Cour des comptes

# LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EXPORTATION

## Une efficacité à renforcer, un modèle à repenser

Rapport public thématique

Octobre 2022

# Sommaire

**Procédures et méthodes** ..... 1

**Synthèse** ..... 5

**Récapitulatif des recommandations** .....13

**Introduction**.....15

**Chapitre I Une performance française à l'exportation dégradée** .....17

I - Un décrochage marqué du commerce extérieur français depuis quinze ans .....17

A - Un excédent sur les services, un déficit croissant sur les biens ..... 18
B - Un déficit commercial qui s'explique principalement par la désindustrialisation ..... 20
C - Des résultats en deçà de ceux des principaux pays européens ..... 21

II - Une contre-performance en partie imputable aux caractéristiques des entreprises françaises .....23

A - Un nombre trop faible d'ETI exportatrices..... 23
B - Un volume d'exportations peu affecté par les spécialisations géographiques et sectorielles ..... 25
C - Des stratégies d'internationalisation qui affectent la balance commerciale ..... 27

III - Une perte de parts de marché qui résulte d'une compétitivité insuffisante.....29

A - Une compétitivité prix trop faible face aux économies émergentes..... 30
B - Une compétitivité hors-prix des entreprises françaises en retrait..... 35

**Chapitre II Une politique de soutien à l'exportation à repenser** .....39

I - Une stratégie d'accompagnement encore à l'épreuve .....39

A - Une politique commerciale définie au niveau européen ..... 40
B - Une stratégie française plusieurs fois révisée en dix ans ..... 42
C - La nécessité de réaffirmer les priorités du soutien public ..... 46

II - Une simplification de la gouvernance au milieu du gué .....49

A - Des acteurs multiples..... 49
B - Une simplification inachevée..... 57

III - Aller au bout de la logique du guichet unique .....65

A - En France, des acteurs à mieux coordonner..... 65
B - À l'étranger, des complémentarités à renforcer ..... 68

**Chapitre III Des dispositifs publics aux effets modestes, un modèle économique à rénover .....71**

I - Des dispositifs de soutien budgétaire limités, mais des engagements significatifs.....71

A - Les dépenses du budget général de l'État ..... 72
B - Les garanties de l'État pour le commerce extérieur ..... 73

II - Des soutiens financiers diversifiés, encore mal connus et à simplifier .....75

A - Des soutiens diversifiés ..... 76
B - Une notoriété faible et des effets modestes ..... 84

III - Une offre d'accompagnement à adapter, un modèle économique à faire évoluer .....89

A - Une large gamme de prestations couvrant de nombreux besoins ..... 89
B - Une offre d'accompagnement largement méconnue des entreprises ..... 98
C - Un modèle économique de Business France fragilisé ..... 105
D - Engager une transformation de l'offre de Business France ..... 109

**Liste des abréviations .....117**

**Annexes.....121**

# Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques[1] que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

⁂

[1] La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La présente enquête a été conduite par la première chambre de la Cour sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières. Elle fait suite à la réalisation de trois contrôles des comptes et de la gestion portant sur des organismes dont tout ou partie des missions consiste à soutenir ou accompagner des entreprises françaises à l'export : Bpifrance Assurance Export, SFIL et Business France. Les observations définitives ont été délibérées au premier semestre 2021 et, dans les deux derniers cas, rendues publiques.

L'enquête a donné lieu à la réalisation d'entretiens, précédés ou suivis de l'envoi de questionnaires, avec, notamment, les directions concernées des ministères chargés de l'économie et des affaires étrangères, les membres de la Team France Export (Business France, Bpifrance, chambres de commerce et d'industrie), Régions de France, le comité national des conseillers du commerce extérieur de la France, les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international. Les organisations représentatives des entreprises et plusieurs fédérations professionnelles ont été rencontrées et une table ronde a également été organisée avec certaines d'entre elles (Association française des entreprises privées, Confédération des petites et moyennes entreprises, Mouvement des entreprises de France, MEDEF international). Des auditions ont été menées avec des représentants de Business France, de Bpifrance, de CCI France, de la Direction générale du Trésor et de la Direction générale de la mondialisation.

Ces échanges ont été complétés par des entretiens « semi-directifs » avec quinze entreprises représentatives en termes de taille, de secteurs d'activité et d'expérience à l'export.

Enfin, l'organisation des acteurs publics du soutien à l'export en France a été comparée avec celles de plusieurs pays (Royaume-Uni, Allemagne, Belgique et Italie).

⁂

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 4 juillet 2022 par la première chambre, présidée par M. Charpy, et composée de M. Barbé, Mme Bouygard, MM. Laboureix, Tersen et Turenne, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Richier, conseiller maître en service extraordinaire, M. Zérah, conseiller référendaire en service extraordinaire et Mme Saurin, auditrice et, en tant que contre-rapporteure, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mme Demier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune, Mmes Bourgogne, Renet, présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 11 juillet 2022. Le Premier président en a approuvé la publication le 3 octobre 2022.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par la Documentation française.

# Synthèse

En réponse à la dégradation depuis une quinzaine d'années de son commerce extérieur (84,7 Md€ de déficit commercial en 2021), la France met en œuvre une politique publique spécifique qui, en complément de politiques macroéconomiques visant à accroître la compétitivité de l'économie, comprend de nombreux dispositifs destinés à favoriser l'accès des entreprises aux marchés extérieurs. Ces soutiens publics à l'export, dont l'ampleur reste limitée, ne peuvent par eux seuls accroître la performance du commerce extérieur mais poursuivent l'objectif d'accompagner les entreprises souhaitant exporter et de leur fournir les outils financiers utiles.

### Une performance française dégradée sous l'effet d'une compétitivité insuffisante

Depuis le milieu des années 2000, l'insuffisante performance française en matière d'exportations de biens, notamment industriels, ne cesse de dégrader la balance commerciale. Cette situation est renforcée par une tendance plus forte en France que dans tout autre pays européen à délocaliser les sites de production. Ce choix, qui peut avoir l'avantage de rapprocher les lieux de production des consommateurs finaux et être source d'autres revenus (dividendes, notamment), n'en contribue pas moins à aggraver le niveau du déficit commercial et à réduire les recettes fiscales et sociales.

Les faiblesses structurelles de l'économie française et sa compétitivité insuffisante ont été et demeurent des handicaps face à la concurrence de ses principaux partenaires européens et occidentaux. S'est ajoutée la montée en puissance commerciale des économies émergentes, notamment de la Chine, à laquelle la France n'a pas été en mesure de résister, à la différence d'autres pays du G7 comme l'Allemagne et l'Italie.

La faible compétitivité prix de la France a accentué sa contre-performance à l'export, en raison d'un niveau élevé du coût du travail, malgré les réformes ayant permis de l'alléger, et d'une fiscalité qui demeure plus élevée que dans d'autres pays européens.

La compétitivité hors-prix de la production française ne lui a pas permis de combler ce handicap, du fait d'un positionnement en gamme trop médian, d'une qualification de sa main-d'œuvre ne répondant pas toujours aux besoins et d'investissements insuffisants des entreprises dans leur outil de production en France.

### Une politique de soutien public à l'exportation aux ambitions multiples

En complément des politiques macroéconomiques visant à agir sur les déterminants de la compétitivité, la France met en œuvre une politique de soutien à l'export, qui consiste en des actions d'accompagnement et d'aide au financement des entreprises souhaitant exporter.

Cette politique, qui relevait auparavant de la compétence du ministre chargé de l'économie, est pilotée depuis 2014 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Elle est mise en œuvre par de nombreux acteurs publics et privés, en France comme à l'étranger : Business France, les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les régions, Bpifrance, les ambassadeurs, les services de la direction générale du Trésor et les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI). Une offre d'accompagnement est proposée aux entreprises souhaitant exporter, le plus souvent payante, à l'exception du soutien, plus ponctuel, proposé par les services de l'État (douanes, ambassades, services économiques régionaux, etc.).

La stratégie de soutien au commerce extérieur adoptée en 2018, dite « stratégie de Roubaix », avait pour ambition d'améliorer le solde commercial français par des actions en faveur de la compétitivité et une priorité donnée aux très petites entreprises (TPE) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI), avec l'objectif d'accroître sensiblement le nombre d'entreprises exportatrices. Il s'agissait également de fixer des priorités sectorielles avec les principales filières économiques et industrielles et de mettre en avant une priorité géographique, l'Afrique. Enfin, cette stratégie visait à mettre en place un guichet unique à destination des entreprises souhaitant exporter. Ce guichet unique, appelé « Team France Export » (TFE), avait vocation à regrouper l'ensemble des acteurs publics de l'export et à rassembler leur offre pour la rendre plus complémentaire, plus lisible et plus accessible.

## Une stratégie aux priorités insuffisamment définies ou contestables

La politique de soutien à l'exportation peine à afficher clairement ses priorités géographiques, pour des raisons en partie diplomatiques. La seule priorité géographique affichée, celle de l'Afrique, contraste avec la faiblesse des flux réels d'exportation en comparaison avec l'importance du commerce au sein de la première zone d'exportation qu'est l'Union européenne, dans laquelle la France doit consolider ses parts de marché. De même, la montée en puissance de nouveaux marchés en Asie ainsi qu'en Amérique impose une attention soutenue.

En matière sectorielle, aucune priorité n'a finalement été fixée, ce qui apparaît d'autant plus regrettable que la nécessité de soutenir davantage certaines entreprises ou certains secteurs fait l'unanimité. En revanche, les acteurs demeurent divisés quant aux modalités permettant de déterminer ces priorités, certains considérant que les filières devraient être seules décideuses là où d'autres acteurs soulignent le besoin de disposer de priorités alignées avec d'autres politiques publiques, à l'image de la politique industrielle ou de la politique de soutien à l'innovation, et avec les plans récemment lancés dans ces domaines (France 2030, stratégies d'accélération pour l'innovation).

La priorité donnée aux PME et ETI primo-exportatrices apparaît enfin contestable, car elle ne permet pas d'agir sur la performance française à l'export, cette dernière impliquant un accompagnement plus ciblé sur les PME et ETI au plus fort potentiel d'internationalisation. La focalisation excessive des objectifs sur le nombre d'exportateurs – sans considérer leur chiffre d'affaires à l'export – ne paraît pas pertinente pour piloter la performance de cette politique de soutien, comme l'atteste la conjonction en 2021 d'un nombre record d'entreprises exportatrices et d'un montant inédit de déficit de la balance commerciale.

