



HAL
open science

L'Etat et le commerce extérieur

Jean-Michel Gires, Jean-Paul Oudet, Claire Tutenuit

► **To cite this version:**

Jean-Michel Gires, Jean-Paul Oudet, Claire Tutenuit. L'Etat et le commerce extérieur. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1982. hal-01909911

HAL Id: hal-01909911

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909911>

Submitted on 31 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

JUILLET 1982

L'ETAT

ET

LE COMMERCE EXTERIEUR

**Consultation
sur place**



Jean-Michel GIRES

Claire HOCQUARD

Jean-Paul OUDET

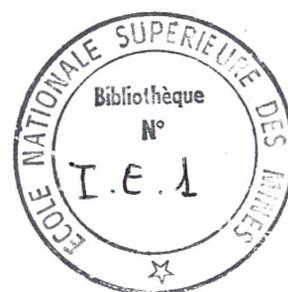
Ingénieurs au Corps des Mines

ECOLE NATIONALE SUPERIEURE DES MINES DE PARIS

JUILLET 1982

L'ETAT
ET
LE COMMERCE EXTERIEUR

Consultation sur place



Jean-Michel GIRES

Claire HOCQUARD

Jean-Paul OUDET

Ingénieurs au Corps des Mines

MEMOIRE DE 3^{ème} ANNEE DE FORMATION COMPLEMENTAIRE
DU CORPS DES MINES, SUR

L'ETAT ET LE COMMERCE EXTERIEUR

rédigé par

Jean-Michel GIRES
Claire HOCQUARD et
Jean-Paul OUDET

Ingénieurs au Corps des Mines,

à la demande de

Michèle DEBONNEUIL, responsable de l'analyse conjoncturelle
du Commerce Extérieur, l'INSEE
et Philippe REMOND, Chef du Service de la Politique des
Echanges Extérieurs à la Direction des Relations Economiques
Extérieures,

et sous la direction de

Claude RIVELINE, Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure
des Mines de Paris.

R E S U M E

Des critiques s'expriment à l'égard du rôle de l'Etat en matière de commerce extérieur : les performances globales du pays sont jugées insuffisantes, les industriels et commerçants se plaignent du faible soutien ou même des entraves que les initiatives de la puissance publique apportent à leur action internationale.

Pourtant, la France est le 4ème exportateur mondial, derrière les USA, l'Allemagne et le Japon. Les efforts financiers de la puissance publique en faveur du commerce extérieur ne sont pas négligeables (environ 18 GF*en 1981) et l'on enregistre un certain nombre de succès auxquels on doit associer l'action des pouvoirs publics, tels que la vente de grandes installations industrielles (centrale nucléaire, usines clés en mains) ou tels que l'excellent fonctionnement de la COFACE, organisme de garantie des crédits à l'exportation.

Toutefois, en analysant de plus près la structure des échanges extérieurs français, il apparaît que le volume global dissimule d'inquiétantes disparités. C'est ainsi que la France est lourdement déficitaire vis-à-vis des pays développés, et excédentaire vis-à-vis des PVD non pétroliers. Plus précisément, la France vend principalement des produits peu élaborés aux premiers et des produits sophistiqués et des grands équipements surtout aux seconds mais dans des conditions de rentabilité et de solvabilité souvent problématiques.

Par ailleurs, on constate que si certaines initiatives de la puissance publique facilitent l'activité internationale des entreprises, d'autres en effet la freinent, telles que le contrôle des changes. Plus généralement, l'Etat français, à travers ses divers visages, n'apparaît pas spécialement favorable au commerce international, sauf pour tout ce qui contribue de façon visible et à court terme à défendre la monnaie.

*milliards de francs

On pourrait penser qu'il est dans la nature d'un Etat de privilégier ce genre de préoccupation et l'on constate en effet que la tradition politique française s'est rarement éloignée de cette attitude, qui a culminé avec le mercantilisme attaché au nom de Colbert.

Toutefois, on a pu observer dans d'autres pays et occasionnellement en France des attitudes et des comportements libre-échangistes, et même une implication profonde de l'Etat dans des activités de commerce international comme dans les cités italiennes et hanséatiques de la Renaissance. Aujourd'hui même, le dynamisme commercial du Japon montre qu'une telle attitude n'est pas incompatible avec la gestion d'un Etat moderne.

En analysant plus précisément les relations de l'Administration française avec le commerce extérieur, on prend conscience du fait que chacune de ses initiatives et chacune des déficiences dénoncées trouvent leur source dans une logique locale très forte. C'est ainsi que l'importance politique que revêt le solde des transactions courantes, chiffre peu significatif de la solidité de la monnaie, résulte du fait que les éléments constitutifs de ce chiffre sont faciles à saisir en douane et à publier mensuellement. De même, l'emploi prioritaire des aides publiques au profit des grands contrats, plus particulièrement sous forme de bonifications d'intérêt, résulte du fait que, pour un effet visible et rapide le nombre de dossiers à traiter est faible, et l'incidence budgétaire peu visible à court terme.

Si logique que soit l'ensemble de ces mécanismes, il n'est pas sans espoir de les remettre en cause, et diverses propositions ont été formulées dans ce sens. Mais l'analyse de ces propositions montre qu'elles ne pourraient aboutir que si elles étaient fortement appuyées par la faveur de l'opinion publique. Or, si celle-ci a toujours été partagée, en France, entre les tenants du protectionnisme et de la stabilité d'une part et les tenants du grand commerce et de la mobilité d'autre part, il semble bien que les premiers l'emportent encore sur la plupart des fronts.

Il apparaît pourtant que des évolutions se dessinent. La crise économique stimule l'imagination des entrepreneurs, la facilité croissante des voyages et des communications encourage les échanges, et la jeunesse semble moins confinée dans ses frontières que les générations précédentes.

Il paraît possible d'accélérer ces évolutions. Notamment, la multiplication de stages de commerce pour les étudiants de l'enseignement supérieur, en particulier des futurs hauts fonctionnaires, irait dans ce sens. Ce sont d'ailleurs des expériences de ce genre qui ont éveillé l'intérêt des auteurs de la présente étude pour ce sujet.

S O M M A I R E

REMERCIEMENTS

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

	<u>Page</u>	
<u>POSITION DU PROBLEME</u>	1	
1. LES ECHANGES EXTERIEURS FRANCAIS	1	
2. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES SUR LES ECHANGES	4	
3. DES APPRECIATIONS DIVERSES SUR CES INTERVENTIONS	6	
<u>1ère PARTIE : LES DIVERSÉS APPROCHES POSSIBLES DU</u> <u>COMMERCE EXTERIEUR</u>	10	
1. LES CONCEPTIONS TRADITIONNELLES	11	
1.1 - LA DEFENSE DE LA MONNAIE	12	
1.2 - LA DEFENSE DE L'EMPLOI	15	
2.3 - LE LIBRE ECHANGISME	17	
2. LE CAS FRANCAIS		
2.1 - LA TRADITION PROTECTIONNISTE	19	
2.2 - L'OUVERTURE RECENTE DE NOS FRONTIERES	20	
2.3 - LE SOUCI DOMINANT AUJOURD'HUI :	22	
L'EQUILIBRE DE LA BALANCE DES TRANSACTIONS COURANTES	24	
3. UNE MENTALITE COMMERCANTE	27	
3.1 - DES EXEMPLES CONVAINCANTS	27	
3.2 - L'ATTITUDE COMMERCANTE	29	
<u>2ème PARTIE : LES ROUAGES DE L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE</u>	32	
1. CE QUE L'ETAT VOIT DU COMMERCE EXTERIEUR	33	
1.1 - LA SAISIE DES DONNEES ET SES INCERTITUDES	35	
1.2 - L'INTERPRETATION DES CHIFFRES	39	
1.2.1 - Les écueils du partage prix/volume des évolutions	39	
1.2.2 - L'influence des nomenclatures utilisées	40	
1.3 - LES CONSEQUENCES SUR L'ACTION PUBLIQUE	42	

2. CE QUE L'ETAT FAIT	43
2.1 - UNE PREOCCUPATION PARMIS D'AUTRES	44
2.2 - LA MULTIPLICITE DES ORGANISMES	46
2.3 - LES DIFFERENTES AIDES AU COMMERCE EXTERIEUR	50
2.3.1 - L'approche du marché	50
2.3.2. - Financements et garanties accordés aux exportations	52
2.3.3. - Les autres aides	55
3. LA DOMINATION DES ASPECTS FINANCIERS	55
3.1 - UNE INTERVENTION AXEE SUR LES OPERATIONS D'EXPORTATION	56
3.1.1 - Une action limitée aux échanges de marchandises	56
3.1.2 - Les difficultés des restrictions d'importations	56
3.1.3 - Des aides à l'opération	57
3.2 - DES AIDES SURTOUT FINANCIERES	57
3.3 - LES CONSEQUENCES SUR L'EFFICACITE DE CETTE POLITIQUE	59
<u>3ème PARTIE : UN SYSTEME BLOQUE ?</u>	62
1. LE RECENSEMENT DES PROPOSITIONS ACTUELLES	63
1.1 - LES PROPOSITIONS SUR L'ACTUEL SYSTEME D'AIDES	63
1.1.1 - Le thème de la coordination	64
1.1.2 - Le thème de la simplification	65
1.2 - DES PROPOSITIONS SUR LA MODIFICATION DU TISSU INDUSTRIEL	66
1.2.1 - La reconquête du marché intérieur	66
1.2.2 - L'amélioration de la compétitivité	67
1.2.3 - Le thème des P.M.E.	68
1.3 - D'AUTRES PROPOSITIONS	70
1.3.1 - Le rôle des organismes consulaires	70
1.3.2 - Le rôle des banques	71
1.3.3 - La transposition des recettes étrangères	71
2. UN BLOCAGE CULTUREL	75
2.1 - DES SIGNES DE RETICENCES CULTURELLES A L'ENCONTRE DU COMMERCE	75
2.2 - LES EXPLICATIONS DE CES RETICENCES	80
2.3 - CONCLUSION	83
<u>ANNEXES</u>	
ANNEXE 1 - LE FINANCEMENT DES EXPORTATIONS	86
ANNEXE 2 - LES GARANTIES ACCORDEES PAR LA COFACE	91

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, nous désirons remercier M. Philippe REMOND, Chef du Service de la Politique des Echanges Extérieurs, et Mme Michèle DEBONNEUIL, Responsable de l'analyse conjoncturelle du Commerce Extérieur qui ont bien voulu patronner ce mémoire et suivre l'évolution de nos réflexions, ainsi que M. Claude RIVELINE, Professeur à l'Ecole des Mines, qui nous a aidés, en tant que pilote, à mieux comprendre les phénomènes et mécanismes que nous constatons au cours de notre étude.

Nous voudrions remercier aussi toutes les personnes qui ont bien voulu nous recevoir pour discuter du sujet de notre mémoire, nous faire part de leur expérience ou de leurs idées sur les relations entre l'Etat et le Commerce Extérieur, et dont le nom suit :

MINISTERE DU COMMERCE EXTERIEUR

Yann de la BRIERE, chargé de mission au Cabinet du Ministre

MINISTERE DE L'INDUSTRIE

Michel SAUZAY, Conseiller au Centre d'Etudes et de Prévision

Gabriel de MAISTRE, Sous-Directeur de la Délégation à l'Action Extérieure

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION DU TRESOR

Antoine GENDRY, chargé du bureau du FSAI et du CIDISE

DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

Marc ALEXANDRE, Inspecteur Central aux Douanes

Serge DUHAMEL, Inspecteur Principal aux Douanes

Directeur des Services de Paris-La Chapelle

Joëlle PHAM-NGOC-THANH, Inspecteur Principal aux Douanes

Chef du Bureau des Statistique du Commerce extérieur

Bernard ROUX, Chef du Bureau des Produits Pétroliers

DIRECTION DE LA PREVISION

Françoise BENARD, Chargé de mission au bureau de la Modélisation et des Banques de Données Internationales

DIRECTION DES RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES

Henri BAQUIAST, Directeur

Philippe REMOND, Chef du Service de la Politique des Echanges Extérieurs

Erik LESCAR, Conseiller des Affaires Etrangères

Marc BOUDIER, Attaché commercial à la Sous-Direction Financière

François SALVINI, Bureau de la Promotion des Exportations

BANQUE DE FRANCE

Georges ASTRUC, Directeur Adjoint

BANQUE FRANCAISE DU COMMERCE EXTERIEUR (BFCE)

*Jean-François COLIN de VERDIERE, Directeur Adjoint de Département
à la Direction des Crédits à moyen et long terme à
l'exportation*

COMPAGNIE FRANCAISE D'ASSURANCE POUR LE COMMERCE EXTERIEUR (COFACE)

Jean-Pierre DUTET, Directeur Général

François AURILLAC, Secrétaire Général

Claude MOUSSET, Sous-Directeur

Jean DUBANCHET, Fondé de Pouvoir

François KRAEMER, Directeur-Adjoint

Jean VALIGNY, Directeur-Adjoint

CENTRE FRANCAIS DU COMMERCE EXTERIEUR

Claude LE GAL, Secrétaire Général

POSTES D'EXPANSION ECONOMIQUE

Jean-Pierre LESCUYER, Conseiller Commercial pour la Région Parisienne

Jean-Claude QUERCY, Conseiller Commercial à Singapour

O.C.D.E.

Michael FINER, Chef de la Division Balances des Paiements

C.N.P.F.

*Guy GELLE, Directeur-Adjoint, Chef du Service Réglementation et
Procédures*

*Pascal SIX, Chef de Service Adjoint au Service Réglementation et
Procédures*

BANQUE NATIONALE DE PARIS

Jacques FARGIER, Direction des Agences de Paris

Jean-René MAILLARD, Directeur de Département

*Bernard GAUMONT, Attaché de Direction à la Direction de la Trésorerie
et des Affaires Internationales*

SOCIETE GENERALE

Bernard LECOCQ, Directeur-Adjoint à la Direction des Affaires Internationales

Jean-Georges LEFEVRE, Directeur du Département Financement du Commerce Extérieur

BANQUE REGIONALE D'ESCOMPTE ET DE DEPOTS

René BOUHOURS, Directeur du Département Financement de la Direction des Relations internationales

AFCEICA

William VELICHKOFF, Directeur Commercial

AGEFEX

Mme LELONG, Directrice

AGRALEXPORT

Jean-Louis LATOUR, Directeur

ALSYS

Jean ICHBIAH, Président

EIREM

David ZEITLIN, Directeur Général

GMV-CONSEIL

Daniel ROOS, Directeur

YSOVER SAINT-GOBAIN

Francis LARRE, Secrétaire Général

Olivier GARBANT, Ysover International - Exportation

Etienne DOR, Directeur de la Politique Commerciale à Ysover International - Exportation

PONT A MOUSSON

François GEORGE

Jean-Loup PIERQUIN, Service Exportation

Christian FAUVEL, Direction Financière

Pierre FIRQUET, Direction Financière

Alain BAUDANT, Direction Financière

P.U.K.

*Dominique DE LA VALLEE-POUSSIN, Directeur des Agences Intégrées
Multi-Branches*

LA CELLULOSE DU PIN

M. BURGAUD, Directeur de l'Usine de Facture

LANCOME

Robert SALMON, Directeur Général International

For some two hundred years both economic theorists and practical men did not doubt that there is a peculiar advantage to a country in a favourable balance of trade, and grave danger in a unfavourable balance.

John MAYNARD KEYNES

1 ère P A R T I E

LES DIVERSES APPROCHES POSSIBLES

DU COMMERCE EXTERIEUR

POSITION DU PROBLEME

Le solde du commerce extérieur est devenu, depuis la crise pétrolière, avec les taux de chômage et d'inflation, l'un des trois indicateurs les plus suivis de l'économie française : il est publié chaque mois, analysé et commenté dans les médias. Le grand public est à présent familier de thèmes tels que le paiement de la facture pétrolière, la place croissante des voitures étrangères ou des produits venus d'Asie du Sud-Est dans la consommation française ou la nécessité d'exporter plus de biens de consommation.

Ceci s'explique par l'importance du commerce extérieur dans l'économie française, mais indique aussi que c'est un secteur particulièrement sensible qui appelle naturellement une intervention publique.

1. LES ECHANGES EXTERIEURS FRANCAIS

La France est depuis la fin du XIXème siècle le quatrième exportateur mondial, derrière les USA, l'Allemagne et le Japon (qui a supplanté la Grande-Bretagne dans ce peloton de tête des pays exportateurs). Ceci témoigne qu'elle a suivi une évolution très comparable à celle de ses concurrents, et que son économie est très internationalisée, comme le montre le tableau suivant (pour 1978) :

Industrie	Importations ----- Marché Intérieur	26 %
	Exportations ----- Marché Intérieur	31 %
Agro-alimentaire	Importations ----- Marché Intérieur	13 %
	Exportations ----- Marché Intérieur	13 %

Mais si le commerce extérieur de la France est très important par rapport à l'ensemble de l'activité économique, une analyse plus fine montre que sa structure n'est pourtant pas celle que les économistes estiment devoir être celle d'un pays industrialisé :

. la répartition des échanges courants par zone géographique montre ainsi que la France est fortement déficitaire vis-à-vis de l'OCDE, et que son excédent sur les pays en voie de développement sert presque exactement à compenser le coût des importations en provenance de l'OPEP.

Milliards de francs	OCDE	OPEP	PVD	Pays de l'Est
Solde	- 35	- 27	+ 27	+ 1

Chiffres Banque de France 1980

Tout se présente comme si notre déficit ne résultait que des échanges avec l'OCDE. C'est pourquoi l'on a pu qualifier la France de pays intermédiaire (1).

. Si l'on étudie la répartition par grands secteurs, on constate de plus que la France n'a pas une spécialisation caractéristique d'un pays très développé : elle est déficitaire dans les secteurs de biens de consommation courante et d'équipement ménager. Elle exporte en revanche des produits agro-alimentaires et des véhicules de transport.

Milliards de francs	Importations	Exportations	Solde
Agriculture	35	44	+ 9
Agro-alim.	42	55	+ 13
Energie	187	25	-162
B. Intermédiaires	152	154	+ 2
B. Equipement professionnel	110	148	+ 38
B. Equipement Ménager	13	6	- 7
Mat. de transport terrestre	40	66	+ 26
B. Cons. courante	78	74	- 4

SOURCE : I.N.S.E.E.

(1) La France en mai 1981. Commission du Bilan.

. Une analyse plus détaillée par pays et produit permet de repérer les flux et les déséquilibres les plus importants.

1981 Milliards de F.		Agr.	IAA	Energie	Biens int.	Eqt prof.	Eqt Ménager	Transp. Ter.	Cons. courante
CEE	I	9	25	27	94	57	7	29	46
	E	27	26	14	79	40	3	33	38
	S	+ 18	+ 1	- 13	- 15	- 17	- 4	+ 4	- 8
OCDE hors CEE	I	10	5	10	38	43	5	9	17
	E	5	7	8	34	26	1	12	17
	S	- 5	+ 2	- 2	- 4	- 17	- 4	+ 3	0
OPEP	I	-	-	120	-	-	-	-	-
	E	3	7	2	12	17		11	6
	S	+ 2	+ 7	-118	12	17		11	6
Pays Est	I	1,5	1,5	18	4	1	-	-	4
	E	5	3,5	-	7	5	-	1	2
	S	+ 3,5	+ 2	- 18	+ 3	+ 4	-	+ 1	- 2
PVD	I	14	10	15	15	4	1	1	12
	E	4	12	1	22	33	1	10	12
	S	- 10	+ 2	- 14	+ 7	+ 29	0	+ 9	-

SOURCE : I.N.S.E.E.

Ce tableau permet de mieux comprendre la remarque précédente : il montre que pour le secteur des biens d'équipement professionnel, qui sont les produits les plus sophistiqués, le déficit de la France est important vis-à-vis de l'OCDE ; il n'est compensé que par l'exportation de grands contrats d'équipement vers l'OPEP et le Quart Monde : pour ce secteur, la France est effectivement un pays intermédiaire.

De même, on remarque que vis-à-vis de la CEE, le solde de l'agriculture est largement supérieur à celui des industries agro-alimentaires : la France a une spécialisation agricole, mais on a pu dire qu'elle devrait exporter des produits agricoles plus transformés.

En fait, la France n'a pas un commerce extérieur spécialisé : les deux seuls traits vraiment notables sont la faiblesse dans le secteur de l'énergie, et la force dans le secteur de l'automobile.

Mais le commerce extérieur de marchandises est loin de représenter l'ensemble des échanges extérieurs de la France.

Le négoce par exemple, achats de ventes de biens ne transitant pas par le territoire national, représente un chiffre d'affaires de 80 milliards de francs (GF) environ et dégage un solde variable : + 5 GF en 1979 et - 1 GF en 1981.

Les services sont aussi un poste très important des transactions courantes : 320 GF sont achetés à l'étranger, 290 vendus. Dans les deux sens, il s'agit principalement de services de transport (70 GF environ dont la moitié pour le trafic routier) et de services marchands rendus aux entreprises qui comprennent entre autres des frais d'études et de coopération technique, pour environ 50 GF à l'exportation, et 30 GF à l'importation.

Enfin, le dernier volet des échanges extérieurs, les transferts unilatéraux, regroupe plusieurs catégories de transferts :

- les transferts financiers au titre de la coopération (sorties nettes de 10 GF), qu'il faut distinguer de l'aide accordée à l'occasion d'échanges commerciaux, non isolée en tant que telle ;
- les sorties d'économies de travailleurs immigrés ou des rémunérations des coopérants (sorties nettes de 12 GF).

2. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES SUR LES ECHANGES

L'importance des échanges extérieurs dans l'ensemble des secteurs d'activité, la multiplicité des transferts entre la France et l'étranger expliquent l'intervention active et multiforme de l'Etat. De nombreuses politiques influencent ces échanges : c'est le cas par exemple de la politique électro-nucléaire qui est présentée comme ayant pour objet de réduire la dépendance de la France vis-à-vis des pays pétroliers.

De même, la définition des politiques industrielles sectorielles, se fait souvent à partir des lacunes constatées dans les statistiques du commerce extérieur : si la filière bois bénéficie de l'attention des pouvoirs publics, c'est que son déficit extérieur est le second après celui du secteur de l'énergie. De même, les secteurs de la machine outil et des composants électroniques sont aidés parce que l'on estime qu'un pays industrialisé ne doit pas être importateur net de ce type de produits.

