



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2012-M-102-01

BPI Export

***Rationalisation du soutien financier de l'État à l'exportation pour les
petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille
intermédiaire dans le cadre de la mise en œuvre de la banque publique
d'investissement***

Établi par

JEROME ITTY
Inspecteur des finances

CHRISTOPHE WITCHITZ
Inspecteur des finances

PAUL-MARIE DUBÉE
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
MARIE-ANNE BARBAT LAYANI
Inspectrice générale des finances

- JANVIER 2013 -

SYNTHESE

Le 29 octobre 2012, le directeur de cabinet du ministre de l'économie et des finances a confié à l'inspection générale des finances (IGF) une mission relative au soutien financier à l'export des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Ce soutien de l'État est porté par deux entités publiques : d'une part l'acteur historique du soutien à l'export, assureur-crédit national, Coface (direction des garanties publiques), qui a développé une gamme diversifiée de produits d'assurance et de garantie, pour couvrir les démarches de prospection, les opérations internationales de paiement et les investissements et, d'autre part, la banque des PME et ETI, Oséo, qui a élargi son offre à des produits orientés vers l'international, afin de mieux accompagner ses clients.

La conjonction de ces deux gammes de produits portés par Coface et Oséo permet de couvrir de manière satisfaisante les besoins des exportateurs, liés aux risques spécifiques d'un projet international. Ces produits interviennent en subsidiarité par rapport au secteur privé, dans la mesure où les banques commerciales demeurent le principal partenaire financier des exportateurs.

Pendant, le manque de coordination entre Coface et Oséo, voire, dans certains cas, une concurrence avérée sur des produits à la finalité ou aux modalités d'application similaires, nuit à la cohérence, à la lisibilité et à l'efficacité du soutien financier public.

C'est pourquoi des réformes visant à rationaliser, à améliorer et à simplifier l'offre publique sont proposées, dans un objectif d'accroître l'efficacité et la lisibilité de l'action publique. Elles répondraient à une attente forte de la part des entreprises qui exportent et des banques qui les accompagnent. La mise en place de la BPI crée une opportunité pour mettre en œuvre ces réformes.

Afin de répondre à trois grands besoins des exportateurs, l'offre du « pôle État », s'articulerait ainsi autour de trois catégories de produits : la couverture des démarches de prospection, à travers l'assurance-prospection gérée par la Coface ; un appui à la recherche de financement export, grâce à un produit unifié couvrant le besoin en fonds de roulement géré par Oséo ; et des garanties pour couvrir différents risques liés aux opérations internationales, gérées par Coface. Il est proposé d'améliorer certains produits, dont l'assurance-crédit relative aux crédits fournisseurs, afin de mieux répondre aux besoins des exportateurs, et de simplifier les procédures pour fluidifier le traitement des demandes et démocratiser leur accès.

Pour renforcer la lisibilité de l'offre publique, il apparaît par ailleurs opportun de regrouper les différents produits et leurs entités gestionnaires autour d'une marque commune – « BPI Export ». Indépendamment des entités gestionnaires de chacun des dispositifs, il reviendrait aux trois acteurs du pôle État de soutien à l'export (Coface, Ubifrance et Oséo), de présenter l'offre « BPI Export » sur leur site Internet, leurs supports de communication et à travers leurs équipes en régions.

De plus, une convergence des équipes régionales de Coface, d'Ubifrance et d'Oséo au sein d'un réseau « BPI Export » permettrait d'offrir une gamme élargie de prestations et de produits aux entreprises exportatrices et de leur simplifier l'accès aux soutiens publics. Elle permettrait également de développer une stratégie proactive plus efficace d'encouragement et de soutien à l'export d'entreprises à fort potentiel, susceptibles de se maintenir dans la durée dans une démarche d'export et de prospecter en direction de destinations internationales à forte croissance.

Si la lettre de mission limitait le champ d'analyse aux dispositifs de soutien de l'État et de ses opérateurs, les attentes des professionnels de l'export auditionnés par la mission révèlent de fortes attentes à l'égard d'une extension de la rationalisation à l'ensemble des acteurs publics. Les perspectives ouvertes par la modernisation de l'action publique offrent une opportunité de poursuivre dans cette direction.