## Une « Team France Export » qui a renforcé les synergies

La stratégie de Roubaix a amélioré la coordination entre les deux principaux acteurs de cette politique publique en France, Business France et les CCI. Ces deux entités proposent désormais aux entreprises une offre d'accompagnement plus complémentaire. Chaque entreprise est aussi suivie par un conseiller unique, qui peut être salarié de Business France ou des CCI, afin de limiter les effets de concurrence et les prises de contact multiples. Le profil des entreprises suivies ainsi que leurs besoins et l'état d'avancement de leur démarche sont consignés dans un logiciel de relation client (CRM), appelé *One Team*, commun à Business France et aux CCI.

Certaines régions, chefs de file parmi les collectivités territoriales en matière de développement économique, sont également mieux intégrées au reste de l'écosystème des acteurs publics de l'export. Les soutiens publics à l'export proposés par les acteurs nationaux et ceux proposés par les régions et leurs agences régionales de développement (ARD) apparaissent plus coordonnés.

À l'étranger, des progrès ont également été faits pour mieux coordonner les trois principaux acteurs publics de l'export que sont les ambassades, les services économiques régionaux (SER) et Business France. Une complémentarité a également été recherchée avec les acteurs privés. Ceci s'est notamment traduit par un retrait de Business France de certains pays et par la mise en place, dans ces zones, de marchés de prestations de service ou de concessions de service public, faisant des acteurs privés et notamment des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI) des correspondants de la TFE en lieu et place de l'opérateur public.

### Une réforme de la gouvernance qui s'est arrêtée au milieu du gué

Plus de quatre ans après, et en dépit des progrès réalisés pour coordonner ces acteurs, tant en France qu'à l'étranger, la rénovation profonde de la gouvernance qu'aurait dû permettre la mise en place de la TFE n'a pas été menée à son terme.

Les acteurs publics apparaissent encore trop souvent en concurrence, à l'image des difficultés de coordination qui peuvent survenir, entre le ministère chargé des affaires étrangères et celui chargé de l'économie. Certains acteurs sont aussi moins impliqués au sein de la TFE. C'est par exemple le cas de Bpifrance, qui coordonne peu son action avec les autres acteurs publics. Les régions se sont également diversement intégrées au sein de la TFE, certaines ayant souhaité maintenir une offre large d'accompagnement à l'export gérée et pilotée en propre par leurs ARD, au lieu de mettre en avant celle de Business France et des CCI et de travailler avec eux à son adaptation à la réalité de leur territoire.

En France, la coordination entre Business France et les CCI semble largement perfectible. Ainsi, les conseillers internationaux (CI), interlocuteurs des entreprises dans les territoires, sont composés de personnels de Business France d'une part et des CCI d'autre part, avec des chaînes hiérarchiques et des modalités de rémunération différentes, ce qui est source de complexité.

À l'étranger, si les ambassadeurs semblent s'être dans l'ensemble appropriés leur rôle de coordination, leur investissement demeure variable d'un territoire à l'autre. En dehors des zones au sein desquelles Business France a conclu des partenariats ou concédé tout ou partie de son activité, des phénomènes de concurrence avec les CCIFI ont été constatés. Bpifrance possède également quelques bureaux à l'étranger, dont la valeur ajoutée n'est pas avérée et qui brouillent l'organisation de la TFE à l'étranger.

### Aller au bout de la logique du guichet unique

Pour remédier à ces difficultés, le Conseil stratégique de l'export, qui réunit l'ensemble des acteurs compétents, devrait être réformé afin de jouer un rôle plus stratégique. En complément, considérant l'importance de l'échelon régional pour informer et suivre les entreprises souhaitant exporter, des comités stratégiques régionaux devraient voir le jour afin de faciliter la coordination entre acteurs au niveau local.

Bpifrance devrait également s'intégrer davantage au sein de la TFE en partageant, par l'intermédiaire du logiciel de relation client, certaines informations sur les entreprises rencontrées et pouvant être intéressées, en complément d'une offre financière, par un accompagnement de Business France ou d'une CCI.

À l'étranger, il serait utile de dresser un bilan de la délégation par Business France de tout ou partie de son activité dans certains pays au secteur privé et en particulier aux CCIFI. Au vu des résultats obtenus depuis 2019 en matière de qualité de service et de volume d'activité, il pourrait être envisagé de poursuivre ce mouvement et de concentrer les effectifs de Business France sur certains territoires, jugés plus stratégiques. Cette rationalisation permettrait aussi de limiter les effets de concurrence entre Business France et les acteurs privés du soutien à l'export à l'étranger, au premier rang desquels les CCIFI.

Enfin, s'il existe bien un site internet de la TFE recensant toute l'offre publique à l'export, il manque encore un numéro de téléphone et un formulaire uniques pour simplifier réellement le parcours des entreprises souhaitant exporter en leur épargnant l'identification, en fonction de leur besoin, de l'interlocuteur idoine.

### Une offre financière complète mais insuffisamment connue

Les acteurs publics du soutien à l'export bénéficient au total d'un financement de l'État à hauteur de 1,1 Md€ (LFI 2022). Cependant les engagements pris par l'État pour soutenir certaines entreprises ou certaines opérations d'export sont bien plus importants, puisqu'ils s'élèvent à 61 Md€ fin 2021.

En matière de financement, les entreprises peuvent solliciter des garanties publiques, à l'image de l'assurance-crédit. Elles peuvent aussi demander à bénéficier de crédits à l'exportation et de financements directs de l'État par exemple sous forme de prêts du Trésor ou par l'intermédiaire du fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP). Si l'offre de soutiens financiers en France apparaît complète et très similaire à celle proposée par la plupart de nos principaux concurrents, ses effets demeurent modestes : seuls 27 % des entreprises bénéficiaires estiment avoir constaté, grâce à la mobilisation d'un financement public à l'export une facilitation dans leur développement à l'international.

Il serait toutefois erroné de conclure à une inefficacité de ces outils. En effet, la mission première de ces instruments n'est pas d'apporter aux entreprises un avantage comparatif, ce qui serait contraire aux règles européennes en matière de concurrence, mais bien de leur permettre de bénéficier d'une offre comparable à celle proposée à leurs principales concurrentes en Europe. Enfin, il a été constaté que l'offre de Bpifrance n'était pas encore bien connue des entreprises et que la complexité des dossiers de demande pouvait en rebuter certaines et les inciter à ne pas aller au bout de leur démarche.

### Une faible notoriété de l'offre d'accompagnement et un impact modeste en termes de courants d'affaires générés

En matière d'accompagnement, les entreprises peuvent mobiliser une offre leur permettant de préparer leur parcours à l'international (diagnostic export, analyse de potentiels de marché, etc.) ou de se déplacer à l'international pour prospecter de nouveaux marchés et nouer des relations commerciales avec des clients ou des distributeurs (participation à des salons à l'étranger, etc.). Elles peuvent aussi recruter un jeune professionnel grâce à un contrat de volontariat international en entreprise (VIE) avec pour mission de les aider à développer de nouveaux marchés. En 2021, environ 11 500 entreprises avaient bénéficié d'une de ces prestations, soit un peu plus de 8 % du total des entreprises exportatrices (136 400 en 2021) et près de 12 000 entreprises avaient accueilli un VIE.

Afin de les aider à financer le coût de ces prestations, pour la plupart payantes et proposées par des acteurs privés de marché ou par des acteurs publics (Business France et les CCI, notamment), les entreprises peuvent bénéficier d'une aide financière des régions mais aussi d'instruments mis en place dans le contexte de la politique de relance (chèque relance export et chèque relance VIE).

Si l'ensemble de cette offre semble donner globalement satisfaction aux entreprises bénéficiaires, les dispositifs ont le plus souvent un taux d'impact inférieur à 50 %, ce qui signifie que moins d'une entreprise sur deux a connu, à la suite de ces prestations, de nouveaux courants d'affaires.

Surtout, à l'exception de l'offre d'appui à la prospection (possibilité d'exposer dans des salons au sein de Pavillons France, organisation de déplacements) et du VIE, les entreprises interrogées par la Cour n'étaient pas familières de l'offre d'accompagnement à l'export.

Pour accroître la notoriété de l'offre publique à l'export, tant en matière de soutien financier que d'accompagnement, il serait sans doute utile de conclure des conventions de partenariat avec les principales organisations représentatives des entreprises et les fédérations professionnelles afin qu'elles participent davantage à faire connaître la TFE et ses prestations.

### Un modèle économique de Business France fragilisé

Le financement de Business France repose à parts quasiment égales sur des soutiens publics en constante diminution depuis plusieurs années (104,5 M€ en 2019 et 85,1 M€ en 2022) et sur des recettes commerciales (58,1 M€ de recettes commerciales hors VIE et 47,9 M€ de frais de gestion facturés aux entreprises qui bénéficient d'un VIE en 2019).

L'opérateur, signataire avec l'État d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) couvrant la période 2018-2022, se voit assigner des objectifs en termes de résultat net, l'incitant à maximiser ses recettes commerciales. Or, les prestations qu'il propose ne permettent pas de dégager des profits, à l'exception du VIE, sur lequel repose l'essentiel de l'équilibre financier de Business France.

Ce modèle ne permet pas d'allouer les ressources de Business France de manière optimale, car il incite l'opérateur à vendre le plus de prestations possibles, sans nécessairement orienter son accompagnement sur les entreprises les mieux armées pour s'internationaliser. En outre, les personnels chargés de démarcher les entreprises (quelques 200 conseillers internationaux et chargés d'affaires internationaux, salariés de Business France ou des CCI) passent davantage de temps sur ces missions commerciales que sur le conseil gratuit aux entreprises souhaitant exporter.

Cette recherche de ressources commerciales pour Business France ne permet pas non plus un accompagnement dans la durée des entreprises mais privilégie une approche « au coup par coup », peu propice à la structuration du projet à l'export des entreprises. Or, le passage du statut d'exportateur occasionnel à celui d'exportateur régulier est l'un des leviers du renforcement de la performance française à l'export.

### Rendre l'offre d'accompagnement gratuite pour des entreprises prioritaires

Afin que l'offre d'accompagnement ait plus d'impact sur la performance française à l'export, il est proposé de la reconfigurer en deux niveaux. Une offre de premier niveau, gratuite, serait accessible à toutes les entreprises (et en particulier à toutes les PME et les ETI), consacrant ainsi la mission de service public de la TFE.

Pour certaines entreprises jugées prioritaires, un accompagnement plus personnalisé, gratuit ou à coût très modique, serait proposé pour limiter tout effet d'éviction. Ces entreprises pourraient être sélectionnées, en lien avec les filières économiques, parmi les 8 000 PME et ETI de croissance et au sein des secteurs stratégiques déjà identifiés par des initiatives récentes (France 2030, stratégies d'accélération de l'innovation, etc.). Cet accompagnement gratuit pourrait regrouper un ensemble de prestations en fonction des besoins de l'entreprise, de son secteur et des pays cibles (exposition dans un salon, organisation d'un déplacement individuel ou collectif, réalisation d'une étude de marché, mise en avant de l'offre de l'entreprise au sein d'une place de marché numérique, etc.). Un objectif de 1 000 entreprises prioritaires accompagnées chaque année pourrait être fixé.