On peut citer aussi la coopération : sans avoir pour but la promotion des exportations, certaines des aides accordées sont liées à l'achat de produits français, en particulier de biens d'équipement, ce qui rééquilibre le solde de ce secteur, déficitaire vis-à-vis de l'OCDE.

Mais certaines autres interventions publiques ont un effet tout différent sur le commerce extérieur : ainsi dans le secteur des matières premières, la politique de stocks stratégiques conduit à augmenter les importations de certains produits (uranium par exemple) ou à en diversifier les origines. Cet exemple montre que toutes les actions publiques qui influencent le commerce extérieur n'ont pas pour objectif la réduction du déficit commercial.

Outre ces politiques, pour lesquelles l'effet produit sur les échanges extérieurs n'est qu'un objectif parmi d'autres (l'emploi, l'indépendance nationale, l'aide aux pays en voie de développement), le commerce extérieur fait l'objet de politiques spécifiques visant à promouvoir les exportations ou réduire les importations.

L'administration ne peut d'ailleurs agir librement, car la France est intégrée dans un ensemble d'organisations internationales et doit pour y demeurer en respecter les règles. La plus importante est bien entendu la CEE : la France ne peut fixer ses tarifs douaniers comme elle l'entend (sauf la TVA, mais celle-ci frappe aussi les produits nationaux et n'a pas d'effet de distorsion de la compétitivité) ; les règles communautaires lui interdisent aussi d'accorder une aide directe à des exportations destinées aux autres pays membres. Dans le secteur agricole, les prix à l'exportation hors de la CEE eux-mêmes sont fixés au niveau européen. Certaines grandes négociations (par exemple sur les prix des matières premières avec les pays d'Afrique - Caraïbes - Pacifique) sont aussi traitées au niveau européen.

L'appartenance de la France au GATT* lui impose de laisser ses frontières ouvertes ou de négocier les restrictions aux importations, comme dans l'Accord Multifibres.

L'OCDE enfin limite les possibilités d'aide de ses membres à leurs exportateurs : les taux des crédits commerciaux à long terme ne peuvent être bonifiés en deçà d'un taux "plancher" fixé par l'OCDE ; il ne peut y avoir de subventions directes accordées pour les ventes à l'étranger ...

*General Agreement on Tariffs and Trade, élaboré en 1947.

En dépit de ces contraintes, la France mène une politique active de promotion de ses exportations, qui consiste d'abord en des actions directes de l'administration, et aussi en des aides financières.

De nombreux organismes ont été mis en place pour contribuer à cette politique : la DREE gère les 142 postes d'expansion économique (PEE) à l'étranger, soit 2 400 personnes, qui assurent une présence publique française dans les milieux d'affaires étrangers, recherchent des informations commerciales, aident les exportateurs français qui viennent sur place ... Le CFCE (Centre Français du CE) quant à lui a pour mission d'assister les entreprises désireuses d'exporter en mettant à leur disposition les informations collectées par les PEE ou par ses propres services.

Les aides financières sont accordées de diverses façons : elles ont coûté au budget de l'Etat environ 18 GF en 1981. Elles sont très diverses dans leurs modalités (assurance - crédit, prêts à taux avantageux, déductions fiscales ...) et dans leur audience, et sont accordées par des organismes variés dont les plus connus sont la COFACE et la BFCE.

3. DES APPRECIATIONS DIVERSES SUR CES INTERVENTIONS

Le succès de toutes ces politiques est variable selon le secteur où elles s'appliquent, et selon le type d'aide : ainsi toutes les entreprises semblent très satisfaites de l'assurance-crédit gérée par la COFACE. Si l'on juge de l'efficacité d'une aide au volume d'exportations qu'elle induit, l'assurance prospection est remarquable puisqu'elle a coûté 100 millions de francs environ en 1981 tandis que les exportations des entreprises qui en ont bénéficié s'élèvent à 2 GF.

En marge de ces réussites éclatantes, d'autres actions suscitent quelques interrogations : selon le même critère d'efficacité, les 15 GF de bonifications de crédits versés en 1980 peuvent être rapprochés des 70 GF que représentent les contrats ayant cette année-là bénéficié d'un crédit bonifié.

La réussite d'une aide financière peut aussi s'apprécier à son audience ; ainsi l'aide à l'investissement à l'étranger porteur d'exportations (IPEX) dont une dizaine d'entreprises seulement ont profité en 1980, ne peut pas avoir un impact très notable sur la Balance Commerciale...

L'efficacité des actions non financières et en particulier de la collecte d'informations redistribuées ensuite aux entreprises est plus difficile encore à apprécier : il faudrait connaître par exemple l'usage qui est fait de ces données par les entreprises destinataires. Mais on peut cependant constater que le CFCE ne recevait en 1980 que 200 messages d'information en provenance des PEE, tandis que les 12 plus grosses sociétés de commerce international japonaises (les Shoshas) en traitaient plus de 10 000 en 1972.

Plus que des chiffres toujours discutables sur l'efficacité des politiques engagées, la perception qu'ont les entreprises de l'intervention publique peut faire naître des interrogations sur le rôle de l'Etat vis-à-vis du CE. Or là encore, on constate parfois un certain décalage entre les préoccupations de l'Etat et son intervention et les soucis des entreprises. Notre expérience dans l'industrie nous a ainsi permis de vivre des situations où l'exportateur se sentait isolé, mal soutenu par l'administration lorsqu'il en aurait eu besoin, que ce soit à l'occasion de la vente de plaques d'égout en Jordanie, ou d'un appel d'offres colombien pour du fil d'aluminium (1).

D'autres entreprises se sentent même contrecarrées, gênées dans leur activité commerciale internationale par l'action publique : c'est le cas par exemple des sociétés de négoce de métaux, qui ne peuvent à cause du contrôle des changes et malgré une procédure dérogatoire spécialement conçue se couvrir assez facilement sur les marchés à terme de devises, et préfèrent donc agir à partir de places étrangères.

On peut également s'interroger sur l'absence en France de sociétés de commerce international pourtant réputées être les vecteurs de la puissance commerciale japonaise ou allemande alors même que vers 1975-76 l'administration française voulait aider à leur développement.

(1) Au cours de notre scolarité, les stages suivants nous ont mis au contact du commerce :

J.M. GIRES : Pont-à-Mousson (fabrication puis exportation de plaques d'égout)

C. HOCQUARD : Société de vente de l'aluminium Pechiney

J.P. OUDET : Eurolysine (aliments pour bétail; entreprise exportant 80 % de sa production).

Ces stages ont une durée de 9 mois ou un an.

Face à ces symptômes plusieurs attitudes sont possibles : la plus spontanée consiste à repérer les lacunes du dispositif d'aide à l'exportation et à tenter de les combler en s'inspirant par exemple des politiques menées ailleurs, et en proposant de nouvelles procédures, de nouveaux organismes pour ne laisser échapper aucun secteur ou aucune catégorie d'entreprises dont les exportations seraient susceptibles de contribuer au redressement de la Balance Commerciale.

Mais l'analyse que nous avons pu faire, à partir de nos expériences et de nos rencontres de cette année, des mécanismes qui conditionnent l'action administrative dans ce domaine et son efficacité nous a convaincus que cette méthode n'était sans doute pas la plus féconde. En effet, les défauts constatés dans le dialogue entreprises/administrations s'expliquent logiquement par des déterminants très puissants, les contraintes matérielles (les informations disponibles sur les services sont par exemple peu détaillées par comparaison avec celles que collectent les Douanes sur les marchandises), humaines (les conseillers commerciaux n'ont en général ni formation commerciale ni expérience de l'entreprise), institutionnelles (la France est membre de la CEE) ou culturelles (les Français n'aiment guère s'expatrier). Ne pas tenir compte de ces déterminants condamnerait à l'inefficacité des suggestions trop simples.

* * *

C'est pourquoi, au risque de décevoir ceux qui s'attendent à des solutions immédiates, nous avons pris le parti d'explicitier ces déterminants et ces contraintes, d'analyser les mécanismes qui donnent à l'action administrative ses caractères et sa portée, et de ne pas proposer de solution qui ne passerait pas par ce crible.

Le déterminant le plus apparent de l'intervention publique sur le commerce extérieur est l'objectif qui lui est fixé par les pouvoirs publics. Or traditionnellement les Etats ont considéré le commerce extérieur soit comme une menace pour la valeur de la monnaie nationale, soit comme un des facteurs du niveau de l'emploi, soit encore comme un moyen d'accroître le dynamisme économique du pays. Selon celle de ces conceptions qui prévaut à un moment donné, leur attitude vis-à-vis du commerce extérieur est différente. Ces trois conceptions ont été présentées dans l'histoire française, la première dominant cependant sans doute les autres.

Mais des exemples étrangers montrent que l'Etat, au lieu de considérer le commerce international comme une source d'ennuis ou à la rigueur un moyen d'atteindre certains objectifs de politique économique, s'y implique beaucoup plus activement. La description de ces quatre attitudes fait l'objet de la première partie.

Toutefois, les moyens dont dispose l'administration pour connaître et influencer les échanges extérieurs contribuent fortement à façonner l'attitude de l'Etat vis-à-vis du commerce international. L'observation précise des rouages de l'administration, qui fait l'objet de la seconde partie, montre que chaque intervenant a une logique particulière découlant des contraintes qui pèsent sur lui et des objectifs qui lui sont fixés. La logique financière l'emporte souvent, ce qui permet d'expliquer certains comportements administratifs parfois critiqués.

Des remèdes sont souvent proposés à ces déficiences de l'action administrative. La compréhension des rouages de celle-ci permet d'en évaluer les chances. Mais leur examen nous montrera dans la troisième partie qu'elles ne pourront être appliquées avec succès tant que persisteront certaines réticences culturelles à l'encontre du commerce, qui ont pour conséquence une certaine incompréhension des exigences des échanges internationaux.

Nous allons d'abord analyser les différents regards que l'Etat porte traditionnellement sur le commerce extérieur, compte tenu des autres objectifs de la politique économique.

Puis nous verrons comment la France se situe parmi ces approches.

Enfin, en nous appuyant sur des exemples précis tirés de l'histoire ou de l'expérience de pays étrangers, nous tenterons de mettre en évidence les caractéristiques de ce que peut être pour un Etat une attitude commerçante.

1. LES CONCEPTIONS TRADITIONNELLES

Les Etats se sont toujours beaucoup intéressés au commerce extérieur : les concepts d'Etat-nation, de commerce extérieur et de balance des paiements sont apparus simultanément dès la fin du XV^e siècle, dans les pays dominants comme l'Espagne ou le Portugal, puis la France, la Hollande et l'Angleterre.

L'existence d'échanges avec l'étranger peut en effet être considérée comme une menace pour la souveraineté de l'Etat : le commerce extérieur est difficile à maîtriser, mais ses effets se font largement sentir à l'intérieur des pays, autrefois parce que la richesse ainsi acquise permettait de faire la guerre, aujourd'hui parce que les échanges ont un effet sur le niveau de l'emploi, sur la tenue de la monnaie ou plus généralement sur le dynamisme économique.

Ce sont précisément les relations qu'entretient le commerce extérieur avec la valeur de la monnaie, avec l'emploi et avec la croissance économique que nous allons d'abord étudier. Selon qu'un Etat accorde plus ou moins d'importance à ces trois aspects de son économie, l'approche qu'il a de ses échanges extérieurs et la façon dont il cherche à les modifier sont en effet très différentes.

1.1 - LA DEFENSE DE LA MONNAIE

Une condition fondamentale du commerce est la capacité de chacun des partenaires à payer ses achats. Dans l'approche la plus traditionnelle du commerce international, que l'on a appelée mercantiliste, on considère ainsi les Etats comme des agents économiques ordinaires, avec lesquels on ne peut commercer que s'ils font preuve d'une capacité de financement suffisante.

La richesse et la puissance d'une nation sont donc appréciées par son stock d'or ou de devises étrangères, qui lui permet de financer ses importations ou de faire la guerre. Ce stock ne peut se modifier, en général, que par le commerce extérieur qui doit donc être excédentaire. Adam Smith résume fort bien, pour la combattre, cette doctrine mercantiliste : "les deux principes étant établis que la richesse consistait en or et en argent, et que ces métaux ne pouvaient être introduits dans un pays ne possédant pas de mines qu'au moyen de la balance commerciale, c'est-à-dire par des exportations supérieures en valeur aux importations de ce pays, le grand objectif de l'économie politique devient nécessairement de réduire le plus possible l'importation des marchandises étrangères pour la consommation intérieure et d'augmenter le plus possible l'exportation des produits de l'industrie intérieure".

De cette volonté d'excédent commercial se déduit la politique mercantiliste du commerce extérieur : restrictions aux importations, reconquête du marché intérieur, promotion des exportations.

Aujourd'hui encore, le souci de défense de la monnaie inspire aux Gouvernements des attitudes proches du mercantilisme. En effet, la tenue de la monnaie est liée au crédit de l'Etat sur les marchés financiers et des changes, c'est-à-dire à ce que les opérateurs sur ces marchés estiment être sa capacité à rembourser ses dettes et faire face à ses paiements extérieurs- forme moderne du stock d'or du XVII^e siècle.

Cette capacité de financement est difficile à connaître. En l'absence d'une comptabilité de patrimoine montrant quel est l'endettement total d'un pays, ce sont les balances des paiements qui permettent de se faire la meilleure idée de leur évolution, puisqu'elles regroupent l'ensemble des flux réels et financiers entre un pays et le reste du monde pendant une année.

La Balance des Paiements comprend trois rubriques essentielles :

- les transactions courantes (balance commerciale + invisibles)
- les mouvements de capitaux (à court et long terme)
- la variation de la position monétaire extérieure

Il faut également y ajouter la ligne "Opérations non ventilées, termaillage et ajustement" qui correspond à des ajustements statistiques sur lesquels nous reviendrons.

BALANCE DES PAIEMENTS
(données brutes en millions de francs)

	1980	1981*
Transactions courantes :	- 17.617	- 26.090
dont commerce extérieur	- 56.602	- 54.035
Invisibles :		
Négoce	+ 1.544	- 1.095
Services	+ 36.994	+ 31.712
Transferts	- 17.576	- 22.664
Autres biens et services	- 18.023	+ 19.992
Mouvements de capitaux	+ 5.854	- 35.332
Long terme	- 5.988	- 22.260
Crédits commerciaux	- 15.701	- 22.544
Emprunts autorisés nets	+ 18.020	+ 33.600
Investissements d.	+ 801	- 11.961
Investissements du secteur public	- 1.032	- 1.190
Prêts	- 3.248	- 4.319
Investissements de portefeuille	- 4.828	- 15.846

Court terme du secteur privé	+ 11.842	- 13.072
Opérations non ventilées termaillage et ajustement	+ 9.651	- 10.397
Variation de la position monétaire extérieure	+ 2.112	+ 71.819
Secteur bancaire	+ 30.268	+ 43.209
Secteur public	+ 28.156	+ 28.610

On observe qu'une balance des paiements est toujours équilibrée, par construction. C'est donc sa structure qui a une influence sur l'idée que se font les opérateurs internationaux de la capacité financière de chaque Etat.

Plus précisément, une grandeur fait l'objet d'une attention plus soutenue : le solde de la balance des transactions courantes. En effet, aucun pays ne peut indéfiniment accumuler des déficits de ses paiements courants (sauf les Etats-Unis dont la monnaie est toujours acceptée), puisqu'il ne peut pour ce faire que s'endetter ou épuiser ses réserves d'or et devises. Il arrive un moment où, ne trouvant plus de créancier disposé à lui prêter encore pour assurer ses paiements courants, il fait l'objet d'une intervention du FMI, ce qui constitue la perte d'une certaine indépendance, en quelque sorte une perte de souveraineté.

Le souci de défendre le taux de change peut donc conduire les Gouvernements à rechercher un excédent ou au moins un équilibre de leurs paiements courants, retrouvant ainsi l'attitude mercantiliste. Le postulat selon lequel un pays doit vendre plutôt qu'acheter est encore souvent admis et retenu comme fondement des politiques du commerce extérieur. C'est le souci qui fonde nombre de restrictions à des importations toujours considérées comme indésirables, ainsi que les politiques de reconquête du marché intérieur et de promotion des exportations.

Le commerce extérieur peut donc être considéré comme faisant peser une menace permanente sur la monnaie nationale, et c'est souvent à ce titre qu'il fait l'objet d'interventions publiques.

1.2 - LA DEFENSE DE L'EMPLOI

Le commerce extérieur semble également entretenir des rapports avec l'un des agrégats macroéconomiques : l'emploi. La situation de l'emploi est en effet fréquemment invoquée lorsqu'il s'agit de justifier le coût des procédures d'aide aux exportations, surtout lorsque la lutte contre le chômage tend à devenir l'un des thèmes centraux de la politique économique. Sans ces aides, dit-on, certains secteurs n'auraient pu maintenir leur rythme d'activité, dans le contexte d'un marché intérieur particulièrement déprimé; le cas du B.T.P. est parmi les plus fréquemment cités.

Il y a là une attitude sensiblement différente de la conception mercantiliste : au lieu d'évaluer la richesse d'un pays par la mesure de ses réserves d'or, on l'assimile à l'activité économique, au produit intérieur brut, à la valeur du revenu par tête... L'objectif poursuivi est celui de la croissance économique, s'appuyant sur une politique de plein emploi : ce sont là les thèmes de la pensée Keynésienne, telle qu'elle a été développée par Keynes et surtout par ses disciples : de même qu'à l'intérieur du pays un accroissement d'investissement provoque une augmentation de revenu se partageant entre épargne et consommation (celle-ci générant de nouveaux revenus qui se partagent de même, et ainsi de suite), de même à l'extérieur une augmentation des exportations provoque une augmentation de revenu se partageant entre utilisation domestique et importations induites (celles-ci génèrent de nouveaux revenus, etc...). Comme l'on définit le multiplicateur interne, qui dépend de la propension à consommer, on définit le multiplicateur externe dépendant de la propension à importer. Les exportations ne sont ainsi considérées que comme une composante de la demande totale.

Il faut aussi transposer aux échanges extérieurs une hypothèse fondamentale de la pensée keynésienne : l'ajustement des échanges internationaux ne se fait plus par les prix, mais par les revenus. Toutefois cet ajustement peut demander du temps ; Keynes indique ainsi que le commerce extérieur peut transférer la crise, ou exporter le chômage. Le plein emploi, précise-t-il, doit être plutôt recherché par une politique autonome de taux d'intérêt et d'investissements nationaux ; ceci réhabilite l'idée que la protection douanière peut accroître le niveau de l'emploi à l'intérieur du pays. (Keynes eut ce souci surtout entre les deux guerres quand il préconisait une protection douanière accrue de la Grande-Bretagne).

C'est cette préoccupation, celle de l'emploi, que l'on retrouve dans certaines négociations d'accords multilatéraux, comme l'accord multifibres, ou bien dans les restrictions "volontaires" des exportations d'automobiles japonnaises. On cherche dans chacun de ces cas, à limiter les effets déstabilisants de la concurrence de nouveaux pays industriels sur l'activité de certains secteurs, afin de préserver les emplois concernés. A l'inverse, des pays en voie de développement s'entourent de mesures protectionnistes durant leur phase de décollage, pour permettre la croissance de leurs industries naissantes.

Bien plus, on justifie les exportations françaises vers les P.V.D.

— même si elles engendrent des créances plus ou moins douteuses — en expliquant qu'il vaut mieux subventionner cette forme de coopération créatrice d'activité intérieure plutôt que d'indemniser des chômeurs. Encore conviendrait-il d'examiner si les problèmes posés à ces pays sont essentiellement de nature économique, car il devient difficile de trouver des raisons (politiques ou économiques) à la subvention de la livraison d'usines clés en main à des pays où les conditions ne semblent pas toujours réunies pour que ces usines fonctionnent convenablement.

Le souci de l'emploi génère ainsi une attitude vis-à-vis du commerce extérieur selon laquelle :

- les exportations, part de la demande totale, doivent être encouragées ;

- certaines importations doivent être restreintes au maximum, celles de biens produits concurremment ou susceptibles de l'être sur le territoire national ;

- en revanche, si des importations sont nécessaires à l'investissement -on peut penser aux importations d'ordinateurs ou de machines outils qui se gonflent à chaque reprise de l'investissement des entreprises- elles ne doivent pas être limitées.

Les politiques inspirées par la théorie Keynésienne se démarquent donc pour partie de celles que réclame le souci de défense de la monnaie.

1.3 - LE COMMERCE EXTERIEUR ET LE DYNAMISME ECONOMIQUE : LE LIBRE ECHANGISME

Indépendamment de ses incidences sur la monnaie ou l'emploi, le développement des échanges avec l'extérieur peut être considéré comme un phénomène bénéfique en soi, par le dynamisme économique que permet l'ouverture des frontières.

Les fondements proprement économiques de cette attitude découlent des théories du libre-échange. Selon celles-ci, le commerce extérieur est un instrument de bien-être collectif, car chacun des pays trouve avantage à la réalisation de l'échange. Il y a là, dans ce qui est plus une conception des échanges qu'une théorie du commerce extérieur, une opposition radicale aux thèses mercantilistes, sur le plan économique, mais également monétaire ; la monnaie n'étant qu'un voile, il n'y a plus lieu de se préoccuper d'un quelconque équilibre ou excédent de la balance commerciale. Plus précisément,

rappelons que pour J.B. Say⁽¹⁾ un déséquilibre durable de la Balance commerciale est impossible, que pour Ricardo⁽²⁾ le déséquilibre est possible mais se corrige de lui-même, et que pour Bastiat⁽³⁾ le déficit est non seulement possible, mais bienfaisant !

La liberté du commerce débouche en théorie sur une spécialisation internationale en fonction des avantages comparatifs de chaque pays. C'est de cette conception libérale, désireuse d'obtenir un optimum économique global que relève la réalisation d'accords comme le GATT, qui s'est donné pour mission de favoriser les échanges internationaux. Elle peut certes sembler quelque peu idéaliste, dans la mesure où elle ne fait guère de cas des difficultés liées à l'existence d'Etats souverains, soucieux de conserver leur richesse propre et de maintenir leur indépendance. Ou peut-être se fonde-t-elle au contraire sur l'idée que le développement des échanges, par les liens et l'interdépendance qu'il crée entre les pays, peut constituer un contrepoids important aux égoïsmes nationaux. Comme le disait déjà Montesquieu, le commerce "porte naturellement à la paix", et il est indéniable que de telles idées ont fortement contribué à la création de la Communauté Economique Européenne⁽⁴⁾.