SOMMAIRE

| | |
|---|----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. UN SOUTIEN PUBLIC COUVRANT LES BESOINS SPECIFIQUES DES EXPORTATEURS, MAIS AFFAIBLI PAR LE MANQUE DE COOPERATION ENTRE LES ACTEURS PUBLICS | 2 |
| 1.1. L'analyse de l'appareil exportateur français conduit à s'interroger sur l'opportunité de prioriser le soutien financier en faveur d'entreprises susceptibles d'exporter dans la durée et vers des régions à forte croissance | 2 |
| 1.2. La couverture des besoins spécifiques des exportateurs par le soutien public intervient en subsidiarité avec les banques commerciales | 3 |
| 1.3. Les exportateurs français attendent avant tout une rationalisation de l'offre publique, rendue peu lisible par le manque de coopération, voire la concurrence, entre les acteurs publics..... | 4 |
| 2. RATIONALISER, AMELIORER ET SIMPLIFIER LES DISPOSITIFS POUR UNE OFFRE LISIBLE ET ADAPTEE AUX BESOINS DES PME ET ETI..... | 5 |
| 2.1. La rationalisation de l'offre publique en trois grandes catégories de produits accroîtrait la lisibilité des soutiens financiers de l'État..... | 5 |
| 2.2. Certains produits gagneraient à être améliorés afin de renforcer leur mobilisation par les PME et ETI | 6 |
| 2.3. Une simplification des procédures garantirait davantage de fluidité, de rapidité et de qualité de service dans le traitement des demandes des PME et ETI | 7 |
| 3. UNE STRUCTURATION DE LA DISTRIBUTION DES PRODUITS DU POLE ÉTAT AUTOUR D'UN RESEAU ET D'UNE MARQUE COMMUNE - BPI EXPORT - POUR PLUS D'EFFICACITE ET DE LISIBILITE | 9 |
| 3.1. La structuration du pôle État autour d'une marque commune et la convergence des équipes régionales permettrait de mettre en cohérence et de renforcer la lisibilité de l'offre publique | 9 |
| 3.2. La stratégie de distribution doit être différenciée, pour cibler de manière proactive les PME et ETI susceptibles d'exporter durablement et s'appuyer sur la notoriété de BPI Export et sur les relais traditionnels pour les autres exportateurs..... | 10 |
| 3.3. Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, de nouvelles perspectives de rationalisation pourraient être examinées | 10 |

INTRODUCTION

Le 29 octobre 2012, le directeur de cabinet du ministre de l'économie et des finances a confié à l'inspection générale des finances (IGF) une mission relative au soutien financier à l'export des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

La mission avait pour objectif de proposer une réforme du soutien financier de l'Etat au financement des exportations des PME et ETI dans le contexte de la mise en place de la banque publique d'investissement (BPI), à travers :

- ◆ l'identification des besoins des PME et ETI et l'examen de leur couverture par le secteur privé et public ;
- ◆ des propositions relatives à la rationalisation, l'amélioration et la simplification des produits aujourd'hui gérés et distribués par la direction des garanties publiques de la compagnie française pour le commerce extérieur (Coface) et Oséo ;
- ◆ l'analyse des conditions de distribution des produits publics dans le cadre de la création de la BPI.

La mission n'avait pas pour objectif d'évaluer de manière exhaustive l'efficacité et l'efficience du soutien public au regard des défaillances de marché, ni son coût budgétaire, ni les effets potentiellement distorsifs de l'intervention publique sur les conditions de marché.

La mission a été conduite du 29 octobre au 22 décembre 2012. La méthodologie déployée a mobilisé :

- ◆ des entretiens avec les différentes parties prenantes au sein de l'administration, du secteur bancaire et auprès des exportateurs français (*cf.* liste des personnes rencontrées en annexe), tant dans les sièges que dans les antennes territoriales ;
- ◆ l'élaboration d'un questionnaire en ligne à destination des entreprises afin d'identifier leurs besoins et leur satisfaction avec les produits publics. 2 587 réponses au questionnaire ont été analysées ;
- ◆ une analyse quantitative et qualitative des produits gérés par la direction des garanties publiques de Coface et par Oséo, dans la limite de l'accès aux données autorisé en application du secret bancaire ;
- ◆ une sollicitation du réseau international du Trésor (services économiques régionaux) et de Coface, afin d'établir une comparaison des dispositifs existants chez nos partenaires commerciaux.

Le présent rapport synthétise les principaux constats et les principales recommandations de la mission. Il est accompagné de six annexes, consacrées respectivement :

- ◆ au diagnostic sur le besoin de financement et de garantie des PME et ETI tout au long de la chaîne de l'exportation (annexe I) ;
- ◆ à la cartographie des dispositifs publics de soutien à l'exportation proposés par Coface et Oséo à destination de ces entreprises (annexe II) ;
- ◆ aux propositions de rationalisation, d'amélioration et de simplification de ces produits (annexe III) ;
- ◆ à la stratégie et aux modalités de leur distribution dans le cadre de la création de la banque publique d'investissement (annexe IV) ;
- ◆ aux comparaisons internationales (annexe V) ;
- ◆ aux personnes auditionnées dans le cadre de la mission (annexe VI).

1. Un soutien public couvrant les besoins spécifiques des exportateurs, mais affaibli par le manque de coopération entre les acteurs publics

1.1. L'analyse de l'appareil exportateur français conduit à s'interroger sur l'opportunité de prioriser le soutien financier en faveur d'entreprises susceptibles d'exporter dans la durée et vers des régions à forte croissance

Les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaires (ETI) représentent une part limitée mais significative du montant des exportations françaises. En effet, l'appareil exportateur français se caractérise par une certaine concentration : les grandes entreprises représentent près de 50 % du montant des exportations (en chiffre d'affaires déclaré à l'export) et le premier centile des exportateurs assure environ 70 % des exportations en montant. Cependant, les PME et ETI à l'origine de la moitié du montant des exportations.