Les entreprises non prioritaires pourraient soit se voir proposer une offre payante par la TFE, soit être orientées vers des acteurs de marché proposant une offre équivalente.

### Faire évoluer le modèle économique de Business France

Une telle transformation aurait un effet sur l'organisation de l'activité et le modèle économique de Business France, qui reposerait moins sur des recettes commerciales et davantage, comme nombre de ses homologues à l'étranger, sur des ressources publiques.

Afin de s'articuler avec cette nouvelle stratégie orientée sur des entreprises ciblées, de nouveaux objectifs devraient aussi être assignés à l'opérateur, par exemple en termes de chiffre d'affaires à l'export que son accompagnement aura permis de générer.

Les conseillers internationaux et les chargés d'affaires internationaux verraient leurs missions évoluer. Ils cesseraient de démarcher les entreprises et se recentreraient sur l'accompagnement des entreprises prioritaires. Leur temps de travail ainsi libéré pourrait être employé à répondre aux demandes adressées par les entreprises par l'intermédiaire du numéro de téléphone unique ou du formulaire unique mentionné plus haut.

# Récapitulatif des recommandations

1. Charger le Conseil stratégique de l'export de veiller à l'articulation de l'offre de soutien à l'export avec les mesures de soutien à la compétitivité, la politique industrielle et l'évolution des conditions d'exportation *(ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

2. Transférer les conseillers internationaux gérés par les CCI au sein des effectifs de Business France *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France).*

3. Définir d'ici fin 2023 les informations relatives aux clients de Bpifrance pouvant, dans le respect de la réglementation applicable, être transmises aux partenaires de la Team France Export *via* la plateforme numérique commune *One Team (Bpifrance, Business France).*

4. Réaliser un bilan complet des concessions de service public et des marchés de prestation de services avant de procéder, le cas échéant, à de nouveaux appels d'offres *(Business France, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères).*

5. Conclure des conventions de partenariat avec les principales organisations représentatives des entreprises et les fédérations professionnelles afin qu'elles participent davantage à faire connaître la Team France Export (TFE) et l'offre publique de soutien à l'export *(Business France).*

6. Définir et mettre en œuvre une offre de services gratuite de premier niveau, à destination de toutes les entreprises souhaitant exporter *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France).*

*7.* Proposer une offre d'accompagnement personnalisée gratuite ou à faible coût à destination des entreprises jugées prioritaires *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France).*

*8.* Dans le prochain contrat d'objectifs de Business France, fixer une trajectoire d'évolution de la subvention de l'État et du plafond d'emplois cohérente avec la nouvelle offre de services, plus ciblée, de l'opérateur *(ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France).*

# Introduction

Depuis quinze ans, le commerce extérieur connaît des difficultés croissantes et la balance commerciale française ne cesse de se dégrader. Elle a atteint en 2021, dans un contexte certes particulier, un point bas historique à - 84,7 Md€. Le faible dynamisme des exportations en comparaison de celui des importations place la France en situation récurrente de déficit extérieur.

Afin de restaurer la performance française à l'exportation, la France met en œuvre depuis les années 2000 une politique de soutien à la compétitivité des entreprises et développe des instruments de soutien spécifiques pour certains cas particuliers (appui aux grands contrats, mise en place de nouveaux outils financiers comme le crédit d'impôt à la prospection commerciale).

Ce n'est qu'en 2012, plus tard que la plupart de ses voisins, que la France s'est dotée d'une stratégie de soutien au commerce extérieur, reposant sur l'identification des couples pays/produits les plus porteurs à l'international, sur un meilleur accompagnement des entreprises souhaitant exporter, et notamment des PME et ETI, et sur des mesures de réorganisation institutionnelle avec la fusion d'Ubifrance, chargé du soutien au commerce extérieur, avec l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), responsable de l'attractivité économique de la France au sein d'un nouvel opérateur, Business France.

La stratégie actuelle, adoptée en 2018, dite « stratégie de Roubaix », s'inscrit largement dans le prolongement de la précédente. Elle repose sur trois axes : l'identification de mesures de renforcement de la compétitivité des entreprises et de structuration des filières et d'une priorité géographique, l'Afrique ; une action au niveau européen en vue de favoriser la conclusion d'accords commerciaux les plus avantageux possibles ; la simplification de l'offre publique d'accompagnement et de financement à l'export et la rénovation de sa gouvernance. Un guichet unique de l'export, appelé « Team France Export » devait être mis en place, regroupant tous les acteurs publics compétents.

⁂

Le présent rapport traite de l'offre publique de soutien à l'export dans le domaine civil.

La première partie analyse les déterminants à l'origine de la dégradation de la performance française à l'export et présente brièvement les actions mises en œuvre afin de soutenir l'internationalisation des entreprises et notamment les politiques macroéconomiques.

La deuxième partie présente les stratégies successives mises en œuvre pour répondre aux difficultés des entreprises, précise le rôle et la gouvernance de l'offre publique de soutien à l'export, en identifie les limites et propose des solutions pour aller au bout de la logique du guichet unique de l'export.

La troisième partie présente les dispositifs de financement des entreprises souhaitant exporter ainsi que l'offre d'accompagnement et son modèle économique. Elle invite à cibler cette offre sur des entreprises prioritaires à fort potentiel d'internationalisation pour en maximiser l'impact. Le modèle économique de Business France, principal acteur de l'accompagnement à l'export, devrait être ajusté à cette nouvelle donne.

# Chapitre I

# Une performance française

# à l'exportation dégradée

Le commerce extérieur français connaît, depuis une quinzaine d'années, des difficultés structurelles. Les exportations de biens présentent un dynamisme bien plus faible que les importations et la France perd régulièrement des parts de marché, tant au sein de l'Union européenne qu'en dehors (I).

Au-delà des caractéristiques connues du tissu industriel (II), les causes de ces difficultés sont à rechercher dans l'insuffisante compétitivité de la France, à la fois prix et hors prix (III), dans un contexte d'accélération de l'ouverture des marchés et de montée en puissance d'économies émergentes, capables de produire à grande échelle et à faible coût des biens qui continuent de monter en gamme.

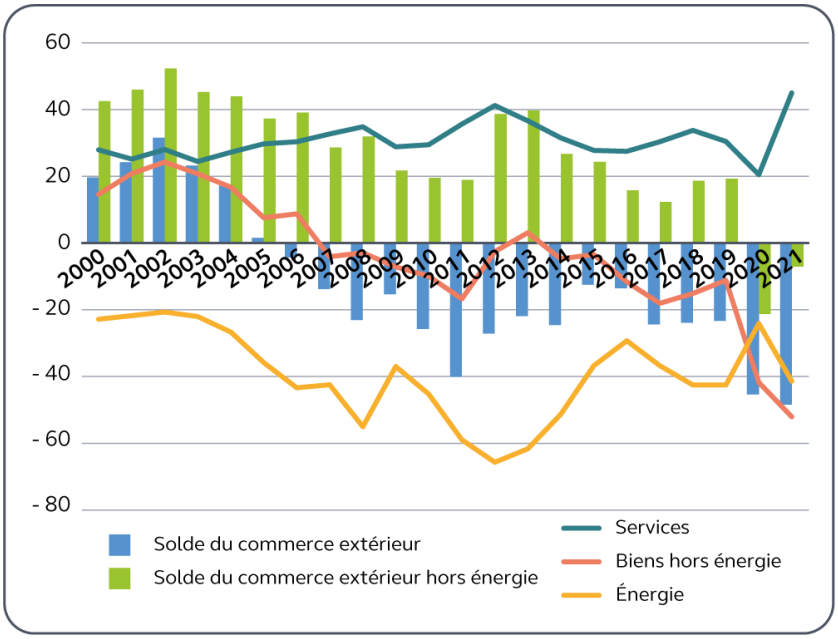
## I - Un décrochage marqué du commerce extérieur français depuis quinze ans

Depuis 2006, le solde du commerce extérieur des biens et services, c'est-à-dire la différence entre la valeur des exportations de la France vers le reste du monde et celle des importations du reste du monde vers la France, est négatif et s'est dégradé de manière quasi continue. Ce déficit est principalement le fait du secteur industriel. Le moindre dynamisme de la France à l'export a eu pour effet de lui faire perdre davantage de parts de marché que ses concurrents, en particulier dans certains secteurs clés pour le commerce extérieur français, comme l'automobile et l'agroalimentaire.

## A - Un excédent sur les services, un déficit croissant sur les biens

Négatif depuis 2006, le solde du commerce extérieur de la France a atteint en 2021 son plus bas niveau historique (- 48,6 Md€), dans un contexte marqué par la pandémie de Covid 19, qui a entraîné une diminution de 15,3 % des échanges commerciaux en 2020 par rapport à 2019. Depuis un peu plus de 15 ans, la dégradation continue de la balance commerciale nationale, c'est-à-dire de la différence entre les exportations et les importations de biens, n'est plus compensée par le solde positif enregistré au titre de la balance des services.

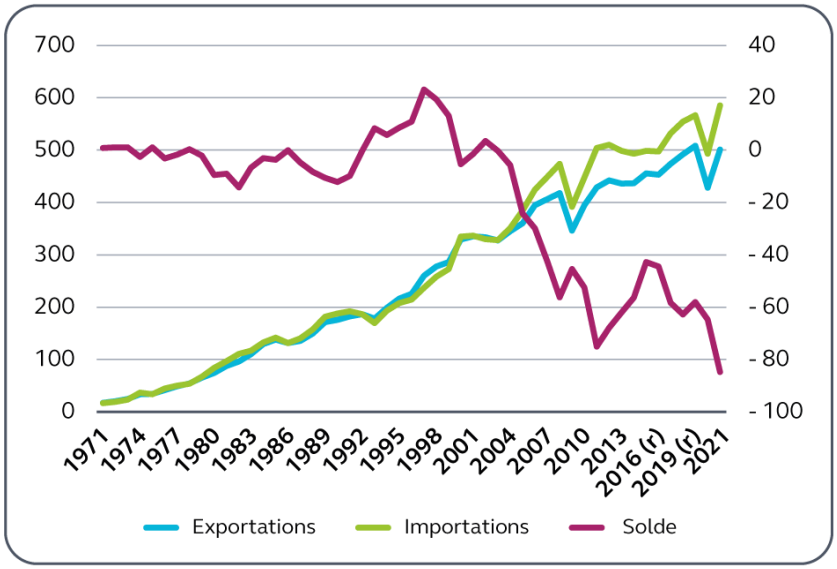
**Graphique n° 1 : évolution du solde du commerce extérieur et de ses composantes (Md€)**




*Source : INSEE, traitement Cour des comptes*

Le déficit commercial atteignait déjà 58 Md€ avant la crise sanitaire en 2019. En 2021, il s'est établi à un point bas historique à -84,7 Md€, soit une dégradation de près de 20 Md€ en un an. Au-delà des effets conjoncturels, la tendance de fond est celle d'une dégradation continue depuis 15 ans de la balance commerciale française, y compris en retirant l'impact de la part des énergies importées qui, au demeurant, affectent de manière similaire, voire supérieure, les balances commerciales des principaux concurrents européens de la France.