*

Bien sûr, aucun Etat n'applique strictement l'une de ces théories. Bien au contraire, selon la conjoncture, selon l'environnement national ou extérieur, c'est une ou l'autre qui prévaut, même si le libéralisme économique est souvent réaffirmé comme un grand principe. Ce n'est qu'en période de croissance économique que le libre-échangisme est considéré comme un moyen de faire durer cette croissance. En revanche, que le marché des changes soit agité et les gouvernements privilégient la défense de leur monnaie et essayent de dégager des excédents de leurs paiements courants.

- (1) J.B. Say : Oeuvres diverses ; correspondance avec Malthus p 480 et s
- (2) Ricardo : Principes de l'économie politique et de l'impôt
- (3) F. Bastiat : Oeuvres complètes, Tome IV p 56.
- (4) Jean Monnet : Mémoires.

L'institutionnalisation d'un cadre libéral des échanges (comme la CEE ou le GATT) serait donc avant tout un garde-fou destiné à prévenir la tentation du protectionnisme ou du repliement national.

En plus de ces variations conjoncturelles, on peut même déjà avancer l'idée que les divers organismes publics qui interviennent sur les échanges extérieurs au nom de l'Etat peuvent avoir des attitudes non homogènes : la Banque Centrale a pour fonction de défendre la monnaie, elle a une attitude de type mercantiliste. Celle du Ministère de l'Industrie qui doit s'occuper des industries naissantes ou en difficulté relève plutôt de la seconde approche que motive le souci de l'emploi. Enfin les organismes publics chargés de promouvoir le commerce extérieur sont au contraire libre-échangistes, car ils ont pour premier souci d'éviter des représailles qui fermeraient les frontières aux exportations nationales.

Il est donc difficile d'affirmer qu'un Etat a une attitude vis-à-vis du commerce extérieur. Celle-ci n'est que la résultante de plusieurs interventions locales souvent en conflit. C'est donc l'observation des actions menées en direction du commerce extérieur qui permet seule de savoir quelle est la préoccupation dominante, celle de la monnaie, de l'emploi ou du dynamisme économique.

C'est cette analyse de ce qu'a été dans l'histoire l'attitude générale de l'Etat français vis-à-vis du commerce extérieur que nous nous proposons à présent de mener.

2. LE CAS FRANCAIS

L'étude des politiques menées ou des discours tenus sur le commerce avec l'étranger montre que la France a très longtemps été protectionniste. Ce n'est que récemment que la prédominance de l'approche libérale a permis l'ouverture des frontières. Malgré cela, nous verrons d'ailleurs que, encore aujourd'hui, c'est l'attitude mercantiliste qui domine.

2.1 - LA TRADITION PROTECTIONNISTE

La richesse naturelle de la France a longtemps permis de prétendre que c'était un pays suffisamment pourvu pour pouvoir se passer d'échanges avec ses voisins. Et en effet, tout le territoire national n'a pas été irrigué par les courants d'échanges internationaux : si l'axe Marseille-Lyon-Flandres a été une route commerciale fréquentée aux XIII^e et XIII^e siècles, au temps des Foires de Champagne, le commerce extérieur n'a ensuite, à partir du XV^e siècle et jusqu'à la Révolution Industrielle, touché que Paris, Lyon et les villes maritimes.

L'ouverture des frontières n'a donc pas été spontanée, d'autant moins que l'Etat a d'abord été mercantiliste, et donc protectionniste, comme tous les Etats-nations, au contraire des Villes-Etats d'Italie ou du Nord de l'Europe pour lesquelles les échanges extérieurs étaient indispensables.

L'assimilation de la richesse au stock d'or, clé de cette attitude, a plusieurs justifications : les Etats-Nations avaient bien sûr besoin de métaux précieux pour financer les guerres ; mais d'après F. Brundel,⁽¹⁾ les métaux précieux étaient aussi nécessaires pour faire tourner toute la vie économique locale, où n'étaient pas acceptés la monnaie de papier ou des moyens de paiement plus évolués.

Si jusqu'au XVIII^e siècle le protectionnisme a ainsi été la règle en France, ce n'est cependant pas uniquement à cause de ce souci monétaire. En particulier la conception qu'avait Colbert du commerce extérieur était beaucoup plus complexe. Contrairement à ce que l'on croit souvent, Colbert était très désireux de promouvoir les échanges commerciaux et d'ouvrir l'économie française sur l'extérieur, et ses tarifs douaniers devaient n'être qu'une mesure temporaire destinée à secouer la tutelle commerciale hollandaise et anglaise, et à encourager l'activité industrielle nationale ; il écrit ainsi dans un mémoire

(1) F. Braudel : Histoire du capitalisme, T 1

à Mazarin : "La Providence a posé la France en telle situation que sa propre fertilité lui serait inutile et souvent à charge et incommode, sans le bénéfice du commerce qui porte d'une province à l'autre, et chez les étrangers, ce dont les uns et les autres peuvent avoir besoin, pour en attirer à soi toute l'utilité". Ce souci de promotion des échanges se superpose à une attitude mercantiliste : si Colbert a fondé les grandes manufactures royales des porcelaines de Sèvres, des tapisseries des Gobelins ou des glaces de Saint-Gobain, c'est d'abord pour que la France n'importe plus ces produits de l'étranger. Enfin, ce que l'on a appelé le Colbertisme se rapproche à certains égards de la seconde attitude vis-à-vis du commerce extérieur ; certaines mesures protectionnistes ont été prises pour soulager les industries nationales de la concurrence, et pas seulement celles créées par Colbert lui-même. Les propriétaires agrariens, les filateurs ou les maîtres de forge, entre autres, cherchèrent à se protéger en réclamant des protections douanières ; dès le milieu du XVIII^e siècle, Colbert note ainsi avec inquiétude : "Les marchands ne s'appliquent jamais à surmonter par leur propre industrie les difficultés qu'ils rencontrent dans le commerce, tant qu'ils espèrent trouver des moyens plus faciles par l'autorité du Roy : et c'est pour cela qu'ils y ont recours pour tirer quelque avantage de toute manière, en faisant craindre le dépérissement entier de leur manufacture".

La tradition protectionniste française a donc pour fondements à la fois le souci du stock d'or et celui de l'activité industrielle, et ce protectionnisme est toujours considéré comme devant être temporaire.

En réalité, il faut attendre 1786 pour que soit tentée en France une ouverture des frontières très mal accueillie et donc vite rapportée. Ce n'est ensuite que sous le Second Empire que les idées libres-échangistes réapparaissent. Vers 1860 c'est le fameux "laissez faire, laissez passer" qui ouvre une brève période de libéralisme et d'ouverture aux échanges internationaux.

La crise qui débute à la fin du XIX^e siècle, et surtout celle de 1929 exacerbent les nationalismes économiques. Le protectionnisme est de type Keynésien lors de cette seconde crise : il s'agit avant tout d'éviter le chômage, donc les importations.

On retrouve donc dans l'histoire française les trois grandes approches du commerce extérieur, les deux premières étant largement dominantes et se confondant souvent en ce que leurs conséquences les plus visibles sont des mesures protectionnistes. Mais il faut que le souci de l'emploi domine pour que les restrictions soient accompagnées de réelles politiques industrielles.

Si la tradition protectionniste apparaît ainsi très forte, il ne faut pas oublier qu'en plus une grande partie du commerce extérieur se fait pendant le XIX^e siècle et le début du XX^e avec les colonies : l'ouverture au commerce international est donc encore plus réduite qu'il n'y paraît d'abord.

2.2 - L'OUVERTURE RECENTE DE NOS FRONTIERES

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, de nouvelles idées se répandent : "Paix, liberté, commerce mondial sont inséparables", affirme le Président Truman en 1947 ; un mouvement vers la libéralisation des échanges et la constitution d'espaces de libre-échange se dessine. Cette recherche d'un nouveau libéralisme se traduit par la création d'organismes comme l'O.E.C.E (en 1948, devenue l'O.C.D.E en 1961) ou le G.A.T.T. au niveau mondial, et la constitution de la C.E.E. (en 1958) au niveau européen.

Il faut noter cependant que les mesures décidées dans ce cadre furent assorties de clauses de sauvegarde qui ne les rendaient effectives qu'après une période de transition : la France se trouva dans cette position transitoire jusqu'en 1960 à l'égard du G.A.T.T., en 1961 à l'égard du FMI, tandis que l'union douanière prévue par le Traité de Rome n'était atteinte que le 1er juillet 1968. Il faut également observer que le droit international du commerce qui s'est ainsi mis en place, s'il retient la règle du libéralisme pour l'ensemble des produits industriels, laisse de côté des secteurs complets de l'activité économique : agriculture et services.

Cette ouverture internationale de la France, jointe au processus de décolonisation, a provoqué une mutation considérable de notre commerce extérieur : nos échanges avec l'étranger qui représentaient moins de 10% du PIB en 1958 en représentent aujourd'hui le quart. Les statistiques douanières montrent que nos exportations vers les pays de la Zone franc de 1971⁽¹⁾ constituaient en 1958, 37% du total de nos exportations ; ce rapport est aujourd'hui inférieur à 4%. En revanche un peu plus de la moitié de nos échanges s'effectue avec la C.E.E.

Mais il va de soi que cette ouverture sur l'extérieur, qui n'a guère plus de vingt ans, n'a pu totalement faire oublier une tradition protectionniste multiséculaire. A titre anecdotique, on peut rappeler qu'en droit, la liberté des échanges est une exception à la règle définie par les décrets-lois de 1939, portant prohibition d'importation et d'exportation, repris par le décret du 30 novembre 1944, ces textes n'ayant pas été abrogés.

Mais nous reviendrons plus en détail dans la troisième partie sur les inerties institutionnelles et les contraintes culturelles qui pèsent sur le commerce extérieur.

(1) Essentiellement l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et l'Afrique Noire.

Les trois thèmes que nous avons présentés précédemment - la défense du Franc, l'emploi et le libre-échange - sont les trois pivots autour desquels s'articulent les discours habituels traitant du commerce extérieur. On les trouve même réunis dans cette définition du taux de change d'équilibre, dite "critère de Nurkse"⁽¹⁾ : "le taux d'équilibre du change est celui qui, sur une certaine période, maintient la balance des paiements en équilibre, sans contraction du niveau de revenu et de l'emploi, et sans restrictions additionnelles du commerce".

Cependant la mise en application de ces préoccupations se heurte à quelques difficultés.

Les relations entre le niveau de l'emploi et la structure des échanges extérieurs ne sont pas immédiatement visibles, et sont parfois ambiguës. Un investissement industriel français à l'étranger peut ainsi être considéré comme supprimant directement des emplois en France, puisque l'usine emploiera du personnel étranger. Mais il peut aussi générer un flux d'exportations pour sa réalisation ou son fonctionnement ultérieur, créant ainsi une activité régulière, et donc des emplois en France. Enfin les revenus que génèrera cet investissement peuvent servir à maintenir des emplois en France. On voit bien dans cet exemple que la corrélation entre emploi et échanges extérieurs, en-dehors des effets déstabilisants à court terme de certaines importations, ne sont pas suffisamment clairs pour fonder une politique dans ce domaine. Une remarque similaire peut être faite pour les relations entre échanges extérieur et dynamisme économique ; ainsi, pour la période de prospérité économique qui a suivi la seconde guerre mondiale, les économistes qui ont étudié la croissance et le développement du commerce international ne peuvent se mettre d'accord que sur le constat de simultanéité des deux phénomènes, sans mettre en évidence de relation claire de causalité. Le commerce extérieur est-il, comme on a pu le soutenir, le moteur de la croissance ? Ou bien est-il surtout facteur de dépendance, rendant par exemple impossible une reprise économique nationale isolée dans un environnement stagnant ? Là encore, on est très loin d'une source d'action pour la politique du commerce extérieur.

(1) Citée dans : R. Barre : Economie Politique.

Au contraire, les relations entre la monnaie et le solde des échanges extérieurs sont immédiatement perceptibles, puisque c'est la simple annonce de ce solde qui a un effet sur le taux de change.

C'est pourquoi la relation entre monnaie et commerce extérieur occupe une place privilégiée dans l'approche française. La défense du Franc est en effet une contrainte qui s'impose en priorité aux gouvernements. C'est bien sûr depuis la création du Système Monétaire Européen (SME) une contrainte quasiment institutionnelle ; mais il s'agit en fait d'avoir en Europe un pôle de stabilité monétaire à très court terme, et cela n'oblige pas à maintenir très longtemps une parité artificiellement figée. L'existence du SME ne suffit donc pas à expliquer la prédominance de ce souci.

Certes, une dévaluation conduit à très court terme à une dégradation de la balance commerciale, parce que les importations, en majorité facturées en devises, sont rendues plus chères par rapport aux exportations qui sont le plus souvent facturées en francs. De même les dettes extérieures, principalement exprimées en dollars sont automatiquement alourdies par rapport aux créances en francs. Ces effets sont interprétés comme un appauvrissement du pays, et c'est pourquoi on ne se résoud à dévaluer que lorsqu'il est devenu impossible de tenir le taux de change sans épuiser les réserves de devises de la Banque de France.

Une telle attitude à l'égard du taux de change n'est cependant pas obligatoire. On peut citer à ce propos le cas du Brésil : le cruzeiro est une monnaie fondante, mais la croissance économique est toujours assez dynamique, et le crédit du pays sur les marchés internationaux est un des meilleurs des pays en développement.

La priorité accordée au taux de change existe cependant en France, comme en témoignent les discours officiels, et l'attitude qui apparaît comme la plus systématique est donc guidée par le souci d'équilibrer la balance des transactions courantes.

Mais les trois approches classiques du commerce extérieur ne rejoignent pas forcément les préoccupations des entreprises. L'action de l'Etat, guidée par l'une d'elles, peut donc soit aider soit gêner une entreprise, soit encore ne pas l'atteindre.

Ainsi une attitude de défense de la monnaie ou de l'emploi conduit à aider les exportations, par exemple par des subventions indirectes ou des crédits à taux privilégié. Mais pour certains produits, le prix n'est pas un élément déterminant dans la décision d'achat ; une telle incitation n'a donc guère d'incidence. Des restrictions aux importations mises en place là encore pour préserver l'équilibre extérieur peuvent gêner d'autres entreprises, importatrices, ou qui utilisent des produits importés et sont donc obligées de les acheter plus cher à un producteur national ou d'en changer.

Inversement, une politique libre-échangiste peut entraîner une forte concurrence ou des faillites ; c'est le cas pour un certain nombre d'entreprises du secteur textile en France.

La diversité des entreprises, de leurs besoins ou de leurs atouts à l'exportation, de leurs motivations pour se tourner vers une activité internationale, limite ainsi la portée d'une intervention publique orientée vers la réalisation d'un objectif macroéconomique unique, qui ne les concerne pas vraiment.

3. UNE MENTALITE COMMERCANTE

Mais d'autres exemples vont à présent nous montrer que l'action de l'Etat sur le commerce extérieur peut précisément être guidée plus par le souci de renforcer et vivifier les échanges et les entreprises que par une préoccupation macroéconomique de même nature que celles décrites ci-dessous. Nous essaierons ensuite de préciser la description de l'attitude commerçante qui peut être celle d'un Etat.

3.1 - DES EXEMPLES CONVAINCANTS

L'histoire tout d'abord montre bien des cas où une symbiose efficace a existé entre un Etat et ses entreprises. Le premier est l'exemple de Venise aux 14^{ème} et 15^{ème} siècles⁽¹⁾. Pour que les citoyens puissent commercer et aussi bien sûr pour s'enrichir elle-même la Seigneurie vénitienne a construit une flotte de commerce dont les bateaux loués aux marchands faisaient en convoi le tour du bassin méditerranéen, protégés par la flotte de guerre vénitienne. L'Etat a également élaboré une réglementation qui donnait aux marchands vénitiens le monopole du commerce à Venise : tous les échanges transitant par Venise (en fait tout le commerce Europe - Levant) devait passer par le Fondaco di Tedeschi, grande maison de commerce où les étrangers devaient faire toutes leurs opérations : aucun ne pouvait utiliser directement le port de Venise, le passage par un intermédiaire vénitien étant rendu ainsi obligatoire. Ces règles ont permis la suprématie économique vénitienne jusqu'à la découverte de la route du Cap vers les Indes.

Un autre exemple est celui d'Amsterdam, au 17^{ème} siècle, là encore à l'époque où Amsterdam domine commercialement le monde. L'action de l'Etat est extrêmement favorable au commerce : très libéral, l'Etat autorise les échanges avec les pays rivaux même en temps de guerre, contrairement à tous les autres pays. Mais il a aussi très bien su protéger le monopole du poivre, tenu par

(1) Pour ces exemples historiques, voir : F.B. Braudel : Histoire du capitalisme, Tomes 2 et 3.

la C^{ie} des Indes Orientales pendant une cinquantaine d'années (1602-1650) ; certaines colonies ont été conquises militairement uniquement pour préserver ce monopole en occupant tous les lieux possible de culture.

Ce sont là des exemples, contrastés, qui montrent bien que l'action de l'Etat a été favorable au commerce - et pas seulement aux exportations.

Certes, ces deux exemples montrent des Etats de petite taille à une époque où les relations économiques internationales étaient marginales dans l'économie, donc moins contraignantes qu'actuellement. Mais le cas du Japon actuel peut être cité comme témoin de ce qu'un Etat peut avoir une action très favorable au commerce, aujourd'hui, dans une société très complexe, où les échanges extérieurs ont un poids considérable dans l'économie et un environnement international qui est aussi celui de la France. Certes, il semble bien que l'intervention de l'Etat japonais relève a priori de l'attitude mercantiliste que nous avons décrite : le Japon exporte pour pouvoir importer sans déficit commercial les matières premières dont il a besoin, et est extrêmement protectionniste, utilisant par exemple un système de normes techniques particulières... Mais l'Etat japonais se rapproche peut être de la Venise du 15^{ème} siècle : son protectionnisme est une façon de conserver aux sociétés de commerce nationales le quasi-monopole des échanges extérieurs. Son attitude est en effet très favorable aux sogoshoshas ; celles-ci sont même étroitement associées à la définition des politiques industrielles et économiques. Au Japon plus qu'ailleurs on peut parler de symbiose entre l'Etat - le MITI - et les entreprises.

Ces exemples montrent bien que l'intervention de l'Etat peut être très favorable au commerce et au commerce extérieur sans relever de l'approche purement libérale que nous avons évoquée.

Tout en étant très diverses, ces politiques ont d'ailleurs certains traits communs, qui constituent ce que nous pourrions appeler l'attitude commerçante d'un Etat. C'est à l'analyse de ces caractères que nous allons nous

attacher, car ils semblent être une des causes de la réussite économique : Venise, Amsterdam, le Japon ont à leurs époques dominé économiquement et commercialement le monde entier.

3.2 - L'ATTITUDE COMMERCANTE

Cette attitude est difficile à caractériser, car elle se traduit par des comportements très difficiles à catégoriser, au contraire des autres approches décrites. L'Etat commerçant peut être protectionniste ou libéral, peut favoriser les entreprises privées ou commercer lui-même,... On retrouve un peu dans cette variété la diversité constatée dans toute analyse des entreprises : l'Etat commerçant saisit ces opportunités d'apporter un avantage à ses ressortissants, son comportement est souple et s'adapte aux situations extérieures pour en tirer le meilleur parti. Venise disposait du seul port en Méditerranée accessible aux marchands d'Europe du Nord et son protectionnisme est une façon d'exploiter une clientèle captive. Amsterdam au contraire est en concurrence avec tous les autres grands ports européens : son libéralisme lui permet de tirer avantage de l'importance de sa flotte qui a réciproquement accès à tous les ports.

Les théories économiques ne rendent pas compte de ce type de comportement qui n'est jamais systématique. L'attitude commerçante consiste en fait en ce que les agents de l'Etat, fonctionnaires ou politiques, soient toujours attentifs aux exigences du monde du commerce.

C'est le mouvement des affaires, le commerce qui constituent la richesse selon cette conception de l'économie, et toute occasion d'échange avantageux doit être saisie. En cela, la mentalité commerçante s'écarte des théories économiques selon lesquelles la richesse se mesure en stock (de devises, de monnaies, d'or) ou en production industrielle.

Dans le cas du commerce extérieur, ces diverses conceptions de la richesse se traduisent dans les comportements des Etats vis-à-vis des importations :

- pour l'Etat mercantiliste, une importation est toujours une perte de richesse puisqu'elle comporte une sortie de monnaie ;
- pour l'Etat keynésien, une importation peut être mauvaise s'il s'agit d'un produit disponible sur le territoire national, puisqu'il y a perte d'activité industrielle, ou bonne dans les autres cas ;
- pour l'approche libérale, il faut "laisser faire et laisser passer" les importations pour se rapprocher de l'optimum économique selon la théorie des avantages comparatifs, qui permet de disposer de plus grandes quantités de chaque produit ;
- pour l'approche commerçante, le commerce est une chose souhaitable en soi, c'est la véritable richesse ; si un échange est fait, c'est qu'il enrichit les deux partenaires. Il faut donc encourager les importations autant que les exportations, et non seulement les laisser passer, si cela peut être source d'enrichissement pour la nation, c'est-à-dire s'il existe un agent économique qui y trouve intérêt.

On peut citer des situations variées où cette conception de l'Etat vis-à-vis des occasions d'échange apparaît nettement.

- Au 18^{ème} siècle, la France et l'Angleterre étaient les deux nations les plus puissantes, militairement et économiquement. Mais l'Angleterre a eu une attitude beaucoup plus commerçante que la France, ce qui est peut-être à l'origine de sa suprématie. Ainsi en 1783, après une guerre entre les deux pays, le traité de Versailles consacre la victoire militaire de la France. Mais 3 ans plus tard, est signé un traité d'accompagnement, le traité d'Eden, qui ouvre les ports français aux navires anglais et exclut les Français de certaines routes commerciales. Ce traité est passé complètement inaperçu en France, ce qui témoigne d'une certaine négligence des questions commerciales, alors que l'Etat anglais a accepté des concessions politiques mais est resté vigilant envers un traité qui pouvait favoriser ses échanges.
- L'attitude de l'Etat à l'égard du commerce de transit ou même du négoce (il n'y a aucun passage de marchandise sur le territoire national) est significative : certains pays y sont défavorables parce qu'il conduit à des importations supplémentaires, d'autres y sont indifférents, mais certains la favorisent et l'attirent. La Suisse par exemple est un pays où sont installées de multiples sociétés

de négoce, parce que le régime fiscal et douanier s'y prête très bien.