Le nombre d'exportateurs en baisse régulière cache un renouvellement substantiel (*turn over*), chaque année, des entreprises exportatrices. Selon les données de la direction générale de la douane et des droits indirects (DGDDI), le nombre d'exportateurs baisse chaque année depuis une dizaine d'années (130 000 en 2000), pour s'établir autour de 117 000 entreprises entre 2009 et 2011. Toutefois, la valeur des exportations ne semble pas avoir évolué corrélativement, puisque le montant des exportations n'a cessé de croître en valeur absolue depuis 1994 (à l'exception de deux années de contraction du commerce international en 2002 et en 2009). Par ailleurs, si le nombre d'entreprises exportatrices est relativement stable depuis trois ans (autour de 117 000), il donne lieu à un important renouvellement chaque année (près d'un quart de sortants et d'entrants en 2009 et en 2010). Ces nouveaux entrants chaque année, qui exportent en grande majorité pour la première fois (« primo-exportateurs »), ont en réalité une contribution très limitée à la croissance des exportations d'une année sur l'autre : en 2011, alors que les exportations ont cru de 8,6 %, l'apport des entrants a été de - 0,2 %.

Enfin, les exportations françaises demeurent faiblement orientées vers les zones géographiques à forte croissance. En 2011, les voisins directs de la France représentaient près de 50 % des exportations françaises, alors que seuls 9 % des exports avaient pour destination la Chine et les États-Unis.

L'objectif de la mission n'était pas d'établir des recommandations quant à l'orientation du soutien public à l'exportation. L'analyse de l'appareil exportateur français et l'impératif d'efficacité de l'utilisation des deniers publics conduisent néanmoins à s'interroger sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir, d'une part, à donner la priorité aux entreprises bénéficiant d'atouts particuliers (entreprises innovantes, par exemple), et à celles ayant déjà une expérience à l'international, plutôt qu'à des primo-exportateurs, et, d'autre part, à inciter les entreprises à orienter davantage leurs efforts en direction des zones à forte croissance (« grand export »).

1.2. La couverture des besoins spécifiques des exportateurs par le soutien public intervient en subsidiarité avec les banques commerciales

Les opérations à l'export présentent certaines spécificités et risques qui expliquent des besoins financiers particuliers. La démarche d'export se caractérise d'abord par des démarches de prospection commerciale longues, coûteuses et plus difficiles que pour le marché domestique. Ces dépenses de prospection peuvent être assimilées à un investissement immatériel, pour lequel le financement auprès d'un partenaire bancaire est souvent plus délicat à obtenir. Ensuite, un risque supplémentaire est pris du fait de difficultés à obtenir des informations précises sur la fiabilité de l'acheteur, ainsi que sur sa capacité à payer avec diligence. Enfin, les délais de paiement généralement plus longs liés au transport des marchandises ou à des crédits accordés aux acheteurs s'ajoutent aux risques de change dans le cas de paiement en devises, lorsque celles-ci sont en flottage libre.

Ces besoins sont couverts majoritairement par le secteur privé. Le financement de l'export repose prioritairement sur les banques commerciales, qui accompagnent leurs clients dans leur démarche d'internationalisation, à travers une gamme complète de produits bancaires et de solutions d'accompagnement. Les banques sont également des relais déterminants de l'offre publique de soutien à l'export : certains produits font intervenir ensemble, par construction, l'entité publique et le partenaire bancaire (par exemple, l'assurance crédit Coface sur un prêt bancaire ou la garantie sur les cautions accordées par la banque), d'autres produits purement publics sont relayés plus ou moins activement par des partenaires privés, établissements bancaires ou sociétés de conseil privées (cas de l'assurance-prospection).

L'offre publique intervient en subsidiarité afin de combler certaines défaillances et pour créer un effet d'entraînement. Le soutien financier de l'État à l'exportation repose sur Coface, l'assureur-crédit national, et, de manière plus récente, sur Oséo, destiné à intégrer la banque publique d'investissement (BPI)¹. Ces produits visent à soutenir les entreprises dans leurs démarches de prospection (assurance-prospection de Coface et prêt pour l'export d'Oséo), à améliorer les conditions de financement de leur besoin en fonds de roulement (garantie de préfinancement de Coface, contrat de développement à l'international d'Oséo), à sécuriser leurs investissements (assurance des investissements de Coface et garantie de projet à l'international d'Oséo) et leurs transactions avec leurs clients internationaux (assurance crédit, assurance change et garantie des cautions de Coface). Au regard du nombre d'entreprises qui exportent chaque année depuis la France, le nombre de bénéficiaires des dispositifs publics est très limité².

Malgré une couverture relativement exhaustive par le secteur privé et le soutien public, certains besoins subsistent. Les entretiens individuels avec les entreprises et leurs représentants professionnels, ainsi que les réponses au questionnaire diffusé par l'IGF aux entreprises exportatrices révèlent que les produits privés et publics répondent correctement aux besoins des exportateurs. Toutefois, des attentes subsistent à l'égard des produits publics, notamment dans leur mise en œuvre : délais de traitement et simplification des procédures, amélioration des solutions de financement à destination des acheteurs (crédit fournisseur ou crédit acheteur). L'attente principale à l'égard du soutien public est celle d'une plus grande lisibilité, d'un partage plus clair des compétences entre les différents acteurs et surtout d'une rationalisation sous la forme d'un interlocuteur unique.