**Graphique n° 2 : évolution de la balance commerciale française 1971-2021 (en Md€)**




*Source : INSEE. Note : les exportations et les importations se lisent à l'aide de l'échelle de gauche et le solde (la balance commerciale) à l'aide de l'échelle de droite*

Le dynamisme des importations de biens est plus important que celui des exportations. Entre 2002 et 2020, les importations ont augmenté de 171,1 Md€[2], soit deux fois plus que les exportations (+ 94,8 Md€). Le déficit commercial s'est surtout creusé entre 2003 et 2011, avant de connaître une phase de relative stabilisation entre 2012 et 2020.

L'excédent sur les services, qui aurait pu en théorie compenser le déficit commercial, n'est plus suffisant. Les exportations de services ne sont d'ailleurs pas complètement dissociables des exportations de biens, notamment pour les grands contrats, qui associent la fourniture des deux, y compris dans la durée (maintenance, par exemple).

[2] Eurostat, données extraites en novembre 2021 - CAF/FAB.

## B - Un déficit commercial qui s'explique principalement par la désindustrialisation

Parmi les grands pays industrialisés, la France est celui qui a connu la désindustrialisation la plus marquée au cours de ces quarante dernières années. La part de l'industrie dans le PIB a diminué de 10 points depuis 1980, pour atteindre à peine 13,5 % en 2019, contre 24,2 % en Allemagne, 19,6 % en Italie et 15,8 % en Espagne[3].

Cette désindustrialisation, qui résulte de facteurs multiples – concurrence des pays émergents, faible compétitivité de l'industrie française, développement des activités de service – s'explique également par les choix stratégiques d'entreprises françaises qui ont privilégié une localisation de leur production hors des frontières nationales afin notamment de restaurer leur compétitivité (cf. *infra*). Parallèlement, avec l'introduction de l'euro, la France a perdu le levier souvent utilisé de la dévaluation pour redresser ses exportations industrielles.

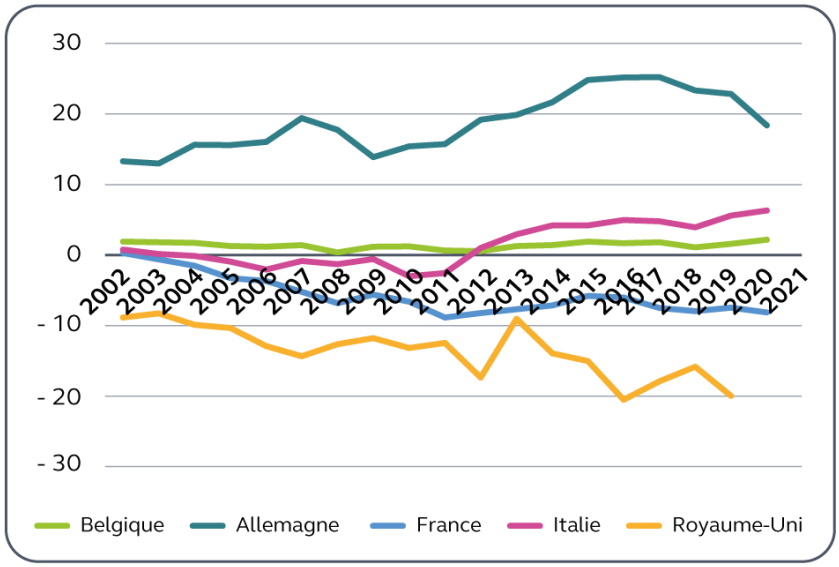
Il n'y a plus en France que 3,2 millions de salariés[4] dans le secteur industriel, lorsque l'Allemagne en compte plus du double, avec près de 7 millions de salariés[5]. Ce déclin du secteur industriel explique en grande partie la dégradation de la balance commerciale française au cours des vingt dernières années car les entreprises industrielles françaises sont davantage tournées vers l'exportation que les entreprises du secteur tertiaire[6]. Entre 2002 et 2020, les exportations françaises de biens industriels n'ont cru, en valeur, que de 1 % par an en moyenne en France là où elles croissaient de 3,6 % par an en Allemagne, de 2,8 % en Belgique et de 2,7 % en Italie[7].

[3] Haut-commissariat au plan, *Reconquête de l'appareil productif : la bataille du commerce extérieur*, décembre 2021.
[4] France Stratégie, *Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales*, novembre 2020.
[5] Stratégie industrielle *Allemagne 2030 – Lignes directrices pour une politique industrielle allemande et européenne*, novembre 2019.
[6] Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, décembre 2021.
[7] Données Eurostat retraitées par la Cour des comptes.

## C - Des résultats en deçà de ceux des principaux pays européens

La dégradation de la performance française à l'export s'est traduite par une balance commerciale davantage déficitaire que celles de la plupart des autres pays européens, à l'exception du Royaume-Uni. Ainsi, entre 2002 et 2020, la balance commerciale française, initialement à l'équilibre, s'est dégradée de 83,9 Md€ alors que, sur la période, l'excédent commercial italien a augmenté de 55,5 Md€ et celui de l'Allemagne de 50,9 Md€[8]. Si le solde de la balance commerciale allemande tend à s'éroder depuis cinq ans, il reste à des niveaux exceptionnels.

**Graphique n° 3 : évolution des balances commerciales de plusieurs pays européens (en Md€, valeur CAF/FAB)**




*Source : Eurostat (traitement Cour des comptes)*

[8] Afin de procéder à une comparaison européenne et internationale, tous les chiffres cités ici sont entendus CAF-FAB.

Cette situation est à rapprocher de l'érosion de la part de marché française dans les exportations mondiales de biens, passée de 4,9 % en 2000 à 3,5 % en 2020[9]. Une tendance similaire est observable pour la plupart des pays de l'Union européenne et des pays avancés. Ces derniers représentaient 69,2 % des parts de marché à l'exportation en 2000 et 54,9 % en 2015[10]. Cependant, les pertes de parts de marché de la France (- 1,7 point entre 2000 et 2020) sont supérieures à celles enregistrées par ses principaux partenaires européens, à l'image de l'Italie (- 1 point), de l'Allemagne (- 0,24 point) ou bien encore de la Belgique (- 0,6 point).[11]

**Un secteur agricole et agroalimentaire en recul**

Depuis vingt ans, la France n'a cessé de perdre des parts de marché dans le commerce mondial des produits agricoles et agroalimentaires[12]. Elle était le deuxième pays exportateur dans les années 1990 et ne se situe plus qu'au sixième rang depuis 2015. Le recul des positions de la France concerne les produits de l'agriculture comme ceux des industries agroalimentaires.

En 2019, le secteur des produits agricoles et agroalimentaires a dégagé un excédent en valeur de 7 Md€ contre 11 Md€ en 2012, alors qu'il est en forte croissance au niveau mondial. Cette dégradation du solde s'explique par une croissance des exportations en valeur deux fois inférieure à celle des importations entre 2012 et 2019 (respectivement + 10,7 % et + 21,6 %).

D'autres pays européens, comme les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne ou le Royaume-Uni, sont parvenus à gagner des parts de marché sur les pays tiers tout en maintenant voire en améliorant leurs positions vis-à-vis du reste de l'Union européenne.

[9] Eurostat, février 2021 – données FMI. Les données de l'OCDE, utilisées par la DG Trésor pour estimer les parts de marché en valeur de la France dans les exportations de biens et de services (cf. *Rapport annuel sur le commerce extérieur de la France*, février 2021) diffèrent légèrement (méthodes de calcul différentes) : les parts de marché seraient passées de 4,9 % en 1999 à 3,5 % en 2019. Les données d'Eurostat ont été préférées afin de procéder à des comparaisons européennes.

[10] Insee, *Pourquoi les exportateurs français ont-ils perdu des parts de marché ?*, décembre 2016.

[11] Depuis 2013, on peut toutefois constater une relative stabilisation des parts de marché en volume de la France (entre 2,9 % et 3,3 %), de l'Allemagne autour de 8 %, de l'Italie autour de 2,8 % et de la Belgique en dessous de 3 % (source : Eurostat, données de novembre 2021).

[12] Cour des comptes, *Les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires*, référé, mars 2019.

# II - Une contre-performance en partie imputable aux caractéristiques des entreprises françaises

Plusieurs raisons sont régulièrement avancées pour expliquer ce faible dynamisme à l'export, parmi lesquelles le nombre trop faible d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) en France, les spécialisations géographiques et sectorielles, ou encore le choix fait par de nombreuses entreprises françaises de développer leur production à l'étranger.

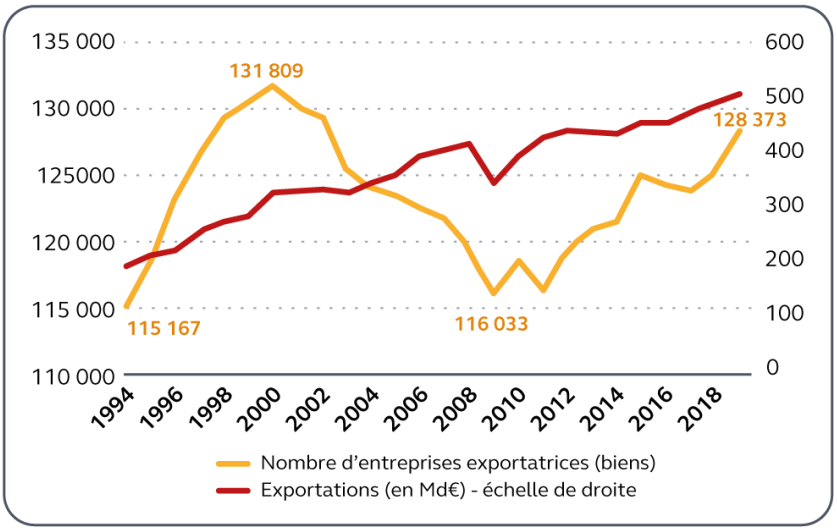
## A - Un nombre trop faible d'ETI exportatrices

Fin 2021, la France comptait 136 400 entreprises exportatrices[13], un chiffre supérieur au point haut de 2000 (131 809) et qui a très peu varié au cours des vingt dernières années. La faiblesse du nombre d'entreprises exportatrices est souvent pointée comme l'une des causes de la performance dégradée des exportations françaises. D'autres pays présentent un nombre supérieur d'entreprises exportatrices, à l'image de l'Allemagne (261 760 en 2018), de l'Italie (191 380 en 2018) ou même de l'Espagne (167 408 en 2018)[14].

