

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 12

**ÉCONOMIE, FINANCES ET PRIVATISATION
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* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 16), 397 (tome IX), 400 (tome V) et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987)

Lois de Finances - Commerce extérieur.

SOMMAIRE

	Page
<i>I. Principales observations de la Commission</i>	3
<i>II. Examen en Commission</i>	4
<i>Avant-propos</i>	6
Chapitre Premier.- Les résultats du commerce extérieur : moins bien que prévu	7
<i>I. La cassure de 1985</i>	7
A. Un excédent record de nos échanges agro-alimentaires	8
B. Une légère réduction de notre déficit énergétique	9
C. Une évolution décevante de nos échanges industriels ...	9
<i>II. ... Se confirme et s'accroît en 1986</i>	10
<i>III. Des causes structurelles</i>	11
Chapitre II : Les crédits du Commerce extérieur pour 1987	17
<i>I. Les services de l'expansion économique : un vecteur essentiel pour une meilleure promotion de nos produits à l'étranger</i>	17
1. Le fonctionnement et l'implantation des Services	18
2. Les actions de promotion de notre commerce extérieur	19
<i>II. Les aides publiques à l'exportation</i>	21
1. L'aide aux prix.....	23
2. Les aides au financement	23
3. La couverture des risques.....	24
4. Les aides au développement.....	25

I. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Les résultats du Commerce extérieur français sont particulièrement préoccupants. En effet, malgré une réduction considérable de notre facture énergétique (- 51 % au premier semestre 1986), le solde de nos échanges reste déficitaire. Une telle situation s'explique par un véritable effondrement de notre excédent industriel qui, sur la période janvier/juin 1986, s'est tassé de plus de 50 % par rapport au premier semestre 1985.

2. Les difficultés de notre commerce extérieur sont pratiquement structurelles. Ainsi, nos produits sont peu présents sur les marchés les plus porteurs (Etats-Unis, Japon). En revanche, nous sommes largement implantés dans les pays pétroliers, ce qui explique la grande sensibilité de nos échanges aux variations de la conjoncture mondiale. De même, avec une inflation en général supérieure à celle de ses concurrents européens, la France voit la compétitivité de ses produits se dégrader régulièrement, et ceci malgré les dévaluations successives.

3. La spectaculaire progression des aides publiques à l'exportation (+ 23 %), constatée entre les lois de finances initiales de 1986 et 1987 doit s'interpréter avec prudence. En effet, elle est en grande partie due à la forte augmentation des charges nettes des comptes spéciaux du Trésor « Prêts du Trésor » et « Consolidation des dettes commerciales » qui retracent le poids du passé.

4. L'aide financière de l'Etat est essentiellement concentrée sur les grands contrats. Seule, l'assurance-prospection apporte un soutien direct aux exportations courantes des petites et moyennes entreprises.

5. Bien que cette disposition ne se rattache pas directement aux crédits du Commerce extérieur, il convient de souligner que l'article 6 du projet de loi de finances pour 1987 prévoit un nouveau régime fiscal pour les premières implantations commerciales à l'étranger. Une telle mesure permettra d'accroître la présence de nos entreprises sur les grands marchés mondiaux.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 28 octobre 1986 sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits du Commerce extérieur sur le rapport de **M. Tony Larue**, rapporteur spécial.

M. Tony Larue a tenu tout d'abord à souligner l'évolution décevante de notre balance commerciale qui se traduit notamment par un effondrement du solde industriel depuis le milieu de 1985. Puis il a rappelé les grandes masses de crédits consacrés d'une part au service de l'expansion économique à l'étranger, qui s'élèvent à 1,19 milliard de francs en diminution de 3,5 %, d'autre part, aux aides publiques à l'exportation dont les crédits dispersés entre les fascicules budgétaires, Charges communes et Comptes spéciaux du Trésor, s'élèvent à 10,28 milliards de francs, en progression de 23 % par rapport à la loi de finances pour 1986.

M. Tony Larue a exprimé son inquiétude devant l'évolution constatée de notre commerce extérieur. Il a souhaité tempérer la satisfaction que pourrait entraîner la progression des aides publiques à l'exportation, celle-ci étant due en grande partie à la forte augmentation des charges nettes des comptes spéciaux du Trésor « prêts du Trésor » et « consolidation des dettes commerciales » qui retracent le poids du passé.

Le rapporteur spécial a également indiqué que l'aide de l'Etat était essentiellement concentrée sur les grands contrats. En revanche, il s'est félicité des dispositions du projet de loi de finances pour 1987 prévoyant un nouveau régime fiscal pour les premières implantations commerciales à l'étranger.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial, **M. Roger Chinaud** s'est penché sur les raisons de nos contre-performances à l'exportation et a souligné l'ampleur des charges des entreprises françaises qui pèsent sur la compétitivité de notre industrie.

M. Jacques Oudin a souligné que le problème structurel de notre commerce extérieur était révélé par son déséquilibre avec les pays développés qui posait la question de la compétitivité des entreprises.