¹ D'autres acteurs publics ont également développé des produits de soutien financier à l'export. Il s'agit principalement d'Ubifrance, en matière d'accompagnement commercial des entreprises à l'export, des chambres de commerce et d'industrie et des collectivités territoriales – essentiellement les conseils régionaux. Conformément à la lettre de mission, l'analyse a porté exclusivement sur Coface et Oséo.

² En 2011, les nouveaux bénéficiaires de chacun des dispositifs s'élevaient à 1 576 pour l'assurance-prospection ; 195 pour la garantie sur les cautions de Coface ; 75 pour la garantie de préfinancement de Coface ; 84 pour l'assurance crédit ; 64 assurance change et 451 pour le prêt pour l'export d'Oséo).

1.3. Les exportateurs français attendent avant tout une rationalisation de l'offre publique, rendue peu lisible par le manque de coopération, voire la concurrence, entre les acteurs publics

L'attente prioritaire des professionnels de l'export auditionnés par la mission (exportateurs, banquiers) concerne la rationalisation de l'offre publique. Le manque de lisibilité des soutiens publics, les interrogations sur la répartition des compétences entre les acteurs, les complexités liées à des procédures différentes ont été soulignés par nos interlocuteurs et constituent autant de freins à une mobilisation optimale de l'offre publique. Le développement par Oséo d'une offre « internationale » depuis 2008, dans une intention louable d'apporter des solutions aux exportateurs, a contribué à accentuer la confusion dans les soutiens à l'export, à travers des produits parfois redondants ou concurrents de ceux de Coface, en particulier sur les garanties de caution et de préfinancement.

Des efforts ont été réalisés afin de coordonner les acteurs. Ainsi, une charte nationale de l'export signée en 2011 a permis de réunir autour d'objectifs communs les acteurs du pôle État (Coface, Ubifrance, Oséo, conseillers français du commerce extérieur et Direccte), les acteurs consulaires (chambres consulaires en France et de France à l'étranger) et les acteurs locaux (conseils régionaux). Concernant les dispositifs de soutien financiers gérés au sein du pôle État, une convention tripartite entre Coface, Ubifrance et Oséo (« boîte à outils export ») a abouti à un support commun de présentation des produits, un programme de formations croisées et une plate-forme d'échange d'informations.

Toutefois, ces efforts ne sont pas suffisants pour structurer de manière satisfaisante le soutien public à l'export. En premier lieu, plusieurs produits distribués par des entités du pôle État demeurent concurrents, soit dans leur objet et leur fonctionnement (garanties de caution et de préfinancement distribués par Coface et Oséo selon des modalités marginalement différentes), soit dans leur objectif affiché (assurance-prospection de Coface et prêt pour l'export d'Oséo). Ces situations ne sont pas satisfaisantes pour l'efficacité et la lisibilité de l'action publique. En deuxième lieu, la distribution croisée des produits de la « boîte à outils export » ne fonctionne pas : en 2011, Oséo n'a été à l'origine que de 2 % des contrats d'assurance-prospection de Coface ; symétriquement, Coface ne redirige pas les entreprises vers Oséo pour des solutions de financement. En troisième lieu, les tentatives d'instaurer des produits co-gérés par Coface et Oséo ont rencontré des réussites très limitées. Ainsi, la co-garantie de cautions, conçue pour être largement diffusée, ne concerne qu'un nombre marginal d'entreprises (20 en 2011), témoin de l'absence de coopération effective entre les deux entités.

Au total, l'absence de coordination efficace entre les acteurs du pôle État, tout particulièrement entre Coface et Oséo, est source d'inefficacité et de manque de lisibilité du soutien public à l'export, comme le soulignent les répondants au questionnaire : 40 % jugent le dispositif peu ou pas du tout lisible, contre 7 % qui l'estiment très lisible.

2. Rationaliser, améliorer et simplifier les dispositifs pour une offre lisible et adaptée aux besoins des PME et ETI

2.1. La rationalisation de l'offre publique en trois grandes catégories de produits accroîtrait la lisibilité des soutiens financiers de l'État

L'offre publique de soutien financier à l'export pour les PME et ETI peut être rationalisée en trois grandes catégories de produits, répondant à trois besoins : la prospection, le financement et les garanties.

