

N° 79

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

## 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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 26

INDUSTRIE ET POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS  
ET COMMERCE EXTÉRIEUR

• COMMERCE EXTÉRIEUR

*Rapporteur spécial : Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>UN CONTEXTE LARGEMENT RENOVE</b>	
<b>I - UNE SITUATION INEDITE</b> .....	<b>9</b>
<b>A. UN CONTEXTE GENERAL EN VOIE D'AMELIORATION</b> .....	<b>9</b>
1. La demande mondiale progressivement plus favorable à la France .....	<b>10</b>
2. Emergence de vastes zones de libre échange .....	<b>11</b>
<b>B. DES EXCEDENTS CONFORTABLES</b> .....	<b>14</b>
1. Un record en 1993 .....	<b>14</b>
2. Vers un excédent "structurel" ? .....	<b>16</b>
<b>II - DES OMBRES PERSISTANTES</b> .....	<b>18</b>
<b>A. UNE PRESENCE ENCORE INSUFFISANTE SUR DES ZONES D'AVENIR</b> .....	<b>18</b>
1. Une situation contrastée pour les différents pays de l'Europe de l'Est .....	<b>18</b>
2. Une implantation insuffisante dans les pays d'Asie du Sud-Est .....	<b>20</b>

	<u>Pages</u>
<b>B. UN RETARD REGRETTABLE DANS LE PROCESSUS DE RATIFICATION DES ACCORDS DE MARRAKECH</b> .....	21
1. Un accord équilibré .....	22
2. Des problèmes en suspens .....	23
3. Un retard important dans le processus de ratification .....	25
 <b>CHAPITRE II</b>  	
<b>UN BUDGET DE CONTINUITE ET DE RIGUEUR</b> .....	27
 <b>I - UN BUDGET STRICT POUR LE RESEAU D'APPUI AUX EXPORTATEURS</b> .....	 27
 <b>A. LE RESEAU DES POSTES D'EXPANSION ECONOMIQUE POURSUIT SON EFFORT D'ADAPTATION</b> .....	 28
1. Un programme initié dès 1991 .....	28
2. Des dotations globalement reconduites en francs courants .....	30
 <b>B. LES ORGANISMES DE PROMOTION DU COMMERCE EXTERIEUR CONNAISSENT DES SITUATIONS PLUS CONTRASTEES</b> .....	 31
1. Deux structures relativement épargnées .....	31
2. Une rigueur accrue pour l'Agence pour la Coopération technique, industrielle et économique .....	33
3. Vers une meilleure coordination des différents intervenants ? .....	33
 <b>II - UN NET INFLECHISSEMENT DU COUT DES SYSTEMES D'IDE A L'EXPORTATION</b> .....	 35
 <b>A. UN EFFORT LIMITE EN FAVEUR DU COMMERCE COURANT</b> .....	 36
1. Un rétablissement des comptes de l'assurance prospection .....	36
2. Une baisse inquiétante des crédits du CODEX .....	37
3. Une consolidation du volet "commerce extérieur" des contrats de plan Etat-régions .....	38

	<u>Pages</u>
<b>B. UNE ATTENUATION SENSIBLE DU COUT DES GRANDS CONTRATS</b> .....	<b>38</b>
<b>1. Une contraction de la charge des procédures "actives"</b> .....	<b>39</b>
<b>2. Une stabilisation escomptée du coût de l'assurance crédit</b> .....	<b>41</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

**1. Depuis désormais trois ans, notre pays connaît une situation inédite. Il accumule mois après mois des excédents commerciaux confortables. Sur l'ensemble de 1992, notre solde extérieur aura ainsi été positif à hauteur de 31 milliards de francs, avant de culminer à 85,6 milliards de francs l'an dernier.**

L'excédent dégagé au titre des huit premiers mois de 1994 atteint 49 milliards de francs, : il devrait se stabiliser aux environs de 80 milliards de francs sur l'ensemble de l'année.

Cette situation résulte essentiellement de la **bonne résistance de nos exportations**. Dans le contexte difficile de l'année 1993, elles ont certes reculé de 3,9 % en valeur. Avec la reprise de la croissance, elles progressent désormais au rythme annuel de 8 %. Un tel phénomène témoigne d'un regain de compétitivité de la part des entreprises françaises, qui perçoivent ainsi les fruits de la politique de maîtrise de l'inflation et des coûts de production poursuivie avec constance au cours des dix dernières années.

Mais l'importance de nos performances en termes de solde extérieur est également liée à l'évolution de nos importations, qui retrace ainsi le manque de dynamisme de la consommation intérieure et surtout, l'effondrement de l'investissement productif au cours de l'année 1993 (- 13,2 % dans l'industrie). Certes ce mouvement semble désormais enrayé et devrait s'inverser l'an prochain avec l'accélération de la reprise.

Il est impératif que cette inflexion se concrétise, quitte à ce que notre excédent extérieur se contracte. Le renouvellement de l'appareil productif est en effet une condition essentielle pour préserver la compétitivité de nos entreprises, notamment sur les marchés des pays industriels où la qualité du produit est un élément aussi important que son prix.

**2. L'importance de nos performances récentes ne doit cependant pas nous conduire à relâcher notre effort. Du fait de l'émergence de nouveaux compétiteurs, le commerce mondial est devenu le théâtre d'une véritable guerre commerciale où la capacité de résistance des intervenants dépend pour partie de leur présence dans les zones en forte expansion.**

Or, de ce point de vue, notre pays a encore d'importants progrès à réaliser pour affirmer son implantation sur les marchés d'Asie du Sud-Est.

Certes, nos échanges avec cette zone ont été équilibrés en 1993, mais notre part de marché ne représente que 2 %, alors que ces pays enregistrent un taux de croissance annuel moyen de 6 % et présente de forts besoins.

En réalité, notre présence locale reste essentiellement le fait de quelques grandes entreprises, et se concrétise souvent par des grands contrats. A l'inverse, et confirmant ainsi une faiblesse traditionnelle de notre appareil exportateur, les entreprises de taille moyenne sont très peu représentées.

Consolider et élargir notre présence sur ces zones est une priorité des années à venir. Certes, plusieurs actions ont déjà été conduites en ce sens, tel le programme "initiative française pour l'Asie", dont l'objectif est de faire passer de 7 % à 10 % la part de l'Asie dans les exportations françaises. Toutefois, et au regard de cette ambition, on ne peut que regretter le sort budgétaire réservé aux dotations du CODEX, alors que cette procédure est la seule qui permette d'aider les PME à s'implanter durablement dans ces pays.

**3. Votre rapporteur s'inquiète du retard pris dans le processus de ratification des accords de Marrakech, à la suite du report de la décision américaine. La mise en place de l'Organisation mondiale du commerce est en effet une impérieuse nécessité pour assurer un certain équilibre dans les pratiques du commerce international, et éviter que les conflits d'intérêts entre Etats soient réglés par l'utilisation de procédures de rétorsions unilatérales.**

**4. Votre rapporteur constate que la politique budgétaire conduite à l'égard du service de l'expansion économique s'inscrit dans la continuité et qu'elle suscite des initiatives tout à fait novatrices.**

En revanche, votre rapporteur n'est pas convaincue que le nombre et la diversité des acteurs intervenant en matière d'appui au commerce extérieur soient le gage d'une efficacité maximale du dispositif français.

Certes, et dans le prolongement de l'action engagée dès 1989, 19 partenaires ont signé la "Charte du développement international des entreprises", afin de coordonner leurs actions et d'éviter les doubles emplois.

Dans ce cadre, il serait alors sans doute opportun de s'engager dans la voie préconisée dans le rapport d'évaluation de Mme de Gastine, et donc de réformer les structures publiques ou parapubliques en rapprochant les divers intervenants que sont les PEE, le CFCE, le CFME et l'ACTIM. On peut se demander si la rigueur budgétaire à laquelle est soumise ce dernier organisme depuis deux ans n'est pas un élément destiné à amorcer cette réorganisation.

**5. Votre rapporteur s'étonne enfin des critiques quelque peu paradoxales qui sont aujourd'hui adressées au régime public d'assurance crédit.**

Après avoir été dénoncé tout au long des années quatre-vingt pour l'importance des risques acceptés sur certains pays devenus par la suite insolubles, ce dispositif géré par la COFACE est désormais critiqué pour son manque d'audace. S'il est probable que certaines procédures de décision pourraient sans doute être allégées, il convient en revanche de rappeler que ce régime a pour objet d'assurer l'inassurable, c'est-à-dire les risques souverains de long terme. L'importance des déboires enregistrés dans le passé et la situation critique que connaissent encore certains de nos grands débiteurs ne peuvent à l'évidence qu'inciter à la plus grande prudence dans la politique de risque désormais suivie en ce domaine.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **UN CONTEXTE LARGEMENT RENOVE**

#### **I - UNE SITUATION INFEDITE**

Depuis 1992, la France est dans une situation qu'elle n'avait pas connue depuis vingt-cinq ans : elle accumule des excédents extérieurs significatifs. Ce renversement de tendance est d'autant plus notable qu'il intervient à un moment où nos principaux partenaires traversaient, comme nous-mêmes, une période de récession limitée mais profonde. Aussi, notre pays dégage-t-il désormais une capacité de financement extérieure, situation qui atténue le poids de la contrainte externe dans l'économie française.