Cependant, le nombre d'exportateurs n'est pas le déterminant principal du dynamisme du commerce extérieur[15] (voir graphique *infra*).

[13] DG Trésor, *Rapport annuel sur le commerce extérieur de la France*, février 2022.
[14] Eurostat, décembre 2021.
[15] France stratégie, *Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales*, novembre 2020.

**Graphique n° 4 : nombre d'entreprises exportatrices en France et exportations en valeur**




*Source : Douanes, graphique réalisé par la DG Trésor dans le cadre du rapport annuel sur le commerce extérieur de la France, février 2020*

La part des PME (entreprises de moins de 250 salariés) parmi les entreprises exportatrices ne distingue pas la France de ses voisins : elle est de 95 %, proche du Royaume-Uni (96 %), de l'Allemagne (97 %), de l'Espagne (97 %), de l'Italie (98 %) ou de la Belgique (99 %). Les PME représentent 22 % des exportations françaises en valeur, ce qui est identique à l'Allemagne, mais apparaît faible en comparaison d'autres pays, à l'image du Royaume-Uni, où elles représentent 42 % des exportations en valeur, et plus encore de la Belgique, de l'Espagne et de l'Italie, où elles sont responsables d'un peu plus de moitié de la valeur des exportations.[16]

[16] Eurostat, février 2021. Les PME contribuent respectivement à 52 %, 51 % et 51 % des exportations italiennes, belges et espagnoles.

La faible part des ETI parmi les entreprises françaises qui exportent apparaît en partie à l'origine de ces résultats dégradés. En France, en 2019, les 5 400 ETI nationales représentaient 27 % du chiffre d'affaires des sociétés françaises. Au sein de la plupart des pays voisins de la France, qui sont aussi ses principaux concurrents, la part des ETI dans l'économie est largement supérieure. Ainsi, l'Allemagne compte 12 500 ETI, le Royaume-Uni plus de 10 500 et l'Italie près de 8 000[17].

Or, les ETI sont une source majeure d'exportations : en France, elles représentent 4 % des entreprises exportatrices, mais sont à l'origine de plus d'un tiers des exportations (34 %).

## B - Un volume d'exportations peu affecté par les spécialisations géographiques et sectorielles

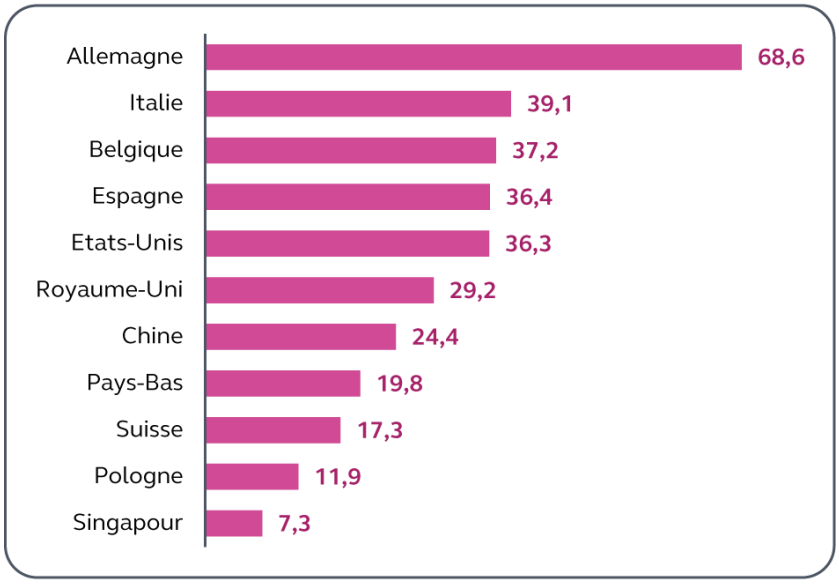
### 1 - La spécialisation géographique ne pénalise pas la France

La spécialisation géographique désigne le niveau de concentration des exportations vers certains pays. Comme la plupart des États membres[18], la France exporte majoritairement vers l'Union européenne (264,9 Md€ d'exportations de biens en 2021, soit 58,7 % du total[19]). Cette spécialisation est le résultat de l'agrégation des choix individuels des entreprises exportatrices, eux-mêmes liés à la géographie, au degré d'ouverture des marchés et à la structuration du secteur industriel ainsi que, marginalement, de certaines priorités géographiques fixées par les pouvoirs publics.

Au sein du marché européen, les débouchés des exportations sont concentrés : les pays frontaliers de la France (Allemagne, Espagne, Italie, Belgique et Royaume-Uni) représentent 72 % de ses exportations intra-européennes en 2021.

[17] France stratégie, *Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales*, novembre 2020.
[18] Eurostat, Communiqué de presse, *« Commerce international de biens en 2019 »*, mars 2020. En 2019, les exportations intra-UE sont dominantes dans tous les États membres à l'exception de l'Irlande et de Chypre.
[19] DG Trésor, *Rapport annuel sur le commerce extérieur de la France*, février 2022.

**Graphique n° 5 : principaux clients de la France en 2021 (Md€, fab)**




*Source : Eurostat*

L'Europe constitue par ailleurs le principal marché des exportateurs français. Or le marché européen croît moins vite que le reste du monde, notamment le marché asiatique.

Les pertes de parts de marché mondiales induites par la spécialisation géographique sont équivalentes en France à celles des autres États membres. En effet, alors que la part de marché mondiale de la France s'est contractée de 3,2 % par an entre 2006 et 2014, la spécialisation géographique n'explique que 25 % de cette baisse. Cette proportion est comparable en Allemagne (29 %), en Italie (23 %) et au Royaume-Uni (23 %). L'analyse des conséquences de la crise sanitaire sur les performances à l'exportation confirme que l'effet de spécialisation géographique, c'est-à-dire la fraction du recul des parts de marché françaises à l'export qui peut être imputée aux choix de spécialisation géographique, est négligeable[20].

[20] Rexecode, *« Les indicateurs de compétitivité de la France reculent nettement en 2020 »*, mars 2021, p.21 : la chute des parts de marché françaises en 2020 serait la même si la structure géographique des exportations de la France était identique à celle de l'Allemagne.

### 2 - Des spécialisations sectorielles qui n'expliquent pas les résultats à l'export

Dans le contexte de la crise sanitaire, la spécialisation sectorielle a régulièrement été évoquée pour expliquer l'ampleur de la dégradation de la balance commerciale française. La France est en effet spécialisée dans les biens d'exportation parmi les plus fortement touchés (aéronautique, notamment). Toutefois, la fraction du recul des parts de marché qui peut être imputée à la spécialisation sectorielle est négligeable[21].

La France réalise d'importants excédents commerciaux dans un petit nombre de secteurs industriels (aéronautique, pharmacie, chimie, luxe) et de services à haute valeur ajoutée (finance, information, communication, services aux entreprises)[22] pour lesquels le prix joue un rôle moindre en regard de la notion de marque. À moyen et long terme, la spécialisation sectorielle peut néanmoins avoir pour effet de réduire le spectre des produits exportables, rendant ainsi le commerce extérieur plus vulnérable en cas d'évolution de la demande portant sur ces biens et services.

## C - Des stratégies d'internationalisation qui affectent la balance commerciale

Les entreprises françaises comptaient, en 2019, 49 280 filiales à l'étranger employant 7 millions de salariés, à comparer à 30 517 filiales allemandes pour 6,1 millions de salariés. Ce chiffre est le plus élevé de l'ensemble des pays de l'Union européenne[23]. Ces investissements de production répondent à des préoccupations de compétitivité prix ou de contrôle de la chaîne de valeur, sur les marchés étrangers où sont localisés les investissements (effet de proximité), sur le marché mondial, voire sur le marché national en cas d'exportation vers la France, en substitution à une production locale.

---

[21] Rexecode, *« Les indicateurs de compétitivité de la France reculent nettement en 2020 »*, mars 2021, p.21 : la chute des parts de marché françaises en 2020 serait quasiment la même si la structure sectorielle des exportations de la France était identique à celle de l'Espagne ou de l'Italie.

[22] DG Trésor, *Spécialisation productive et compétitivité de l'économie française*, novembre 2019.

[23] DG Trésor, *Rapport annuel du commerce extérieur de la France*, février 2021.

Ces investissements génèrent des revenus, principalement sous forme de dividendes et de bénéfices et accroissent le solde courant[24]. Cependant cette délocalisation de la production pèse négativement sur la balance commerciale[25] : d'une part, les productions des groupes français implantés à l'étranger se substituent potentiellement à des productions intérieures exportées ; d'autre part, une partie des productions de filiales françaises à l'étranger est importée en France.

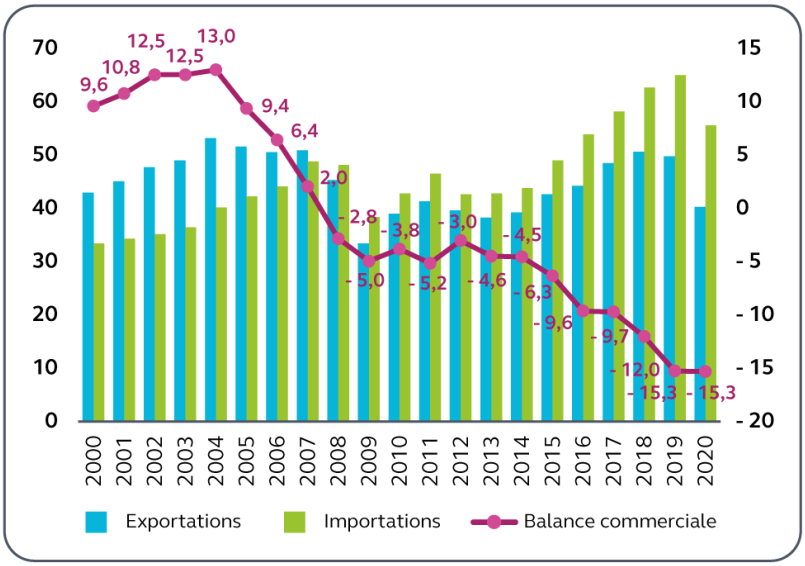
Le choix d'une internationalisation dans la durée fait par les entreprises françaises, y compris dans les services et la recherche, est un facteur de croissance de l'influence française à l'étranger. Il résulte également du constat d'un déficit de compétitivité de la France dans une économie ouverte.