En premier lieu, le produit le plus pertinent en matière d'accompagnement des démarches de prospection demeure l'assurance-prospection de Coface. Cette assurance couvre les exportateurs contre le risque de non aboutissement de leurs démarches d'identification de marchés potentiels à l'export, à travers le versement d'indemnités dans les cas où les dépenses engagées ne seraient pas couvertes par un surcroît de chiffre d'affaires. Pour les entreprises souhaitant financer ces dépenses non pas sur leur trésorerie, mais par un crédit, un financement de l'assurance-prospection peut être sollicité auprès de leurs banques, la banque bénéficiant ainsi de la couverture Coface. Par ailleurs, si le produit d'assurance-prospection premiers pas (A3P), distribué depuis mars 2012, présente des attraits évidents pour les exportateurs (procédure automatisée et simplifiée, traitement en 48 heures) malgré son montant limité (maximum de 30 000 € par an), il apparaît judicieux de procéder dans les prochains mois à une évaluation de sa pertinence au regard de son coût budgétaire et de son efficacité dans le soutien d'exportateurs susceptibles de se maintenir dans la durée. Enfin, une articulation plus grande entre Coface et Ubifrance permettrait d'offrir un accompagnement plus ciblé, en amont lors de la soumission de budget de prospection de l'entreprise à Coface et en aval, au moment des démarches de prospection.

En deuxième lieu, le financement de la production et du besoin en fonds de roulement à l'export devraient être confiés à Oséo pour les prêts, et à Coface pour les garanties couvrant les cautions et crédits de préfinancement émis. D'abord, Oséo est le partenaire public traditionnel des entreprises souhaitant renforcer leur structure financière. Différents produits sont actuellement proposés (prêt pour l'export, contrat de développement à l'international, contrat de développement participatif), qui pourraient être rationalisés dans un seul instrument de financement du besoin en fonds de roulement à l'international, afin d'en faciliter l'appropriation par les exportateurs. Ensuite, en matière de garantie sur les cautions et les préfinancements, la coexistence actuelle de deux offres concurrentes chez Coface et Oséo (offre Coface avec une quotité garantie plus élevée, mais des conditions d'éligibilité plus strictes en raison de la nécessité d'une part française) conduit à des cas d'arbitrages par les entreprises et un manque de lisibilité de l'offre pour les exportateurs et leurs banquiers³. L'analyse de risque étant plus complète et l'expertise internationale plus poussée chez Coface, il est proposé de ne conserver que l'offre Coface. Il s'agit également de préserver les retours pour l'économie et l'emploi français, à travers l'exigence de part française pour ces produits, même si ce concept pourrait être rénové de manière à rendre cette exigence plus opérante.

³ Par ailleurs, il est rappelé qu'une activité historique d'Oséo est la garantie de prêts bancaires de manière générale, quelle que soit la finalité de ces prêts (financement d'investissements, du besoin en fonds de roulement, etc.). Cette activité de garantie, dont l'instruction et les décisions d'attribution sont en grande partie déléguées aux banques, se distingue néanmoins de la garantie des cautions à l'international et des crédits de préfinancement à l'international. En effet, cette dernière activité nécessite une analyse du risque exportateur, du risque acheteur et du risque pays, compétences traditionnellement détenues par Coface.

Rapport

En troisième lieu, les autres garanties liées aux opérations internationales ne semblent pas nécessiter de rationalisation importante, dans la mesure où la répartition des compétences est claire. D'une part, elles ont pour vocation à assurer l'exportateur contre les risques liés aux paiements de la transaction, à travers l'assurance-crédit de Coface et l'assurance-change. D'autre part, elles servent à protéger les investissements des entreprises françaises contre les risques politiques (assurance-investissement de Coface) ou économiques (Fasep-garantie, dénommée garantie de projet à l'international par Oséo).

Tableau 1 : Rationalisation de l'offre publique

| Catégories de besoins | « BPI Export vous accompagne dans la <u>prospection</u> de votre projet » | | « BPI Export vous soutient dans le <u>financement</u> de votre projet » | | « BPI Export vous assure dans la <u>réalisation</u> de votre projet » | |
|-----------------------|---|------------------------------|---|--|---|---|
| | Accompagner l'élaboration de la stratégie | Soutenir la prospection | Aider à financer le projet | Inciter les banques à financer le projet | Assurer contre les risques liés au paiement de la transaction | Protéger les investissements à l'étranger |
| Produits | <i>Prestations Ubifrance</i> | <i>Assurance-prospection</i> | <i>Contrat de financement du BFR à l'international</i> | <i>Assurance risque exportateur (cautions, préfinancement)</i> | <i>Assurance-crédit et assurance-change</i> | <i>Assurance-investissement et FASEP garantie</i> |
| Entité gestionnaire | Ubifrance | Coface | BPI-Oséo | Coface | Coface | Coface et BPI-Oséo |
| Distribution | Réseau BPI Export | | | | | |

Source : Mission.