#### **A. UN CONTEXTE GENERAL EN VOIE D'AMÉLIORATION**

Quatrième exportateur mondial, notre pays est directement exposé aux aléas de la conjoncture mondiale. Il est en outre particulièrement sensible à l'évolution de la situation économique des différents membres de l'Union européenne, qui absorbent à eux seuls plus de 60 % de nos ventes à l'étranger. Or, de ce point de vue l'année 1993 n'a guère été favorable. Toutefois, la tendance d'ensemble commence à s'inverser, au moment où le "champ" de l'Europe communautaire tend à s'élargir.

## **1. La demande mondiale progressivement plus favorable à la France**

### *a) Une année 1993 peu propice pour l'Europe*

Confirmant le mouvement amorcé l'année précédente, la croissance du commerce mondial en volume s'est nettement réduite en 1993, revenant à un rythme annuel de 2,5 %.

Un tel ralentissement traduit avant tout la conséquence de la récession qu'a enregistrée l'Europe occidentale et qui entraîne un recul -en volume- de 0,5 % de ses exportations et de 3,5 % de ses importations.

De fait, les échanges mondiaux ont été animés par trois zones géographiques où la France est relativement peu présente :

- l'Amérique du Nord, dont les importations ont crû de 11 %, matérialisant ainsi la vigueur de la reprise de la croissance dans cette zone ;

- l'Amérique latine, qui bénéficie du regain d'activité enregistré dans le nord du continent ;

- l'Asie -hors Japon- qui a connu une forte progression de son commerce de marchandises grâce à la Chine et aux pays asiatiques en développement rapide (quatre dragons, Malaisie et Thaïlande) dont les exportations et les importations se sont accrues respectivement de 9,5 % et 11,5 % en volume.

Dans cet ensemble, on notera également la légère amélioration du commerce extérieur des pays de l'Europe de l'est. Leurs exportations ont crû de 2,5 % en volume, grâce notamment aux ventes de pétrole russe, tandis que la reprise des importations de pays telles la Hongrie, la Pologne, et la République tchèque témoigne d'un redressement certain de ces économies.

### *b) 1994 : l'amorce d'un redémarrage plus général*

L'année en cours se caractérise désormais par l'amorce d'une reprise modérée en Europe et au Japon. L'impact sur le commerce mondial est manifeste, et la croissance des échanges -en volume- attendue pour 1994 devrait s'établir à 4,7 %, avant d'atteindre 5,9 % l'an prochain.

Cette inversion de tendance est tout à fait favorable pour notre pays, la demande qui nous est adressée par nos partenaires européens devant ainsi rester très proche de celle de l'évolution du commerce mondial.

En revanche, en dehors de l'OCDE, une faible activité économique et commerciale devrait persister en Afrique, au Moyen-Orient, en Europe centrale et orientale, et dans les républiques de l'ex-URSS. Mais cette approche globale ne doit pas faire oublier que certains des pays concernés ont adopté des programmes de réformes désormais largement mis en oeuvre, ce qui devrait contribuer à raffermir le dynamisme de leur économie.

Enfin, il est patent que l'Asie demeure, et restera encore l'an prochain, le pôle le plus dynamique, avec un taux de croissance globale supérieur à 10 %.

Cet ensemble de facteurs pèse bien évidemment sur l'intensité de la demande mondiale adressée à la France, bien qu'une de ses composantes les plus dynamiques, à savoir les biens d'équipement professionnel, reste un secteur dans lequel nous avons encore d'importants progrès à accomplir.

## **2. L'émergence de vastes zones de libre échange**

L'évolution géographique des flux du commerce mondial est toutefois influencée par la création de nouvelles zones de libre échange, et par l'extension des zones préexistantes. De ce point de vue, la période récente a ainsi été marquée par la conclusion de l'Accord de libre échange nord américain (ALENA), et de l'Espace Economique Européen (E.E.E.) tandis que l'Union européenne s'apprête à accueillir trois nouveaux membres.

### ***a) Un accord qui suppose une certaine vigilance : l'ALENA***

Entré en vigueur le 1er janvier dernier, l'Accord de libre échange nord américain (ALENA) est l'aboutissement d'un processus d'intégration économique régionale engagé en juin 1990.

Regroupant le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, l'accord couvre un marché de 380 millions d'habitants et constitue un bloc commercial d'une importance comparable à celle de l'Espace Economique Européen.

Dans son principe, l'ALENA institue entre les trois états concernés une zone de libre échange sans tarif extérieur commun. Mais, il se traduit par la suppression immédiate des droits de douane entre partenaires sur la moitié des produits et organise la disparition des droits subsistant selon un échéancier de 5, 10 et 15 ans.

Dans l'ensemble, l'effet de cet accord devrait être essentiellement concentré sur les échanges entre le Mexique et les Etats-Unis, avec un net avantage pour ce dernier pays. Les exportations américaines vers son voisin du sud pourrait croître de 5,2 % à 27 %, tandis que le flux inverse n'augmenterait "que" de 3,4 % à 15,5 %.

Les détournements de trafic en provenance du reste du monde devrait toutefois a priori rester limités. Les exportateurs les plus affectés seront sans doute ceux des pays d'Asie du Sud-Est et d'Amérique Latine, états qui aujourd'hui présentent une situation économique et des avantages comparatifs proches de ceux du Mexique.

Dans ce contexte, l'Union Européenne peut en revanche attendre des retombées plus positives, mais plusieurs stipulations du traité appellent toutefois la plus grande vigilance.

Il en est ainsi notamment des dispositions concernant les secteurs du textile et de l'automobile, où les règles relatives au contenu local des produits ont été renforcées par rapport au dispositif précédemment en vigueur. De même, dans trois domaines importants -les marchés publics, les investissements et la libre prestation de service- le texte de l'Accord permet de refuser le bénéfice du traitement national à une entreprise établie sur le territoire d'une autre partie si elle est contrôlée par des capitaux étrangers et n'a pas d'activité substantielle sur la zone.

En raison de nos liens avec le Mexique, la France doit donc faire preuve de la plus extrême attention quant à l'application de ces mesures. Notre industrie a en effet remporté de nombreux succès dans cette zone de l'Amérique Centrale, notamment dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie. De même, notre système bancaire est fortement implanté localement. Cette situation résulte d'efforts soutenus de la part de nos entreprises, mais leur confirmation dans l'avenir suppose que la stratégie des exportateurs s'adapte rapidement aux nouvelles règles. En conséquence, l'implantation dans la zone nord américaine doit clairement être admise comme une priorité et une urgence.

*b) Des opportunités : la création de l'Espace Economique Européen et l'extension de l'Union Européenne*

**• L'entrée en vigueur de l'Espace Economique Européen**

Egalement ouvert le 1er janvier 1994, l'Espace Economique Européen (EEE) intègre la Communauté et les pays de l'Association européenne de libre échange (AELE), à l'exception notable de la Suisse.

Cet accord repose sur trois grands principes :

- l'extension aux pays membres de l'EEE des règles de libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux,

- la reprise de l'ensemble de l'acquis communautaire et donc des mécanismes de la politique agricole commune et des directives organisant le Marché Unique,

- la mise en place d'une architecture juridictionnelle commune avec celle de la CEE.

Regroupant des pays ayant des politiques comparables et des standards de consommation largement communs, l'EEE constitue donc un bloc relativement homogène qui totalise à lui seul 46 % des échanges mondiaux. Un tel contexte offre aux entreprises françaises des opportunités qu'il leur appartient de saisir.

**• L'extension de l'Union Européenne**

Engagée le 1er février 1993, les négociations portant sur l'adhésion à l'Union de la Suède, de la Norvège, de l'Autriche et de la Finlande se sont conclues par un accord du 12 avril 1994. D'ores et déjà, cet accord a été ratifié par referendum en Suède, en Autriche et en Finlande.

Ainsi, et sous réserve de la décision norvégienne, l'Union Européenne devrait comporter seize membres à compter du 1er janvier prochain. Concrètement, cet élargissement se traduit par l'intégration dans le Marché Unique de 25 millions de nouveaux consommateurs à fort pouvoir d'achat.