**Le secteur automobile : une internationalisation de la production qui pèse sur le commerce extérieur[26]**

La position française sur le marché de l'automobile n'a cessé de se dégrader : en 2011, la France était le deuxième pays producteur automobile de l'Union européenne, elle n'est plus que le cinquième. Parmi les producteurs automobiles français, 56 groupes[27] ont un caractère multinational. Or, ces groupes produisent de plus en plus à l'étranger, afin de répondre à la demande locale et ces biens produits sur place se substituent à des exportations françaises. En complément de cette multitude de sites de production, ils pratiquent également un *« sourcing »* reposant sur des chaînes de valeur mondiales, venant encore affaiblir la notion de production nationale.

[24] Le solde courant, aussi appelé balance courante, désigne la somme de la balance commerciale, de la balance des services, de la balance des transferts courants (dons, aides) ainsi que de la balance des revenus (salaires, dividendes, intérêts).
[25] CEPII, *L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants*, février 2019.
[26] Insee, *L'industrie automobile en France : l'internationalisation de la production des groupes pèse sur la balance commerciale*, novembre 2019.
[27] Un groupe de sociétés est une entité économique formée par une société et l'ensemble des sociétés qu'elle contrôle (Insee).

**Graphique n° 6 : exportations, importations et balance commerciale française dans le secteur automobile 2000-2020 (en Md€)**




*Source : Eurostat, traitement Cour des comptes*

Une part de cette production à l'étranger peut être importée en France, afin de servir son marché intérieur. Les groupes français multinationaux ont exporté en 2016 pour 18,9 Md€ de véhicules particuliers et en ont aussi importé pour 10,1 Md€.

Enfin, les véhicules produits en France font face à une concurrence de plus en plus forte de constructeurs étrangers, notamment des constructeurs allemands qui privilégient des sites de production nationaux et au sein des pays d'Europe centrale.

# III - Une perte de parts de marché qui résulte d'une compétitivité insuffisante

L'essentiel de la dégradation de la performance française à l'export est imputable à une compétitivité prix et hors-prix insuffisante, dans un contexte de montée en puissance des économies émergentes qui explique à elle seule la moitié des pertes de parts de marché françaises en Europe et la presque-totalité dans le reste du monde.

## A - Une compétitivité prix trop faible face aux économies émergentes

La faible compétitivité prix[28] de la France s'explique principalement par une compétitivité coût[29] insuffisante. Des modélisations réalisées par l'Insee en 2016[30] estiment que pour le marché intra Union européenne, la compétitivité coût de la France expliquerait plus de la moitié du recul des parts de marché françaises dans les exportations mondiales au cours de la période 2000-2010.

### 1 - La faible compétitivité coût de la France

De l'introduction de l'euro jusqu'à la crise de 2008, la France s'est caractérisée par un taux de croissance des coûts unitaires de travail (CUT)[31] dans la moyenne des pays européens, mais près de trois fois supérieur au taux allemand[32]. Cette situation ne semble pas avoir pour cause le niveau des salaires, mais davantage celui des coûts non salariaux qui entrent dans le calcul du coût du travail, comme les cotisations sociales. Des mesures successives d'allègement des cotisations sociales à la charge des entreprises ont entraîné un infléchissement des CUT à partir de 2008. En 2015, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) a permis d'imputer une partie de la masse salariale sur la charge d'impôts, à hauteur de près de 21 Md€ en 2018, avant d'être transformé en allègement pérenne de cotisations sociales patronales en 2019.

[28] La compétitivité prix se décompose en trois éléments : la compétitivité coût, l'effet de change et l'effort de marge des entreprises.
[29] Challe, Édouard, et Xavier Ragot, *« France-Allemagne : retour au travail », Revue de l'OFCE*, vol. 158, no. 4, 2018, pp. 149-169.
[30] Insee, *Pourquoi les exportateurs français ont-ils perdu des parts de marché ?*, décembre 2016.
[31] Le coût unitaire de travail (CUT), aussi appelé coût salarial unitaire (Insee), est une notion économique qui mesure le coût salarial par unité de valeur ajoutée produite. Il correspond au rapport entre le coût salarial total en valeur et le PIB en volume. Le coût unitaire de travail se distingue de la notion de coût horaire de la main-d'œuvre, qui mesure le coût salarial total en valeur rapporté au nombre d'heures effectivement travaillées par les salariés (Insee).
[32] CEPII, *L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants*, février 2019.

Cet infléchissement des CUT a été beaucoup moins marqué qu'en Italie et, surtout qu'en Espagne. Il a néanmoins permis à la France de se rapprocher des coûts salariaux allemands qui, dans le même temps, ont augmenté légèrement, notamment du fait de l'instauration d'un salaire minimum en 2015[33].

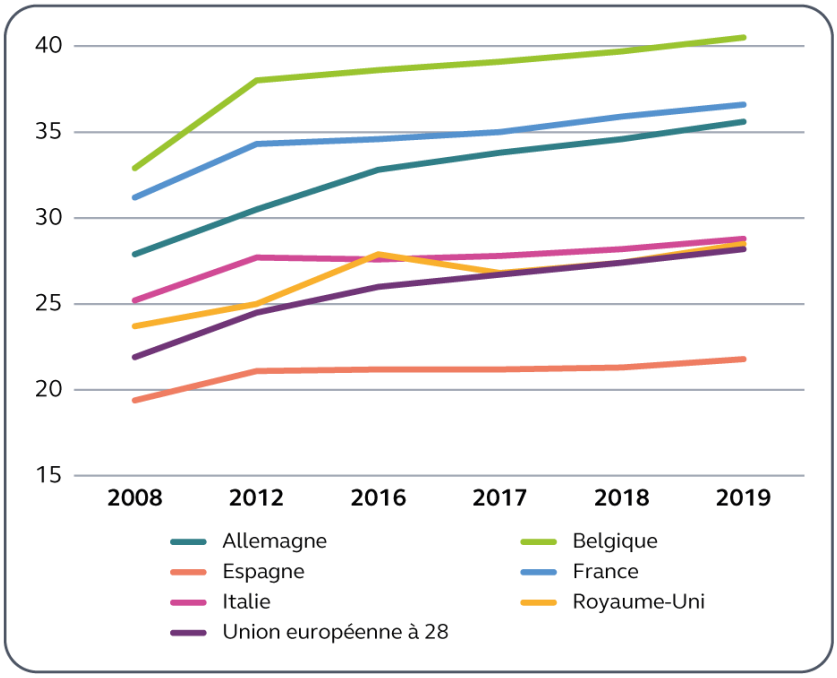
Les exonérations de cotisations sociales mises en place en France visaient d'abord à réduire le chômage et, partant, ciblaient les bas salaires, plus fréquents dans les emplois de service que dans le secteur industriel. Les entreprises exportatrices, et en particulier les entreprises industrielles, n'ont que partiellement bénéficié de cet allègement global des coûts salariaux du fait de salaires en général plus élevés. Mais la baisse du coût du travail au sein du secteur des services a pu, indirectement, faire baisser le coût d'une partie de leurs intrants et donc leurs coûts de production.

La France se caractérise par une fiscalité reposant davantage sur une taxation de l'appareil productif et moins sur la consommation que dans les autres États membres de l'UE[34]. Ainsi, selon Eurostat, la France appliquait en 2019 le taux de taxation effectif des entreprises non financières le plus élevé.

Les impôts dits « de production » représentaient en France 15,7 % des prélèvements obligatoires totaux en 2018, contre 12,8 % en moyenne dans l'ensemble des pays de l'UE. Les mesures mises en œuvre pour rééquilibrer la fiscalité des entreprises, à l'image de l'élargissement de l'assiette et de la diminution du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) à 25 % et de la réduction des impôts de production de 10 Md€ en 2021 et en 2022, ont permis de résorber une part de l'écart de la France à la moyenne européenne.

[33] Loi sur le régime du salaire minimum général (*Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohn*), 11 août 2014.
[34] Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, décembre 2021.

**Graphique n° 7 : évolution du coût horaire de la main-d'œuvre depuis 2008 (en €/h)**




*Source : Insee (traitement Cour des comptes)*

Le prix des intrants non salariaux contribue également à dégrader la compétitivité prix de la France, à l'image d'un prix de l'immobilier qui a longtemps pénalisé les entreprises[35].

### 2 - Les entreprises françaises ont plus fortement ajusté leurs marges

La marge commerciale des entreprises exportatrices a pu être utilisée comme une variable d'ajustement pour préserver la compétitivité prix quand les autres facteurs (coûts de production, taux de change) étaient défavorables[36]. Ainsi, entre 1999 et 2011, sous le double effet de l'appréciation du taux de change de l'euro et d'une faible compétitivité coût, les entreprises ont réalisé des efforts de marge particulièrement

[35] France Stratégie, *Compétitivité, que reste-t-il à faire ?*, mars 2016.
[36] La marge commerciale est un indicateur de rentabilité des entreprises. Un plus grand effort de marge est synonyme d'une moindre rentabilité.

importants pour maintenir des prix de vente compétitifs. À partir de 2011, concomitamment à l'amélioration de leur compétitivité coût, elles ont progressivement reconstitué leurs marges.

En dépit de cette amélioration, le taux de marge en France se situe toujours en dessous de la moyenne de la zone euro[37]. Selon Eurostat, la part brute des profits dans la valeur ajoutée des entreprises françaises s'élevait à 31,8 % en 2020, contre 39,4 % en moyenne dans la zone euro.

**La perte de parts de marché dans le secteur agroalimentaire**

La Cour, dans un récent rapport[38], soulignait que certains pays dont les performances s'améliorent dans le secteur agricole et agroalimentaire, à l'image des Pays-Bas ou de la Belgique, ont gagné ou *a minima* préservé leurs parts de marché en Europe et dans le monde, tout en ayant un coût horaire du travail égal ou supérieur à celui de la France et un tissu industriel sectoriel équivalent.

De récents travaux de recherche empirique portant sur les échanges intra-européens ont montré que, si le coût du travail était bien un facteur explicatif de la perte de compétitivité du secteur agroalimentaire français, trois autres facteurs avaient eu une influence tout aussi importante[39].

Le premier d'entre eux est la productivité du secteur, qui a diminué en moyenne de 0,4 % par an sur la période 1995-2015. Par exemple, la productivité du travail dans le sous-secteur de la transformation de viandes de boucherie et de volailles est 80 % plus élevée en Allemagne qu'en France. Dans ce contexte, les entreprises agroalimentaires françaises ont diminué leurs marges (- 30 points de pourcentage entre 1995 et 2015 pour les secteurs de la viande et des produits laitiers), réduisant ainsi leur capacité d'investissement et donc, à terme, leur productivité.