2.2. Certains produits gagneraient à être améliorés afin de renforcer leur mobilisation par les PME et ETI

Le crédit acheteur et l'escompte des crédits fournisseurs doivent être plus accessibles pour les PME et ETI, afin de leur permettre d'offrir des délais de paiement à leurs clients tout en stabilisant leur besoin en fonds de roulement. Traditionnellement, le crédit export (crédit acheteur) permet à un exportateur, en partenariat avec sa banque, de proposer à son client international un crédit bancaire afin de régler son achat en paiement différé. Toutefois, la complexité du montage du crédit acheteur engendre pour les banques des coûts d'instruction substantiels et incompressibles qui ne peuvent être amortis sur des contrats d'un montant qu'elles estiment inférieur à 10 M€. C'est pourquoi le crédit fournisseur, accordé directement par l'exportateur à son client, puis escompté à la banque, est une alternative attractive pour bénéficier de ce type de solutions. De fait, si la part de dossiers inférieurs à 10 M€ parmi les crédits fournisseurs couverts par Coface est importante (88 % en 2011), leur nombre total demeure faible au regard des enjeux des exportations françaises (38 en moyenne entre 2007 et 2011). En conséquence, il est recommandé d'évaluer avec Coface et les banques les modalités de développement de ce type de crédit (élargissement du champ d'application de la couverture à 100 %, simplification de la gestion des sinistres). Par ailleurs, un groupe de travail devrait être constitué comprenant Coface, les banques et les représentants des exportateurs, afin d'étudier les possibilités de simplifier et standardiser la documentation relative aux garanties de crédits export de montants limités (inférieurs à 10 M€), afin d'en démocratiser l'accès.

Une police d'assurance unifiée pour les PME et ETI regroupant la couverture du risque exportateur (cautions et préfinancement) et la couverture du risque acheteur (assurance-crédit) pourrait être développée par Coface afin de faciliter leur utilisation par les banques et les exportateurs. Ce produit prendrait la forme d'une police commune aux trois garanties sur laquelle viendraient s'imputer des agréments correspondant à chaque sous-produit.

Enfin, des assouplissements de la gestion de l'assurance change pour les PME et ETI pourraient être envisagés, sous la forme d'un tunnel *revolving* d'évolution de la devise portant sur plusieurs années, avec un droit de tirage inclus dans une enveloppe globale plutôt que ligne par ligne permettrait d'améliorer sa mobilisation par les PME et ETI.

2.3. Une simplification des procédures garantirait davantage de fluidité, de rapidité et de qualité de service dans le traitement des demandes des PME et ETI

Une redéfinition des modalités de délégation des décisions à Coface permettrait de fluidifier substantiellement le traitement des dossiers, dans une logique de service rapide et fiable pour les entreprises. Au-delà de certains seuils, dont le montant diffère selon les garanties, la décision d'attribution du soutien public nécessite l'intervention de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur, qui se réunit en principe tous les quinze jours. Cette procédure, qui permet aux différentes administrations représentées de s'exprimer sur le bien fondé du soutien, est cependant génératrice de délais supplémentaires. En s'inspirant du fonctionnement d'Oséo qui semble plus efficace, il est proposé de redéfinir les règles de délégation de l'État à Coface : une enveloppe plafonnée de risques serait ainsi définie pour chaque procédure, permettant de faire traiter tous les dossiers PME par Coface de manière autonome, sans passage en commission des garanties, tout en respectant des critères de limitation des risques pour l'État. Cette délégation accrue s'accompagnerait d'un *reporting* portant sur l'évolution de ces enveloppes et des prises en garanties au sein de ces dernières. Enfin, si le concept de « part française » devrait être généralisé à l'ensemble des produits de soutien à l'export, dans une logique de protection des emplois en France, son application gagnerait à être modulée, en fonction du montant du projet et dans une logique d'incitation.

L'extension de l'approche globale utilisée pour la garantie des cautions à la garantie de préfinancement et à l'assurance-crédit permettrait également d'accélérer les procédures avec les banques. Coface traite actuellement chaque demande de garantie adressée par les banques et leurs clients opération par opération. Afin de fluidifier le processus de décision pour les PME et ETI, pour les contrats d'un montant inférieur à un plafond à définir avec l'État, il est proposé d'adopter une approche globale, sous la forme d'une enveloppe de contrats (regroupant plusieurs contrats d'exportateurs différents) définie par Coface avec une police d'abonnement pour la banque⁴. Chaque opération serait imputée sur ces enveloppes par des agréments individuels délivrés par Coface.

⁴ Une police d'abonnement est une enveloppe globale négociée en amont entre l'assureur et la banque partenaire qui finance, selon certains critères généraux correspondants à la politique d'assurance-crédit de l'assureur. Cette enveloppe globale donne lieu ensuite à des droits de tirages, pour chaque nouveau contrat, dans la limite du montant global de l'enveloppe. Ces droits de tirages doivent nécessairement respecter les grands critères définis en amont (par exemple, zones géographiques ou types de contreparties).

Rapport

Par ailleurs, Coface doit poursuivre et développer les modalités d'automatisation et de dématérialisation de ses procédures. D'une part, il est proposé d'automatiser l'instruction des dossiers pour chaque procédure jusqu'à un certain seuil en incorporant au traitement un modèle de notation automatisée du risque dossier synthétisant les différents risques analysés par Coface et proposant une décision automatique en fonction de seuils de notation, la décision finale revenant ensuite à un responsable des garanties publiques. D'autre part, la dématérialisation, poussée dans le cas de l'assurance-prospection, pourrait être étendue, notamment à travers la dématérialisation de la transmission des factures justificatives.

Enfin, l'approche « clients » doit converger au sein du pôle État (Coface, Oséo, Ubifrance), afin de limiter les demandes redondantes aux entreprises, grâce à un agrément « PME et ETI exportatrices » et une plateforme unique d'interaction entre acteurs et avec les entreprises.