M. Emmanuel Hamel s'est inquiété du ton alarmiste parfois développé dans l'analyse de la situation de notre commerce extérieur, alors même qu'une légère amélioration se dessine ou se dessinera grâce à la nouvelle politique économique conduite par le Gouvernement.

M. Jean-Pierre Masseret a souligné l'amélioration de la situation financière des entreprises qui est restée sans effet sur les performances à l'exportation, et observé que le coût du travail en France était souvent inférieur à ce qu'il est dans les pays voisins.

M. Raymond Bourguin a tenu à insister sur l'importance du taux de change dans l'évolution du commerce extérieur et son influence sur le niveau des profits réalisés à l'exportation et donc sur la propension des entreprises à exporter.

Il a souligné qu'une monnaie apparemment forte grâce à des taux d'intérêts élevés pouvait être un handicap.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné que les entreprises françaises avaient subi sur une longue période des charges très lourdes et qu'il faudra du temps avant que la reconstitution de leur marge leur permette de se porter de nouveau avec compétitivité à l'exportation.

M. Michel Durafour s'est interrogé sur le rôle des banques en matière de commerce extérieur.

A l'issue des réponses apportées par le rapporteur spécial aux intervenants, la commission a décidé à l'unanimité de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Commerce extérieur.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Au début de 1986, les effets conjugués de la baisse du dollar et de la chute du prix du pétrole laissaient à penser que le commerce extérieur français pourrait dégager un large excédent.

Or, un tel rétablissement tarde à se faire sentir. En effet, ce mouvement est désormais freiné par une très forte dégradation de notre solde industriel, en partie liée aux difficultés économiques que connaissent certains de nos clients du Golfe persique.

Dans ces conditions, une politique énergétique d'aide à l'exportation s'avère particulièrement nécessaire.

Les crédits budgétaires et les moyens financiers prévus à cet effet restent répartis entre trois fascicules budgétaires : celui des Services financiers, celui des Charges communes et celui des Comptes spéciaux du Trésor.

Aussi, après une brève présentation de l'état actuel de notre commerce extérieur, votre Rapporteur s'est-il efforcé de vous présenter l'ensemble des moyens financiers mis en oeuvre pour promouvoir et faciliter nos exportations.

CHAPITRE PREMIER

LES RESULTATS DU COMMERCE EXTERIEUR : MOINS BIEN QUE PREVU

En dépit d'une amélioration très sensible par rapport à 1985, les résultats de notre Commerce extérieur restent particulièrement décevants, mettant ainsi clairement en évidence les faiblesses structurelles de nos échanges.

En effet, le contre-choc pétrolier et la baisse du dollar, qui se traduisent enfin par une réduction de notre facture énergétique, engendrent également une situation particulièrement défavorable à nos exportations. Celles-ci se trouvent désormais affectées par la dégradation de la situation financière de nos clients du golfe persique et par le regain de compétitivité des produits américains sur leur marché national, mais également dans les pays tiers. Or, cette rupture intervenue l'an dernier, voit ses effets confirmés et amplifiés en 1986.

I. LA CASSURE DE 1985...

Le mouvement de redressement de nos échanges extérieurs, amorcé depuis 1983, s'est brusquement interrompu en 1985 sous l'effet d'un tassement de la progression de nos exportations (+ 2,6 % contre + 5,2 % en 1984) et d'une reprise de nos importations (+ 4,7 % contre + 2,4 % en 1984).

Seul un effet prix favorable a permis de stabiliser le déficit annuel à - 24 milliards de francs en données FAB-FAB, soit un résultat pratiquement identique à celui de 1984 (- 24,7 milliards de francs).

Le tableau suivant fait clairement apparaître que depuis 1982, le redressement du commerce extérieur français s'appuyait sur deux principaux facteurs : une montée en puissance des excédents agro-alimentaires

et surtout, un vigoureux essor de l'excédent industriel. Ainsi, malgré le poids de la facture pétrolière le déficit annuel s'était progressivement réduit pour revenir à 24,7 milliards de francs à la fin de 1984 en données FAB-FAB, soit 59 milliards en données CAF-FAB.

Soldes CAF-FAB
(en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985
Total des marchandises	- 131,4	- 83,3	- 59,1	- 60,8
dont :				
- agro-alimentaire	+ 14,7	+ 21,5	+ 25,4	+ 31,1
- énergie	- 177,9	- 168,3	- 187,0	- 180,6
- produits manufacturés	+ 28,2	+ 57,9	+ 94,3	+ 80,6

Comptes de la Nation.

Dans ce contexte, 1985 apparaît comme une année de rupture. En effet, loin de marquer une simple pause dans un processus de redressement, le chiffre de 1985 recouvre en fait trois évolutions distinctes dont l'une, particulièrement préoccupante, révèle la fragilité de notre commerce extérieur.

**A. UN EXCEDENT RECORD DE NOS ECHANGES
AGRO-ALIMENTAIRES**

Les années 1980-85 marquent l'essor du secteur agro-alimentaire français dans les échanges internationaux. Parti d'un équilibre fragile durant la décennie précédente (+ 3,2 milliards en 1979), ce secteur a dégagé en 1985 un excédent de 31 milliards de francs, en hausse de 6 milliards par rapport à l'année précédente.