- Le comportement colonial d'un pays témoigne aussi de son approche des échanges extérieurs : les Phéniciens, les Vénitiens ou les Anglais n'ont créé que des comptoirs commerciaux, qui servaient de relais et d'entrepôt pour le commerce avec l'arrière pays, tandis que les Français ne se sont que peu servis de leurs colonies pour commercer : ils ont voulu civiliser, produire sur place... l'esprit de ces conquêtes n'était pas commercial.

- En Europe, la création de la CEE relevait de cette conception, du moins dans l'esprit de Jean Monnet son initiateur : négociant lui-même, Monnet voyait dans le commerce le moyen de maintenir la paix en Europe ; son but était de créer une union économique totale, au sein de laquelle il n'y aurait plus eu d'intérêts économiques nationaux ; mais son attitude n'était pas libérale, au contraire même sa première intervention a consisté à créer des organismes publics pour réguler et organiser des marchés aussi peu concurrentiels que ceux du charbon et de l'acier. On peut parler à ce sujet de malentendu : l'ouverture des frontières est la seule politique commune vraiment réussie, et elle aurait pu être l'effet d'une simple attitude libre-échangiste ; de plus, contrairement aux espoirs de Jean Monnet, les nationalismes économiques sont toujours aussi vigoureux en Europe.

Cette conception commerçante du rôle de l'Etat dans le commerce extérieur se traduit donc de façons très diverses selon les époques, les opportunités, les organismes qui s'occupent des échanges internationaux.

Pourrait-elle un jour prévaloir en France ? On ne peut répondre à cette question sans examiner les moyens concrets par lesquels les pouvoirs publics connaissent le commerce extérieur des pays, et les moyens dont ils disposent pour en influencer la nature et le volume. C'est l'objet de la seconde partie.

2 ème P A R T I E

LES ROUAGES DE

L'INTERVENTION ADMINISTRATIVE

La façon dont l'administration appréhende le commerce extérieur conditionne nécessairement l'action qu'elle peut engager dans ce secteur. Il est donc indispensable d'analyser d'abord ce que l'Etat voit, les instruments de la connaissance des échanges, pour comprendre les caractéristiques de l'intervention publique.

Nous examinerons ensuite les organismes et les procédures mis en place pour influencer le commerce extérieur et leurs logiques locales. Nous montrerons enfin que parmi celles-ci les préoccupations de nature financière ont un rôle dominant et conditionnent fortement l'efficacité de l'action publique.

1. CE QUE L'ETAT VOIT DU COMMERCE EXTERIEUR

L'essentiel de cette connaissance est résumé par la balance des transactions courantes, qui constitue comme nous l'avons vu la première partie de la balance des paiements.

Elle se décompose elle-même en deux parties : le commerce extérieur, c'est-à-dire les exportations et importations de marchandises, et les "invisibles", échanges ne donnant pas lieu à des transferts physiques. Cette balance des invisibles comprend trois lignes distinctes :

- le négoce international
- les services
- les transferts unilatéraux qui se décomposent en transferts privés (pour l'essentiel, des transferts d'économies de travailleurs immigrés), et transferts publics (notamment les dépenses de coopération et les opérations avec les Communautés Européennes).

BALANCE DES TRANSACTIONS COURANTES DE LA FRANCE AVEC L'EXTERIEUR

(données brutes en millions de F)

	1979	1980	1981
COMMERCE EXTERIEUR			
Exportations	+ 400735	+ 454599	+ 547654
Importations	- 410343	- 506909	- 595979
(Solde du commerce extérieur FOB/FOB sur la base des chiffres douaniers)	- 9608	- 52310	- 48325
INVISIBLES	+ 14921	+ 19208	+ 7689
. NEGOCE INTERNATIONAL	+ 4594	+ 1544	+ 233
. SERVICES			
Frais accessoires sur marchandises	- 2517	- 3596	- 5383
Transports maritimes	- 2933	- 3371	- 5996
Transports autres	+ 4869	+ 5249	+ 3926
Assurances	+ 169	- 303	- 361
Grands travaux et coopération technique	+ 13825	+ 16957	+ 19922
Intérêts, dividendes et autres revenus du capital	+ 6771	+ 9654	+ 3268
Salaires et autres rémunérations du travail	- 966	- 1010	- 1630
Brevets et redevances	- 1607	- 2242	- 2650
Voyages	+ 6969	+ 9401	+ 7748
Autres services	+ 1256	+ 726	+ 4256
Recettes et dépenses du Gouvernement français	+ 1176	+ 3424	+ 6659
Dépenses et recettes des gouvernements étrangers	+ 431	+ 351	+ 528
TOTAL SERVICES	+ 27443	+ 35240	+ 30287
TOTAL BIENS ET SERVICES	+ 22429	- 15526	- 17805
. TRANSFERTS UNILATERAUX			
Secteur privé	- 9779	- 10326	- 12084
Transferts d'économies de travailleurs	(- 9429)	(- 10904)	(- 12802)
Autres opérations	(- 350)	(+ 578)	(+ 718)
Secteur public	- 7337	- 7250	- 10747
TOTAL TRANSFERTS UNILATERAUX	- 17116	- 17576	- 22831
TOTAL DES TRANSACTIONS COURANTES .	+ 5313	- 33102	- 40636

L'examen précis de la façon dont cette balance est construite va nous permettre d'apprécier l'importance des incertitudes sur les chiffres qu'elle regroupe. Ces imprécisions rendent délicate l'interprétation des évolutions, orientée par ailleurs, comme nous le verrons ensuite, par le cadre de cette comptabilité des échanges. Nous chercherons enfin à comprendre les biais introduits par ces instruments de connaissance dans la vision que les administrations peuvent avoir du commerce extérieur.

1.1. LA SAISIE DES DONNEES ET SES INCERTITUDES

Depuis 1972, la balance des transactions courantes est établie en deux temps par la Banque de France :

- les banques lui transmettent des comptes-rendus de paiement pour toutes les opérations qu'elles ont effectuées avec l'étranger : ces comptes-rendus permettent d'établir une balance en termes de règlements.

- on substitue ensuite à la ligne "commerce extérieur" de cette balance les chiffres saisis par les Douanes lors du passage des marchandises. Moyennant diverses corrections on obtient ainsi un document dit "balance en termes de transactions", qui sert de référence officielle.

Il est donc fait usage de deux chaînes statistiques distinctes : les Douanes et les banques (1).

. Les statistiques douanières

Les services douaniers effectuent un décompte précis des marchandises franchissant la frontière, en volume, mais aussi en valeur, afin de pouvoir en particulier calculer les droits et taxes en vigueur. Les déclarations en douanes regroupées selon une nomenclature et qui contiennent également des indications sur les conditions de transport, les coûts de transport, etc., sont à la source de la comptabilité des exportations et importations de marchandises.

(1) Ces deux chaînes sont également utilisées pour la Balance des capitaux ; par exemple les crédits à long terme à l'exportation sont établis à partir des données fournies par :

- les banques, pour les crédits acheteurs.
- la BFCE pour les crédits fournisseurs au delà de 18 mois
- les formulaires douaniers pour les crédits fournisseurs compris entre 12 et 18 mois.

Sans même parler des erreurs qui peuvent se glisser lors du remplissage du bordereau douanier (1), ces chiffres sont entachés de nombreuses incertitudes :

- La saisie en Douane pose d'abord le problème de la valeur attribuée aux marchandises : sur les déclarations apparaissent le prix facturé et les différents coûts de transport, mais les remises éventuelles n'y figurent pas forcément. Le chiffre retenu pour les statistiques peut d'ailleurs différer du prix facturé et du prix réel, car c'est la valeur du produit à la frontière nationale "telle qu'elle s'établirait par le jeu d'une pleine concurrence", d'autres différences, résultant par exemple de termes de paiement non contractuels, ne peuvent être appréhendées.

- Les échanges d'une valeur inférieure à 2000 Francs ne sont pas soumis au traitement statistique, mais évalués de façon forfaitaire. Ils sont estimés à 5 % des échanges environ.

- Enfin, pour des raisons de secret stratégique, les exportations et importations de matériel militaire sont traitées à part, et n'apparaissent que dans les chiffres globaux.

. Les comptes rendus bancaires

Les comptes rendus bancaires sont la seule source statistique pour saisir l'ensemble des invisibles. L'existence de ce document résulte d'une obligation, issue du contrôle des changes, de passer par un intermédiaire agréé pour tout règlement effectué avec l'étranger. Ils ne fournissent pas une information très détaillée : les invisibles continuent de mériter leur nom. Il est donc impossible de détecter les mouvements conjoncturels sur des marchés pourtant très différenciés : ainsi ce n'est que tout récemment que l'on a constaté le dynamisme à l'exportation des entreprises françaises de services informatiques, cette activité n'étant pas isolée dans l'ensemble des données.

(1) C'est ainsi que sur un bordereau relatif à l'importation de charbon étranger déchargé depuis un navire par un convoyeur aérien, on pouvait lire : "Mode de transport : par air".

L'utilisation des données douanières pour établir la Balance des Paiements requiert des ajustements tenant à plusieurs raisons :

- une différence de champ géographique : les DOM-TOM font partie du reste du monde pour les Douanes, mais sont inclus dans le territoire français pour la Balance des Paiements (correction en 1980 : - 10 Milliards de Francs).

- dans la balance des Paiements, les échanges de marchandises sont donnés FOB/FOB, les coûts du transport et de l'assurance figurant dans les services. Au contraire, les Douanes saisissent les importations CAF puisque c'est la valeur CAF qui supporte la TVA et les droits de douane. Il faut donc corriger ces chiffres pour diminuer les coûts d'assurance et de transport de la frontière du pays jusqu'à la frontière française. Cette correction est faite en utilisant un coefficient forfaitaire, négocié entre les administrations concernées : Douanes, INSEE, Direction de la Prévision et Banque de France (1).

- un écart existe dans la définition des échanges extérieurs : pour la Banque de France, les produits importés ou exportés pour travail à façon, c'est à dire sans transfert de propriété, ne doivent pas être comptabilisés dans les échanges de marchandises. Au contraire, ces mouvements sont saisis par les Douanes, et il faut donc les éliminer. La correction s'est élevée à 13 GF en 1980. Mais cette correction introduit des incertitudes, comme le montrent les exemples suivants :

. Un problème se pose pour un consortium multinational comme Airbus : General Electric expédie des moteurs à la SNECMA pour ouvraison, et les revend ensuite sur place à l'Aérospatiale. Ces moteurs ne sont pas censés (pour les Douanes) être payés, car ils ont franchi la frontière pour être ouvrés !

(1) Jusqu'au début de cette année, les Douanes et la Banque de France utilisaient deux taux de correction différents. Un taux commun, fixé à 5 % pour 1982, sera désormais utilisé. A titre indicatif le solde annuel douanier de 81 "nouvelle manière" est plus favorable de 8,5 GF que celui calculé auparavant.

. des marchandises en entrepôt de stockage, donc non encore saisies par les Douanes, peuvent avoir été déjà réglées.

. dans le cas de l'uranium importé pour retraitement, le règlement peut intervenir 5 ou 10 ans avant la réexportation.

- La diversité des monnaies d'échange est une autre source d'écart entre les chiffres douaniers et bancaires.

En effet, lors de la saisie par les Douanes d'un échange payé en monnaie étrangère, c'est le taux de change de la veille du passage en Douane qui sert à calculer la valeur en Francs figurant dans les statistiques. Au contraire, les banques appliquent le taux de change du jour du règlement, qui peut être extrêmement différent, si par exemple le délai de paiement est de trois mois.

L'écart né de cette différence de traitement est le termaillage. Il est difficile à estimer puisqu'il dépend des conditions de paiement des marchandises et de l'évolution des taux de change.

Le termaillage n'était pas isolé dans les comptes extérieurs des ajustements globaux. Depuis mars 1982, un modèle statistique permet d'en faire une estimation et de le faire apparaître séparément. Mais ce n'est qu'une estimation théorique, et ce détail ne permet pas véritablement de réduire l'incertitude sur les chiffres du commerce extérieur.

Malgré ces ajustements, le rapprochement des données douanières et bancaires laisse subsister un écart résiduel entre, d'une part le solde des transactions à l'exportation et à l'importation et, d'autre part, le solde des règlements de marchandises, après prise en compte des crédits commerciaux et des avances à la commande. Il est inclus dans la ligne "opérations non ventilées, termaillage et ajustement" de la Balance des Paiements (1), et peut être extrêmement important : en 1980, il se montait à 21 GF, à comparer avec un solde de la balance des transactions courantes de - 33 GF ; il est de plus très variable et imprévisible : en 1981, les opérations non ventilées et le termaillage étaient passés à - 21 GF (soit une diminution de $21 + 21 = 42$ GF), tandis que le solde des transactions courantes était de - 41 GF.

(1) où on lui ajoute l'ajustement sur les mouvements de capitaux.

Les chiffres du commerce extérieur sont donc connus avec une grande imprécision, ce qui rend douteuse toute interprétation des soldes.

L'interprétation des grandes masses et de leurs mouvements est cependant possible, et nécessaire à la définition d'une politique. C'est l'I.N.S.E.E. qui en est chargé.

1.2. L'INTERPRETATION DES CHIFFRES

L'I.N.S.E.E. assure l'interprétation des chiffres qui lui sont communiqués par les Douanes. Ceux-ci sont aussi intégrés dans la Comptabilité Nationale (par la Direction de la Prévision), dans le compte du "Reste du Monde" (1).

1.2.1. Les écueils du partage prix/volume des évolutions

Le principal traitement des chiffres douaniers consiste en la réalisation du partage des évolutions brutes constatées entre variation des prix et variation des quantités. Il prend environ deux mois car il subit un contrôle manuel, afin de vérifier la vraisemblance des résultats et de corriger les erreurs ainsi décelées.

Il a pour objet la mesure de la compétitivité des produits français par rapport aux produits importés (compétitivité par les prix), et de son influence sur les volumes échangés, selon les marchés concernés. C'est ainsi qu'on définit les termes de l'échange comme le rapport de l'indice de prix à l'exportation à l'indice de prix à l'importation. Mais plusieurs facteurs viennent obscurcir la signification de ces indices.

- Nous avons déjà vu que les prix saisis en douane diffèrent des prix réellement pratiqués du fait des remises et ristournes ; les conditions de crédit accordées peuvent de même restreindre considérablement la signification de la valeur en douane. Celle-ci, qui sert d'abord au calcul des droits et taxes, n'est pas forcément la plus représentative des prix de vente réels.

(1) Les définitions et conventions adoptées dans la Comptabilité Nationale sont différentes de celles de la Balance des Paiements.

- Surtout, les évolutions de rapports de prix de loin les plus notables sont dues aux mouvements de parité des monnaies : les mouvements relatifs des prix résultant des fluctuations des taux de change sont beaucoup plus rapides et importants que la hausse des prix internes, qui affecte différemment les produits et les secteurs, selon un rythme plus lent et progressif. C'est ainsi que les courbes de compétitivité obtenues retracent essentiellement les fluctuations des devises dans lesquelles sont facturés nos échanges.

- Enfin, en dehors même de toute évolution des parités monétaires, l'appréciation de la compétitivité des produits français à travers les seules variations de prix demeure difficile, car les causes de ces évolutions peuvent être multiples : une "perte de compétitivité" observée sur les prix peut certes être le résultat d'une hausse des coûts de production ; mais elle peut aussi refléter l'effet d'un déplacement, à l'intérieur d'une même rubrique des nomenclatures, vers des produits plus élaborés ou plus sophistiqués... Une hausse des prix peut aussi tout simplement signifier que le produit se vend mieux, à qualité inchangée : ainsi le dynamisme d'un réseau commercial permet d'obtenir un prix de vente supérieur à celui de la concurrence, ce qui n'est pas à déplorer comme une perte de compétitivité.

Une très grande prudence doit donc être observée quant à l'interprétation de ces divers indices.

1.2.2. L'influence des nomenclatures utilisées

La compréhension structurelle de nos échanges extérieurs ne peut se faire que par le biais des nomenclatures qui servent à les classer. Celles-ci sont nombreuses, chaque organisme, INSEE, Douanes, Comptabilité Nationale et Banque de France en a une particulière. Mais quelles qu'elles soient, elles orientent le constat des évolutions et leur interprétation, et par suite l'action de l'Etat.

- Ces nomenclatures ont été établies en privilégiant la filière de production et l'offre plus que l'usage ou la demande ; ainsi des biens comme les meubles, selon qu'ils seront faits de bois, de plastique ou de métal sont affectés à l'un ou l'autre de trois postes de la nomenclature douanière ; comme il n'est pas possible d'observer les meubles de bois et les meubles de plastique car la rubrique "produits moulés en plastique" contient bien d'autres choses que les meubles, on ne peut pas apprécier le déplacement de la demande d'un type à l'autre.

Ainsi la nomenclature douanière qui éparpille des biens correspondant à un même marché entre plusieurs postes, procède à l'inverse à des regroupements de produits dont la destination peut-être fort variée. Les statistiques sont donc de peu d'utilité pour une analyse sectorielle un peu fine, et ne sauraient a fortiori être utilisées dans le cadre d'une étude de marché.

- Les nomenclatures introduisent un autre biais dans l'observation du commerce extérieur : certains postes seront structurellement plus importants que d'autres, parce qu'ils correspondent à des produits consommés massivement sous une forme peu diversifiée. Ces postes prennent alors une importance considérable par rapport à une panoplie d'autres rubriques plus détaillées qui, prises individuellement, semblent négligeables.

On peut ainsi comparer les importations de produits pétroliers aux importations de produits de consommation : il est plus naturel d'expliquer le déficit commercial par une facture pétrolière importante que par des importations de biens de consommation extrêmement diversifiées, chaque poste ne montrant que des achats d'importance moyenne.

De même, l'automobile est considérée comme le principal secteur exportateur français; mais le secteur des industries para-pétrolières est plus exportateur en volume. Il est cependant méconnu parce que la masse des exportations d'automobiles apparaît dans la nomenclature ce qui n'est pas le cas des exportations de produits para-pétroliers, disséminés dans de nombreuses rubriques.

La structure des nomenclatures utilisées détermine donc par avance quels sont les postes dont on suivra l'évolution et sur lesquels on s'efforcera donc d'intervenir.

- De plus, une nomenclature douanière est forcément conservatrice : en effet la confection ou la mise à jour d'une nomenclature est un travail de longue haleine ; (1) et on ne peut espérer mettre en évidence l'évolution du commerce extérieur résultant d'innovations technologiques ou de l'apparition de nouveaux produits.

(1) La dernière révision (la deuxième) de la CTCI (classification type pour le commerce international) date de 1978, et la NAP 600 (nomenclature d'activités et de produits) a été définie en 1973.

Enfin, il est clair que nombre d'aspects tout aussi importants pour notre commerce extérieur que le simple partage prix/volume ne peuvent se trouver dans la lecture de ces statistiques : un échange régulier, répétitif, ne se distingue pas d'une vente occasionnelle à l'étranger, les soldes obtenus ne fournissent aucune indication de la solvabilité de nos clients, etc...

La vision que les diverses administrations ont du commerce extérieur est donc orientée, biaisée, par les conditions techniques de cette connaissance.

1.3. LES CONSEQUENCES SUR L'ACTION PUBLIQUE

Nous avons vu dans la première partie pourquoi l'on avait retenu, dans la balance des paiements, l'objectif d'équilibre de la balance des transactions courantes ; mais à l'intérieur de cette balance courante, la balance des invisibles reste entourée du flou que suggère son nom : très mal connue dans sa structure et imprévisible dans son évolution, elle ne saurait faire l'objet d'une politique précise. Dès lors, la balance commerciale prend une importance toute particulière : "C'est elle qui, en raison de son rôle et de son poids, est la "locomotive de la balance des paiements" (1).

Surtout, dans la mesure où l'effet de la BdTC* sur la défense du Franc est avant tout un effet d'annonce, les opérateurs sur les marchés financiers et monétaires cherchent des indicateurs avancés du solde de la BdTC. Le solde commercial en est un, puisqu'il est publié pour un mois donné environ 15 jours après la fin du mois, tandis que la BdTC n'est connue qu'un mois plus tard environ. Les opérateurs sont donc naturellement incités à utiliser le premier chiffre annoncé, et non celui des transactions courantes.

La connaissance que les organismes publics ont du commerce extérieur les conduit donc à agir surtout sur les échanges de marchandises.

*Balance des Transactions courantes.

(1) Les notes bleues du Ministère de l'Economie et des Finances n° 47.

Les considérations précédentes nous ont montré aussi qu'il ne fallait pas accorder trop de valeur aux soldes obtenus (les incertitudes statistiques étant du même ordre) ; il reste tout de même que les grosses masses sont connues avec une précision satisfaisante, et que l'on parvient à mettre en évidence les tendances longues (les fluctuations trop rapides ne se distinguant pas des imprécisions statistiques). Il est également vrai, que, si l'on suppose que la structure des erreurs n'évolue pas trop vite - ce qui semble raisonnable -, les variations des soldes, et non plus les soldes eux-mêmes, peuvent constituer des indices conjoncturels utiles (1).

Mais il nous semble important de retenir ici que seules les masses importantes, et d'évolution suffisamment lente émergent en fait de l'ensemble des chiffres disponibles. Il devient dès lors évident qu'elles représentent en cela une cible privilégiée pour l'intervention administrative.

Tout ceci montre bien que l'action administrative ne peut être dirigée que sur certains aspects des échanges extérieurs. C'est ce que nous allons préciser à présent, en étudiant ce que l'Etat fait dans ce domaine.

2. CE QUE L'ETAT FAIT

Le commerce extérieur est une activité horizontale, qui touche pratiquement tous les aspects de la vie économique ; il est donc normal qu'il existe de nombreux organismes qui puissent agir sur certaines caractéristiques des échanges. Mais il est aussi naturel que pour la plupart d'entre eux, le commerce extérieur soit une préoccupation non prioritaire, qu'ils concilient avec leurs autres objectifs. C'est ce que nous allons voir, avant d'étudier les organismes qui s'occupent prioritairement de commerce extérieur et les procédures qu'ils ont mises en place.

(1) Les cambistes (opérateurs du marché des monnaies internationales) ne raisonnent pas autrement, qui réagissent plus à l'évolution du solde commercial qu'à son niveau absolu, d'après les propos recueillis auprès des banques.