Dans ces conditions, on devrait assister à un recentrage accru du commerce extérieur français vers cette zone particulièrement solvable, nos entreprises bénéficiant alors de

l'excellente compétitivité de nos produits par rapport à ceux de nos concurrents immédiats et d'une spécialisation appréciée dans le secteur des grands contrats.

## B. DES EXCEDENTS CONFORTABLES

En dépit d'un contexte déprimé au cours de l'année 1993, la France aura dégagé durant cette période un excédent commercial de 59,6 milliards de francs, soit un niveau record. L'amélioration récente et progressive de la conjoncture ne pèse que très modérément sur nos performances et le solde positif accumulé sur les neuf premiers mois de l'année en cours atteint déjà 58,2 milliards de francs.

### 1. Un record en 1993

Pour la première fois depuis le début des années soixante, le taux de couverture en valeur de nos échanges s'est établi à 108 %.

Certes, les perturbations statistiques liées au nouveau dispositif INTRASTAT ont introduit des aléas, de sorte que l'excédent commercial est sans doute surestimé d'un montant de l'ordre de 10 milliards. Toutefois, la tendance de fond demeure inchangée et l'amélioration d'ensemble se constate sur tous les grands postes, à l'exception des échanges de matériel militaire.

(milliards de francs)

Soldes	1992	1993	Progression
<b>Tous produits FAB/FAB</b>	<b>31</b>	<b>89,6</b>	<b>+ 58,6</b>
Agro-alimentaire	53,3	56,3	+ 3,3
Energie	- 79,5	- 69,3	+ 10,2
Total industrie	4,8	51,6	+ 47,8
Industrie civile	- 11,6	41,5	+ 52,6
Militaire	16,4	10,2	- 4,8

Deux facteurs exceptionnels ont contribué à cette amélioration dont les effets les plus sensibles en terme de solde, apparaissent au titre de nos échanges industriels civils :

- d'une part, la récession de notre économie qui a entraîné une diminution de nos importations estimée à plus de 5 % en volume. Le recul est particulièrement sensible pour les biens d'équipement professionnel (- 8 %) et traduit ainsi de façon brutale la chute de l'investissement productif dans notre pays ;

- d'autre part, la baisse du prix du pétrole, qui a permis d'alléger de 10 milliards de francs notre facture énergétique.

Symétriquement, notre commerce extérieur a souffert de trois événements :

- une baisse de nos exportations estimée à 3 % en volume, c'est-à-dire un recul plus fort que celui de la demande mondiale adressée à la France. Un tel décalage illustre de façon concrète l'effet de la récession enregistrée par nos partenaires de la Communauté, qui absorbe à eux seuls plus de 60 % de nos ventes. Or, ce phénomène de fond n'a pu être totalement absorbé par l'accélération de nos exportations vers les autres pays de l'OCDE ;

- les dévaluations de la lire, de la peseta et de la livre sterling opérées à l'automne 1992 et qui ont entamé la compétitivité prix de nos exportateurs sur ces différents marchés ;

- enfin, l'application de la réforme de la politique agricole commune, qui est à l'origine d'une diminution des prix d'exportation des produits agricoles.

#### **La réforme de la PAC**

Le 21 mai 1992, le Conseil des ministres est parvenu à un accord sur la réforme de la politique agricole commune, qui modifie profondément la PAC dans les secteurs des grandes cultures et de la viande bovine.

Pour les cultures arables, la réforme prévoit une baisse du prix d'intervention des céréales de 35 % sur 3 ans, compensée intégralement par des aides directes, conditionnées par le gel de 15 % de la surface de chaque exploitation (à l'exception des exploitations de moins de 20 hectares).

Dans le secteur de la viande bovine, une baisse de 15 % du prix d'intervention a été décidée. Cette baisse sera compensée par un relèvement des primes à l'élevage existantes, dont le montant global, comme dans le secteur des grandes cultures, est également plafonné.

Globalement, on peut toutefois estimer que ces facteurs conjoncturels se sont approximativement compensés en 1993. De fait, la consolidation de l'excédent semble traduire avant tout une amélioration sensible de la situation des fondamentaux de notre économie.

Votre rapporteur relève qu'une telle situation traduit les effets de la politique économique conduite avec constance depuis maintenant dix ans. Axée sur la maîtrise des coûts de production et la stabilité monétaire, elle a ainsi permis de restaurer la compétitivité de notre appareil productif et permet aujourd'hui à nos entreprises de bénéficier pleinement de l'amorce de reprise qui se dessine en Europe occidentale, comme en témoigne les premières données de l'année 1994.

## 2. Vers un excédent "structurel" ?

L'année en cours se caractérise en effet par une accélération marquée des échanges avec l'extérieur. Sur les six premiers mois de l'année, nos exportations et nos importations se sont gonflées de 8 %, ce qui correspond donc à une nette rupture par rapport à 1993. Or, dans le même temps, notre solde extérieur est resté très largement positif, confortant ainsi une position difficilement acquise.

En période de reprise une telle consolidation traduit avant tout l'excellente résistance de nos exportations, qui résulte désormais de deux phénomènes de fond.

### *a) Une réelle compétitivité monétaire*

Quel que soit le critère retenu, la compétitivité de l'économie française apparaît actuellement satisfaisante :

- après leur recul du premier semestre, les parts de marché françaises dans le monde ont sans doute progressé au second semestre et restent à des niveaux élevés ;

- les dévaluations de l'automne 1992 n'ont pas annulé et de loin l'avantage de compétitivité-prix acquis par la France vis-à-vis de ses partenaires depuis 1987, date du précédent réaménagement monétaire au sein du SME. Notre compétitivité-prix globale vis-à-vis des pays européens s'est améliorée de près de 5 % depuis cette date ;

- par rapport à l'Allemagne, l'avantage accumulé depuis 1987 en termes de compétitivité-coût est proche de 20 % dans un contexte de quasi-stabilité du taux de change bilatéral.

Ces gains de compétitivité ont été obtenus grâce à la désinflation française. Malgré le ralentissement de l'inflation actuellement en cours chez de nombreux partenaires, notamment en Allemagne grâce à la modération des accords salariaux de 1994, rappelle que les acquis dans ce domaine demeurent toujours à consolider et à défendre.

### *b) Une meilleure compétitivité structurelle*

Même si les analyses macroéconomiques conduisent à mettre l'accent sur les facteurs conjoncturels dans l'explication de l'amélioration de notre commerce extérieur, il est probable que celle-ci est aussi la conséquence de transformations structurelles dont les effets sont plus difficilement mesurables. Ainsi, la spécialisation géographique de notre commerce extérieur est devenue plus favorable qu'elle ne l'était au début des années quatre-vingts avec l'accroissement de la part des pays développés dans nos ventes, même si la part de marché de la France en Asie reste clairement insuffisante.

Cette réorientation de nos ventes n'a cependant pas empêché à notre solde hors OCDE de devenir excédentaire en 1992 et 1993, les exportations de biens d'équipement vers ces pays bénéficiant des signatures de grands contrats de 1989-1990.

De même, l'internationalisation croissante des entreprises françaises se traduit par une progression régulière de leur taux d'exportation, qui touche toutes les tailles d'entreprises : les industriels français exportent aujourd'hui en moyenne un quart de leur chiffre d'affaires contre seulement 20 % il y a dix ans.

Enfin, il faut noter que la période récente a vu une consolidation de certains points forts traditionnels de notre commerce extérieur. C'est le cas particulier de l'automobile, dont l'excédent a fortement progressé au cours des dernières années, et où les constructeurs nationaux ont réussi à accroître à la fois leurs parts de marché en Europe et en France, ou de l'aéronautique, qui est devenu notre premier excédent depuis 1991.

Dans ces secteurs notamment, l'amélioration des échanges reflète sans doute aussi une amélioration de l'offre sur le long terme.

Mais l'importance de nos excédents récents traduit aussi -et toujours- le manque de dynamisme de nos importations industrielles, signe d'une absence de reprise de l'investissement dans notre pays. Or, il est plus qu'urgent qu'un tel mouvement s'amorce pour assurer le renouvellement de notre appareil productif, et préserver sa compétitivité de moyen terme dans un environnement hautement concurrentiel.

## **II - DES OMBRES PERSISTANTES**

L'évolution récente de nos échanges extérieurs, et les succès rencontrés par la France dans quelques domaines ne doivent cependant pas conduire nos exportateurs -et les pouvoirs publics- à relâcher leurs efforts. En effet, notre pays demeure encore relativement absent des zones les plus prometteuses pour l'avenir, alors que le retard pris dans le processus de ratification des accords de Marrakech entretient une incertitude forte sur les perspectives de régulation des pratiques commerciales internationales.