Toutefois, cet exploit repose sur des bases fragiles. En effet, les progrès enregistrés proviennent essentiellement des exportations de produits de base, et plus particulièrement de céréales, qui ont pu progresser de 9 % grâce à l'exceptionnelle abondance des récoltes et à la

perte de compétitivité des produits américains. De même, les exportations de vins et spiritueux ont pu augmenter de 14 %, nos produits étant devenus plus compétitifs sur un marché Nord-américain très porteur.

En revanche, le solde des industries agro-alimentaires est resté stable à 10 milliards de francs.

B. UNE LEGERE REDUCTION DE NOTRE DEFICIT ENERGETIQUE

Globalement, notre facture énergétique a représenté 181 milliards de francs en 1985, soit une modeste réduction de 6 milliards par rapport à 1984.

Toutefois, l'évolution infra-annuelle s'avère plus favorable: le déséquilibre s'est réduit sensiblement d'un semestre à l'autre, en passant de 98 milliards au cours de la période janvier-juin à 82,5 milliards au second semestre.

Cette évolution a été largement conditionnée par les variations du cours du dollar. Sur l'ensemble de l'année, le prix en francs de la tonne de pétrole brut a diminué de 2,5 % tandis que le prix exprimé en dollars chutait dans des proportions beaucoup plus importantes.

C. UNE EVOLUTION DECEVANTE DE NOS ECHANGES INDUSTRIELS

La combinaison des deux facteurs précédents aurait normalement dû conduire à une amélioration de notre solde extérieur. En réalité, ce mouvement a été contrarié par une importante dégradation de notre excédent industriel. Celui-ci a reculé de 14 milliards par rapport à son record de 1984 pour revenir à 80,6 milliards.

Cet affaiblissement a affecté toutes les branches de l'industrie civile et militaire. Si le secteur des biens de consommation est relativement épargné (- 1,5 milliard), celui des biens d'équipement professionnel est le plus atteint (- 8 milliards).

II: ... SE CONFIRME ET S'ACCENTUE EN 1986

Les premiers résultats de 1986 ne font que confirmer cette évolution préoccupante. En dépit d'un allègement considérable de la facture pétrolière, notre solde extérieur ne cesse d'être déficitaire.

Ainsi, sur les huit premiers mois de l'année, le déficit cumulé atteignait - 2,4 milliards de francs contre - 18,4 milliards sur la même période de 1985. Si l'on constate une sensible amélioration en un an, il convient cependant de se rappeler que le contexte a profondément évolué.

a) Le bonus pétrolier a représenté plus de 42 milliards de francs au cours du premier semestre.

Depuis le début de 1986, notre commerce extérieur bénéficie enfin de la baisse du prix du pétrole. Ainsi, durant le premier semestre, notre facture énergétique est revenue à environ 56 milliards de francs, soit 42 milliards de moins qu'à la même période de 1985.

Cet allègement provient essentiellement d'une réduction du prix moyen de la tonne de pétrole brut qui est passé de 1.910 F au premier semestre 1985 à 936 F un an après, tandis que les volumes importés restaient stables.

b) Le solde agro-alimentaire demeure pratiquement stable. Toutefois on observe une évolution différenciée des principaux postes durant le premier semestre 1986.

L'excédent agricole s'améliore de 300 millions de francs, la dégradation du solde céréalier (- 2,4 milliards de francs) étant compensée par le dynamisme des exportations de vins (+ 900 millions de francs) et l'amélioration du solde des oléagineux tropicaux (+ 1 milliard de francs).

En revanche, le solde agro-alimentaire se dégrade de près de 1 milliard de francs par rapport à la même période de 1985.

c) Le solde industriel s'effondre.

Cette évolution apparaît clairement dans le tableau suivant :

Evolution du solde industriel
(moyenne mensuelle - en milliards de francs)

	T1. 85	T2. 85	T3. 85	T4. 85	T1. 86	T2. 86
Solde industriel (y. c. divers)	8,41	8,73	5,65	6,78	6,05	2,01

Il apparaît clairement que ce mouvement, amorcé dès le milieu de 1985, s'est fortement accentué et atteint désormais des proportions inquiétantes.

Ainsi, pour l'ensemble des six premiers mois de l'année, la dégradation du solde industriel représente 25,9 milliards de francs par rapport au premier semestre 1985.

En année mobile, à la fin du mois de juin 1986, cette dégradation atteignait 39,7 milliards de francs, ce qui correspond à plus de 80 % de l'allègement de la facture pétrolière au cours de la même période.

III. DES CAUSES STRUCTURELLES

a) Une structure géographique des exportations très sensible aux variations de la conjoncture mondiale.

La structure des exportations françaises s'organise autour de deux grands pôles : la Communauté économique européenne et les pays « hors O.C.D.E. ».

En dépit d'un certain effort de recentrage au cours des dernières années, la France reste relativement peu présente dans les pays de l'O.C.D.E. « hors C.E.E. » (Etats-Unis et Japon en particulier) alors que cette zone est désormais la plus active.