En premier lieu, il est proposé de créer, sur le modèle du statut d'opérateur économique agréé (OEA) douanier, un agrément de conformité aux exigences assurantielles publiques pour les PME et ETI exportatrices sur l'ensemble des procédures publiques de soutien à l'exportation au moment de la première souscription à une procédure. Ces exigences porteraient notamment sur les documents relatifs à l'engagement de lutte contre la corruption, à la protection des données personnelles, aux recours en cas de mauvaise exécution et à la part française.

En second lieu, sur le modèle du guichet unique national (GUN) douanier, une plateforme interfacée permettant aux différents acteurs du pôle État de soutien à l'export (Coface, Oséo, Ubifrance) d'échanger des informations par web service sur la base de données standardisées pourrait être mise en place sur le site de la BPI (rubrique « international ») afin d'améliorer la pédagogie à destination des entreprises, de mettre en commun les informations recueillies par chaque acteur sur les entreprises et de mettre en ligne une documentation simplifiée de présentation des entreprises afin de ne pas engendrer de redondances dans les requêtes documentaires. Une vision « client » (compte personnel pour chaque entreprise) de la plateforme serait également mise en œuvre, afin de bénéficier d'informations personnalisées sur les produits auxquels l'entreprise est éligible ou les manifestations (missions, salons, publications) susceptibles de l'intéresser.

3. Une structuration de la distribution des produits du pôle État autour d'un réseau et d'une marque commune – BPI Export – pour plus d'efficacité et de lisibilité

Les entreprises exportatrices, et plus encore les PME et ETI, expriment une forte attente d'une structuration plus lisible de l'offre publique de l'État. Il est proposé de regrouper les entités gestionnaires des procédures sous une marque commune, « BPI Export », porteuse de l'offre unifiée des produits publics, et intégrant en région les équipes des opérateurs concernés dans une stratégie commune d'accompagnement des exportateurs.

3.1. La structuration du pôle État autour d'une marque commune et la convergence des équipes régionales permettrait de mettre en cohérence et de renforcer la lisibilité de l'offre publique

La lisibilité de l'offre publique portée par Coface, BPI-Oséó et Ubifrance serait renforcée par une marque commune – « BPI Export ». Sous cette marque commune serait commercialisée par chaque entité l'intégralité du catalogue unifié de produits ayant fait l'objet des rationalisations, améliorations et simplifications préconisées. Indépendamment de l'entité gestionnaire des produits, chaque point d'entrée (physique ou virtuel) de Coface, de BPI-Oséó et d'Ubifrance serait autant d'occasions pour l'exportateur d'accéder à l'intégralité des produits de soutien portés par l'État. Les entreprises exportatrices auraient ainsi accès à une offre cohérente, fondée sur les trois volets de l'accompagnement dans les démarches d'export (Ubifrance et assurance-prospection de Coface), du financement (BPI-Oséó pour les prêts et Coface pour les garanties) et des garanties (essentiellement Coface pour l'assurance-crédit, l'assurance-change et l'assurance investissement).

La convergence des équipes en régions permettrait d'incarner sur le terrain la marque « BPI Export » sous la forme d'un « guichet unique ». Au sein du pôle État, le rapprochement régional des représentants de Coface compte État, d'Ubifrance, et le cas échéant des conseillers en développement international des Direccte auprès des équipes de la BPI permettrait de matérialiser l'équipe « BPI Export » en renforçant les échanges d'informations et le continuum du soutien public. Trois leviers seraient mobilisés afin de favoriser cette convergence : la localisation commune au sein d'un bâtiment unique (ce qui implique toutefois de réévaluer la pertinence du maintien des représentants d'Ubifrance auprès des chambres de commerce et d'industrie – CCI)⁵ ; la définition d'objectifs croisés de commercialisation de produits et le partage de l'information pour mieux évaluer les risques et cibler les entreprises susceptibles d'engager une démarche à l'export.

Une fois rassemblés dans chaque région au sein d'un même lieu, les agents des différentes entités du pôle État pourraient évoluer progressivement vers un pôle unifié pour couvrir les différentes phases de l'internationalisation des entreprises. BPI Export pourrait ainsi notamment s'équiper d'un réseau de « référents financements export » susceptibles d'établir un diagnostic sur le potentiel de développement à l'export, du point de vue du financement, d'orienter l'exportateur vers les produits de BPI Export les plus pertinents et de préqualifier la demande des entreprises, en les accompagnant dans la constitution de leur dossier.

⁵ La mission n'a pu réaliser d'évaluation budgétaire précise de la mise en œuvre de cette recommandation. Toutefois, considérant les effectifs limités d'Ubifrance (six directeurs interrégionaux et un directeur par régions) et de Coface (14 développeurs régionaux) et la couverture complète par BPI-Oséó du territoire national via ses directions régionales, le coût de la localisation des effectifs d'Ubifrance et de Coface dans le bâtiment de BPI-Oséó devrait être limité, y compris s'il s'agit d'inclure les deux à trois agents de la Direccte chargés de l'international dans chaque région.