Le deuxième facteur exerçant une forte influence sur la compétitivité à l'export du secteur agroalimentaire est la compétitivité hors-prix. Une étude a ainsi montré que les labels de qualité de type AOP permettaient de compenser efficacement des prix plus élevés par un positionnement en gamme plus favorable[40].

[37] Le taux de marge d'une entreprise se calcule en mesurant la part brute (avant imposition) des profits dans la valeur ajoutée de l'entreprise.
[38] Cour des comptes, *Les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires*, mai 2019.
[39] Caigné, Latouchet et Turolla, *Compétitivité internationale du secteur agroalimentaire français : c'est quoi le problème ?*, Annales des Mines, mai 2020.
[40] CEPII working paper, *On the competitiveness effects of quality labels: Evidence from the French cheese industry*. Duvaleix-Treguer et al. 2018.

Enfin, le dernier facteur est le coût de distribution (coûts informationnels, coûts de transactions, confiance, etc.). Ces coûts sont si faibles en Allemagne que, même si la France avait les mêmes niveaux de productivité, de coûts de production, de coûts de transports et de compétitivité hors-prix, sa part de marché dans les autres pays européens serait toujours deux fois plus faible.

### 3 - Une montée en puissance des économies émergentes

Le recul des parts de marché françaises dans les exportations mondiales est largement imputable au développement des économies émergentes dans les échanges mondiaux[41], et en particulier à l'essor de la Chine. Celle-ci a connu une progression très rapide de ses échanges commerciaux, devenant en 2009 le premier exportateur mondial, devant l'Allemagne. La montée en gamme des productions des économies émergentes s'est accélérée et la concurrence est d'autant plus forte que les pratiques commerciales (y compris la contrefaçon) et les normes sociales, sanitaires ou environnementales sont moins exigeantes.

Des modélisations réalisées par l'Insee en 2016[42] permettent d'estimer le recul des parts de marché françaises lié au développement des économies émergentes :

- entre 2000 et 2015, la France a connu un recul de 29 % de ses parts de marché à l'export sur le marché extra-européen des biens manufacturés, qui s'explique quasi intégralement par la montée en puissance des économies émergentes ;
- la concurrence des pays émergents explique également la moitié du recul des parts de marché de la France en Europe s'agissant des exportations de biens manufacturés (recul qui s'élève à 21 % entre 2000 et 2015).

Les principaux pays exportateurs du G7 (à l'exception des États-Unis) ont été affectés, à des degrés divers, par le développement de la Chine. Mais leurs performances en termes de commerce extérieur divergent. À la différence de la France et du Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie enregistrent des excédents commerciaux très importants dans un contexte de réduction relative de leurs parts de marché mondiales.

[41] DG Trésor, *Rapport annuel sur le commerce extérieur de la France*, février 2020.
[42] Insee, *Pourquoi les exportateurs français ont-ils perdu des parts de marché ?*, décembre 2016.

## B - Une compétitivité hors-prix des entreprises françaises en retrait

### 1 - Les facteurs de la compétitivité hors-prix

La compétitivité hors-prix désigne l'ensemble des facteurs autres que le coût, le taux de change et l'effort de marge, qui peuvent affecter la compétitivité des exportations. Selon l'indicateur construit par les économistes Bas, Martin et Mayer[43], la France se place au 7e rang de l'OCDE en termes de compétitivité hors-prix[44].

La compétitivité hors-prix dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels[45] :

- l'environnement normatif : régulation des salaires, poids des normes, protection de la propriété intellectuelle, etc. ;
- les choix de positionnement : géographique et sectoriel mais aussi le positionnement en gamme[46] ;
- les caractéristiques des entreprises exportatrices : taille, qualité du management, qualité du service après-vente, confiance instaurée avec les importateurs étrangers ;
- d'autres facteurs structurels, tels que la part de l'industrie dans l'économie, la qualification et les compétences de la main-d'œuvre, les dépenses en recherche et développement.

---

[43] Bas M., P. Martin et T. Mayer (2014) : *Report on Main Directions of Research Towards Better Assessment of Competitiveness, Mapcompete*. Khandelwal A., P. Schott et S. Wei (2013) : *Trade Liberalization and Embedded Institutional Reform: Evidence from Chinese Exporters*, American Economic Review, vol. 103, n° 6, pp. 2169-95.

[44] Il s'agit d'un indicateur construit à partir de l'agrégation de données microéconomiques. Toutefois l'impossibilité d'une mesure directe rend plus fragile le diagnostic que l'on peut porter sur la compétitivité hors-prix de la France, notamment quand on s'appuie sur des données agrégées (cf. Insee, *Comment s'explique le rééquilibrage des balances commerciales en Europe ?*, juin 2013.

[45] *Ibid*.

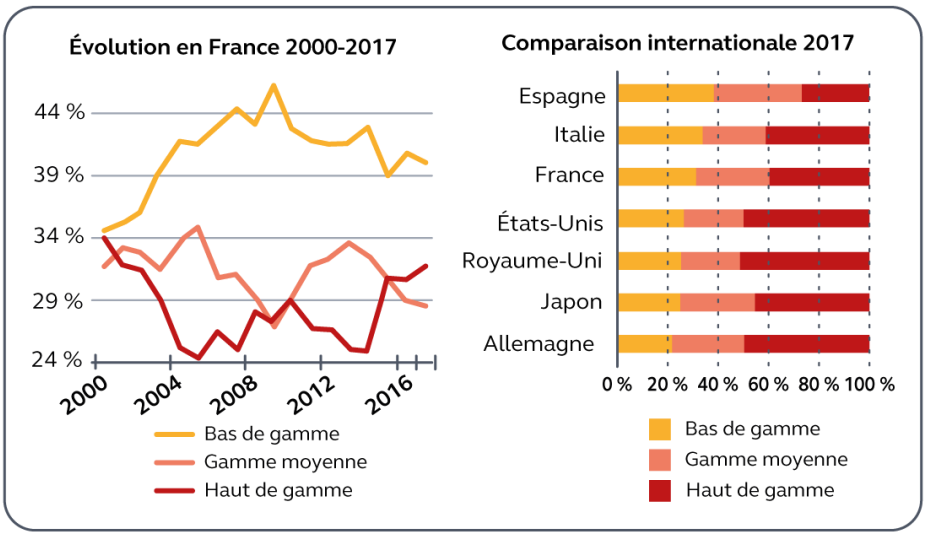
[46] Le positionnement en gamme d'un produit désigne sa position sur une échelle de qualité. Le positionnement d'un produit très performant, rendant un service plus important ou de meilleure qualité, sera qualifié de « haut de gamme ». À l'inverse, le positionnement d'un produit de faible qualité sera qualifié de « bas de gamme » et les positionnements situés entre le « haut de gamme » et le « bas de gamme » sont qualifiés de « médians » ou de « milieu de gamme ». Le positionnement en gamme d'un secteur correspond à la moyenne du positionnement en gamme des produits de ce secteur.

Parmi les liens de causalité entre chacun des facteurs précités et les performances à l'exportation figurent en particulier la spécialisation géographique, la spécialisation sectorielle et le positionnement en gamme. Les mauvaises performances de la France à l'exportation semblent être davantage liées à son positionnement en gamme qu'à sa spécialisation géographique et sectorielle (voir *supra*)[47].

## 2 - La France, principalement spécialisée dans le milieu de gamme

Dans de nombreux secteurs, la France est spécialisée dans le milieu de gamme. Ainsi que l'a souligné la Cour dans sa note de décembre 2021 sur les enjeux structurels de la politique industrielle, *« bien qu'il ait légèrement progressé depuis 20 ans, le niveau de gamme des exportations françaises reste inférieur à celui des exportations britanniques, allemandes, néerlandaises ou italiennes alors même que les coûts de production dans ces pays ne sont pas nécessairement plus élevés qu'en France »*[48].

**Graphique n° 8 : structure des exportations de biens manufacturiers par gamme de valeurs unitaires, en pourcentage du total**




*Source : CEPII, calculs France Stratégie. Base WFTC. Gammes de valeur en fonction de l'écart de prix par rapport à une référence mondiale (haut de gamme : écart supérieur à 15 %, moyenne gamme : écart entre - 15 et + 15 %, bas de gamme : écart d'au moins - 15 %*

[47] Bas M., Fontagné L., Martin P. et Mayer T., *À la recherche des parts de marché perdues*, Les notes du Conseil d'analyse économique n° 23, mai 2015.
[48] Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, décembre 2021.

**L'industrie automobile : une illustration du positionnement en gamme défavorable de la France**

Le secteur automobile, qui occupe une place importante dans les exportations françaises (10,5 % des exportations en valeur en 2019[49]), contribue fortement à la dégradation de la balance commerciale de la France[50]. Sur la période 2000-2019, le secteur automobile français est passé d'un excédent de 9,6 Md€ à un déficit de 15,3 Md€. Au cours de la même période, l'excédent du secteur automobile allemand est passé de 54,3 Md€ à 99,1 Md€.

Ces mauvais résultats sont en grande partie imputables aux choix de positionnement en gamme[51]. Le secteur automobile français est en effet spécialisé dans les véhicules dits « généralistes ». Or, par un effet de substitution, ce segment de marché est concurrencé à la fois par le segment des véhicules haut de gamme (occupé par les constructeurs allemands – Porsche, Mercedes, BMW, Audi – italiens – Ferrari, Maserati – et anglais – Aston-Martin) et celui des véhicules économiques (dans lesquels sont spécialisés de nombreux pays d'Europe de l'Est) [52].

[49] DG Trésor, *Rapport annuel du commerce extérieur de la France*, février 2020.
[50] CEPII, *L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants*, février 2019.
[51] Cf. Rapport sur la compétitivité française, dit « Rapport Gallois », novembre 2012.
[52] DG Trésor, *Rapport annuel du commerce extérieur de la France*, février 2020.

## *CONCLUSION*

*Depuis le milieu des années 2000, l'insuffisante performance française en matière d'exportations de biens, notamment industriels, ne cesse de dégrader la balance commerciale. Cette situation est renforcée par une tendance plus forte en France que dans tout autre pays européen à délocaliser les sites de production. Ce choix, qui peut avoir l'avantage de rapprocher les lieux de production des consommateurs finaux et être source d'autres revenus (dividendes, notamment), contribue à aggraver le niveau du déficit commercial et à réduire les recettes fiscales et sociales.*

*Les faiblesses structurelles de l'économie française et sa compétitivité insuffisante demeurent des handicaps face à la concurrence des principaux partenaires européens et occidentaux de la France. S'est ajoutée la montée en puissance commerciale des économies émergentes, notamment de la Chine, à laquelle la France n'a pas été en mesure de résister, à la différence d'autres pays du G7 comme l'Allemagne et l'Italie.*

*La faible compétitivité prix de la France a accentué sa contre-performance à l'export, en raison d'un niveau élevé du coût du travail, malgré les réformes ayant permis de l'alléger. En dépit des réformes récentes, la fiscalité demeure plus élevée que dans d'autres pays européens.*

*La compétitivité hors-prix de la production française ne lui a pas permis de combler ce handicap, du fait d'un positionnement en gamme trop médian, et d'investissements insuffisants des entreprises dans leur outil de production en France.*

# Chapitre II

# Une politique de soutien à l'exportation à repenser

Afin de répondre à la dégradation de la performance du commerce extérieur français, plusieurs stratégies ont été formulées depuis dix ans. Elles reposent à titre principal sur des mesures de soutien à la compétitivité et sur des priorités géographiques et sectorielles qui ne font pas l'unanimité (I). Ces stratégies successives ont aussi permis d'engager une rationalisation des acteurs et de l'offre publique de soutien à l'export, mais cette réforme s'est arrêtée au milieu du gué (II) et mériterait d'être poursuivie (III).