Une telle structure pèse sur les échanges de biens industriels, qui représentent plus de 80 % de nos exportations.

Soldes industriels par zones
Chiffres douaniers en milliards de francs courants.

Soldes CAF-FAB	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
CEE	- 20,0	- 31,2	- 39,5	- 64,4	- 55,7	- 50,7	- 55,1
OCDE hors CEE	- 10,7	- 22,1	- 21,6	- 31,0	- 25,3	- 13,8	- 11,8
Monde hors OCDE	67,3	70,2	93,3	106,5	117,4	127,2	117,1
TOTAL (1)	36,6	16,9	32,2	8,1	36,4	62,7	50,2

(1) hors matériel militaire, celui-ci ayant permis de dégager en 1985 un excédent de 30,4 milliards de francs.

Comptes de la Nation

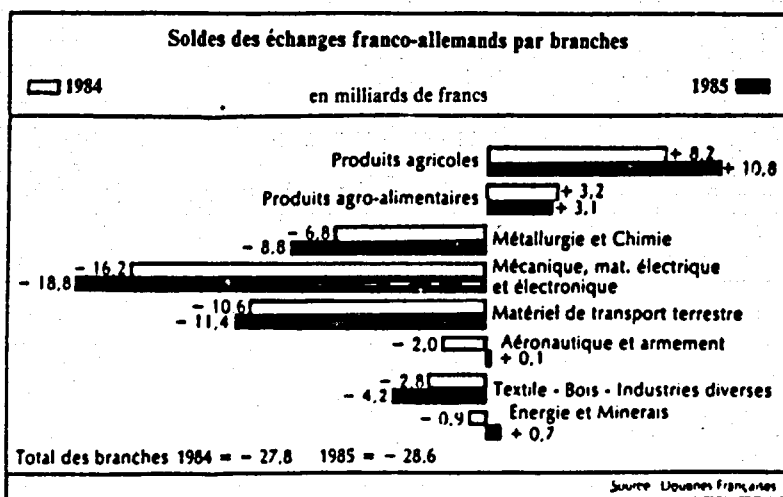
Il apparaît donc que l'excédent industriel est réalisé sur les seuls pays en développement, alors que nos échanges avec les pays industriels sont largement déficitaires. Dans ces conditions, les ventes françaises de produits manufacturés s'avèrent particulièrement sensibles aux variations de la conjoncture mondiale.

Ainsi, la France exporte largement vers les pays pétroliers, O.P.E.P. en particulier. Or, ceux-ci doivent maintenant faire face à de sérieuses difficultés dues à la baisse simultanée du prix du pétrole et du cours de la devise américaine. Depuis 1985, ils ont donc été conduits à limiter leurs achats tout en s'orientant vers des fournisseurs de la zone dollar afin d'éliminer des effets de changes. En conséquence, alors que ces pays absorbaient 10 % de nos ventes de biens manufacturés en 1984, leur part est revenue à 7,5 % en 1985, et devrait enregistrer une nouvelle dégradation : ainsi, sur les six premiers mois de 1986, nos exportations de biens industriels en direction de l'O.P.E.P. ont chuté de 30 %.

En revanche, la France n'a pas véritablement réussi à s'implanter aux Etats-Unis, et ceci malgré la forte progression du dollar durant la période 1980-1985. Au cours de ces cinq années, notre part dans les importations américaines totales en valeur est passée de 2,2 % à 2,7 %. Dans le même temps, la part de la R.F.A. progressait de un point pour s'établir à 5,9 %, l'Allemagne devenant ainsi le troisième fournisseur des Etats-Unis.

Enfin, vis-à-vis de nos partenaires européens, la situation reste critique. A cet égard, le cas de nos échanges avec la R.F.A. est significatif.

En effet, notre voisin d'Outre-Rhin est simultanément notre premier client et notre premier fournisseur. Or, non seulement nos échanges restent déficitaires, mais en outre, ils présentent une structure particulièrement défavorable à la France, comme en témoigne le tableau suivant :



De 1984 à 1985, le solde des échanges franco-allemands est resté pratiquement inchangé (- 27,8 milliards FRF en 1984, - 28,5 milliards FRF en 1985). La faible variation de 0,7 milliard FRF est le résultat d'évolution de sens opposés et de forte ampleur. L'ensemble des produits manufacturés (hors matériel aéronautique) et les produits agro-alimentaires présentent une dégradation du solde de 6,9 milliards FRF. Les produits agricoles, les produits énergétiques et le matériel aéronautique améliorent leurs soldes pour un total de 6,2 milliards FRF. Ces évolutions sont toutefois de nature très différente. Pour les produits manufacturés et les produits agro-alimentaires, la détérioration des soldes prolonge, en les accentuant en 1985, les tendances observées au cours des dix dernières années. Elle marque en cela la poursuite de la perte de compétitivité de l'industrie manufacturière française par rapport à son homologue allemande. Pour l'agriculture, l'énergie et l'aéronautique, les améliorations des soldes résultent, dans chacune de ces branches, de facteurs exceptionnels dont on ne peut escompter la permanence au cours des prochaines années. Seuls, ces facteurs exceptionnels ont permis d'éviter que les échanges de la France avec la R.F.A. ne se traduisent, en 1985, par une nouvelle détérioration de forte ampleur.

b) Le poids des grands contrats.