2.1. UNE PREOCCUPATION PARMIS D'AUTRES.

L'intervention de l'Etat en matière de commerce extérieur ne peut évidemment pas être isolée des autres composantes de la politique économique, ni même de son action diplomatique ou de son effort de défense nationale. Les échanges avec l'étranger ne sont qu'un élément parmi d'autres, dont l'importance varie selon les gouvernements et selon la conjoncture, malgré la permanence des mécanismes et des institutions.

De ce point de vue, la lecture des plans successifs dont s'est dotée la France est révélatrice ; s'ils dressent à chaque fois un tableau morose de l'industrie française, en insistant sur la nécessité de promouvoir les exportations et en déplorant les difficultés de prévoir l'évolution du commerce extérieur, les propositions oscillent entre l'urgence d'une politique industrielle et l'exigence d'une politique spécifique d'aides aux exportations. On lit ainsi dans le Ier Plan : "La modernisation et l'équipement de toutes les activités françaises qui peuvent être placées sur une base de concurrence internationale est la condition sine qua non d'un accroissement de nos exportations sans lequel notre production ne saurait se développer" ; ou bien dans le VIème Plan : "Dans une économie dont la croissance doit désormais reposer sur l'exportation, l'industrialisation est, en effet, à la fois la clé de l'équilibre extérieur et du plein emploi" ; tandis que le IIIème Plan, qui insiste sur la nécessité d'abaisser le coût des procédures incitatives, et surtout, de les vulgariser, affirme : "Le commercial doit prendre le pas sur la technique".

Quant aux moyens de la politique du commerce extérieur on constate que la responsabilité directe de leur mise en oeuvre s'est souvent déplacée : au XIXème siècle, elle incombe aux bureaux du Ministère de l'Intérieur chargés de la tutelle des activités commerciales en général, puis à un Ministère du Commerce autonome, à qui il revient de mener les négociations commerciales en liaison avec le Ministère des Affaires Etrangères, et de préparer les décisions douanières. En 1919, est créée, au sein du Ministère du Commerce, une Direction des Accords Commerciaux et de l'Information Economique. Lorsqu'en septembre 1940 on réunit les départements des Finances et du Commerce, la Direction des Accords devient la Direction du Commerce Extérieur, rattachée aux services de l'Economie et des Finances. Cette direction voit son rattachement confirmé en 1944, et devient la Direction des Relations Economiques Extérieures. La loi du 4 août 1956 précise dans son article 35 : "Les services du commerce extérieur relèvent

uniquement du ministre chargé de l'Economie Nationale", et il faudra attendre jusqu'en 1974 pour que soit créé un Ministère du Commerce Extérieur. Le décret du 21 février 1975, qui en définit les compétences, vise à conférer au Ministre du Commerce Extérieur une fonction de coordination interministérielle, notamment pour les questions commerciales bilatérales. La D.R.E.E., ainsi que les organismes sous contrôle ou sous tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances, sont placés sous l'autorité du Ministre du Commerce Extérieur pour l'exercice de ses missions. Mais celui-ci ne dispose pas d'une administration propre, et n'a pas autorité sur la gestion des moyens de la D.R.E.E. "Aussi, peut-on s'interroger sur la réalité des pouvoirs du Ministre du Commerce Extérieur à déterminer et à infléchir une politique qui relève, de façon fragmentaire, de plusieurs autres ministères dotés de moyens puissants" lit-on dans l'avis présenté au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi de finances pour 1982 par Alain MAYOUD.

En effet, si le Ministère du Commerce Extérieur et la D.R.E.E. sont les deux principaux intéressés, le commerce extérieur concerne également, de façon moins directe, de nombreux ministères.

Le Ministère des Relations Extérieures, tout d'abord, car il est clair que le politique et l'économique ne sont pas indépendants l'un de l'autre ; c'est d'ailleurs auprès des ambassades et des services des relations consulaires que l'on trouve les conseillers commerciaux.

Au sein même du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects est chargée de la réglementation et du contrôle du commerce extérieur français, tandis que la Direction du Trésor s'intéresse surtout au coût des aides publiques.

En matière de défense deux points de vue peuvent s'affronter : au risque que représente la livraison d'armement français à l'étranger, on opposera le maintien des capacités de production nationale d'armement grâce aux débouchés que permet l'exportation.

Le Ministère de la Coopération, quant à lui, pourra retenir d'autres critères que les considérations de rentabilité économique à court terme, ou le niveau du coût des aides aux exportations.

Enfin, d'autres ministères interviennent et sont consultés pour leurs compétences spécifiques : le Ministère de l'Industrie en tout premier lieu bien sûr, mais aussi ceux de l'Agriculture, de la Santé, des Transports, etc.... Ils jouent un rôle de surveillance des échanges de certains produits dépendant de leur compétence, se font les interprètes des secteurs dont ils ont la charge et participent, si besoin est, à la Commission des garanties chargée de juger de l'opportunité des financements accordés aux exportateurs.

Il apparaît ainsi que les différents fonctionnaires concernés peu ou prou par le commerce extérieur sont amenés à le considérer avec des regards très différents selon l'administration dont ils dépendent ; il serait donc dangereux de rassembler ces dernières sous le vocable d'Etat, laissant croire à une attitude administrative unitaire vis-à-vis du commerce extérieur.

De plus, nous allons voir que les organismes directement chargés du commerce extérieur sont également assez nombreux, chacun ayant dans le cadre de ses attributions, des préoccupations qui lui sont propres.

2.2. LA MULTIPLICITE DES ORGANISMES

La structure actuelle des institutions chargées du commerce extérieur résulte pour l'essentiel de deux vagues successives au lendemain de la première, puis de la seconde guerre mondiale. Dans le "Plan Clémentel" (1) de reconstruction après la première guerre mondiale, le commerce extérieur avait une place importante : la loi du 25 août 1919 comportait ainsi la création de la fonction d'attaché commercial, la réforme de l'Office National du Commerce Extérieur et la fondation de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, par le décret du 1er juin 1946, celle-ci devient la Banque Française du Commerce Extérieur, en même temps qu'est créée la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur.

(1) Du nom du Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes.

Nous allons nous pencher successivement sur chacun de ces organismes et leurs différentes missions : information et soutien logistique pour le CFCE et les PEE, financement pour la BFCE et garantie des risques pour la COFACE.

. Le Centre Français du Commerce Extérieur (C.F.C.E.).

Créé sous la forme d'un Office National du Commerce Extérieur en 1919, il devient en 1943 le Centre National du Commerce Extérieur ; depuis 1960, il est un établissement public à caractère industriel et commercial.

Ses missions peuvent se regrouper autour de deux axes principaux :

- Il est tout d'abord chargé d'informer les exportateurs français sur les réglementations du commerce extérieur et sur les marchés étrangers ; il édite une revue bihebdomadaire, le Moniteur du Commerce International (MOCI) contenant des informations sur les économies étrangères, les marchés extérieurs, les adjudications internationales, etc ...

- Il anime différentes actions de promotion commerciale : missions à l'étranger, participations aux foires et expositions, organisation de conférences et de congrès.

Il participe en outre à la formation des exportateurs grâce à l'Institut du Commerce International et il est bien sûr une source d'information et de documentation pour les pouvoirs publics.

. Les postes d'expansion économique.

Le service de l'expansion économique à l'étranger compte 2400 agents, répartis dans 142 pays. Le corps de l'expansion économique a été réorganisé par décret du 19 août 1950 ; ses fonctionnaires, conseillers et attachés commerciaux, relèvent statutairement du Ministre de l'Economie et des Finances, et par délégation de celui-ci du Directeur des Relations Economiques Extérieures.

Ils sont à la fois :

- Collaborateurs et conseillers techniques pour les questions économiques auprès de l'ambassadeur ou du consul général.

- Informateurs du Ministère du Commerce Extérieur sur la situation économique à l'étranger.

- conseillers et intermédiaires des exportateurs français dans les pays étrangers ou dans leur circonscription.

. La Banque Française du Commerce Extérieur (B.F.C.E.) :

Le décret du 1er juin 1946 crée, en substitution de la BNCE, la Banque Française du Commerce Extérieur, chargée de faciliter le financement de toutes les opérations de commerce extérieur ; elle est également chargée, en liaison notamment avec la C.O.F.A.C.E., d'apporter son concours :

- aux services du Ministère de l'Economie et des Finances et du CFCE pour l'organisation et le fonctionnement d'un service central de renseignements commerciaux sur l'étranger ;

- à la Banque de France, pour la centralisation statistique des risques bancaires français sur l'étranger.

La BFCE présente un double visage : organisme commercial spécialisé, elle s'efforce de procurer aux exportateurs français des crédits adaptés à la concurrence internationale ; organisme à caractère officiel, elle est chargée de gérer des procédures sous la tutelle des pouvoirs publics et des autorités monétaires, et en liaison étroite avec la C.O.F.A.C.E..

. La Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (C.O.F.A.C.E.)

Elle a été créée par le même décret (en date du 1er juin 1946) que la B.F.C.E. ; c'est également une société "nationale", dont le capital est détenu par des établissements financiers publics.

Elle assure des fonctions de nature privée ou publique :

1) La C.O.F.A.C.E. assume pour le compte de l'Etat et sous son contrôle la gestion du service public de l'assurance-crédit (exportateurs et importateurs, banques et établissements financiers installés en France, investissements français à l'étranger). Les risques couverts sont les risques politiques, monétaires et commerciaux extraordinaires pour lesquels l'Etat donne sa garantie (ces risques sont définis par décret en Conseil d'Etat, sur la proposition du Ministre de l'Economie et des Finances).

Les garanties relatives à ces risques sont délivrées par la Compagnie conformément à l'avis de la Commission des Garanties et du Crédit au Commerce Extérieur. (1)

2) La Compagnie assure sous le contrôle de l'Etat, et le cas échéant avec son concours financier, les risques commerciaux ordinaires.

• Les autres organismes dépendant des pouvoirs publics.

Ils sont nombreux et ont des missions spécialisées.

- l'Agence pour la Coopération Technique, Industrielle et Economique (ACTIM).

- Normes et réglementations techniques pour l'exportation (NOREX).

- Le Fonds d'Orientation et de Régulation des Marchés Agricoles (FORMA).

- La Société pour l'Expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA).

- Le Crédit National.

- l'Union pour le Financement et l'Expansion du commerce international (UFINEX).

- Les sociétés de financement associées Sofinindex, Sofinnova et Batinnova.

• Les relais privés (pour mémoire)

- Les banques

- Les Chambres de Commerce et d'Industrie

(1) Cette Commission des Garanties, constituée en 1949, est présidée par le Directeur des Relations Economiques Extérieures, et réunit des représentants de l'ensemble des Ministères ou organismes publics concernés.

- Les chambres de commerce françaises à l'étranger
- La chambre de commerce internationale
- Les chambres de commerce mixtes
- Le Conseil National du Patronat Français
- Le Club des Exportateurs.

2.3. LES DIFFERENTES AIDES AU COMMERCE EXTERIEUR

Plutôt que de décrire de façon exhaustive les moyens existants (1) nous tenterons ici d'en esquisser un bilan à partir des réflexions recueillies auprès des responsables de leur mise en oeuvre et des industriels qui les utilisent. Nous verrons d'abord la façon dont les administrations concourent à l'approche des marchés étrangers par les entreprises françaises, puis les financements et garanties accordés aux exportateurs ; enfin les aides accordées pour les opérations qui ne sont pas d'exportation.

2.3.1. L'approche du marché

. La mission d'information générale du CFCE - aspects économiques, commerciaux, techniques, réglementaires, juridiques, fiscaux - est certainement ingrate car le C.F.C.E. n'est qu'un intermédiaire facultatif qui ne fournit ni crédits ni garanties, et il doit donc attirer autrement les entreprises exportatrices. Deux voies, présentant chacune des écueils, sont possibles : la première consiste à fournir une information universelle s'adressant à toutes les entreprises, couvrant tous les produits et tous les marchés, mais qui a de grandes chances d'être inutile aux entreprises si leur marché ne suit pas strictement la conjoncture générale de leur secteur ; la seconde consiste au contraire à dispenser une information sélective vers les entreprises intéressées (propositions d'affaires, appels d'offres), mais qui ne touche pas certaines entreprises potentiellement exportatrices puisqu'elles ne sont pas connues du CFCE. Celui-ci a cherché à suivre ces deux voies de façon parallèle ; mais les entreprises jugent généralement que l'information qu'il délivre est inexploitable car trop générale et difficile à trouver à l'intérieur du Centre : certaines sociétés de conseil en exportation se contentent de chercher dans le CFCE

(1) Le lecteur pourra se reporter aux annexes pour les procédures de financement des exportations et les risques garantis par la Coface.

l'information qu'elles retransmettent à leur client exportateur potentiel. C'est que la nomenclature douanière (utilisée par le CFCE pour le classement de ses informations) ne permet pas à chaque industriel de retrouver son produit parmi l'ensemble des statistiques.

Il faut noter que la Direction des Produits Agro-alimentaires, dont l'approche est sectorielle et non pas géographique comme pour les produits industriels, apporte une contribution reconnue et appréciée des professionnels. Quant au secteur tertiaire, il ne connaît qu'un début de couverture.

En fait, soumis aux deux flux d'instructions et de demandes venant de la D.R.E.E. et du Ministère du Commerce Extérieur, le CFCE a peut-être, au dire de tel ou tel de ses dirigeants, souffert de l'absence de définition d'une politique précise et d'objectifs prioritaires. Il a ainsi abouti à un certain éparpillement et a parmi les industriels une réputation de "généraliste".

Mais ces déficiences vont peut être trouver remède dans la réforme en cours du CFCE.

L'essentiel des informations dont dispose le CFCE sur la situation économique des pays étrangers provient des postes d'expansion économique. En effet, leur présence permanente à l'étranger leur permet de nouer des réseaux de relations parmi les milieux d'affaires, et donc de disposer de nombreuses informations commerciales. Malgré la rotation souvent rapide des personnels des postes, aussi bien des conseillers commerciaux que des volontaires qui effectuent ainsi leur service national, les exportateurs s'accordent à reconnaître une amélioration de ce service depuis quelques années.

. Outre une information sur les marchés étrangers, les administrations peuvent apporter aux exportateurs un appui dans leurs opérations de promotion ou de prospection. Là encore, le CFCE est leur interlocuteur en France et est relayé à l'étranger par les postes d'expansion économique

Pour les actions de promotion, l'exportateur doit s'adresser à la Direction des Marchés Etrangers du CFCE pour les actions "légères" (missions), et au Comité Français des Manifestations Economiques à l'étranger ("Comité des foires") pour les "actions lourdes" (expositions, salons). Si les premières ont été, semble-t-il, développées pour elles-mêmes et sont peu recherchées par les industriels, les prestations du CFME sont généralement efficaces et appréciées.

A l'étranger, les PEE peuvent apporter à l'exportateur un appui logistique appréciable, sans bien entendu qu'il soit question pour eux de jouer un rôle de "représentants de commerce".

. Enfin, l'exportateur peut obtenir au stade de la prospection deux types de concours de la C.O.F.A.C.E., l'Assurance Foire et l'Assurance Prospection. Ces concours s'analysent comme une aide de trésorerie, qui n'est remboursée qu'en cas de succès commercial.

Une indemnité est versée, dès la clôture à la manifestation (A.F.) ou à la fin de chaque exercice (A.P.), qui couvre entre la moitié et les trois quarts des dépenses effectuées. Un pourcentage des ventes est ensuite consacré, pendant un certain nombre d'années, à l'amortissement de ces indemnités.

Le coût de ces procédures reste faible (60 millions de Francs en 1980, 108 millions en 1981), leurs effets induits, difficiles à chiffrer car on ne peut savoir quelles exportations elles ont réellement permises, sont évalués par certains à plus de 2 milliards de Francs d'exportations. Notons que ces aides ne peuvent servir à promouvoir le commerce intra-communautaire (soit la moitié de nos exportations). Par ailleurs, certaines entreprises ignorent complètement l'existence de ces mécanismes.

2.3.2. Financement et garanties accordées aux exportations (1)

Il s'agit des procédures qui constituent la part la plus importante (près de 95 % du montant total) des aides à l'exportation. Notons tout d'abord trois types de crédits pouvant faire ou non l'objet d'une bonification de taux.

- . Les crédits de préfinancement d'exportations.
- . Les crédits de mobilisation de créances nées à court terme sur l'étranger.
- . Les crédits de trésorerie spécialisés.

(1) Voir les annexes pour plus de précisions.

Mais la part la plus coûteuse de ces procédures concerne les crédits à moyen et long terme (crédit fournisseur et crédit acheteur).

Pour les exportations hors de la CEE, ces crédits font l'objet d'une bonification de taux afin de parvenir aux "taux de sortie" négociés quant à eux dans le cadre de l'accord dit "du consensus" entre les pays de l'O.C.D.E.. Cette bonification s'effectue par 2 canaux différents ; pour la partie moyen terme (inférieur à 7 ans) par accès au taux privilégié de ré-escompte de la Banque de France, pour la partie long terme par la BFCE.

En règle générale, l'octroi de ces crédits est subordonné à l'obtention d'un contrat d'assurance crédit de la COFACE. L'accord de la Coface est subordonné à l'avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur.

En 1981, la bonification de taux a été représenté une charge de 11,9 GF, l'assurance-crédit dégageant un léger excédent de 100 MF, mais ceci sans tenir compte d'une dette consolidée de 3,56 F.

Ces procédures, au coût élevé, bénéficient aux exportations accompagnées d'un crédit de longue durée, essentiellement les grands contrats de biens d'équipement. Associées aux accords de protocoles du Trésor, (1) elles sont alors destinées à des pays en voie de développement, comme le montre la ventilation géographique des encours de crédit acheteur.

(1) Le Crédit National assure la gestion des prêts consentis par le Trésor Français à des Etats étrangers ; ces prêts sont jumelés à des crédits consentis par les banques, sous la garantie de la COFACE. Pour bénéficier de la procédure , il faut que le contrat commercial soit, après accord des autorités françaises et étrangères, imputé sur le protocole financier qui définit l'objet et les conditions de l'aide française.

VENTILATION GEOGRAPHIQUE DES ENCOURS DE CREDITS ACHETEURS

(Montants en fin d'année)

(en Millions de FRF)

	Décembre 1979		Décembre 1980		
	Montants	Pourcentages	Montants	Pourcentages	Variations % 1980-1979
Pays de la C.E.E.	3420	4,3	2910	3,1	- 14,9
dont :					
- Royaume-Uni .	2060		1530		- 25,7
Amérique du Nord.	680	0,8	780	0,8	+ 14,7
Autres pays de l'O.C.D.E.	7160	8,9	7700	8,2	+ 7,5
dont :					
- Norvège	2410		1980		- 17,8
- Portugal	1990		1940		- 2,5
Pays à commerce d'état	14660	18,3	17760	18,9	+ 21,1
dont :					
- U.R.S.S.	6530		7920		+ 21,3
- Pologne	5620		6430		+ 14,4
- Roumanie	1090		1630		+ 49,5
Amérique Latine .	9660	12	12290	13	+ 27,2
dont :					
- Brésil	3610		4800		+ 33
- Mexique	1770		2140		+ 20,9
Moyen-Orient	3820	4,8	4410	4,7	+ 15,4
dont :					
- Iran	1690		1720		+ 1,8
Autres pays	40820	50,9	48270	51,3	+ 18,3
dont :					
- Algérie	5880		6250		+ 6,3
- Afrique du Sud	4500		5490		+ 22
- Maroc	3460		3780		+ 9,2
- Yougoslavie .	3140		3570		+ 13,7
- Corée du Sud.	1990		1840		- 7,5
- Egypte	1990		3150		+ 58,3
- Tunisie	1800		2070		+ 15,0
- Indonésie ...	1780		2010		+ 12,9
- Malaisie ...	1590		2290		+ 44
- Côte-d'Ivoire	1510		2200		+ 45,7
- Cameroun ...	1160		1790		+ 54,3
TOTAL	80220	100	94120	100	+ 17,3

2.3.3. . Autres aides

- La Coface accorde d'autres garanties que celles relatives à l'assurance-crédit ; ce sont en particulier la garantie des investissements français à l'étranger porteurs d'exportations futures, les garanties sur cautions (de soumission, de restitution d'acomptes ou de bonne fin) (voir Annexe ?).

- des aides spécifiques sont accordées par le Forma ou la Sopexa, par exemple, pour les exportations de produits agro-alimentaires.

- Le Crédit National distribue la part la plus importante des prêts accordés aux entreprises qui développent leur capacité de production en vue d'accroître leurs exportations (prêts consentis à des conditions préférentielles de taux et de remboursement).

- Le Crédit National et la BFCE financent les investissements à l'étranger (prêts DIE), la BFCE gère pour le compte de l'Etat la procédure de garantie du Trésor aux investissements français à l'étranger ;

- La T.V.A. sur les exportations est remboursée aux industriels ;

- Les investissements à l'étranger bénéficient aussi d'avantages fiscaux (ils ne sont intégrés dans le revenu imposable qu'après un délai de 5 ans).

3. LA DOMINATION DES ASPECTS FINANCIERS.

La description de l'information dont dispose l'administration sur le commerce extérieur nous a montré qu'elle ne pouvait intervenir que dans certaines directions. L'examen des leviers d'action nous a ensuite montré un second ensemble de contraintes qui pèsent sur cette intervention, chaque organisme ayant ses propres objectifs, sa propre logique. Nous allons voir à présent que l'ensemble de ces logiques locales contribue à orienter l'action publique dans une direction très particulière : le soutien à des grands contrats accordé par des bonifications d'intérêt ; en effet, la domination de l'objectif d'équilibre commercial extérieur à CT et les contraintes qui pèsent sur la politique des importations aboutissent à ce que seules les opérations d'exportations peuvent être directement encouragées ;

par ailleurs, les aides accordées ne peuvent prendre qu'une forme financière particulière : la bonification d'intérêt. La forme très spécifique de cette intervention a bien entendu des conséquences sur son efficacité : c'est ce que nous examinerons enfin.

3.1. UNE INTERVENTION AXÉE SUR LES OPÉRATIONS D'EXPORTATION

Le solde de la balance commerciale est, nous l'avons vu, considéré comme un clignotant important par le Gouvernement : la politique du commerce extérieur consiste donc à mettre en place un certain nombre de moyens permettant une réduction rapide de l'éventuel déficit constaté. Cette volonté conduit à limiter le champ de l'intervention publique aux échanges de marchandises ; à l'intérieur de ceux-ci seules les exportations peuvent faire l'objet d'actions efficaces.