3.2. La stratégie de distribution doit être différenciée, pour cibler de manière proactive les PME et ETI susceptibles d'exporter durablement et s'appuyer sur la notoriété de BPI Export et sur les relais traditionnels pour les autres exportateurs

Pour la majorité des entreprises exportatrices ou qui souhaitent exporter, la communication publique qui sera faite à travers la création de la marque commune BPI Export assurera la notoriété de l'offre publique rationalisée. BPI Export, le point d'accès unifié aux produits de soutien public de l'État à l'export, répond à une attente forte des entreprises. Sa notoriété sera renforcée par les attentes et la communication autour de la création du groupe BPI au premier semestre 2013.

De plus, la démarche proactive des équipes régionales de BPI Export doit permettre d'accompagner l'internationalisation des entreprises à fort potentiel. En croisant les différentes informations détenues par les entités du pôle État pour identifier les entreprises au plus fort potentiel de développement à l'international (par exemple, les « pépites » identifiées par les Direccte ou le réseau « Oséo Excellence »), les efforts de pédagogie et d'assistance des référents financements export pourraient être concentrés sur les PME et ETI qui bénéficient déjà d'une expérience à l'international, sur les entreprises innovantes et sur les entreprises à fort développement. Cette stratégie de promotion des soutiens de l'État à l'export doit permettre d'accompagner des démarches durables et consolidées d'export et pas nécessairement d'augmenter le nombre d'exportateurs occasionnels qui ne seront pas capables de se maintenir à l'international.

Enfin, il est impératif de s'assurer d'une excellente coopération avec les relais traditionnels de prescripteurs de produits BPI Export, notamment les banques et les CCI. Le réseau des CCI est souvent le premier contact avec les entreprises souhaitant s'informer sur l'export. Les CCI ayant professionnalisé leur offre en matière d'export avec la création de CCI International, rapprochement des départements « international » des CCI de France et des CCI de France à l'étranger, elles doivent demeurer un partenaire déterminant de BPI Export, en tant que relai de l'offre publique. Par ailleurs, les banques commerciales constituent les principaux prescripteurs des produits BPI Export, qui font presque tous intervenir un financement bancaire. Les représentants des banques rencontrés par la mission plébiscitent la rationalisation de l'offre publique envisagée – la commercialisation des produits publics sera grandement simplifiée par l'élaboration du catalogue unifié BPI Export. L'enjeu est donc de préserver et d'amplifier la coopération entre les banques et les entités de BPI Export, sur le modèle des relations étroites nouées entre Oséo et les banques sur le financement des entreprises.

3.3. Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, de nouvelles perspectives de rationalisation pourraient être examinées

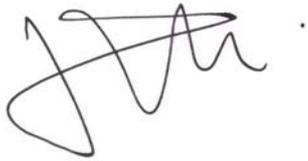
La rationalisation des produits de soutien financier à l'export autour de la marque commune BPI Export pourrait être complétée par un approfondissement des coopérations entre les différentes entités du pôle État. Ainsi, la création de la BPI prévoit l'établissement de partenariats permettant une collaboration plus étroite entre BPI-Oséo, Coface et Ubifrance. Les exemples étrangers, notamment en Finlande, en Italie et en Espagne, témoignent d'un mouvement de rapprochement plus poussé des structures chargées de la promotion de la démarche à l'export, au sein d'un pôle État unifié consacré à l'accompagnement, au financement et aux garanties publiques à l'export. Les avantages et les inconvénients, ainsi que les modalités d'une intégration d'Ubifrance et de la direction des garanties publiques de Coface au sein de la BPI pourraient donc être expertisés, même si les obstacles juridiques, budgétaires et en termes de culture de travail ne doivent pas être sous-estimés.

Rapport

De plus, la structuration de l'offre de l'État autour d'une marque commune BPI Export pourrait constituer la première étape d'une rationalisation ultérieure avec les autres acteurs publics. La mission n'avait pas pour objectif de proposer de mise en cohérence de l'offre publique entre l'État, les collectivités territoriales et les chambres consulaires. Ce besoin de simplification a néanmoins été constaté dans les échanges de la mission avec les différentes parties prenantes. Les propositions relatives à la rationalisation, à l'amélioration et à la simplification des produits gérés par Coface et Oséo, ainsi que la structuration du pôle État autour de la marque BPI Export peuvent servir de première étape à une rationalisation plus large des dispositifs publics de soutien à l'export, dans le cadre de la modernisation de l'action publique au sein de toutes les administrations. Dans l'intervalle, des partenariats régionaux entre le pôle État, les régions et les chambres consulaires permettraient de structurer l'offre publique au niveau local.

A Paris, le 03 janvier 2013

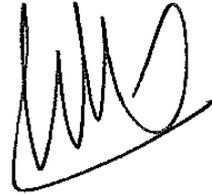
Les inspecteurs des finances



JEROME ITTY



CHRISTOPHE WITCHITZ



PAUL-MARIE DUBÉE

Sous la supervision de l'inspectrice générale des finances



MARIE-ANNE BARBAT LAYANI