Notre commerce extérieur subit les conséquences de la chute des signatures de grands contrats d'équipement. Intervenu en 1983 au niveau des carnets de commande, elle pèse désormais sur le rythme des livraisons. Or, celles-ci représentent près de 15 % de nos exportations.

Evolution des commandes civiles (montant)

(en milliards de francs)

1981	1982	1983	1984	1985
91	94,8	56,3	63,2	77,1

Ainsi, les livraisons liées à ces opérations n'ont représenté que 37,1 milliards de francs au premier semestre 1986 contre 45,4 milliards durant la même période de l'année précédente. Sur l'ensemble de l'année 1986, la baisse est évaluée à 15 milliards de francs.

Cet affaiblissement se confirme également au niveau des commandes. Celles-ci, qui n'ont jamais retrouvé leur niveau de 1982, atteignent 30,9 milliards de francs pour les contrats civils au cours du premier semestre 1986, soit une diminution de 8 milliards par rapport à la moyenne semestrielle de 1985.

Là encore, et malgré un certain redéploiement vers les pays de l'O.C.D.E., nous restons encore fortement liés à un grand nombre de pays en voie de développement, notamment à des pays exportateurs de pétrole. La baisse des revenus pétroliers influe donc directement sur le volume des contrats signés.

c) La perte de compétitivité des produits français.

Les échanges français souffrent toujours de la faiblesse relative de nos positions compétitives, qui se traduit par une dégradation pratiquement continue de nos parts de marchés, particulièrement en matière de produits manufacturés.

Ce phénomène est d'autant plus grave qu'il entraîne simultanément un accroissement du taux de pénétration – en volume – sur notre marché intérieur et une perte de parts de marché extérieur.

**Evolution de la part française
dans les importations des principaux pays européens
(produits manufacturés)**

(en %)

	RFA	Italie	UEBL	Royaume-Uni	Pays-Bas
1980	14,6	18,4	16,0	9,3	8,8
1981	15,1	17,2	15,5	9,4	7,8
1982	15,7	16,6	15,6	9,0	7,6
1983	15,0	16,4	14,9	8,8	7,8
1984	13,9	15,3	15,1	8,5	7,5
1985 (1)	13,7	15,2	15,1	8,8	7,7

(1) Estimations

Sources : CFCE/UNSO

Deux phénomènes peuvent expliquer cette évolution :

- d'une part, et en dépit de la forte réduction du rythme de l'inflation française au cours de ces dernières années, nos prix continuent à progresser plus rapidement que ceux de nos partenaires. En conséquence, la compétitivité prix des produits français s'est nettement dégradée, nécessitant ainsi des ajustements par l'intermédiaire de modification des parités au sein du Système Monétaire Européen.

- d'autre part, notre appareil de production est mal adapté aux secteurs porteurs du commerce mondial. La France dispose d'un nombre restreint de points forts dans les échanges mondiaux, alors que l'Allemagne fédérale et le Japon bénéficient de nombreux pôles de compétitivité dans les secteurs les plus actifs.

Par exemple, notre déficit informatique a décuplé en cinq ans, passant de 1 milliard de francs en 1980 à 10 milliards de francs pour l'année écoulée.

Parallèlement, l'effort d'exportation est concentré sur un nombre très limité d'entreprises. Alors que notre appareil exportateur regroupe 110.000 entreprises, les 500 premières réalisent 61 % de nos exportations totales. Il existe, en fait, une corrélation étroite entre la taille de l'entreprise et le poids de l'exportation dans son activité. Ainsi, l'exportation ne représente que 16 % du chiffre d'affaires des entreprises industrielles dont les effectifs se situent entre 20 et 500 personnes, alors que ce pourcentage s'élève à près de 28 % pour les entreprises de plus de 500 salariés.

CHAPITRE II

LES CREDITS DU COMMERCE EXTERIEUR POUR 1987

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

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

- la promotion de nos échanges avec l'étranger, et qui relève des Services de l'expansion économique;

- les aides publiques à l'exportation, qui recouvrent une série de procédures bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat.

I. LES SERVICES DE L'EXPANSION ECONOMIQUE : UN VECTEUR ESSENTIEL POUR UNE MEILLEURE PROMOTION DE NOS PRODUITS A L'ETRANGER

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

Les moyens proposés à ce titre - et inscrits dans le Budget des Services financiers - s'élèvent à 1,19 milliard de francs. Par rapport à 1986, ils régressent de 3,5 %, soit 43 millions de francs (MF). Toutefois, cette recherche d'économies affecte de manière différente les crédits destinés au fonctionnement des Services et ceux accordés pour les actions de promotion de notre Commerce extérieur.