3.1.1. - Une action limitée aux échanges de marchandises

Nous avons vu que la saisie des échanges de services et des transferts unilatéraux était beaucoup moins précise que celle des échanges de marchandises. Les mécanismes qui les influencent sont mal perçus, et les organismes publics ne savent donc guère comment les modifier. Cette ignorance est d'ailleurs sans doute renforcée par le fait que c'est le solde de la balance commerciale qu'il s'agit d'améliorer, et que ces transferts n'y sont pas inclus : les organismes publics s'attachent donc plus aux échanges physiques.

3.1.2. L'intervention sur les importations ne peut être conduite rapidement : l'ensemble des contraintes internationales (en particulier au niveau européen) dans lesquelles la France est impliquée interdit une politique indépendante et autoritaire des importations : les restrictions quantitatives doivent être longuement négociées avant d'être applicables, par exemple ; surtout, une limitation des importations ne peut se faire que s'il existe une offre nationale capable de les remplacer, car la demande intérieure est exigeante. Ceci est impossible pour certains produits, et réclame pour certains autres au moins une politique industrielle de développement de la production dont les effets ne se font forcément sentir qu'à long terme.

Cette inertie institutionnelle et matérielle explique que la politique des importations soit marginale dans l'action publique.

3.1.3. A défaut de pouvoir agir sur les importations, la DREE, chargée de rétablir rapidement un meilleur équilibre commercial, s'attache essentiellement à promouvoir les exportations. Pour cela, ce sont essentiellement des aides à l'opération qui ont été mises en place. En effet, une aide à l'entreprise ne produit le plus souvent que des effets à long terme : la constitution d'un réseau commercial à l'étranger demande ainsi un temps très long ; encourager ce type d'action ne produit de résultats sur les exportations que très progressivement, après un délai qui peut aller jusqu'à plusieurs années. Cette lenteur est insupportable à l'administration, qui doit obtenir dans le domaine du CE des résultats à très court terme, et c'est pourquoi les aides à l'entreprise sont marginales dans son intervention.

- Par ailleurs, agir par des aides à l'entreprise supposerait que l'on puisse détecter les entreprises potentiellement exportatrices et connaître leurs besoins. Or les administrations (CFCE, PEE, DREE) ne peuvent toucher que les entreprises qui exportent déjà : il n'existe en effet aucun critère qui permettra d'assurer qu'une entreprise donnée a ou non un avenir sur les marchés étrangers. Les administrations se réduisent donc à aider celles qui exportent déjà, à l'occasion de leurs opérations.

- Pourtant, agir au stade le plus aval de la filière de production distribution présente des inconvénients certains. Le premier est que les résultats obtenus le sont à très court terme, mais le comportement des exportateurs n'en est pas modifié. Le second est que ces aides sont très facilement critiquées par les partenaires de la France, en particulier par la Commission de Bruxelles. Elles sont en effet très visibles - surtout dans un pays de droit écrit comme la France, où il suffit de lire le Journal Officiel pour en être informé.

3.2. DES AIDES SURTOUT FINANCIERES

Dans cette optique d'aide à l'opération, l'administration utilise forcément des moyens de nature financière, pour plusieurs raisons.

3.2.1. Une intervention au niveau de l'opération commerciale elle-même, de la part de l'administration, ne peut être qu'un apport financier, ou une limitation du risque financier supporté pour cette opération par l'entreprise.

En effet, l'administration ne peut pas en général intervenir dans une négociation commerciale, souvent trop rapide pour laisser la place à une discussion avec elle sur l'aide qu'elle peut apporter. Et elle ne peut se mêler de deviner les besoins de l'entreprise, qui varient non seulement d'une entreprise à l'autre, mais d'une vente à l'autre.

Les deux seules voies possibles de son action sur les opérations sont donc :

* soit une intervention suivie, et pas seulement financière, dans des négociations longues : c'est ce que font certains PEE et le service le plus important de la DREE qui servent d'intermédiaires, de relais dans la discussion des grands contrats d'équipement et peuvent y avoir un rôle véritablement commercial.

* soit la mise à disposition des entreprises de procédures qui leur permettent d'obtenir des aides assez rapidement par rapport au déroulement de leurs opérations commerciales. C'est le cas de l'assurance crédit, des crédits de préfinancement ou de l'assurance-prospection, par exemple. Mais cette méthode de distribution des aides, par utilisation de critères systématiques d'attribution, implique que ces aides soient financières, puisque les besoins spécifiques de chaque entreprise ne sont pas pris en compte dans la procédure.

3.2.2. Nous avons vu au II. 1 que la connaissance que peut avoir l'administration du commerce extérieur de marchandises est partielle. En effet, elle a pour source principale les statistiques douanières. Or les seules données auxquelles celles-ci donnent accès concernent le volume des échanges, leurs prix et leurs conditions de paiement.

En conséquence, la compétitivité par le prix est la seule qui puisse être invoquée comme explication, appréhendée par l'administration. Il est donc naturel que l'essentiel des actions menées pour favoriser les exportations ait pour but de faire baisser les prix français, directement ou par le biais de conditions de paiement particulièrement avantageuses.

Mais une politique de crédit même intensive a forcément une efficacité limitée : elle ne peut stimuler que les exportations de produits pour lesquels le prix est un élément déterminant dans la décision d'achat. Or ces marchandises, nous l'avons vu au I.2, sont loin de représenter l'ensemble des produits exportables français.

3.3. LES CONSEQUENCES SUR L'EFFICACITE DE CETTE POLITIQUE

La prédominance de l'action financière limite forcément l'ampleur et l'efficacité de la politique du CE, et conditionne son audience.

3.3.1. Les aides financières directes sont limitées par l'ensemble des accords internationaux dans lesquels la France est impliquée : il est ainsi interdit d'aider directement les exportations à destination des pays de la CEE, qui représentent plus de la moitié des ventes françaises à l'étranger. De même, les conventions de l'O.C.D.E. interdisent de ramener les taux des crédits bonifiés en dessous d'un certain taux plancher fixé au niveau international.

Les encouragements financiers aux exportations ne peuvent donc être très accrus en volume, et leurs bénéficiaires devenir trop nombreux.

3.3.2. La seconde conséquence du caractère principalement financier de la politique du CE est le rôle qu'il confère à la Direction du Budget : des aides directes, immédiates, sous forme de subventions ou prises de participation dans un capital pèsent lourd dans le budget de l'année où elles interviennent. Des aides indirectes comme le renforcement des PEE entraînent aussi un coût visible, de plus répétitif s'il s'agit d'embaucher des fonctionnaires. La Direction du Budget, lorsqu'elle rend ses arbitrages, a donc tendance à en demander au maximum la réduction, d'autant plus que l'efficacité de ces aides ne peut être prouvée, et que les crédits destinés aux industries ou aux investissements publics sont généralement jugés plus productifs que ceux destinés au commerce.

C'est pourquoi l'essentiel des apports financiers aux entreprises exportatrices est accordé sous forme de bonifications d'intérêt - ou aussi les aides à l'investissement à l'étranger porteur d'exportations : celles-ci ne font pas vraiment l'objet d'une décision budgétaire, puisque la première année elles ne coûtent rien, et les années suivantes elles font partie des mesures votées et sont donc automatiquement servies ; la Direction du Budget n'a donc pas à leur égard la même attitude réticente que vis-à-vis d'autres formes d'aide financière.

Ceci explique le gonflement énorme dans ces dernières années du coût budgétaire de ces bonifications, qui était inférieur à un Milliard de Francs en 1974, et s'élève actuellement à 15 Milliards par an. Une des caractéristiques des bonifications d'intérêt est que leur coût est très difficilement prévisible, puisque pour une année donnée s'ajoutent les bonifications accordées pendant les dix années précédentes, toutes à des taux différents. La dépense entraînée par une bonification dépend en effet de la différence entre le taux bonifié (fixé) et le taux du marché, qui évolue dans le temps de façon imprévisible.

Le caractère massif de ces bonifications est d'ailleurs une source d'inquiétude pour les fonctionnaires du Trésor qui sont seuls à même d'en apprécier la croissance. Cette inquiétude est accrue par certaines autres caractéristiques des crédits bonifiés.

En effet, toutes les exportations ne bénéficient pas des crédits bonifiés. Pour la majeure partie d'entre elles, le paiement se fait à court terme, c'est-à-dire à moins de 3 mois à dater de la facturation : une bonification d'intérêt n'aurait donc qu'un impact très limité sur le prix de ces ventes ; elles ne sont donc accordées que pour certains types d'exportations, celles qui se payent à long terme, c'est-à-dire les grands contrats. Ceci conduit à une concentration extrême des aides publiques sur certaines entreprises - 95 % des aides à l'exportation ne touchent que 10 % du volume des exportations - et sur certains secteurs d'activité. Un secteur aidé massivement est par exemple le BTP, dont les importants chantiers à l'étranger permettent de compenser l'activité déclinante sur le marché intérieur.

Par ailleurs, le fait d'aider de façon importante les grands contrats par des bonifications d'intérêt détermine un certain type de clientèle : les cibles privilégiées des grands contrats aidés sont les pays en voie de développement, qui sont acheteurs de grands équipements, mais sont aussi ceux qui ont le plus besoin de crédits aidés, puisque leur dette est souvent déjà trop lourde pour eux.

Les bonifications d'intérêt encouragent donc surtout les exportations vers des pays peu solvables, et ce de façon très coûteuse.

Ce type d'aide apparaît certes très efficace à court terme puisque la négociation d'un seul grand contrat améliore sensiblement le montant des exportations, pour un coût retardé dans l'avenir, donc peu apparent. Son efficacité est d'ailleurs mieux appréhendée que celles d'actions sur le commerce courant, car l'administration (DREE ou PEE) qui intervient dans la négociation perçoit mieux le caractère décisif ou non de l'aide qu'elle accorde. Mais il est dangereux à terme à cause de son coût budgétaire, et du problème que pose l'insolvabilité de certains clients qu'il attire particulièrement.

Surtout, on peut remarquer que les déficiences de la structure du commerce extérieur sont plutôt aggravées par cette politique. En effet la France est qualifiée de "pays intermédiaire" parce qu'elle a un excédent sur les pays en voie de développement non pétroliers et est déficitaire par rapport aux autres zones. La logique des rouages de l'intervention administrative, tels que nous les avons décrits, renforce encore ces déséquilibres.

Par ailleurs, la France est toujours, depuis un siècle, le quatrième exportateur mondial et le déficit commercial apparu en 1974 n'a pu être structurellement résorbé malgré les efforts accomplis dans ce but.

En fait, les idées pour remédier à ces déficiences ne manquent pas. Diverses propositions sont souvent formulées dans ce sens autant par les organismes publics que par les entreprises. Mais elles se heurtent à des forces plus fondamentales, et il est donc peu probable que l'Etat français puisse avoir l'attitude commerçante que nous avons décrite dans la première partie.

La troisième partie est consacrée à l'étude de ces forces.

"Une réforme de la monnaie, un usage bancaire, une pratique commerciale peuvent bien se rationaliser, se développer, se maintenir ou disparaître selon des formes propres ; ils sont toujours fondés sur un certain savoir : savoir obscur qui ne se manifeste pas pour lui-même en un discours, mais dont les nécessités sont identiquement les mêmes que pour les théories abstraites ou les spéculations sans rapport apparent à la réalité. Dans une culture et à un moment donné, il n'y a jamais qu'une épistémè, qui définit les conditions de possibilité de tout savoir".

Michel FOUCAULT

3 ème P A R T I E

U N S Y S T E M E B L O Q U E ?

Nous avons examiné dans la partie précédente en quoi ce que l'Etat voit peut conditionner ce qu'il fait. Nous avons ainsi mis en évidence que l'agrégation des chiffres ne permettait pas toujours de rendre compte du phénomène étudié, et que la construction des agrégats pesait lourdement sur les idées que l'on peut se faire du commerce extérieur.

Par ailleurs, l'examen des institutions, des procédures en place nous a montré pourquoi l'action de l'Etat sur le commerce extérieur était limitée dans son étendue et son efficacité.

Pourtant les propositions de réforme de ce système sont nombreuses venant des entreprises ou des administrations. Il est donc intéressant d'examiner pourquoi ces solutions ne se sont pas mises en place : cette analyse nous montrera qu'au delà de difficultés techniques ou institutionnelles, on peut véritablement parler d'un blocage culturel à l'encontre du commerce qui peut seul expliquer ces difficultés.

1. LE RECENSEMENT DES PROPOSITIONS ACTUELLES

Ces propositions peuvent d'abord concerner le système d'aides actuelles, les deux thèmes les plus fréquents étant celui de la coordination et celui de la simplification.

Un deuxième type de propositions suggère une modification globale du tissu industriel : il s'agit de la reconquête du marché intérieur, du thème de la compétitivité et du relais que les PME pourraient apporter aux grands groupes déjà exportateurs.

Enfin une troisième approche propose un changement plus radical de nos comportements actuels : il s'agit là d'analyser le rôle que pourraient jouer les banques ou de tirer parti de quelques recettes étrangères, par exemple à l'imitation des Japonais en créant un MITI ou en encourageant le développement des sociétés de commerce international.

1.1 - LES PROPOSITIONS SUR L'ACTUEL SYSTEME D'AIDÈS

Les entrepreneurs regrettent fréquemment la complexité du dispositif administratif. Comment en effet ne pas être désorienté ou perplexe devant la multitude des organismes intervenant en matière de commerce extérieur ? Comment parvenir à utiliser des procédures trop sophistiquées pour être accessibles ?

1.1.1 - Le thème de la coordination, réponse à la multitude des organismes.

Notre recherche nous a montré que le système était à ce point complexe qu'il justifiait la création de sociétés de services dont l'objet unique est l'aide au cheminement à travers les différentes administrations. Le Ministère de l'Agriculture a d'ailleurs favorisé la création d'une telle société, Agralexport, pour faciliter les démarches des exportateurs potentiels du secteur agro-alimentaire.

Cette interrogation conduit à la suggestion de créer un grand organisme du commerce extérieur, sorte de guichet unique où puisse s'adresser tout chef d'entreprise désireux d'exporter. Mais une telle proposition se heurte à de nombreux obstacles : tout d'abord, l'éclatement du dispositif actuel résulte d'une évolution historique dont chaque étape a été nécessaire et logique. Chaque organisme s'intéresse en effet à un aspect du problème, en assurant l'interface nécessaire avec d'autres institutions. Ainsi la BFCE permet-elle de gérer l'aspect des dossiers qui concernent la Banque de France, tandis que le CFCE assure la centralisation et la distribution aux entreprises des informations transmises par les conseillers commerciaux en poste à l'étranger. Chaque organisme résout donc un problème particulier ; la cohérence et l'inamovibilité de l'ensemble ne vient donc pas tant des synergies qu'il comporte que du fait que la disparition de l'un quelconque des organismes qui le composent laisserait un vide difficile à combler.

Une seconde remarque porte sur les difficultés probables de gestion d'un tel organisme. Il n'est pas certain que le cheminement d'un dossier à travers ses différents services soit plus facile qu'entre plusieurs organismes. L'unicité d'un organisme ne garantit pas celle de l'interlocuteur de l'entreprise, comme le montre l'exemple de la COFACE, au sein de laquelle depuis une dizaine d'années le circuit de chaque dossier s'est allongé, pour séparer les différentes étapes de son traitement.

Si la multiplicité des organismes est donc inévitable, il ne faut pas exclure toute possibilité de coordination entre eux. Un exemple réussi est la procédure "passerelle" entre l'ANVAR et la COFACE qui assure à l'entrepreneur certaines facilités lorsqu'il s'adresse au second organisme après avoir bénéficié de l'aide du premier. Ainsi aujourd'hui, un

industriel qui a bénéficié d'une aide ANVAR ou de toute autre aide d'Etat pour l'innovation et qui désire trouver un débouché à son produit peut bénéficier d'une garantie COFACE-ANVAR couvrant 75 % de ses frais d'étude de marché.

Mais quels que soient leurs avantages, la multiplication de telles procédures passerelles soulèverait une autre difficulté : celle de la complexité des procédures elles-mêmes, car des montages trop sophistiqués peuvent devenir inaccessibles à la plupart des entreprises qui pourraient en profiter.

1.1.2 - Le thème de la simplification, réponse à la complexité des procédures.

Nous avons pu au cours de notre recherche recenser plus d'une centaine de procédures, tout en ayant la certitude de ne pas les avoir toutes aperçues ; leur complexité croissante commence à inquiéter même les meilleurs spécialistes, par exemple quand il s'agit de maîtriser les derniers raffinements des montages de crédit-acheteur en devises.

Les propositions de simplification ne manquent pas ; le conseil interministériel du 9 décembre 1981 a d'ailleurs pris un certain nombre de décisions à cet effet.

- Là encore, plusieurs obstacles s'opposent à une telle évolution :
- le premier est le coût de cette simplification, si elle ne consiste pas en une pure et simple suppression de procédures. Pour l'assurance prospection simplifiée par exemple, la suppression d'une prime sur les recettes ou celle d'un plafond et d'un seuil pour le budget du demandeur rendent cette procédure plus coûteuse.
 - le second est la réalité de cette simplification. Il faut rappeler à ce propos que l'assurance prospection simplifiée n'a pas remplacé l'assurance prospection, elle s'y est ajoutée mais la procédure originelle demeure applicable à certaines entreprises : la simplification, si elle se résume à un ajout n'est pas utile puisque l'entreprise intéressée devra choisir laquelle elle préfère utiliser et donc connaître les deux ...
 - enfin, la simplification n'est pas toujours souhaitable : la rédaction d'une police d'assurance ou les critères d'attribution d'un crédit bonifié sont nécessairement complexes, la précision des clauses permet de se prémunir contre de mauvaises interprétations ou des utilisations abusives des aides proposées.

Mais il est vrai qu'un raffinement excessif peut aussi être dissuasif pour une entreprise qui n'a pas de personnel important pour investir dans la connaissance des procédures. A cet égard, on a par exemple pu constater que la procédure de l'assurance prospection simplifiée avait été beaucoup plus facilement utilisée par les exportateurs potentiels.

1.2 - DES PROPOSITIONS SUR LA MODIFICATION DU TISSU INDUSTRIEL

Tandis que la réforme du système d'aide est réclamée par les entrepreneurs, c'est plutôt du côté de l'administration que l'on évoque la carence du tissu industriel, pour expliquer les défauts de notre commerce extérieur.

1.2.1 - La reconquête du marché intérieur

L'accroissement continu de la part des importations sur le marché national a donné lieu à nombre d'études ces dernières années (1). L'importance que l'on accorde aujourd'hui à ce phénomène a d'ailleurs justifié la création d'une sous-direction des importations à la DREE.

La démarche mercantiliste avait jadis incité Colbert à créer de grandes manufactures dans les domaines où les importations étaient les plus visibles, porcelaines de Chine, verreries italiennes, soieries ou tapisseries ... La même démarche réapparaît en France, conformément à la logique de type mercantiliste que nous avons dégagée.

La reconquête du marché intérieur peut se faire en effet soit par des restrictions autoritaires aux importations, dont nous avons vu les difficultés, soit par un protectionnisme "larvé" par le biais des réglementations techniques ou la multiplication des formalités administratives autorisant une mise à la consommation sur le marché français. Mais la mise en oeuvre de telles mesures est difficile dans un pays centralisé de droit écrit où toute décision doit presque automatiquement être publiée au Journal Officiel. D'autres soulignent la faiblesse du système français de normalisation AFNOR à côté des systèmes allemands DIN ou anglais BS.

Il reste la solution d'un plan sectoriel mais celui-ci, s'il fait usage de contrats passés individuellement avec les entreprises s'expose aux plus vives protestations de la commission européenne. Il renforce de plus l'idée de l'Etat pourvoyeur, écartant dans certains cas la recherche de solutions à plus long terme et retardant des décisions qui deviennent ainsi de plus en plus difficiles à prendre.

(1) J.P. DUBARRY et Ph. MEUNIER : "Pénétration du marché intérieur et effort à l'exportation : approche géographique".

Un politique sectorielle est donc institutionnellement difficile. Certains industriels la trouvent de plus très coûteuse relativement au résultat qu'elle permet sur le solde commercial car la concurrence internationale oblige l'entreprise à avoir une position forte ou dominante et le maintien d'une telle position dans tous les métiers suggérés par les nomenclatures nécessite des moyens considérables. Et comme l'agrégation des données voile les différences, l'administration ne peut distinguer dans un même secteur les créneaux dynamiques des autres. Surtout une intervention systématique de l'Etat - dans le cadre d'un plan sectoriel par exemple - n'autorise guère une définition des objectifs au niveau de la firme.

Cependant, pour certains secteurs industriels, une telle politique est possible. La réussite de la SNIAS est l'exemple d'une reconquête très vigoureuse du marché des gros avions de ligne, qui s'est d'ailleurs accompagnée d'un grand dynamisme à l'exportation.

Mais cet exemple montre le champ des interventions possibles : l'administration doit connaître la firme individuellement (ce ne peut donc être une PME), la reconquête a porté sur un créneau bien particulier (gamme de longs et moyens courriers) où l'investissement nécessaire exigeait une intervention financière publique au départ. Mais cette réussite ne peut de toute évidence être généralisée à de nombreux secteurs industriels.

1.2.2 - L'amélioration de la compétitivité

Nous avons vu les difficultés que soulève l'appréciation de la compétitivité d'un produit au sein d'une entreprise. A plus forte raison en agrégeant de multiples secteurs, les indices de la compétitivité ne peuvent plus être significatifs.

Cependant, les études de compétitivité restent utiles : elles permettent d'appréhender l'importance du taux de change lorsqu'il n'évolue pas pour compenser les différentiels d'inflation. Elles soutiennent également beaucoup de discours patronaux sur l'évolution des salaires ou le montant des charges des entreprises.

Mais l'administration n'a guère de moyens d'améliorer globalement la compétitivité des produits français : la diminution des charges, fiscales ou sociales, qu'ils supportent a un coût beaucoup trop élevé pour des résultats en termes de solde commercial qui ne seraient pas mesurables ;

de plus, puisque, comme nous l'avons vu, le succès d'une entreprise sur un marché étranger peut ne dépendre que marginalement du prix de ses produits, il est probable qu'une baisse uniforme des coûts n'induirait pas une augmentation des exportations compensant la perte de chiffre d'affaires.