### **A. UNE PRESENCE ENCORE INSUFFISANTE SUR DES ZONES D'AVENIR**

#### **1. Une situation contrastée pour les différents pays de l'Europe de l'Est**

Depuis les changements intervenus à l'Est, nos exportations vers cette zone ont, certes, crû en moyenne de 5 % par an, mais leur niveau global reste modeste.

En 1993, elles représentaient 219 milliards de francs, soit 2,5 % de l'ensemble de nos ventes à l'étranger.

Dans ce contexte, un fait mérite toutefois d'être relevé : l'évolution de nos échanges avec cette région s'appuie désormais essentiellement sur le commerce courant et les grands contrats ne représentent plus qu'un cinquième de nos exportations locales.

Cette approche globale recouvre toutefois des situations très différentes entre les pays d'Europe centrale et occidentale

(PECO) et les Etats issus de l'ex-URSS, au premier rang desquels figure la Russie.

*a) Les pays d'Europe centrale et orientale*

Dans l'ensemble, nos échanges avec cette zone ont connu une bonne progression et dégagent, depuis 1991, un excédent non négligeable.

Cette situation tient essentiellement à l'augmentation de nos exportations (+ 50 % en cinq ans), et notamment de nos ventes de biens industriels qui représentent désormais plus de 85 % des flux annuels.

Pour l'essentiel, ces échanges s'effectuent d'ailleurs avec cinq pays : la Pologne, la Slovénie, la République Tchèque, la Roumanie et la Hongrie.

Mais cette approche ne doit pas faire oublier que le flux global reste encore très modéré -32 milliards de francs en 1993- et que notre part de marché local s'établit modestement à 3,9 %.

De fait, la France est largement distancée par l'Allemagne (22,7 % du marché), mais aussi par l'Autriche (7,8 %) et l'Italie (6,4 %), et occupe une place comparable à celle des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Alors que nombre de pays d'Europe centrale et orientale sont engagés dans des politiques économiques qui commencent à porter leurs fruits, il est impératif que les entreprises françaises puissent réaffirmer leur présence et participer pleinement au rééquipement industriel de ces Etats avec lesquels nous entretenons par ailleurs des liens culturels relativement forts.

*b) La Russie*

Notre situation d'ensemble à l'égard de la Russie est encore moins favorable. Nos exportations ne s'élèvent qu'à 8,3 milliards de francs, soit un chiffre inférieur de près de moitié à celui de nos importations.

En données globales, notre commerce avec ce pays a d'ailleurs diminué d'environ 6 % de 1992 à 1993, cette contraction résultant d'une baisse simultanée de nos importations (- 4 %) et de nos exportations (- 8 %).

La France est le sixième partenaire de la Russie et son cinquième fournisseur, derrière l'Allemagne, la Chine, le Japon et les Etats-Unis. Selon le Comité d'Etat des statistiques, elle recule légèrement dans le commerce extérieur russe (- 3 %). L'Allemagne et le Japon progressent respectivement de 12 et 6 %, tandis que les Etats-Unis et surtout l'Italie, chutent fortement (respectivement - 40 % et - 66 %).

Certes, la situation économique et monétaire actuelle de la Russie doit inciter à la plus grande prudence, notamment dans la conclusion de grands contrats. Toutefois, il est certain que les potentialités de la Russie sont énormes, et il conviendrait donc d'éviter une marginalisation de la France sur marché, situation qui ne pourrait être que préjudiciable à terme.

## **2. Une implantation insuffisante dans les pays d'Asie du Sud-Est**

Regroupant 330 millions d'habitants, les pays de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) (1) ont connu, au cours des années 80 une décennie prodigieuse : en moyenne, le taux de croissance annuel de leur économie a atteint 6 %, et sur l'ensemble de la période, le produit intérieur brut de la zone a été multiplié par deux, alors que la population n'augmentait que de 30 %.

Or, dans l'ensemble, notre pays a peu profité de cette expansion. Nos exportations ont certes progressé de 70 % en cinq ans, mais ne représentent que 23 milliards de francs en 1993, soit 2 % de l'ensemble de nos ventes. De fait, notre part de marché est restée stable à 2 %, alors qu'elle est trois fois supérieure au niveau mondial.

Quatre principaux facteurs expliquent ces modestes performances :

- les entreprises françaises sont arrivées sur ces marchés bien après leur concurrentes japonaises ou américaines, mais également après les anglais et les allemands dont la présence est ancienne,

- l'offre française, relativement forte dans les biens d'infrastructure, reste moins compétitive dans les biens destinés à l'industrie lourde,

*1. Indonésie, Malaisie, Thaïlande, Philippines, Brunei et Singapour.*

- la régionalisation croissante des échanges en Asie, qui se traduit par l'émergence de nouveaux compétiteurs,

- une insuffisante implantation locale, qu'illustre la faiblesse de nos investissements directs sur cette zone (0,5 % du total). Or, la stratégie de partenariat correspond à une attitude particulièrement forte de ces pays.

Certes, les deux années qui viennent de s'écouler ont été marquées par quelques succès importants : contrats de cinq méthaniers avec la Malaisie (1991), lanceur Ariane (Indonésie-Malaisie), projets de télécommunications en Thaïlande (1993), équipements pétrochimiques ou de transmission électrique, ainsi que le câble sous-marin Singapour-Marseille..

Toutefois ces succès sont avant tout le fait de quelques grandes entreprises, et prennent essentiellement la forme de grands contrats. En revanche, le flux de commerce courant, alimenté des entreprises moyennes, reste faible, alors même que l'augmentation continue du niveau de vie des pays concernés augmente naturellement leur demande en biens de consommation courante, notamment dans des secteurs où nous sommes en principe bien représentés, comme ceux de la santé, des produits agroalimentaires ou des produits de luxe.

Les perspectives qu'offrent encore ces pays doivent impérativement nous conduire à renforcer notre présence, et trouver ainsi, par le haut, le moyen d'équilibrer nos importations en provenance de l'ensemble de l'Asie. Si cette zone a été la cible privilégiée des grands groupes français depuis quelques années, un effort important doit maintenant être effectué par l'ensemble des acteurs économiques pour rehausser la présence de notre pays au niveau de celle de ses principaux concurrents.

## **B. UN RETARD REGRETTABLE DANS LE PROCESSUS DE RATIFICATION DES ACCORDS DE MARRAKECH**

Après quatre ans de négociations, et de nombreux rebondissements, les 118 états participant au "General Agreement for Tariffs and Trade" (GATT) sont parvenus le 15 décembre dernier, à un accord global, même si certains points importants restent en suspens.

Conclu solennellement à Marrakech le 15 avril 1994, l'Acte final de ce cycle de négociation doit désormais être ratifié par les Etats concernés. Or, pour des raisons intérieures, cette procédure a été retardée aux Etats-Unis, et plusieurs pays, dont la France, ont fait connaitre qu'ils ne procéderaient à la ratification qu'une fois connue la décision américaine. Aussi, l'ensemble du processus est-il aujourd'hui bloqué alors que les grandes lignes de l'Accord devraient en principe entrer en vigueur le 1er janvier 1995.

### **1. Un accord équilibré**

La conclusion du cycle de négociation a permis de renforcer le système multilatéral, et d'enregistrer des progrès significatifs en matière d'ouverture des marchés.

#### *a) Un élément fondamental : la création de l'organisation mondiale du commerce*

La réforme la plus importante est sans nul doute la création de l'organisation mondiale du commerce (OMC), structure de nature quasi juridictionnelle destinée à édicter les règles en matière de pratique commerciale, mais également à assurer le règlement des différends commerciaux en recourant, si nécessaire, aux mesures de rétorsion.

De fait, l'OMC est destinée à devenir le régulateur des pratiques commerciales, garant d'une application équilibrée des règles et des engagements de libéralisation par tous les participants. Le commerce mondial se voit aussi doté d'un cadre juridique stable, et unifié, qui en principe, a vocation à intégrer des domaines de compétence qui n'avaient pas été couverts par les accords précédents, tels la propriété industrielle et les services.

#### *b) Des concessions mutuelles en matière d'accès aux marchés*

Dans l'ensemble, les réductions moyennes de droit de douanes acceptées par les pays développés s'avèrent substantielles. Ainsi, ces droits sont en principe diminués de 38 % pour la Communauté, de 37 % pour les Etats-Unis (47 % vis-à-vis de la Communauté) et de 50 % pour le Japon. La réduction moyenne de 33 % dans les autres secteurs a, en outre, été respectée.

Toutefois, dans cet ensemble, les secteurs les plus sensibles notamment pour la Communauté, ont pu être préservés. C'est en particulier le cas pour le bois, les papiers et les jouets, domaines où la réduction des droits est étalée sur dix ans. De même, l'automobile, l'électronique grand public et l'aluminium ont été maintenus en exception, tandis que les droits en matière de textile ont été réduits de 16 % seulement.