1. Le fonctionnement et l'implantation des Services

Le tableau suivant permet de résumer les moyens demandés pour 1987 au titre des postes d'expansion économique et des Directions régionales du Commerce extérieur (D.R.C.E.).

en millions de francs	1986	1987	Variation %
1. Dépenses de fonctionnement	846,4	846,5	0
dont :			
- rémunérations	630,9	621,2	- 1,5
- matériel et fonctionnement	200,4	198,9	- 0,7
- dépenses informatiques	15,0	18,3	+ 22,0
- frais de justice	0,1	0,1	-
- divers	0	8	
2. Dépenses en capital			
A.P.	1,12	1,14	+ 1,7
C.P.	1,0	0,1	- 90,0

Globalement, les moyens des services sont donc reconduits en francs constants. Néanmoins, cette absence d'évolution recouvre une certaine redistribution des crédits. Ainsi :

Les dépenses de personnel regressent de 9,7 MF (- 1,5 %) du fait de l'impact, sur 1987, des 24 suppressions d'emplois décidées dans le cadre du collectif 1986 (- 5 MF). En outre, le présent projet de budget propose 23 nouvelles suppressions de postes, soit une économie de 5,6 MF, tandis que la revalorisation des rémunérations (+ 2,9 MF) est pratiquement équilibrée par une mesure d'économie due à l'évolution des taux de change (- 2 MF).

A cet égard, on remarquera que le Service de l'expansion économique a poursuivi en 1985 et 1986 le ré déploiement de ses moyens et de ses structures en renforçant l'implantation de ses postes à l'étranger dans les pays qui offrent à nos exportateurs les marchés les plus larges et dont le degré de solvabilité est élevé.

C'est dans cette perspective qu'ont été créés les postes de Shanghai et Canton en Chine, Canberra en Australie et Miami aux Etats-Unis. C'est par redéploiement des moyens que ces créations ont pu être réalisées car, simultanément, ont été fermés les postes de Izmir en Turquie, Benghazi en Libye, Malabo en Guinée Equatoriale, La Nouvelle Orléans aux Etats-Unis, Paramaribo au Surinam et Porto-Rico.

En conséquence, le nombre d'implantations à l'étranger, qui était de 189 en 1985, est revenu à 186 l'année suivante et devrait encore se réduire d'un poste en 1987.

Parallèlement, les effectifs budgétaires passeront de 2.456 postes en 1985 à 2.416 en 1987.

En revanche, 23 Directions régionales du Commerce extérieur sont désormais en activité et disposent d'un effectif de 123 personnes.

Les crédits de fonctionnement courant et de matériel diminuent de 1,5 million de francs. L'évolution des taux de change permet en effet une économie de 1,6 million au titre des postes d'expansion économique, tandis que les moyens destinés aux D.R.C.E. progressent de 1,3 %, soit 0,13 MF.

Les dépenses informatiques sont fortement majorées (+ 22 %) afin de poursuivre l'informatisation des postes d'expansion économique.

Enfin, on notera l'inscription d'une dotation de 8 millions de francs destinée au développement des actions de formation au commerce extérieur en coopération, notamment avec les chambres de commerce et d'industrie.

En matière d'investissement, les crédits de paiement sont pratiquement supprimés, les acquisitions de bâtiments étant, comme l'an dernier, financées sur fonds de concours (16,5 MF).

2. Les actions de promotion de notre commerce extérieur

Elles prennent la forme de subventions versées par l'Etat à divers organismes. Pour 1987, elles représentent 347,8 millions de francs, soit 42,4 millions de moins qu'en 1986 (- 10,8 %).

(en millions de francs)	1986	1987	Variation en %
Participation de la France à des expositions internationales	15,1	8	- 47,0
Centre Français du Commerce Extérieur	156,1	147,7	- 5,4
Comité Français des Manifestations économiques à l'étranger	59,2	73,2	+ 23,6
Bureau international des tarifs douaniers (et B.I.E.)	0,41	0,48	+ 17,1
Coopération Technique (ACTIM)	138,2	108,4	- 21,5
Projet de développement économique	21,2	10,0	- 52,3

a) En ce qui concerne la participation de la France à des expositions internationales, l'économie de 7,1 millions de francs proposée au titre de 1987 s'explique par la fermeture de l'exposition de Vancouver. Les 8 millions de francs restant inscrits au titre de ces interventions correspondent à une première tranche de crédits pour la participation de la France à l'exposition internationale de Brisbane (Australie).

b) Le Centre français du commerce extérieur (C.F.C.E.) bénéficiera en 1987 d'une dotation de 147,7 millions de francs, soit une réduction de 8,3 millions de francs par rapport à 1986. Ces crédits permettront au Centre d'assurer les missions essentielles qu'il remplit traditionnellement au sein du dispositif du commerce extérieur en concentrant son action sur les marchés les plus porteurs. Par ailleurs, le C.F.C.E. cherchera en 1987 à accroître sensiblement ses ressources propres provenant des entreprises bénéficiant de ses prestations.