1.2.3 - Le thème des PME

Si l'exportation est présentée comme une priorité nationale, il faut rappeler que les trois quarts des exportations de produits industriels sont réalisés par 800 entreprises de plus de 500 salariés (1). Aussi les PME sont-elles souvent présentées, dans l'administration, comme devant prendre le relais à l'exportation des grandes sociétés.

Mais il faut insister ici sur la difficulté du repérage des PME et de leur connaissance. De même qu'une PME est définie par le nombre de ses employés (critère discuté d'ailleurs : le seuil peut être fixé à 500 ou 2 000 employés), les statistiques constituent souvent le seul moyen d'appréhender l'évolution de l'activité de ces entreprises. Ce voile fait que l'on ne peut guère parler des PME qu'à travers leur masse agrégée, le poids de chacun ne permettant pas d'en faire un interlocuteur aussi singulier pour l'administration qu'un grand groupe industriel; ces raisons peuvent expliquer par exemple les difficultés d'entrée des PME sur les protocoles financiers avec l'étranger.

Quant aux besoins ou souhaits spécifiques des PME exportatrices ou potentiellement exportatrices, les administrations n'ont guère de moyen de les saisir : les organisations professionnelles ou les chambres de commerce qui les expriment doivent tenir un discours cohérent et général, qui voile les difficultés particulières de chaque PME.

Ce constat serait sans doute à nuancer par les efforts des conseillers commerciaux récemment institués en région. De même, il est possible de distinguer dans la panoplie des procédures disponibles quelques unes d'entre elles apparemment plus adaptées aux besoins des PME. Nous citerons ainsi l'assurance foire, l'assurance prospection ou l'aide logistique des postes d'expansion économique, notamment lors des premiers pas sur les marchés étrangers.

(1) Cahiers du commerce extérieur - n° 1 - Structures de l'appareil exportateur français. J.P. DUBARRY et Z. CARDOT - Mars 1981.

Notons enfin la présence de nombreux intervenants dans ce domaine. Des missions à l'étranger sont ainsi organisées par le CFCE, ainsi que les organismes consulaires ou les organisations professionnelles ; ceci n'empêche d'ailleurs pas un regret fréquent des industriels du caractère "portes ouvertes" de ces voyages, à la différence des déplacements allemands par exemple, souvent plus sélectifs.

Tous ces éléments n'interdisent pas non plus une question sur l'adéquation de ces moyens au problème posé ; en effet, par delà le problème de l'information ou celui des moyens financiers, existe également celui des moyens humains dont disposent les PME. Les suites données à un premier voyage de prospection, le suivi des affaires et les nouveaux déplacements à l'étranger qu'il requiert sont autant de nécessités auxquelles une entreprise de taille moyenne n'a pas forcément les moyens de faire face. Pour pallier ces inconvénients, différentes solutions ont pu être envisagées et mises en oeuvre :

- 1) Les sociétés de conseil ou de gestion à l'exportation permettent de guider l'entreprise dans ses efforts de prospection et l'aident à franchir le saut qualitatif que représente le début de l'exportation (adaptation de la production, gestion des ventes). Si elles permettent ainsi pour partie de compléter la formation des hommes ou de renforcer l'organisation de l'entreprise, elles n'apportent toutefois qu'une réponse incomplète à la question de la taille critique.
- 2) La création d'un GIE* permet de résoudre ce problème. Il suppose toutefois une parfaite solidarité et donc complémentarité des participants. D'autres solutions ont également vu le jour, comme la création de coopératives (1) : ces montages, encore récents, ne permettent pas un jugement définitif.
- 3) Une initiative récente du PEE de Singapour a permis la création de "relais de présence permanente", cellule travaillant à l'étranger à la commission pour le compte de plusieurs entreprises.

*groupement d'Intérêt Economique.

(1) Cas de la COFAST (Midi Pyrénées) dans le domaine de la sous-traitance aéronautique.

4) Depuis 1978, le groupe PUK a décidé d'entreprendre une expérience de "piggy back" c'est-à-dire l'ouverture de son réseau commercial aux PME françaises. Cette initiative a permis en 1981 la réalisation avec environ 20 entreprises d'un chiffre d'affaires de 250 M.F. (dont 100 au Japon), les agences de PUK travaillant alors à la commission ou avec une garantie fixe pour le compte de leurs mandants. La rentabilité de cette opération semble encore insuffisante, mais laisse entrevoir pour les pouvoirs publics un levier susceptible d'être développé. Il faut toutefois souligner que la reproductibilité de cette expérience à un autre groupe industriel reste limitée ; elle n'a été possible chez PUK qu'avec un réseau d'agences concentré et habitué à travailler pour plusieurs mandants.

La plupart de ces montages restent difficiles à mettre en oeuvre sur une large échelle, et d'abord parce qu'ils supposent une volonté très forte de l'entreprise : ni les sociétés de conseil à l'exportation, ni les GIE, ni le piggy back ne permettent à l'administration d'intervenir, sinon financièrement. Et il demeure que si l'entreprise n'a pas envie d'étendre son marché à l'étranger, il peut être même dangereux de vouloir à tout prix l'y inciter.

Pour les PME, le problème des moyens humains reste posé. Les exemples de réussite que nous avons rencontrés relèvent trop du fait individuel ou de l'initiative locale pour pouvoir être étendus à toutes les entreprises. Une amélioration de la formation des entrepreneurs et de leurs interlocuteurs fonctionnaires sur les spécificités de l'exportation pourrait seule résoudre ces difficultés. Mais nous y reviendrons.

1.3 - D'AUTRES PROPOSITIONS

Il s'agit à présent d'analyser le rôle que pourraient jouer les banques ou les organismes consulaires, ou de tirer partie de recettes étrangères, par exemple à l'imitation des Japonais, en créant un MITI ou en encourageant le développement des sociétés de commerce international.

1.3.1 - Le rôle des organismes consulaires

La grande activité des chambres de commerce dans l'aide à l'exportation allemande peut faire penser à utiliser les chambres de commerce et d'industrie françaises pour apporter une aide aux exportateurs. Les CCI en effet n'ont pas les mêmes difficultés que les administrations publiques à repérer des PME susceptibles d'exporter.

Certaines CCI ont d'ailleurs tenté d'apporter une aide aux exportateurs locaux par exemple en envoyant des représentants à l'étranger pour chercher des marchés ou aider les entreprises à en développer. Mais ces initiatives doivent être prises par les CCI, car la DREE n'a guère de moyens de les y inciter. Ces tentatives ont par ailleurs montré qu'en dessous d'une certaine taille critique là encore l'efficacité d'une antenne à l'étranger restait limitée. Enfin, les représentants des CCI à l'étranger se trouvent confrontés à un dilemme analogue aux PEE : leur action est limitée à un très petit nombre d'entreprises ou bien elle est trop superficielle pour être vraiment incitatrice.

Une plus grande efficacité de ces aides supposerait donc un investissement très important des CCI.

1.3.2 - Le rôle des banques

Les banques sont au centre d'un débat traditionnel : on a ainsi coutume de dire que les banques françaises ne prennent pas de risque, ne s'intéressent qu'aux affaires sûres et rentables, et donc ne s'aventurent dans les opérations d'exportation qu'avec une garantie publique comme celle de la COFACE.

Les banques ne sont cependant pas absentes des échanges internationaux : elles ont accompli au contraire des efforts considérables dans le développement de leur réseau à l'étranger. Le réseau français est à présent cité comme "le deuxième du monde après l'américain, assurant ainsi un soutien logistique particulièrement précieux aux exportateurs nationaux(1)". Les techniques utilisées sont très diverses et, face à la complexité des procédures administratives, les banques sont de plus en plus amenées à assurer un service de gestion des dossiers des entreprises.

Mais les opérations de commerce international effectuées par les banques restent d'après les entreprises soumises aux mêmes que les autres : le traitement se fait par opération et non par entreprise, et n'est pas assez personnalisé.

1.3.3 - La transposition des recettes étrangères

Un exemple étranger mobilise aujourd'hui toutes les attentions celui du Japon, avec la réussite de son Ministère de l'Industrie et du Commerce Extérieur (MITI), et la puissance de ses sociétés de commerce international, les sogoshoshas.

(1) Le Monde - 13 mai 1982.

- Le thème du MITI

Le MITI est au Japon une institution très puissante, une sorte de grand ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce, qui participe à la définition des stratégies des grandes firmes industrielles, aussi bien pour leurs investissements industriels que pour les secteurs où elles décident de devenir exportatrices. Comme la structure de l'appareil industriel japonais est très concentré autour des grands groupes la politique industrielle du MITI touche indirectement toutes les entreprises.

La difficulté consiste avant tout dans la compréhension des conditions de la réussite d'une telle organisation. Regretter que l'intervention sur le commerce extérieur soit effectuée en aval sans véritable couplage avec une orientation, (plus en amont), de la production est une chose, trouver les moyens pour qu'il puisse en être différemment en est une autre. Ce thème du MITI apparaît en fait comme un mythe sans doute assez proche de celui de la coordination mais qui néglige plusieurs obstacles.

Nous avons déjà insisté sur la cohérence du système actuel (II.2.2) la répartition des compétences entre les différents ministères apparaît ainsi comme une oeuvre savante dont l'équilibre ne peut être modifié que dans des circonstances exceptionnelles.

Surtout un MITI suppose un consensus et une cohérence entre les acteurs qui ne semblent pas être transposables à notre société. En particulier, l'existence d'une administration puissante semble en France contradictoire avec celle d'une orientation de la production par la demande, puisque celle-ci ne peut pas être bien suivie par l'administration. C'est sans doute là toute une évolution culturelle qui peut être en cause.

- Les sociétés de commerce international (SCI)

Les SCI sont nombreuses et puissantes au Japon et en Allemagne Fédérale notamment ; on évoque couramment le rôle déterminant qu'elles jouent dans le développement des exportations de ces deux pays dont le commerce extérieur apparaît extrêmement dynamique.

De telles sociétés existent en France mais, depuis Louis XIV, il est d'usage de regretter leur faible nombre et leur taille insuffisante.

Conscients de leur utilité possible, les pouvoirs publics s'en sont préoccupés à plusieurs reprises, réunissant dès 1967 une table ronde et mettant en oeuvre depuis 1976 notamment, diverses mesures destinées à faciliter leur création et leur développement.

Des déclarations récentes du Ministre de l'Industrie et du Ministre d'Etat chargé du Plan, ainsi qu'un rapport du Conseil Economique et Social (1) témoignent de la permanence de cette préoccupation.

La plupart des études réalisés soulignent la cohérence que permet la sogoshosha entre les trois volets : industriel, commerçant et financier.

Entre industriel et commerçant dans la mesure où ces sociétés sont nées pour la plupart à l'initiative des grands groupes industriels, et assurent aussi bien l'approvisionnement en matières premières (80 % des importations japonaises sont contrôlées par les sogoshoshas contre 28 % en France par les SCI) que l'écoulement de la production sur les marchés étrangers (75 % des exportations japonaises contre 23 % en France), sur l'évolution desquels elles peuvent fournir une information précieuse.

Il faut noter à ce sujet deux phénomènes qui correspondent aux structures de l'industrie et du commerce extérieur japonais ; une dissociation des fonctions de production et de distribution et une hiérarchisation des tâches entre grandes sociétés et PME ; ces dernières lorsqu'elles ne sont pas cantonnées dans la sous-traitance, n'écoulent en effet leur production qu'à travers les canaux des sociétés de commerce. Mais les réticences d'un patron de PME français à se dessaisir de sa politique commerciale sont puissantes et les risques de déresponsabilisation ou de rigidité que peut présenter chez nous la séparation de l'acte de production et de l'acte de vente non négligeables.

Le rôle de la finance doit également être souligné en ce qu'elle vient coiffer les deux activités précédentes dans une même "holding". L'importance du volume d'affaires traitées (tant à l'importation qu'à l'exportation par échanges physiques que négoce) permet aux shoshas d'assurer une véritable fonction bancaire. Les SCI françaises sont loin quant à elles de disposer de la même assise financière ; de plus la règlemen-

(1) Conseil Economique et Social : les Sociétés de Commerce International
Février 1982

tation des changes, malgré les dérogations possibles ne favorise pas ce type de pratiques.

Cependant, les SCI pourraient jouer en France un rôle moins marginal, si d'autres raisons touchant cette fois à l'attitude des administrations à leur égard ne contrariaient ce développement, outre les difficultés nées du contrôle des changes.

En effet, nous avons souligné combien les administrations étaient pour la plupart hostiles aux importations, puisque l'objectif qui leur est fixé est le rééquilibrage de la balance commerciale. Or, les SCI importent en général autant qu'elles exportent, et ne contribuent donc apparemment en rien à la réalisation de cet objectif, bien que cette activité d'importation puisse être lucrative, et apporte une maîtrise des circuits commerciaux qui peut être très utile.

L'encouragement aux SCI pose aussi le problème de savoir si elles doivent résulter d'une initiative publique, privée ou mixte. Il est certain en effet qu'une organisation administrative classique permet difficilement la mobilité et la souplesse nécessaires aux activités commerciales. Surtout les principes de fonctionnement des services publics (égalité de traitement des citoyens, publicité des droits de chacun, encadrement des activités par des textes précis et fixes) sont opposés à ceux du commerce. Une rémunération à la commission, normale et utile pour un représentant de commerce, est impensable dans la fonction publique (1) pour son caractère "impur".

Dans l'autre sens, encourager des initiatives privées, si c'est plus conforme à la tradition administrative, pose le problème du risque que comporte l'implantation d'un réseau commercial. Beaucoup moins que pour un investissement industriel, on ne peut prévoir combien de temps il faut pour qu'un investissement commercial porte des fruits. C'est ainsi que les sociétés de commerce créées en 1976 à l'initiative et avec l'aide de la DREE ont cessé d'être soutenues deux ans après ; certaines ont pu par la suite continuer leur activité, mais des occasions ont sans doute été perdues par impatience.

(1) sauf par exemple pour les Receveurs des Postes qui sont personnellement intéressés à l'ouverture de comptes d'épargne ou à la conclusion de contrats d'assurance-vie.

Mais les obstacles sont sans doute plus profonds :

Le Conseil Economique et Social souligne qu'il conviendrait également d'améliorer aux yeux de l'opinion l'image de ceux qui achètent et revendent sur les marchés étrangers et alimentent de la sorte le pays en moyens de paiements extérieurs.

Il ne paraît ainsi pas justifié de considérer que la situation française serait en ce domaine, aussi désastreuse qu'on le prétend parfois ; l'état de développement des SCI françaises paraît même assez bien correspondre à l'état d'esprit général de la population, des milieux économiques aussi bien que politiques, à l'égard du commerce international.

Il apparaît en effet, en raison des difficultés matérielles et institutionnelles auxquelles elles se heurtent, que ces solutions ne pourraient être mises en oeuvre que si elles étaient fortement appuyées par la faveur de l'opinion publique et des administrations.

Or il ne semble pas que l'attitude commerçante qui fonderait ce soutien soit actuellement dominante en France. Nous nous proposons au contraire de montrer qu'il existe certaines réticences culturelles à l'encontre du commerce et plus encore du commerce au loin. Nous tenterons ensuite de mettre en évidence les fondements de ces réticences et d'en apprécier la solidité.

2. UN BLOCAGE CULTUREL

2.1 - DES SIGNES DE RETICENCES CULTURELLES A L'ENCONTRE DU COMMERCE

Il n'est évidemment pas question de montrer que les Français ne sont pas commerçants : la France est, nous l'avons dit, le quatrième pays exportateur du monde, le nombre des Français à l'étranger est aussi très important par rapport à d'autres nationalités, le réseau bancaire français est le second au monde : d'innombrables exemples prouveraient que de nombreuses entreprises françaises savent très bien exporter, que de nombreux Français sont d'excellents vendeurs.

Mais il nous semble important de noter que, malgré ces réussites le commerce et plus encore le commerce international ne sont pas des activités très bien considérées en France. Il n'existe pas actuellement

de travaux ou d'études statistiques permettant de prouver cette impression. C'est pourquoi, pour nous rendre compte de la façon dont on représente généralement les activités commerciales, nous proposons l'analyse de deux textes, l'un sur la publicité, l'autre sur l'ensemble des métiers de la vente.

Le premier de ces textes est écrit par M. BLEUSTEIN - BLANCHET, Président Fondateur de l'Agence Publicis, dans l'Editorial d'un numéro de la revue "Le Lauréat" consacré à la publicité (1) :

"Puisqu'il me revient l'honneur d'introduire ce numéro du "Lauréat" consacré à la publicité, je commencerai par une mise en garde : ce numéro va nous parler de publicité et non de "pub". Je tiens à cette distinction. Derrière cette différence anodine de vocable se cachent deux conceptions d'un métier. Parler de la "pub", c'est déjà la juger. C'est penser manipulation, arnaque, dérision. C'est faire de la publicité la responsable des excès et des insuffisances d'un système dont elle n'est que le reflet.

La "pub", c'est le mauvais souvenir d'une activité peu reluisante qui vendait n'importe quoi, n'importe comment : des élixirs de jouvence, des remèdes miracle, des salles à manger en bois massif qui n'étaient que de l'acajou plaqué, des chambres à coucher de trente deux pièces où chaque planche était comptée pour une pièce : les bas quartiers du commerce.

Nous avons mis cinquante ans à sortir la publicité de ce cloaque, nous l'avons nettoyée et assainie en lui imposant des règles et une déontologie, en élevant sans cesse le niveau de la création, en développant, grâce aux sondages, une approche scientifique du marché. Bref, de ce qui était à peine un métier, nous avons fait une profession utile et honorable.

La publicité, c'est un "lubrifiant" économique qui a largement contribué au développement de l'industrie nationale et qui dans la relance annoncée, aussi bien que dans la reconquête du marché intérieur, devra jouer un rôle essentiel. La publicité fait vivre des milliers de personnes et intéresse le sort de millions d'autres. J'aimerais qu'en feuilletant ces pages, vous gardiez ceci à l'esprit.

(1) Le Lauréat n° 17 mars 1982 - Spécial Publicité.

Ainsi, pour ne parler que de Publicis, je peux me flatter, aujourd'hui, d'être à la tête de la plus grande entreprise française internationale et indépendante de communication avec un chiffre d'affaires de 3 327 000 milliards de francs en 1980.

Le succès de Publicis, comme le succès de la profession, c'est celui de ses clients. La publicité, c'est-à-dire la marque, est à la fois un instrument de conquête des marchés et le seul rempart contre la concurrence. Celui dont l'image de marque est la plus forte, dans les secteurs de la grande consommation, gagnera toujours. Prenons un exemple : même si le walkman de Sony est plus cher que celui de Thomson, l'image de Sony est telle que tous les jeunes voudront celui de Sony.

La publicité n'est donc pas uniquement un instrument mineur pour faire savoir : elle est au coeur de la stratégie commerciale d'une entreprise et donc de son succès ou de son échec. C'est si vrai que le publicitaire est toujours informé, consulté et impliqué dans les choix majeurs de ses clients.

C'est sur ce point, sachant que je m'adresse à des élèves de grandes écoles que je voudrais conclure : être un publicitaire aujourd'hui, ce n'est pas, sinon pour les créatifs dont c'est le métier, chercher des slogans et des images ; c'est participer avec la responsabilité morale que cela implique vis-à-vis des clients, aux débats et aux décisions que ceux-ci sont amenés à prendre, tant sur leur politique que sur les moyens de cette dernière".

Il nous semble significatif tout d'abord que le président de la première agence de publicité française, et un des plus anciennes consacre cet éditorial à défendre son métier contre des critiques qu'il suggère lui-même, indice qu'il les a souvent entendues.

Mais les arguments employés pour revaloriser cette activité sont encore plus représentatifs de la hiérarchie des valeurs dans notre société : la publicité vaut parce qu'elle est une création artistique, mais plus encore parce qu'elle utilise des techniques "scientifiques" pour repérer les clientèles potentielles. Ceci montre bien que les activités scientifiques sont considérées comme plus nobles que la publicité.

Surtout, le quatrième paragraphe de ce texte indique clairement que, si la publicité doit être reconnue, c'est parce qu'elle permet à l'industrie de se développer. Elle ne vaut pas en elle-même, ni même par les emplois pourtant nombreux des personnes qui y travaillent, mais parce qu'elle contribue à créer ou maintenir des emplois industriels, considérés comme plus utiles, ou plus dignes d'être préservés.

Cette dévalorisation relative du commerce par rapport à l'industrie se retrouve dans le second texte que nous nous proposons d'analyser. Il s'agit là encore de l'éditorial d'une revue destinée aux étudiants dont un numéro répond à la question "que penser d'un début par la vente ?" (1)

"Nous adressant aux futurs diplômés ou aux jeunes diplômés de grandes écoles françaises, nous avons hésité un instant à commettre le crime de lèse-majesté qui consiste à examiner avec eux et pour eux les perspectives de carrière et d'avenir liées à un début par l'action commerciale, c'est-à-dire aux métiers de la vente, tant son image apparaît chargée de connotations dévalorisantes et négatives.

Est-il pensable à vrai dire de faire quatre ou cinq années d'études supérieures, de passer une série de concours et d'examens, d'obtenir des diplômes reconnus et souvent prestigieux pour démarrer sa vie professionnelle comme "représentant de commerce" ?

Je vois d'ici le sourire de la plupart d'entre vous, à mi-chemin entre l'amusement condescendant et le rictus sceptique, illustration vivante de vos convictions et de la force des idées reçues.

La connaissance d'une réalité différente nous a décidés à ouvrir le dossier pour vous apporter, à l'approche des choix, quelques éléments de nature à alimenter votre réflexion.

Les grandes écoles de commerce et de gestion, pour la plupart d'entre elles, orientent leur enseignement vers le marketing, la gestion

(1) SVP - Carrières n° 8 - avril 1982

financière, les études économiques, le contrôle de gestion, la stratégie commerciale, la gestion sociale, la fonction personnel, mais préfèrent entourer d'un voile pudique la vente elle-même : on a sa dignité ...

La dignité, en la circonstance, est l'une des conditions de la notoriété. Combien d'entre ceux qui ont intégré ces écoles en auraient présenté le concours ou l'examen d'entrée si elles avaient proclamé "Nous formons des vendeurs ?" Un tout petit nombre bien sûr. L'objectif qu'elles affichent est tout autre : "former des managers" : on respire.

La raison sociale de ces écoles se veut déjà rassurante sur ce terrain ; les mots "Affaires", "Gestion", "Economie", "Business", "Administration" y figurent le plus souvent, associés à celui de "Commerce" quand ils n'y sont pas tout simplement substitués.