En fait, ce dernier secteur sera sans doute le plus pénalisé par la mise en oeuvre de ces mesures. Le principe d'un démantèlement progressif de l'accord multifibre a, en effet, été admis, mais son impact ne se fera sentir qu'au bout de sept ans. Parallèlement, ce secteur devrait bénéficier des nouvelles règles adoptées en matière de lutte contre les contrefaçons et contre les subventions.

## **2. Des problèmes en suspens**

Si l'accord de Marrakech a permis de définir un cadre et des règles générales communes, plusieurs questions importantes restent en suspens et appellent de nouvelles négociations. Pour l'essentiel, quatre secteurs sont concernés : l'aéronautique, les services financiers, les transports maritimes et les télécommunications de base.

- S'agissant du secteur aéronautique, la Communauté et les Etats-Unis ont, certes, conclu, en juillet 1992, un accord reconductible chaque année et, en principe, destiné à mettre fin aux contentieux qui opposaient les deux partenaires au sujet des avions gros porteurs.

En substance, cet accord autorise les avances remboursables, sous réserve qu'elles n'excèdent pas 33 % du coût de développement, et introduit des disciplines pour les soutiens indirects.

En principe, ces règles devraient être transposées dans le cadre du GATT, et étendues à l'ensemble de l'aéronautique civile. Toutefois, un consensus global n'a pu être dégagé avant le 15 décembre 1993 et les négociations se poursuivent.

Dans l'attente d'un résultat, le code des subventions a d'ores et déjà été aménagé sur deux points importants pour tenir compte des spécificités de ce secteur :

- d'une part, le seuil de 5 % de subventionnement ne s'applique pas à l'aéronautique,

- d'autre part, en cas d'échec d'un programme, le non remboursement d'une avance n'est pas assimilé à une annulation de dette.

• Sur les services financiers, les négociations devraient reprendre à partir de l'entrée en vigueur de l'OMC et aboutir six mois plus tard. Entretemps, de nombreux pays concernés, (Etats-Unis, Japon, Corée, Philippines) ont annoncé la mise en oeuvre d'importantes réformes dans leur législation financière.

• En ce qui concerne les transports maritimes, un groupe de travail spécifique a été constitué en vue de surmonter les divergences qui subsistent entre la Communauté et les États-Unis, et de formuler des propositions communes afin de libéraliser l'accès aux lignes de trafic, mais également aux infrastructures portuaires. De fait, le groupe de travail est tenu de rendre ses conclusions avant juin 1996.

• Enfin, dans le domaine des télécommunications, les débats ont, jusqu'à présent, été dominés par la volonté américaine d'imposer une libéralisation rapide du secteur, et notamment une suppression du monopole du service téléphonique à longue distance. Or, de nombreux pays en voie de développement se sont vivement opposés à cette démarche.

Dans ce contexte, l'approche préconisée par la Communauté, à savoir une libéralisation progressive et organisée, constitue un compromis et une négociation sectorielle doit s'engager d'ici au 30 avril 1996 afin de déterminer les modalités de ce processus.

Il est évident que ces différents sujets concernent de façon très directe notre pays, qui reste le deuxième exportateur mondial de services, figure parmi les promoteurs d'Airbus, et demeure fortement implanté sur le créneau des grands contrats d'infrastructure. Aussi, sera-t-il nécessaire de surveiller avec la plus extrême attention l'évolution de ces différentes négociations sectorielles.

### **3. Un retard important dans le processus de ratification**

**En dépit de l'importance des dossiers laissés en suspens, l'accord de Marrakech constitue déjà une avancée très significative.**

**Aussi, à l'occasion du Sommet de Naples, le 11 juillet dernier, les pays du G7 se sont-ils engagés formellement à créer l'OMC pour le 1er janvier 1995, en avance de six mois sur la date butoir fixée dans l'accord.**

**Or, si au début du mois d'octobre, 27 pays avaient déjà ratifié l'accord, et 50 autres avaient fourni des assurances, force est de constater que certains des principaux protagonistes parmi lesquels figurent les Etats-Unis et la France, n'ont pas encore franchi cette étape. En particulier, le vote américain, initialement prévu pour le 5 octobre, a en fait été reporté au 29 novembre.**

**Ce report traduit les difficultés rencontrées par l'administration du président Bill Clinton devant le Congrès. Or, la France a décidé d'attendre le vote de son partenaire d'outre-Atlantique avant d'engager elle-même la procédure au plan intérieur.**

**La ratification de l'accord entraînera quelques changements dans l'économie américaine, en ouvrant plus largement certains secteurs à la concurrence, et surtout, en atténuant très fortement toute possibilité de recours à des mesures de défense ou de rétorsion unilatérales.**

**Votre rapporteur souhaite toutefois vivement qu'au-delà des aléas politiques intérieurs, nos partenaires américains admettent qu'un compromis suppose des concessions de la part de tous. C'est le prix à payer pour éviter que le commerce mondial se développe de façon anarchique sur la base de pratiques non concurrentielles et de rapports de force géopolitiques. L'ère des échanges limités aux seuls cercles des pays industriels est bel et bien révolue, il y a désormais en concurrence 118 pays ayant des contraintes économiques et sociales très diverses. Il est impossible de ne pas en tenir compte.**

## CHAPITRE II

### UN BUDGET DE CONTINUITE ET DE RIGUEUR

L'analyse des crédits destinés à financer l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur présente une double originalité :

- d'une part, les contours exacts de l'ensemble des dispositifs qui concourent à la promotion de nos exportations restent relativement fluctuants, et peuvent donc évoluer au gré des circonstances. Une telle absence de lisibilité tient au fait que les dotations en cause ne sont pas regroupées dans un fascicule distinct, ou inscrites au titre du ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, mais qu'elles demeurent dispersées entre différentes lignes des trois bleus budgétaires du ministère des finances.

- d'autre part, il s'agit à l'évidence d'un domaine dans lequel les résultats obtenus sont largement indépendants des moyens budgétaires qui lui sont consacrés. Pour s'en convaincre, il suffit de constater que les crédits du commerce extérieur stagnent -ou régressent- depuis 1991. Or, dans le même temps, notre déficit extérieur a totalement disparu et fait désormais place à un excédent significatif. Il n'y a bien évidemment pas de lien de cause à effet entre ces deux évolutions, mais elles mettent en évidence une certaine indépendance entre les deux données.

Sous réserve de ces observations liminaires, les crédits du commerce extérieur se structurent traditionnellement autour de deux grands blocs : les dotations du réseau public d'appui aux entreprises exportatrices et celles retraçant le coût des procédures d'aide à l'exportation.

#### I - UN BUDGET STRICT POUR LE RESEAU D'APPUI AUX EXPORTATEURS

Depuis plusieurs années, le réseau public d'appui aux exportateurs est engagé dans un plan de modernisation et de rationalisation qui pèse sur l'évolution de ses dotations. Le budget

pour 1995 s'inscrit dans le cadre de cette démarche, et les moyens affectés aux "Services de l'expansion économique à l'étranger" enregistrent donc une progression extrêmement modeste de 0,4 % pour s'établir à 1.279 millions de francs.

Le tableau suivant résume l'évolution des principales dotations.

*(en millions de francs et %)*

	1994	1995	Variation en %
<b>Titre III - Moyens des services</b>	<b>924,4</b>	<b>926,6</b>	<b>+ 0,2</b>
. <i>Crédits de personnel</i>	637,1	645,3	+ 1,3
. <i>Moyens de fonctionnement courant</i>	256,7	251,4	- 2,1
. <i>Dépenses informatiques</i>	30,5	29,8	- 2,3
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>	<b>327,2</b>	<b>332,2</b>	<b>+ 1,5</b>
. <i>Subvention pour l'expansion économique</i>	220,5	232,1	+ 5,2
. <i>Coopération technique</i>	83,2	77,1	- 7,3
. <i>Fonds ingénierie</i>	23,5	23,0	- 2,1
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>1.251,6</b>	<b>1.258,9</b>	<b>+ 0,6</b>
<b>Titre V - Investissement de l'Etat</b>	<b>22,5</b>	<b>20,4</b>	<b>- 9,3</b>
<i>Autorisations de programme</i>	22,5	22,0	- 2,2
<b>Total</b>	<b>1.274,1</b>	<b>1.279,3</b>	<b>+ 0,4</b>

## A. LE RÉSEAU DES POSTES D'EXPANSION ÉCONOMIQUE POURSUIT SON EFFORT D'ADAPTATION

### 1. Un programme initié dès 1991

En 1991, la DREE s'est engagée dans un programme triennal de réduction de 10 % de ses effectifs budgétaires, qui s'est traduit par la suppression de 105 emplois d'agents contractuels à l'étranger, de 100 postes de coopérants du service national et de 15 postes dans les Directions régionales du commerce extérieur. Cet

effort a été compensé par un accroissement corrélatif des moyens de fonctionnement de la DREE en vue d'améliorer la qualité du service rendu.

