peuvent guère être réduites davantage et où doivent être préservés les crédits d'intervention, essentiels pour la conduite des actions de promotion. A cet égard, votre rapporteur a relevé au cours de sa mission des situations contrastées. Il est apparu en effet que si le poste de Tokyo avait accompli dans ce domaine un effort certain en réduisant grâce à un déménagement ses dépenses d'immobilier de près de 35 % entre 1994 et 1996, des approches moins économes caractérisaient la gestion des postes de Sydney, de Wellington et d'Auckland.

La préservation des moyens d'action des postes d'expansion, c'est-à-dire des dépenses consacrées à l'action commerciale et plus particulièrement aux opérations de promotions sectorielles ou régionales, exige en conséquence une conduite mesurée de la poursuite de l'effort de rationalisation.

S'il paraît judicieux de conduire une démarche globale de maîtrise ou de réduction des dépenses de loyers, il serait en revanche inopportun, voire dommageable d'effectuer des coupes budgétaires forfaitaires dans la mesure où elles pèseront inévitablement sur des postes de dépenses actives et utiles.

Il semble en effet que l'ensemble des postes aient à peu près épuisé les "réserves" d'économies pouvant être effectuées sur les dépenses de fonctionnement, hors loyers.

Votre rapporteur tient enfin à saluer le bon usage fait des crédits consacrés à l'informatique qui ont à la fois permis de réduire l'importance du personnel affecté exclusivement aux tâches de secrétariat, ainsi que de favoriser l'émergence et l'utilisation d'un réseau de communication et d'information très performant.

2. Des éléments de modernité à parfaire

A l'instar des DRCE, les postes d'expansion économique se trouvent directement au contact du monde des entreprises et de la vie des affaires. Cette proximité du secteur marchand nécessite une certaine adaptation de ces structures publiques que constituent les PEE.

A cet égard, votre rapporteur se félicite de certaines orientations adoptées tant dans la gestion des postes, que dans le cadre du redéploiement du réseau.

En ce qui concerne la gestion des postes, il convient en effet de souligner l'intérêt que représente **l'institution d'une facturation des principaux services rendus par les PEE aux entreprises, dont il faut rappeler qu'elle génère plus de 25 millions de francs.**

Fondée sur une série de tarifs communs à l'ensemble des postes, cette facturation relativement modique de certaines prestations s'avère très positive, dans la mesure où elle fait naître un rapport de nature commerciale entre les entreprises et les postes.

Ainsi, les entreprises ont largement réduit un certain nombre de demandes "automatiques" pour une documentation auparavant gratuite, permettant aux PEE de dégager des énergies pour d'autres tâches. Les postes quant à eux obtiennent dans ce contexte une motivation nouvelle fondée sur l'intérêt de pouvoir conserver pour leurs dépenses de promotion commerciale, 50 % des recettes provenant de la facturation et sur la nécessité de fournir une prestation de qualité pour satisfaire le "client". Si cette démarche ne constitue pas une panacée et s'il convient d'éviter de déboucher sur une situation où les postes deviendraient en pratique budgétairement de plus en plus dépendants de la facturation, elle a cependant eu un effet certain dans le sens d'une modernisation des mentalités, tant des personnels des PEE, que des entreprises, dans le cadre de leurs relations avec les postes.

Ce progrès devra cependant être conforté par le développement d'outils d'évaluation de l'efficacité des actions conduites par les postes, ainsi que par des mesures de la satisfaction des entreprises ayant bénéficié de leurs prestations.

A cet égard, l'examen des dispositifs étrangers met en lumière une politique beaucoup plus soutenue et approfondie dans le domaine de l'évaluation de l'efficacité du dispositif.

Le redéploiement géographique du réseau des postes d'expansion comporte aussi des orientations intéressantes dans le cadre de la réflexion sur la modernisation de l'Etat.

Il s'agit de la volonté de lier au remodelage important de la carte du réseau (voir carte page 14 du présent rapport), une recherche active du rapprochement avec les autres réseaux publics à l'étranger. Il s'agit en particulier de la création de nouvelles missions économiques et financières regroupant les PEE et des agences financières dont la formule est par exemple expérimentée au Brésil et en Inde. Il s'agit aussi de la mise en place de postes communs entre des PEE et des consulats. Il faut citer enfin l'installation de sections commerciales dans plusieurs missions d'aide et de coopération en Afrique.

Cette approche pragmatique et potentiellement génératrice "*d'économies intelligentes*" reçoit une approbation pleine et entière de votre commission des finances.

Cette action doit être prolongée au-delà des réseaux publics par la recherche d'une concertation approfondie avec les organismes consulaires et professionnels afin de poursuivre l'objectif d'une meilleure répartition des tâches entre les différents réseaux de soutien notamment au sein de l'OCDE.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le mercredi 13 novembre 1996 sous la présidence de **M. François Trucy, secrétaire**, puis de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a examiné les **crédits du commerce extérieur**, sur le rapport de **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**.

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que les crédits du commerce extérieur ne constituaient pas à proprement parler un budget, au sens d'un fascicule budgétaire. A cet égard, elle a précisé que les crédits consacrés aux différentes actions de soutien de l'Etat au commerce extérieur recouvraient trois aspects différents.

Elle a indiqué que le premier aspect des crédits du commerce extérieur concernait les crédits, figurant au sein du budget des services financiers, attribués à la Direction des relations économiques extérieures, service administratif chargé de conduire la politique commerciale extérieure.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé que le deuxième aspect des crédits du commerce extérieur relevait des dispositifs d'aide à la prospection et à l'implantation commerciale, inscrits au budget des charges communes, le troisième aspect de ces crédits touchant aux procédures liées aux grands contrats, présentées en partie dans le budget des charges communes et dans des comptes spéciaux du Trésor

Au total, malgré son approbation du renforcement du soutien aux PME ou du principe d'une modernisation des structures, **Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial**, s'en est remise à la sagesse de la commission pour l'adoption de ce budget.

La commission a alors décidé d'adopter les **crédits du commerce extérieur**.