A cet égard, on rappellera que cet organisme a une double mission :

- l'information des exportateurs français, tant dans les domaines techniques qu'en matière d'opportunité d'affaires;

- le conseil aux entreprises, qui permet de sensibiliser les exportateurs aux marchés les plus porteurs.

c) En revanche, la promotion des produits français est assurée, au sein du C.F.C.E., par le Comité français des manifestations économiques (C.F.M.E.). Ce dernier participe donc à la réalisation du programme officiel des participations de la France aux manifestations à l'étranger (pavillons français, sections groupées...) et propose également aux entreprises exposant pour la première fois dans certains pays prioritaires une procédure particulière de soutien individuel, appelée « salons ouverts ».

Au titre de l'exercice 1987, le C.F.M.E. obtiendra une dotation de 73,1 millions de francs, supérieure de 14 millions à celle prévue dans la loi de finances initiale pour 1986.

Cette ressources publique, à laquelle s'ajoute une participation d'un montant comparable de la part des entreprises participant aux actions, devrait permettre de mener à bien un programme d'ampleur identique à celui de 1986, soit environ 235 manifestations. La poursuite de cet effort doit être soulignée, dans la mesure où il apparaît que plus d'un tiers du chiffre d'affaires des entreprises exposantes est réalisé au cours ou à la suite directe de leur participation à des manifestations.

d) Les moyens attribués à l'Agence pour la coopération technique industrielle et économique seront réduits à hauteur de 30 millions, pour revenir à 108 millions.

Toutefois, l'impact de cette économie devrait être atténué grâce aux reports de crédits importants dont bénéficie l'Agence au titre des exercices antérieurs. Par ailleurs, l'ACTIM cherchera à accroître sensiblement ses ressources propres en 1987. On rappelle que son action s'inscrit dans le cadre général du soutien des exportations françaises : elle vise à mieux faire connaître à l'étranger nos techniques et matériels ainsi que le savoir-faire de nos entreprises en mettant en relation français et étrangers ou en prenant en charge la formation de techniciens ou décideurs étrangers.

Dans le même but, l'Agence développe depuis 1984 des actions dans le domaine de la diffusion de la presse technique à l'étranger.

On constatera également que les crédits destinés au fonds ingénierie ne représentent plus que 10 millions de francs (- 50 %).

Or, cette procédure permet le financement d'études gratuites, prélude souvent nécessaire à l'obtention de grands contrats, compte tenu des demandes des pays en voie de développement et des pratiques de nos partenaires. Certes, la plupart des retombées commerciales n'apparaissent qu'environ trois ans après le lancement de l'étude. Toutefois, on peut regretter qu'une telle économie intervienne alors que le volume des grands contrats signés par notre pays connaît une nette régression.

e) Enfin, on remarquera que les crédits de l'Ecole nationale d'exportation (15 MF) sont transférés, pour ordre, sur ce budget avant d'être annulés. En effet, il a été décidé de supprimer cet établissement.

II. LES AIDES PUBLIQUES A L'EXPORTATION

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

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

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

Sous ces réserves, il apparaît que les aides publiques à l'exportation représenteront 10,28 milliards de francs en 1987, soit une progression de 23 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1986. Toutefois, cette évolution doit être interprétée avec prudence, dans la mesure où elle provient en grande partie d'une forte augmentation des charges nettes des comptes spéciaux du Trésor qui retracent le poids du passé.

Structures des aides publiques à l'exportation
Dotations des lois de finances initiales)

(en millions de francs)

	1986	1987	Variation %
Aide aux prix			
.Garantie de risque économique	1.000	965	- 3,5
Aide au financement			
.Compte de gestion Trésor/BFCE	3.870	2.200	- 43,1
.Compte de prêt à la B.F.C.E.	0		Clôturé
Couverture des risques			
.Assurance crédit COFACE	0	1.000	Nd
.Assurance prospection	650	675	+ 3,8
Aides au développement			
.Compte "prêt du Trésor"	2.390	3.495	+ 46,2
.Compte "Consolidation des dettes commerciales"	423	1.950	+ 360,9
Total	8.333	10.285	+ 23,3

1. L'aide aux prix

Elle prend la forme d'une garantie du risque économique qui permet à une entreprise de s'assurer contre toute hausse excessive de ses coûts de production durant la phase de réalisation d'un contrat.

En conséquence, la très nette réduction du rythme de l'inflation entraîne une forte limitation du nombre des sinistres (- 22 % en termes d'indemnités versées durant l'exercice 1985).

La loi de finances pour 1987 ne prévoit donc plus qu'un crédit de 965 millions de francs à ce titre au chapitre 14-01 du budget des Charges communes contre un milliard de francs en 1986.

2. Les aides au financement

Deux procédures entrent dans cette catégorie :

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

Or, la réduction de l'écart entre les taux du marché et le taux garanti aux exportateurs allège sensiblement le coût de cette procédure. Ainsi, la dotation initiale de 1986 - soit 3,87 milliards de francs - s'avère largement excédentaire, le coût réel pour l'année en cours ne devant pas excéder 2,7 milliards.

En conséquence, pour 1987, les crédits budgétaires reviennent à 2,2 milliards de francs.