Cette approche avait ainsi pour but de répondre aux critiques adressées à la DREE, administration dont la lourdeur avait maintes fois été soulignée, et dont l'efficacité pouvait à l'évidence être améliorée.

De fait, les résultats obtenus à ce jour semblent satisfaisants :

- sur la période 1989-1994, 19 nouveaux postes ont été ouverts sur des zones prioritaires (Asie, Europe de l'Est notamment). Parallèlement 34 structures ont été fermées, leur activité étant reprise par d'autres postes préexistants dont la compétence géographique a ainsi été élargie.

Ce mouvement s'est accompagné de la mise en oeuvre d'une politique volontariste d'acquisition immobilière, la DREE souhaitant par ce biais maîtriser l'évolution de la charge des loyers qui absorbe près de 45 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant du service ;

- les moyens budgétaires consacrés à l'informatique ont été multipliés par deux en 1991 et 1992, afin d'assurer l'informatisation des postes et le développement d'un schéma commun avec le Centre français du commerce extérieur (CFCE).

Ce programme se concrétise notamment par l'organisation de réseaux locaux, et surtout la mise en place d'un système de messagerie qui permet d'assurer une meilleure circulation de l'information et des données entre les différents partenaires ;

- enfin, un important programme de formation des agents a été développé. Il se traduit en particulier par l'organisation de stages de connaissance de l'offre française en liaison avec les organisations professionnelles. Mais il prend également la forme d'un renforcement de la mobilité professionnelle des agents, et a permis de mettre en place des expériences relativement innovantes, tels des échanges entre des agents de la DREE et des cadres de grandes entreprises exportatrices.

## **2. Des dotations globalement reconduites en francs courant**

Pour 1995, les crédits directement destinés à la DREE (titre III et titre V) représenteront 947 millions de francs, ce qui correspond à une simple reconduction en francs courants de l'enveloppe de 1994.

Dans cet ensemble, les dépenses de personnel -soit 645,6 millions de francs- augmentent de 1,3 %, tandis que le total des dépenses de fonctionnement et d'informatiques baisse de 2,1 % pour revenir à 231 millions de francs.

Ces évolutions modestes masquent cependant des ajustements non négligeables.

Ainsi :

- la DREE participe à hauteur de 33 millions de francs à la politique de révision des services votés, ce qui se concrétise notamment par la suppression de 20 emplois (8,1 millions).

- ces économies permettent de dégager en mesures nouvelles 10,2 millions de francs au titre des dépenses informatiques et 19,8 millions de francs en faveur des moyens de fonctionnement courant. Ces deux ajustements doivent permettre, d'une part, de poursuivre la réalisation du schéma informatique et, d'autre part, de prolonger le mouvement de réorientation géographique des postes implantés à l'étranger.

L'enveloppe consacrée aux moyens de fonctionnement assure en outre la poursuite des actions de formation soutenues par la DREE. Il en est ainsi notamment du programme de formation initial, qui s'accompagne d'une insertion linguistique et d'un stage en entreprise. De même, le programme de formation au commerce extérieur (FACE) développé en liaison avec les régions pourra être reconduit sur les mêmes bases l'an prochain.

Dans l'ensemble, la politique budgétaire conduite à l'égard de la DREE s'inscrit donc dans une stricte continuité : elle allie une réelle rigueur dans la gestion des ressources humaines et financières et la mise en oeuvre d'une action volontariste de modernisation.

## **B. LES ORGANISMES DE PROMOTION DU COMMERCE EXTERIEUR CONNAISSENT DES SITUATIONS PLUS CONTRASTEES**

Dans l'ensemble, les crédits d'intervention prévus pour 1995 s'élèvent à 332,2 millions de francs, ce qui correspond à une progression de 1,5 % par rapport au budget voté pour l'année en cours. Cette approche globale recouvre toutefois deux situations bien distinctes, mais conduit également à s'interroger sur la perspective d'un rapprochement entre des structures publiques ayant des missions comparables.

### **1. Deux structures relativement épargnées**

Dans le contexte général de rigueur, le Centre français du commerce extérieur (CFCE) et le Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) bénéficient d'un traitement particulier, et voient leurs dotations progresser.

#### *a) Une mise à niveau de la subvention du Centre français du commerce extérieur*

Pour 1995, la subvention prévue en faveur du CFCE s'élève à 162 millions de francs, marquant ainsi une progression de 3,2 % par rapport à l'année en cours. Cette évolution recouvre toutefois deux ajustements : d'une part, une économie de 7,4 millions de francs au titre de la révision des services votés, et d'autre part, une mesure nouvelle de 12,7 millions de francs justifiée par l'actualisation des dépenses de personnel et par le souci de conforter les moyens de fonctionnement courant de l'organisme.

Pivot du système d'information sur les marchés extérieurs, le CFCE a pour mission de centraliser les données recueillies par les postes d'expansion économique (PEE) et de mettre à la disposition des entreprises un vaste éventail des prestations, dont certaines donnent d'ailleurs lieu à facturation.

De fait, le programme d'intervention du CFCE concerne essentiellement les pays de l'OCDE, zone qui répond plus particulièrement aux préoccupations et aux capacités des petites et

moyennes entreprises exportatrices. Aussi, l'essentiel de l'effort se concentre-t-il sur deux pôles :

- les pays de l'Union européenne, qui absorbent plus de 30 % des dépenses opérationnelles de l'établissement ;

- le Japon et les Etats-Unis, auxquels le CFCE consacre près de 10 % de ces mêmes dépenses.

Hors OCDE, les pays d'Europe centrale et orientale constituent, depuis 1990, une véritable priorité, alors que les actions en faveur de l'Asie ont connu un développement plus récent, mais soutenu.

Pour 1995, l'activité de l'établissement devrait se poursuivre sur ces bases, tout en intégrant les contraintes acceptées dans le cadre du contrat d'objectifs conclu avec la DREE et qui implique un nouveau recentrage du CFCE sur ces missions d'information.

*b) Un effort particulier en faveur du Comité français des manifestations économiques*

Association loi 1901 placée sous la tutelle de la DREE, le Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) aide les entreprises françaises à se faire connaître à l'étranger et à promouvoir leurs produits en organisant notamment leur participation collective à des salons ou des foires.

Pour 1995, le projet de budget prévoit de verser au CFME une subvention de 69,3 millions de francs, en progression de 10 % par rapport à l'année en cours. Sur cette enveloppe, 10 millions de francs sont plus particulièrement destinés à soutenir un programme d'actions en faveur de la filière textile. La définition exacte du contenu de ce programme n'est toutefois pas encore arrêtée, et s'effectuera en étroite concertation avec les professionnels du secteur.

Au-delà de cet événement particulier, le programme du CFME devrait privilégier deux zones :

- l'Asie, avec un nombre important de manifestations prévues en Chine, au Japon et à Hong-Kong ;

- le Proche et le Moyen-Orient, et notamment les Emirats Arabes Unis.

Parallèlement, l'organisation d'une grande exposition française au Mexique conduit à renouveler les moyens consacrés à l'Amérique du Nord et à l'Amérique du Sud, tandis que l'enveloppe réservée à l'Europe baisse de façon sensible.

## **2. Une rigueur accrue pour l'Agence pour la Coopération technique, industrielle et économique**

Pour 1995, les crédits destinés à l'ACTIM chutent de 7,3 % pour revenir à 75,3 millions de francs. Depuis 1991, la subvention publique versée à cet organisme aura donc baissée globalement de 23 %.

Pour maintenir ses actions, l'ACTIM sera donc contrainte de mobiliser son fonds de réserve, mais devra également faire preuve d'une sélectivité accrue dans le choix de ses projets.

Sous l'angle géographique, le programme de l'Agence devrait là encore se concentrer sur trois zones :

- l'Asie (40 % des opérations),
- l'Amérique Latine (15,7 %),
- les pays d'Europe Centrale et Orientale (14,7 %).

Dans le même temps, le réseau international des bureaux de presse de l'ACTIM, qui comporte douze implantations, est recentré sur l'Union Européenne, l'ALENA et l'Asie.

## **3. Vers une meilleure coordination des différents intervenants ?**

Forc est de constater que le réseau français d'appui aux exportateurs se caractérise par la diversité de ses intervenants. En effet, aux côtés des structures publiques ou parapubliques dont les champs de compétence se recoupent quelque peu, coexistent également de nombreux intervenants privés parmi lesquels figurent les Chambres de commerce et d'industrie, les Chambres d'agriculture, les organisations professionnelles tel le CNPF et le CGPME, et l'Union des Chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger.