Quant aux Ecoles d'Ingénieurs, ni dans leur dénomination ni dans leur enseignement, elles n'oseraient courir le risque de vous indisposer en montrant par quelque intérêt ou par une reconnaissance même timide qu'une fonction commerciale active pourrait être un débouché pour leurs jeunes diplômés. On y enseigne des Sciences, des techniques et suffisamment de gestion pour que leurs élèves se sentent le potentiel d'un dirigeant généraliste - mais laissons de grâce la vente aux bateleurs.

Concevons, étudions, expérimentons, industrialisons, produisons éventuellement et gérons, mais surtout ne nous préoccupons pas de vendre. Le génie de nos réalisations sera, à n'en pas douter, suffisant pour que les acheteurs fassent d'eux-mêmes le siège de nos établissements et si par malheur ils ne s'y précipitaient pas spontanément en masse, laissons à quelques troubadours le soin de rameuter ceux qu'auraient abusés les séductions douteuses de concurrents sans foi ni loi.

Art mineur, la caricature a le mérite de mettre le grotesque en évidence. Le tableau que nous venons de brosser n'a même pas ce mérite, il s'apparenterait plutôt à une photographie saisie avec une focale un peu trop longue pour appréhender un large horizon".

Plus que le précédent encore, ce passage met l'accent sur la nécessité de rattacher les activités commerciales à des techniques scientifiques pour les faire accepter, et cela même dans les écoles de commerce, où l'on devrait constater le moins de réticences.

Il insiste aussi sur la supériorité que l'on attribue à l'industrie par rapport au commerce : en France, avoir un produit de bonne qualité est réputé suffire au succès d'une entreprise, et le vendeur ne sert qu'à informer les clients potentiels, il a un rôle d'accompagnement par rapport à l'activité principale, noble, qui est la production.

2.2 - LES EXPLICATIONS DE CES RETICENCES

Ainsi, ces deux textes dénotent la conscience chez leurs auteurs, pourtant commerçants ou publicitaires eux-mêmes, d'une certaine réticence culturelle générale à l'encontre du commerce. Et ce préjugé peut être rattaché, nous semble-t-il, à trois idées très répandues dans la morale collective en France :

- tout d'abord l'idée que seul le travail est créateur de valeur, et que le commerce, n'étant pas un travail véritablement productif, n'ajoute rien à la valeur des produits ;

- ensuite, la croyance en un juste prix des biens qui serait leur valeur propre. Cette idée, relativement liée à la précédente, conduit à considérer la marge du vendeur comme injustifiée puisqu'il n'ajoute pas de valeur au produit. Le commerce heurte donc la morale sociale en apparaissant comme une activité parasite ;

- enfin le commerce, et surtout, le commerce international, suppose une grande mobilité du vendeur, physique ou intellectuelle. Or la stabilité est une valeur très forte en France, ce qui contribue à la mauvaise image du commerçant, considéré comme instable.

Ces idées sont présentes dans les textes que nous avons cités.

Tout d'abord, la différence entre le travail industriel et l'activité commerciale, non considérée comme un véritable travail, se retrouve dans la supériorité, reconnue par les deux textes, de l'industrie ou de la gestion sur la vente. Ainsi M. BLEUSTEIN-BLANCHET met-il en avant non les

emplois des publicitaires eux-mêmes, mais surtout les emplois industriels qu'ils rendent possibles. Dans le second texte, les termes de "bateleurs" ou "troubadours", employés pour désigner les vendeurs indiquent bien que ceux-ci ne sont pas considérés comme des travailleurs, contrairement à tous les autres employés d'une entreprise.

Le texte de M. BLEUSTEIN-BLANCHET témoigne aussi de la force de la seconde idée, selon laquelle le commerce heurte la morale parce qu'il conduit à pratiquer des prix relatifs, variables selon les moments ou les clients. Sans reprendre intégralement cette analyse, l'évocation qu'il fait du passé de la publicité suffit à rappeler que des soupçons de malhonnêteté pèsent vite sur toute activité commerciale ; seuls le niveau de la création artistique ou des techniques scientifiques utilisées pour la publicité peuvent la "moraliser".

Enfin, on retrouve le préjugé qui pèse sur la mobilité du commerçant dans le terme péjoratif de "troubadours" employé pour désigner les vendeurs : le vendeur, dans l'esprit du public, c'est celui qui va de ville en ville chanter sa rengaine, sans se fixer pour produire quelque chose de concret.

Ainsi, trois valeurs profondes de la société française, le travail, la justice sociale et la sédentarité se trouvent donc en contradiction avec les exigences du commerce, et à plus forte raison du commerce international. Ceci suffit sans doute à expliquer que les commerçants soient relativement mal appréciés en France.

Cependant, sur ces trois points, des travaux récents ont mis en évidence le caractère peu fondé de ces idées :

- selon la première idée, le commerce n'étant pas un travail ne crée pas de valeur. Or les travaux de J.M. OURY(1) mettent en lumière la véritable fonction du commerçant, l'exercice de sa vigilance qui lui permet de repérer les occasions de profit autant que les menaces qui pèsent sur sa situation. La vigilance est ignorée par les théories économiques libérale et marxiste, qui attribuent toute la création de valeur à la production.

(1) J.M. OURY : La théorie économique de la vigilance - à paraître.

Mais elle permet de dégager une plus-value exactement au même titre que la possession de capital ou le travail. Ainsi le commerce s'avère-t-il tout autant créateur de valeur, productif, que l'industrie.

- La seconde idée est que le commerce utilise le caractère relatif des situations de l'acheteur et du vendeur, ce qui heurte notre conception de la justice. Mais celle-ci est fondée sur l'idée que chaque bien (ou service) a une valeur unique, dont la meilleure représentation est le coût de production. Or, les travaux du Professeur C. RIVELINE (1) montrent qu'au contraire, chaque bien a une infinité de coûts, en fait un coût différent, pour chaque agent économique. Ainsi le caractère contingent et relatif des prix s'explique par la différence des situations des partenaires, par le besoin qu'a le client du produit qu'il achète, ou celui qu'a le vendeur d'écouler son stock. Le sentiment d'injustice, qui repose sur la croyance en une valeur unique des prix par rapport à laquelle tout écart serait abusif n'est donc guère fondé.

- Enfin, nous avons vu que la mobilité du commerçant est souvent mal jugée. C'est que les Français sont traditionnellement plus épris de sédentarité, de stabilité que de la mobilité des peuples nomades ou des marins, comme en témoignent des difficultés fréquentes qu'éprouvent les entreprises lorsqu'elles souhaitent implanter certaines activités, et donc des personnels, à l'étranger. Mais moins que jamais l'immobilité est possible ; là encore on peut citer J.M. OURY (2) :

"Pourtant comme l'observe Alain, en toute logique ce pourrait être l'inverse (3). "C'est l'agriculteur, malgré l'apparence qui foule l'élément perfide (...). Entre les semailles et la moisson que de changements contre lesquels il n'y a pas de parade, si ce n'est par provision et compensation. Ce n'est pas lui qui dira jamais avec le poète "qu'il est doux d'être à l'abri quand le vent est déchaîné sur la terre". Au contraire "le marin agit dans le moment même ; un coup de barre sauve ou perd ; ce sont des combats successifs et des victoires assurées à chaque instant (...). C'est que la tempête ne saccage point des moissons du marin ; du moment qu'il se sauve lui-même il a tout sauvé".

L'économie aujourd'hui, sans doute plus encore qu'autrefois, s'apparente à la mer par ses mouvements incessants et ce processus de destruction créatrice que nous avons déjà évoqué. C'est sans doute une grande chance si nous savons trouver la vigilance du marin. C'est un danger im-

(1) C. RIVELINE, Cours d'évaluation des coûts. Ecole des Mines de Paris 1982

(2) op. cit. Chap. V

(3) Alain - Propos - Marins et Paysans - La pléiade p. 431

mense si nous nous comportons comme si nous étions sur la terre ferme, semant, attendant la récolte et cherchant à s'opposer à tout mouvement extérieur. Le navire alourdi au gouvernail bloqué ne peut échapper à son destin tragique.

Le joug de Platon, notre culture et nos institutions nous font rêver de vivre selon l'image, d'ailleurs fausse, du paysan à l'abri. Mais la vie économique exige aujourd'hui que nous nous comportions comme le marin au coeur de la tempête."

2.3 - CONCLUSION

Si profondes que soient ces inerties culturelles, il apparaît pourtant que des évolutions se dessinent. La crise économique oblige, douloureusement parfois, les entrepreneurs à accepter l'idée qu'aucune situation n'est définitivement établie et qu'il faut donc être prêt à s'adapter à un nouvel environnement, à réagir par la mobilité et non par le repli sur soi à des menaces extérieures.

Surtout, la facilité des voyages permet à la jeunesse de prendre conscience de la relativité des besoins, de la rapidité des évolutions possibles dans les modes de vie et les habitudes de consommation ; ainsi, une habitude plus grande des pays étrangers peut réduire les réticences parfois constatées à s'expatrier durablement.

Il paraît pourtant possible d'accélérer ces évolutions, et de faire mieux comprendre autant aux fonctionnaires qui sont les interlocuteurs des entreprises, qu'à ceux qui les vivent de l'intérieur les exigences du commerce international.

Tous les étudiants destinés à devenir hauts fonctionnaires, c'est-à-dire les élèves de l'Ecole Polytechnique, des Grandes Ecoles d'Application ou de l'Ecole Nationale d'Administration font en effet des stages dans des organismes industriels ou administratifs. Mais à notre connaissance, il est tout à fait exceptionnel que pendant ces stages ils aient des activités de commerce à proprement parler. Même s'il arrive que ces stages s'effectuent dans des services de marketing ou pour les élèves de l'Ecole Nationale d'Administration dans les Postes d'Expansion Economique,

ils ne donnent pas l'occasion de comprendre comment s'effectue une vente, une négociation commerciale. Car cette compréhension ne peut s'acquérir que par l'expérience : le commerce ne se raconte pas, puisqu'il est avant tout vigilance, attention, ou intuition.

Au contraire, les élites des villes de la Renaissance dont nous avons rappelé les succès économiques et commerciaux passaient plusieurs années de leur jeunesse à commercer tout autour de la Méditerranée pour le compte de leur père, ou à gérer des comptoirs lointains. Ce n'est qu'après cette formation qu'ils devenaient banquiers ou armateurs à Venise, Florence ou Amsterdam. Ceux qui faisaient carrière dans les affaires publiques et la politique avaient aussi eu la même formation.

On peut aussi rappeler que Jean MONNET dont nous avons parlé à propos de la mentalité commerçante a passé sa jeunesse à vendre à travers le monde le cognac paternel.

Ces exemples nous ont suggéré l'idée que les étudiants futurs hauts fonctionnaires pourraient eux aussi acquérir une expérience de même nature en faisant des stages de commerce au cours de leur scolarité.

Certes une telle idée n'est pas facile à mettre en oeuvre, et d'abord parce que les entreprises n'offrent qu'exceptionnellement de tels stages. Il leur semble en effet risqué de confier des négociations à des jeunes gens sans expérience, et qui ne resteront que quelques mois au plus dans l'entreprise : la vente à une clientèle constituée exige au contraire de la patience, elle repose sur une confiance qui ne s'établit que dans la durée. Mais l'exploration de marchés ou de clientèles nouvelles présente moins ces risques, et disposer de stagiaires peut au contraire permettre de tenter des expériences commerciales.

On peut également penser que les vendeurs, souvent formés par l'expérience, risquent d'être effrayés d'accueillir des étudiants réputés d'élite. Mais au contraire les qualités nécessaires à une réussite commerciale sont différentes de celles qui entraînent les succès universitaires, et il serait très instructif d'en faire l'expérience autant pour les vendeurs que pour les étudiants.

Quant aux réticences éventuelles de ceux-ci, elles ne seront pas plus durables qu'elles ne l'ont été à l'encontre des stages industriels. Au contraire, l'image qu'ils retiendront de l'entreprise sera sans doute plus vivante qu'après un stage trop administratif ou théorique.

Les difficultés de cette mise en oeuvre ne semblent donc pas insurmontables. On peut d'ailleurs rappeler que lors de l'institution des stages industriels ou administratifs aujourd'hui si vantés par les entreprises comme par les fonctionnaires, les mêmes réticences ont été vaincues.

Si écoles et entreprises acceptent de s'engager dans cette voie, les exigences du commerce extérieur, ses atouts aussi, seront sûrement dans l'avenir mieux compris par les fonctionnaires interlocuteurs des milieux d'affaires.

Ce sont d'ailleurs des expériences de ce genre, rappelons-le, qui ont éveillé notre intérêt pour l'étude des relations entre l'Etat et le commerce extérieur.

ANNEXE 1

Le financement des exportations.

Les exportateurs peuvent bénéficier de conditions de crédit particulièrement avantageuses. Nous étudierons successivement les facilités accordées au financement de la recherche de contrats (crédits de trésorerie spécialisés), les crédits couvrant la période entre la commande et la livraison (crédits de préfinancement), ceux couvrant le délai de paiement (à court terme), les crédits à moyen et long terme enfin.

1 - Les crédits de trésorerie spécialisés ont pour but :

- . De faciliter la recherche de nouveaux débouchés extérieurs (crédits de prospection, liés à l'existence d'un contrat A.P. de la C.O.F.A.C.E.),
- . d'améliorer la rapidité de leurs livraisons (financement de stocks à l'étranger),
- . de pallier une charge de trésorerie en cas de sinistre couvert par l'assurance-crédit (crédit de mobilisation des indemnités de sinistre dues par la C.O.F.A.C.E.).

Il s'agit, dans les trois cas, de crédits à court terme éventuellement mobilisables auprès de la Banque de France.

2 - Les crédits de préfinancement d'exportations sont des crédits de trésorerie mobilisables auprès de la Banque de France, consentis par un banquier à un industriel, afin de financer les besoins liés à l'activité exportatrice de son entreprise.

2.1 - Ils peuvent être consentis pour faciliter l'exécution d'une commande importante se rapportant à un marché déterminé : ce sont des crédits de préfinancement spécialisés. Pouvant atteindre 90% des découverts, ils sont consentis, avec accord préalable de la Banque de France, pour une durée renouvelable d'un an. Leur coût est lié au taux de base bancaire⁽¹⁾ ; ils

(1) Taux bancaire + commission.

peuvent être accompagnés d'une garantie de la COFACE contre le risque d'interruption de marché.

2.2 - Ils peuvent, depuis le 1er juillet 1971, et dans certaines conditions (découvert important sur une durée longue) être consentis à un taux fixe : ce sont des crédits de préfinancement à taux stabilisé. Cette procédure, gérée par la BFCE par le compte du Trésor, suppose l'accord préalable de la Banque de France et celui du Secrétariat Général de la BFCE. Le taux de ces crédits est actuellement de 11%.

2.3 - Enfin les crédits de préfinancement revolving (financement d'un courant continu d'opérations) sont, en règle générale, banalisés et fusionnés avec les crédits de trésorerie mobilisables auprès de la Banque de France.

3 - Les crédits de mobilisation de créances nées à court terme sur l'étranger permettent aux exportateurs qui ont accordé à leurs clients étrangers des délais de paiement à court terme (18 mois au maximum) de recevoir le montant de la créance qu'ils détiennent dès que celle-ci prend naissance : ils peuvent ainsi "mobiliser" leurs créances auprès de leur banquier.

L'accord des douanes est nécessaire pour octroyer un crédit dépassant 6 mois, sauf si l'exportateur français bénéficie d'une assurance C.O.F.A.C.E. Les crédits à mobiliser peuvent en effet être garantis par la C.O.F.A.C.E. dans le cadre de polices d'abonnement ou de polices globales contre le risque commercial et contre le risque politique.

Le taux de ces crédits est lié au taux de base bancaire ; les crédits, pour être réescomptables à la Banque de France, sont soumis au moins à son accord préalable, selon leur durée et leur nature.

4 - Les crédits à moyen et long terme exportation :

4. 1 - Le crédit fournisseur permet à l'exportateur français de faire escompter les créances qu'il détient sur un acheteur étranger sous certaines conditions et selon des modalités déterminées, comportant obligatoirement l'intervention de la B.F.C.E.

Ce type de crédit s'applique surtout aux exportations de biens d'équipement et prestations de services liées généralement à la livraison ou l'installation de ces équipements.

L'octroi du crédit de mobilisation est en règle générale subordonné à l'obtention d'une garantie de la C.O.F.A.C.E. portant au moins sur les risques politiques et de non-transfert.

La mobilisation des créances comporte obligatoirement l'intervention de la B.F.C.E., qui a pour objet :

- . de garantir aux banques qui consentent à des exportateurs des crédits d'escompte la bonne fin de ces crédits,
- . de permettre à ces banques la mobilisation des crédits ainsi consentis, à condition qu'elles s'engagent à mettre à disposition de l'exportateur la partie non mobilisable du crédit à moyen terme à un taux limité (intérêt bancaire + commission).

4.2 - Le crédit acheteur a connu un développement rapide depuis la réforme des crédits à l'exportation de 1971. Deux contrats distincts et autonomes sont signés lorsqu'une vente est dénouée par un crédit acheteur : le contrat commercial qui définit les obligations respectives du vendeur et de l'acheteur, et le contrat de crédit ("ouverture de crédit") par lequel les banques s'engagent à mettre à disposition de l'acheteur les sommes nécessaires au respect de ses engagements de paiement. La charge du crédit se trouve ainsi déplacée du fournisseur vers l'acheteur.

A ces deux contrats répondent deux polices C.O.F.A.C.E., la partie de "risque de fabrication" (interruption du fait de l'acheteur), et celle de "risque de crédit" (manquements de l'emprunteur à ses remboursements) ; la

première couvre le fournisseur avec une quotité de 90%, la seconde les banques avec une quotité de 95%.

Les banques peuvent mobiliser une part des crédits, selon un mécanisme analogue à celui que l'on a vu dans le cas du crédit fournisseur.

4.3 - Constitution des crédits et taux applicables :

4.3.1 - Hors CEE :

La BFCE est chargée du financement de la part à long terme (i. e. au-delà de 7 ans) des crédits à l'exportation, en application d'une convention du 26 avril 1977 avec l'Etat. Elle tient à cet effet un compte spécial, dit "compte de gestion-convention Trésor".

Les banques n'interviennent donc que pour les crédits de 18 mois à 7 ans ; il faut distinguer à l'intérieur de ces crédits la part mobilisable auprès de la Banque de France.

Les taux (y compris les commissions) sont fixés par le ministère de l'Economie ; depuis 1974 ce sont les mêmes pour les crédits acheteur ou fournisseur :

Crédits moyen terme :

- part mobilisable	:	5,55%
- part non mobilisable	:	15,75%

Crédits long terme :

Catégorie a	10,65
Catégorie b	10,43
Catégorie c	9,52

Les trois catégories dont il est question sont une répartition des pays réalisée par l'OCDE permettant de différencier les conditions de crédit selon le degré de développement du pays acheteur. Les membres de l'OCDE se sont en effet mis d'accord (c'est "l'accord du consensus")

pour que les "taux de sortie" (taux du crédit global) qu'ils accordent soient identiques :

Taux du consensus (depuis 1981)

Pays de destination	Durée du crédit	
	Jusqu'à 5 ans	Au-delà de 5 ans
Catégorie a	11%	11,25%
Catégorie b	10,50%	11%
Catégorie c	10%	10%

La valeur du taux de sortie détermine ainsi la fraction mobilisable du crédit moyen terme.

4.2.2 - A l'intérieur de la CEE

La différence provient essentiellement de ce que la part mobilisable des crédits ne bénéficie plus du taux privilégié de la Banque de France ; les taux sont liés au taux d'intérêt bancaire.

Annexe 2 : Garanties délivrées par la COFACE

La COFACE exerce son activité soit pour son compte propre, soit pour le compte de l'Etat dans le cadre du décret du 16 avril 1948.

Les garanties qu'elle délivre couvrent des risques dont la réalisation peut se produire à tous les stades des opérations effectuées par l'exportateur.

1 - Prospection et foire

L'assurance prospection et l'assurance-foire couvrent les pertes qui peuvent être subies, au stade de la recherche de la clientèle, lorsque le développement du chiffre d'affaires ne permet pas d'amortir les frais engagés dans l'action entreprise.

2 - Assurance crédit

Le domaine de l'assurance crédit, qui représente de loin l'activité la plus importante de la Compagnie, s'étend à un ensemble de risques dont la réalisation se situe soit avant la livraison des marchandises vendues, soit cette livraison étant effectuée, jusqu'à l'encaissement du dernier terme de paiement.

2.1 Avant la livraison

S'il doit livrer un produit dont la fabrication répond à des spécifications particulières on s'étend sur une longue période, l'exportateur peut demander à se prémunir contre deux risques :

- le risque de fabrication qui se réalise lorsque le contrat est interrompu par suite d'évènements politiques dans le pays de destination ou du fait de la faillite de l'acheteur ;

- le risque économique qui se réalise lorsque le prix de revient du matériel vendu subit des hausses supérieures à celles qui résultent d'une évolution prévisible de la conjoncture.

2.2 Après la livraison

Une fois la livraison effectuée, entrent dans le domaine des garanties les différents risques qui affectent la partie de la créance dont l'acheteur reste redevable.

Si le contrat a été conclu avec une administration publique, le défaut de paiement du débiteur constitue un fait de nature politique entraînant la mise en jeu de la garantie.

Si au contraire, l'acheteur étranger est une entreprise privée, le risque de non-paiement est un risque commercial qui est réalisé lorsque le débiteur est en état d'insolvabilité. Lorsque l'acheteur s'est acquitté de sa dette, l'exportateur peut rester exposé à deux risques susceptibles d'être garantis par la COFACE

- le risque de transfert qui se réalise lorsque l'acheteur ayant déposé dans une banque de son pays les sommes correspondant au montant de sa dette, la contrevaletur de ces sommes n'a pu être virée au compte de l'exportation en France ;

- le risque de change qui résulte des variations des cours d'une monnaie étrangère ; variations en baisse s'il s'agit de la monnaie que l'exportateur est tenu d'utiliser pour libeller son prix ; variations en hausse s'il s'agit d'une monnaie utilisée dans les sous-commandes.

3 - Garantie des investissements

Elle couvre contre les risques politiques et de non transfert les investissements réalisés à l'étranger lorsqu'ils sont porteurs d'exportations futures.