- les prêts à la B.F.C.E. (compte spécial du Trésor n° 903-06). Jusqu'à présent, le Ministre des Finances avait la possibilité d'accorder des prêts à la B.F.C.E. afin de faciliter l'achat de biens d'équipement par des opérateurs étrangers. Or, depuis de nombreuses années, la B.F.C.E. intervient directement sur le marché financier et ne fait pas appel à cette procédure. Il est donc proposé de clôturer le compte n° 903-06 qui était doté pour mémoire.

3. La couverture des risques

Cette catégorie d'aide vise à assurer les intervenants contre certains risques liés à l'exportation. Gérée pour le compte de l'Etat par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), elle comprend deux aspects :

- l'assurance-crédit qui permet de garantir des biens d'équipement lourds et des ensembles industriels contre les risques politiques commerciaux ou les risques de change.

On remarquera que l'exercice 1985 a été marqué par un excédent comptable exceptionnel et paradoxal des comptes de l'assurance-crédit de 2,9 millions de francs contre un résultat déjà excédentaire de 1,2 million de francs en 1984.

Ce résultat positif, alors que la situation financière de certains pays continue de se dégrader, résulte de l'ampleur des refinancements de dettes à la suite d'accords en Club de Paris (qui sont comptabilisés par la COFACE comme des récupérations) et des bénéfices de change dégagés.

Toutefois, les perspectives pour 1986 font apparaître une dégradation importante des comptes de la COFACE et qui devrait se traduire par un déficit.

En conséquence, pour 1987, il est prévu un crédit de 1 milliard de francs à ce titre sur le chapitre 14-01 du budget des Charges communes.

- l'assurance-prospection s'adresse plus particulièrement aux petites et moyennes entreprises. Elle a pour objet de couvrir une partie des risques pris par un exportateur à la recherche de nouveaux débouchés, en lui permettant d'obtenir une indemnité si le chiffre d'affaires réalisé est insuffisant pour amortir les frais engagés.

Sur le plan géographique, la procédure concerne essentiellement les marchés des pays développés, notamment les Etats-Unis et l'Europe.

Sur le plan financier, son déficit comptable est passé de 142 millions de francs en 1982 à 567 millions de francs en 1985. Les perspectives pour l'année 1986 font état d'un coût budgétaire de l'ordre de 650 millions de francs; dans le même temps le chiffre d'affaires généré à l'exportation a poursuivi une rapide progression (9,4 milliards de francs, soit + 36,5 % par rapport à 1984).

En 1987, il est proposé de consacrer 675 millions de francs à cette procédure, soit 25 millions de francs de plus qu'en 1986.

4. Les aides au développement

Elles se traduisent essentiellement par des prêts ou des consolidations de prêts consentis par la France au profit de l'étranger et sont comptabilisées dans le cadre de deux comptes spéciaux du Trésor :

a) Le compte n° 903-07 « Prêts du Trésor à des Etats étrangers ».

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

Il se révèle un outil particulièrement efficace. En effet, les prêts du Trésor sont, aux termes des accords intergouvernementaux qui en définissent le montant et les conditions, associés à des crédits à l'exportation ; ils se trouvent donc liés étroitement à des exportations françaises.

Compte tenu d'un taux de mixage moyen de l'ordre de 1/3 (les crédits à l'exportation représentant 2/3 des concours financiers offerts), on peut estimer qu'un montant de 1 milliard de prêts du Trésor représente effectivement 3 milliards de crédits, c'est-à-dire d'exportation de biens français.

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

En 1985, 5,1 milliards de prêts du Trésor ont été signés avec 22 pays. L'objectif prioritaire a été l'Asie du Sud-Est (9 bénéficiaires pour 2 milliards de francs). Viennent ensuite l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient (5 pays pour 1,5 milliard de francs), l'Amérique Centrale (4 pays pour 0,8 milliard de francs) et l'Afrique (4 pays avec 0,8 milliard de francs).

Pour 1986, il est prévu d'engager à nouveau 5,1 milliards de francs à l'égard d'une trentaine de pays, dont l'essentiel en Asie (près de 3 milliards de francs).

Compte tenu du décalage existant entre la signature du contrat et les tirages effectifs sur le prêt, ces engagements nécessitent l'inscription pour 1987 d'une dotation de 4,295 milliards de francs, soit 1,5 milliard de plus qu'en 1986. Les remboursements étant estimés à 800 millions, la charge nette s'établit donc à 3,495 milliards.

b) Le compte n° 905-08 « Consolidation des dettes commerciales des pays étrangers ».

Ce compte retrace l'exécution des accords conclus avec les gouvernements étrangers et portant consolidation des dettes commerciales de leur pays envers la France. Du fait de la crise financière internationale, certains Etats rencontrent de grandes difficultés pour respecter ces accords. De plus, depuis décembre 1985, ce compte supporte les consolidations des prêts du Trésor financées jusqu'alors par la B.F.C.E. En conséquence, le projet de loi de finances pour 1987 propose de porter à 5,94 milliards de francs (+ 35 %) le découvert autorisé. La charge nette passe donc de 0,42 milliard à 1,95 milliard en 1987.

Au cours de sa séance du 28 octobre 1986, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Tony Larue, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du commerce extérieur pour 1987.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Commerce extérieur pour 1987.