Si une telle diversité est sans doute source de richesse, il est à craindre qu'elle alimente également de nombreux doubles emplois, limitant ainsi les possibilités d'amélioration de l'efficacité d'ensemble du dispositif.

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont cherché d'ailleurs à introduire une plus grande cohérence dans l'action des différents intervenants, afin de développer des synergies.

• Ce souci s'est concrétisé, dès 1989, avec la signature d'une Charte nationale de l'exportation, associant dix-neuf participants institutionnels.

Expérimentée dans sept pays européens, elle a donné naissance aux réseaux français de liaison pour l'exportation (REFLEX) qui permettent ainsi de répartir les rôles entre les divers opérateurs tout en assurant aux PME concernées un service de qualité professionnelle.

• Le succès rencontré à cette occasion a donc conduit le gouvernement, en juillet dernier, à élaborer une nouvelle charte du développement international des entreprises.

Ce nouveau dispositif est censé marquer un changement de contenu et d'échelle. Il se veut plus global, et met en place une instance de délibération et de réflexion sur les questions internationales : le comité de développement international des entreprises.

De nouveaux partenaires entrent également dans le dispositif avec l'Association nationale des élus régionaux. Les régions ont multiplié ces dernières années leurs interventions en matière d'actions internationales. Leur poids financier, leur rôle croissant interdisent de les ignorer. Le nouveau schéma vise donc à favoriser la cohérence et la complémentarité entre leurs actions et celles des autres partenaires à l'international.

• La multiplication de ces initiatives conduit toutefois à s'interroger sur l'opportunité de laisser coexister, au sein du dispositif public, des structures distinctes ayant des missions comparables.

Un exemple de rationalisation donné par l'Etat ne pourrait qu'avoir un effet favorable sur les autres intervenants, et éviterait sans doute des arbitrages budgétaires annuels douloureux qui conduisent, comme en 1995, à solliciter une structure pour renforcer les actions conduites par d'autres.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que le précédent ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, avait engagé une réflexion sur ce point, en confiant à Mme de Gastine une mission d'évaluation sur le dispositif français d'exportation.

Or, les recommandations formulées à cette occasion privilégient notamment deux axes :

- d'une part, aider les PME qui souhaitent prospecter, en renforçant les structures de proximité, et en amorçant une déconcentration du CFCE,

- d'autre part, réformer les structures publiques, en rattachant les postes d'expansion économique à l'étranger au CFCE, ou en rapprochant ce dernier organisme du CFME et de l'ACTIM.

Lors de son audition devant votre commission des finances, le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications, et du commerce extérieur n'avait pas exclu de mettre en oeuvre ces réformes dans un avenir proche. Il serait donc intéressant qu'il puisse, en séance publique, faire le point sur l'état d'avancement de sa réflexion en ce domaine.

## **II - UN NET INFLECHISSEMENT DU COUT DES SYSTEMES D'AIDE A L'EXPORTATION**

Conformément à une habitude regrettable, les dotations représentatives du coût des diverses procédures d'aide à l'exportation reste dispersées entre les chapitres -ou même les articles- de deux fascicules budgétaires : les charges communes et les comptes spéciaux du Trésor.

Comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de le souligner, le contour exact de ces dispositifs est d'ailleurs relativement arbitraire. Ainsi, une partie des prêts consentis au pays du "champ" par la Caisse française de développement concourent très directement au soutien de nos exportations, mais sont traditionnellement examinés au titre des crédits de la coopération et non avec les dotations du commerce extérieur.

De même, le compte spécial du Trésor n° 903-17 "Consolidation de dettes envers la France" se trouve lui aussi à la lisière de l'action en faveur du commerce extérieur et de l'aide publique au développement.

Or, l'importance de la charge qu'il suscite depuis plusieurs années (8,75 milliards de francs pour 1995) est de nature à modifier sensiblement le jugement que l'on peut porter.

Toute présentation suppose alors des choix, qui peuvent expliquer les différences entre les données produites par différents intervenants. La sélection opérée par votre rapporteur le conduit à évaluer la charge totale de ces dispositifs à 11,7 milliards de francs pour 1995, soit un montant inférieur de 10 % à celui retenu pour 1994.

Sous cette réserve, les divers mécanismes d'aide ou de soutien aux exportations peuvent être regroupés en deux blocs d'inégale importance.

#### **A. UN EFFORT LIMITE EN FAVEUR DU COMMERCE COURANT**

Trois dispositifs s'adressent très directement aux entreprises de taille moyenne. La charge qu'ils suscitent en 1995 s'établit à 360 millions de francs, en repli de 100 millions de francs par rapport à la loi de finances pour 1994.

##### **1. Un rétablissement des comptes de l'assurance prospection**

S'adressant exclusivement aux PME, l'assurance prospection aide l'exportateur à assumer ses dépenses de prospection sur les marchés étrangers. Cette procédure est complétée par l'assurance prospection simplifiée, plus particulièrement destinée aux entreprises débutant à l'exportation.

Géré par la Coface pour le compte de l'Etat, ce dispositif fonctionne donc selon les principes de l'assurance. L'entreprise est indemnisée pour une fraction des dépenses qu'elle engage, mais doit rembourser tout ou partie de ces sommes en cas de succès de sa démarche. L'Etat se contente donc d'équilibrer financièrement le dispositif.

Pour 1995, la dotation prévue à ce titre représente 325 millions de francs, en retrait de 75 millions de francs, soit 18,7 % par rapport au coût prévisionnel de l'année en cours.

**Ce rétablissement traduit un double mouvement :**

- d'une part une stabilisation globale du nombre de dossiers nouveaux, ce qui limite le montant des indemnités à payer ;

- d'autre part, l'importance des remboursements effectués à raison des dossiers garantis au cours des années passées.

L'efficacité globale du dispositif est d'ailleurs incontestable, et peut se résumer en une donnée. Compte tenu des remboursements effectués en cas de succès, le rapport entre le coût budgétaire de la procédure et les exportations qu'elle génère est de un à 40.

## **2. Une baisse inquiétante des crédits du CODEX**

Géré par le Comité de développement extérieur (CODEX) cette procédure permet d'aider au renforcement des fonds propres des PME qui souhaitent s'internationaliser.

Elle a d'ailleurs fait l'objet, en 1993, d'une réorientation géographique, qui se traduit par l'exclusion des programmes d'implantation situés dans l'Union Européenne. De fait, cette procédure apparaît aujourd'hui comme la seule mesure d'aide aux PME qui souhaitent s'implanter en-dehors de la Communauté, et notamment en Asie ou en Amérique latine.

Son bilan est d'ailleurs largement positif. Le ministère estime qu'un franc d'intervention publique entraîne 7 francs d'investissement et 18 francs d'exportations dans les cinq années qui suivent l'attribution de l'aide de l'Etat. L'effet de levier est donc très important.

Or, malgré l'efficacité de cette procédure, le projet de budget pour 1995 propose de réduire de façon considérable les crédits qui lui sont affectés. Les autorisations de programme reviennent en effet à 15 millions de francs (- 81 %) tandis que les crédits de paiement se contractent de 73 % pour s'établir à 10 millions de francs.

Le ministère justifie cette évolution par l'existence de reports importants, qui devraient permettre de maintenir, en gestion, le volume des interventions du CODEX.

Il est toutefois dommage que le gouvernement donne un tel signe aux PME, qui par ailleurs sont vivement incitées à

**s'implanter sur les zones les plus dynamiques d'Asie, et à consolider leurs positions en Amérique centrale.**

### **3. Une consolidation du volet "commerce extérieur" des contrats de plan Etat-régions**

Dans le cadre du Xe Plan (1989-1993) 21 régions métropolitaines avaient signé avec l'Etat un contrat de plan particulier "commerce extérieur". En région Ile-de-France, où une telle solution n'avait pu être retenue, l'Etat avait mis en place un Fonds régional d'adaptation aux marchés extérieurs (FRAME), dont les modalités d'intervention s'apparentaient à celles mises en oeuvre dans les autres régions. Les moyens consacrés au financement de ce volet export s'élevaient à 300 millions de francs, financés à parité par l'Etat et les régions. Fin 1993, à l'achèvement du plan, plus de 90 % de ce montant a été engagé.

**Dans le cadre du XIe Plan (1994-1998) qui vient d'être mis en place, l'ensemble des régions métropolitaines bénéficie désormais d'un volet commerce extérieur.**

Le succès croissant obtenu par les aides au commerce extérieur au cours du Xe Plan a conduit à l'augmentation significative des crédits qui atteindront 250 millions de francs pour la part de l'Etat pour l'ensemble de la période, soit environ 50 millions de francs par an. Les montants engagés par les régions seront légèrement supérieurs.

Le projet de budget pour 1995 respecte à peu près cet engagement. Il dégage 44 millions de francs en autorisations de programme, mais surtout propose de majorer de 13,6 % les crédits de paiement correspondants afin de les porter à 25 millions de francs.

### **B. UNE ATTENUATION SENSIBLE DU COUT DES GRANDS CONTRATS**

Les moyens budgétaires qu'appelle ce type d'intervention reviennent à 9,4 milliards de francs, soit un montant inférieur de 600 millions de francs à celui retenu pour l'année en cours. Une telle évolution n'a cependant qu'une signification limitée. En effet, certains dispositifs importants sont dotés de crédits évaluatifs, leur

coût réel dépendant de facteurs monétaires ou politiques difficilement prévisibles.

### **1. Une contraction de la charge des procédures "actives"**

Les trois dispositifs peuvent entrer dans cette catégorie. Or, pour des motifs différents, leur charge tend à se réduire.

#### *a) Un allègement attendu du coût des mécanismes gérés par la BFCE*

Regroupant un ensemble complexe de procédures, les mécanismes d'aide à l'exportation gérés par la Banque française du commerce extérieur (BFCE) pour le compte de l'Etat se structurent, depuis quelques années, autour de trois compartiments distincts :

- **Le mécanisme de stabilisation d'intérêts** repose sur des principes strictement encadrés par l'accord consensus. A ce titre, l'Etat couvre donc la différence entre le taux du crédit accordé au client étranger, et le taux du marché. Le coût de ce mécanisme est donc conditionné par l'évolution de l'encours et celle des taux d'intérêt.

Or, depuis 1989, ce coût tend à se stabiliser en raison de la baisse des taux d'intérêt, mais aussi d'un renforcement des conditions d'accès de ce régime d'aide.

- **Le mécanisme de bonification sur accord de consolidation** fonctionne selon des règles comparables, mais retrace la charge financière liée aux prêts de refinancement accordés à des pays n'ayant pas pu faire face à certains de leurs engagements. Largement utilisée au début des années 1980, cette procédure est désormais réservée aux pays les plus solvables et le prêt de refinancement fait maintenant l'objet d'une garantie Coface.

Du fait de ce changement, l'encours de prêt de refinancement géré par la BFCE tend désormais à diminuer, mais représente encore 31 milliards de francs, dont 7 milliards de francs au titre du Brésil, et 3 milliards de francs pour le Nigéria.

- **La prise en charge des impayés, en capital ou intérêts constatés sur ces mêmes accords de refinancement.**

Le respect des accords de refinancement est toutefois très inégal selon les pays débiteurs, à l'instar du respect des accords de rééchelonnements. Parmi les principaux encours, le Brésil, le Maroc et le Mexique honorent parfaitement leurs échéances. A l'inverse, le Gabon et, surtout, le Nigéria, ne respectent pas les accords. Enfin, les paiements dus par les Etats successeurs de l'ex-Yougoslavie n'ont pas été effectués depuis 1991.

Aussi, cette ligne budgétaire est-elle souvent "apurée" grâce à la prise en charge des impayés par le compte spécial n° 903-17.

Pour 1995, le projet de budget évalue le coût de ces dispositifs à 2 milliards de francs, soit un chiffre inférieur de 650 millions de francs aux évaluations initiales de l'année en cours. Toutefois, il est évident que le respect de cet objectif dépendra pour partie de la fiabilité des hypothèses retenues en terme d'évolution des taux d'intérêt.

#### *b) Une moindre implication directe de l'Etat*

Pour soutenir les grands contrats, l'Etat dispose de deux moyens lui permettant de participer directement au financement des opérations projetées. Or, pour 1995, les crédits consacrés à ces deux leviers d'intervention reculent de façon sensible.

• L'enveloppe de prêts du Trésor revient à 4 milliards de francs, contre 4,4 milliards de francs en 1994.

D'une manière générale, la plupart de ces prêts reste concentrée sur un petit nombre de pays, parmi lesquels figurent l'Egypte, le Maroc et l'Indonésie. L'année 1993 a toutefois été marquée par la signature de protocoles importants avec l'Algérie et la Tunisie.

En revanche, il est intéressant de noter qu'aucun protocole n'a été signé au premier semestre 1994. Toutefois, la réactivation de nos relations avec la Chine devra avoir une influence certaine sur les engagements de la fin de cette année.

Les décaissements correspondant aux prêts précédemment accordés apparaissent dans le compte spécial du Trésor n° 903-07 "Prêt du Trésor à des Etats étrangers". Pour 1995, les versements à effectuer sont évalués à 5,2 milliards de francs. Parallèlement, la recette attendue des remboursements de prêts atteint 900 millions de francs, ce qui ramène à 4,3 milliards de francs la charge nette du compte spécial en 1995.

### • Les dons du Trésor se réduisent

Souvent associés à des prêts du Trésor, les dons sont largement utilisés pour financer des études préalables, et constituent d'ailleurs un élément de négociation tout à fait essentiel dans le domaine de plus en plus concurrentiel des grands contrats.

Après les efforts importants consentis au cours des années passées, les crédits inscrits à ce titre tendent toutefois à se réduire. Le projet de budget prévoit en effet de leur consacrer 730 millions de francs en autorisations de programme (- 3,9 %) et 743 millions de francs en crédits de paiement.

### 2. Une stabilisation escomptée du coût de l'assurance crédit

Représentant notre principal dispositif public d'aide à l'exportation, le régime d'assurance crédit géré par la Coface pour le compte de l'Etat suscite une charge difficilement évaluable a priori, car dépendant très largement de comportements de paiement liés à des facteurs tant politiques qu'économiques.

Après la période de fortes turbulences du milieu des années 1980, ce dispositif a certes retrouvé, au cours du passé récent, un coût plus acceptable pour les finances publiques. Mais la fragilité persistante de certains pays en voie de développement et les difficultés intérieures de pays tels que la Russie ou l'Algérie entretiennent en ce domaine des incertitudes permanentes.

#### Résultats de la COFACE

(milliards de francs)

Crédits budgétaires	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Loi de finances initiale	2	6	8	8	8	4	4
Exécution	10	12	9	5,8	4,9	6	

• Pour 1994, et sauf accident de fin d'année, la prévision initiale devrait être à peu près tenue. Certes, la Coface doit faire face au poids du rééchelonnement des créances algériennes (3 milliards), au coût du refinancement bilatéral conclu avec l'Iran et aux indemnités versées au titre de la dette de l'ex-URSS (2 milliards). Toutefois, les récupérations perçues sur des pays comme le Maroc

(1 milliard) et l'Egypte, ainsi que le bon comportement de la Russie devraient permettre de boucler l'exercice dans le cadre prévu, soit 4 milliards de charge nette.

• Mais les incertitudes sur l'année à venir restent extrêmement fortes. Lors de son audition par la commission des finances, le 16 novembre dernier, le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur indiquait que le coût attendu de la Coface pouvait se situer dans une fourchette allant de 2 à 10 milliards de francs.

Un tel écart illustre la sensibilité du régime d'assurance, qui pourrait être amené à assumer :

- un nouvel accord de rééchelonnement de la dette algérienne, pour un montant comparable à celui de l'année en cours,

- une défaillance partielle de l'Iraq,

- la persistance d'impayés significatifs au titre de la dette de l'ex-URSS, une dégradation du comportement de paiement de la Russie ne pouvant en outre être totalement exclue.

Dans ce contexte, la dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 1995, soit 4 milliards, repose à l'évidence sur des hypothèses fortes. Son respect dépendra alors de la situation et du comportement de certains de nos autres grands débiteurs particulièrement fragiles, tel le Vénézuéla, le Nigéria et le Brésil.

De fait, en ce domaine, et comme chaque année, les aléas restent immenses.

Dans ce contexte, il est alors étonnant de constater qu'après avoir été longtemps critiquée pour son laxisme dans sa politique de prise de risques, la Coface se voit désormais reprocher une rigueur excessive, dans ses conditions de prise en garantie. Certes, il faut que le dispositif continue à jouer son rôle, et demeure en mesure d'accompagner les entreprises françaises sur des marchés moins solides que ceux des pays de l'OCDE. Toutefois, on ne saurait également oublier que ce régime a pour objet d'assurer l'inassurable, c'est-à-dire les risques politiques ou monétaires sur longue période.

Aussi ne paraît-il pas inutile que la Coface fasse désormais preuve d'une certaine prudence, sachant que les défaillances qu'elle supporte sont de fait transposées sur le contribuable.

**Réunie le 2 novembre 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé, sur le rapport de Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du commerce extérieur. Elle a alors décidé de réserver sa position dans l'attente de l'audition du ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications, et du Commerce extérieur.**

**A l'issue de cette audition, réalisée le 15 novembre, la Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Commerce extérieur pour 1995.**