## I - Une stratégie d'accompagnement encore à l'épreuve

La politique publique de soutien au commerce extérieur existe de longue date et les stratégies qui se sont succédé depuis une dizaine d'années s'inscrivent largement dans le prolongement les unes des autres. Ces stratégies, très encadrées par les règles européennes, reposent largement sur des mesures visant à renforcer la compétitivité de l'économie française et prévoient des offres d'accompagnement et de financement des entreprises à l'export.

## A - Une politique commerciale définie au niveau européen

### 1 - Des accords commerciaux négociés par la Commission européenne

Avec la suspension du cycle de Doha en 2006 et l'élargissement du champ de la politique commerciale commune de l'Union européenne, devenue une compétence exclusive de l'Union, la presque-totalité des accords commerciaux auxquels la France est partie, est désormais négociée et conclue dans le cadre européen[53], à l'exception de certains accords d'investissement[54]. Depuis 2016, 19 nouveaux accords commerciaux auxquels la France est partie sont entrés en vigueur.

Ces accords suppriment pour les exportateurs français les droits de douane et les quotas sur la majeure partie des produits. Du point de vue des barrières non tarifaires, ils peuvent offrir aux exportateurs des garanties en matière de liberté d'établissement et d'échanges de services, une meilleure protection des indications géographiques et un accès facilité aux marchés publics. Ils peuvent également conduire à une recherche de convergence réglementaire ou de normes techniques favorisant les échanges.

La France vote le mandat de négociation confié à la Commission et valide le résultat de ces négociations au même titre que les autres États membres, dans le cadre du Conseil de l'Union européenne. Elle peut donc influer sur l'ambition et la portée de ces accords mais n'en a pas la maîtrise. Jusqu'à une période récente, le Parlement devait approuver ces accords pour qu'ils entrent en vigueur. Toutefois l'extension du champ de compétence communautaire en matière commerciale limite désormais ce rôle.

[53] Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne : article 3 (compétence exclusive de l'UE en matière de politique commerciale commune) ; article 207 (principes de la politique commerciale commune) ; article 218 (procédures européennes d'adoption des accords internationaux).

[54] Des dispositions transitoires ont été aménagées en matière d'investissements directs étrangers (règlement n° 1219/2012 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d'investissement conclus entre les États membres et des pays tiers) : un État membre peut lui-même négocier un accord d'investissement avec un pays tiers dès lors qu'il a obtenu une autorisation de la Commission européenne.

Ces accords qui ouvrent des marchés à nos exportateurs ont pour contrepartie un accès facilité au marché européen pour les entreprises de nos partenaires et donc une concurrence accrue sur le marché intérieur. Celle-ci peut être forte quand les partenaires européens de la France ont des niveaux de coûts ou de normes sociales et environnementales sensiblement inférieurs aux nôtres et peu contrôlés.

### 2 - Une stratégie commerciale et un ensemble de règles établis au niveau européen

Une nouvelle stratégie commerciale a été présentée par la Commission européenne le 18 février 2021[55]. Axée sur la transition écologique et numérique et sur le multilatéralisme, elle prend acte du fait que l'ouverture commerciale au-delà du marché intérieur de l'Union est indispensable à la croissance économique. Parmi les priorités de cette stratégie figure la montée en puissance de nouveaux instruments de défense commerciale contre les pratiques de concurrence déloyale, à l'image de l'encadrement renforcé des investissements directs étrangers lorsqu'ils risquent de porter atteinte à la souveraineté. La Commission a également réitéré sa volonté que soient réformées les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) afin qu'elles présentent davantage de réciprocité et moins d'asymétrie entre les États très ouverts et ceux continuant de se protéger à l'excès, par l'imposition de barrières, tarifaires ou non tarifaires.

L'Union européenne dispose également de leviers pour renforcer la compétitivité des économies européennes, bien que son rôle premier demeure de s'assurer du bon fonctionnement du marché intérieur, défini par le caractère libre et non faussé de la concurrence qui doit s'y exercer. Certains projets[56], considérés comme *« des facteurs clés de la croissance économique, de la création d'emplois et de la compétitivité dans l'Union européenne »*[57], ont vocation à être encouragés au niveau européen.

[55] *Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme*, Commission européenne, février 2021.
[56] Il s'agit des *« projets importants d'intérêt européen commun »* (PIEEC), qui peuvent à ce titre bénéficier de financements publics excédant les plafonds européens en matière d'aides d'État.
[57] Commission européenne. Communication 2014/C 188/02 du 20 juin 2014.

## B - Une stratégie française plusieurs fois révisée en dix ans

### 1 - Avant 2012, des mesures de soutien à la compétitivité et une première rationalisation des acteurs

Il a fallu plusieurs années pour que les pouvoirs publics prennent la mesure de la dégradation du commerce extérieur français et surtout de son caractère structurel. Les décennies précédentes pouvaient laisser penser que la succession d'années déficitaires serait compensée par de futurs excédents commerciaux ou par la croissance des exportations de services.

En 2010, la Cour des comptes notait l'absence d'un *« plan d'ensemble pour l'export »*[58]. En effet, contrairement à d'autres pays, comme les États-Unis qui s'étaient dotés d'une stratégie structurée (National Export Initiative), la France avait choisi de mettre en œuvre une *« politique d'ajustement continu des instruments du commerce extérieur »*, qui se décomposait déjà en deux catégories de mesures : celles destinées à accroître la compétitivité des entreprises (crédit d'impôt recherche, réforme de la taxe professionnelle, création des pôles de compétitivité) et celles visant à accompagner les entreprises dans leurs démarches d'export (création d'Ubifrance en 2008, aides à la prospection, à la participation aux salons, ou à l'embauche, garantie de l'État, etc.) et à coordonner les acteurs publics et privés de soutien à l'export.

Au cours des années 2000, la politique de commerce extérieur reposait principalement sur des mesures de soutien à la compétitivité, malgré l'existence d'éléments de stratégie géographique et sectorielle[59], ainsi que sur une politique de « grands contrats » pour lesquels des outils spécifiques avaient été mis en place. La majorité des mesures prises visaient à favoriser les exportations en général, sans s'inscrire dans une stratégie d'ensemble. L'État avait mis en place de nouveaux dispositifs, à l'image du crédit d'impôt à la prospection commerciale ou du contrat export permettant d'adapter les recrutements aux métiers de l'export, tout en simplifiant les dispositifs existants[60]. Des orientations stratégiques

[58] Cour des comptes, *La politique publique de soutien au commerce extérieur*, décembre 2010.
[59] Déclarations de M. François Loos, ministre délégué au commerce extérieur, sur le bilan déficitaire du commerce extérieur en 2004, 8 et 11 février 2005.
[60] Réforme du VIE, simplification du dispositif de réduction d'impôts pour les missions de prospection d'une durée supérieure à 120 jours par an.

avaient toutefois commencé à être définies. Ainsi, un premier ciblage géographique avait été réalisé, avec l'objectif d'augmenter de 30 % le nombre d'entreprises exportatrices vers la Chine et de mettre en œuvre des plans d'action commerciaux dans 25 autres pays cibles. Des stratégies sectorielles avaient également été définies, en coopération avec les organisations professionnelles. Par exemple, le plan sectoriel d'exportation pour l'aéronautique[61] devait permettre aux PME françaises de bénéficier d'un soutien logistique et financier pour participer à des salons, organiser des colloques, mener des missions de prospection ou identifier des partenaires potentiels.

Cette politique s'est poursuivie jusqu'en 2012. Les flux commerciaux en direction des pays émergents à forte croissance, comme les pays du Golfe et les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ont ainsi continué à être encouragés et certains secteurs, à l'image des transports, du spatial, de l'aéronautique et de l'agroalimentaire, ont fait l'objet d'une attention particulière.

Les démarches de modernisation et de simplification de l'offre publique de soutien à l'export ont été poursuivies. Les dispositifs existants ont été étendus et optimisés[62] : l'assurance prospection a été rendue plus accessible aux PME et modernisée, les conditions de garantie des exportations de services ont été alignées sur celles, plus favorables, des exportations de biens et les garanties de change ont été étendues aux devises hors OCDE.

Du point de vue des acteurs du soutien à l'export, une première rationalisation majeure est intervenue avec le transfert à Ubifrance, le prédécesseur de Business France, des personnels des services économiques des ambassades chargés de l'accompagnement à l'export. Au sein des ambassades, les services économiques ont été recentrés sur l'apport d'informations macroéconomiques sur le ou les pays de leur zone, sur le soutien aux grands contrats, en complément de l'action de l'ambassadeur, ainsi que sur le « grand export » (par opposition aux exportations au sein de l'Union européenne).

[61] Discours de Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur, sur le plan d'action sectoriel du secteur aéronautique, Le Bourget, 16 juin 2005.
[62] Déclaration de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, sur la réforme des outils d'aide à l'exportation, 17 janvier 2008.

### 2 - À partir de 2012, une stratégie de soutien au commerce extérieur plus structurée

En 2012, une stratégie plus structurée de soutien au commerce extérieur a été définie[63]. Elle reposait sur trois objectifs complémentaires :

- identifier les couples produits/pays les plus porteurs à l'international, autour desquels était censée s'organiser l'action de l'État et de ses opérateurs. Une liste de 50 pays prioritaires, dont 26 pays cibles pour le commerce extérieur de la France, formant l'essentiel de nos exportations, a été définie. En regard, une approche sectorielle portait sur six « familles » de « produits stratégiques » reflétant l'offre française des PME-ETI à l'export ;
- remettre à niveau les financements export en stabilisant l'environnement fiscal et réglementaire et en simplifiant les procédures administratives ;
- mieux accompagner les entreprises souhaitant exporter par un appui renforcé aux PME et ETI de croissance et par un développement du volontariat international en entreprise (VIE). Pour faciliter l'export et l'internationalisation des entreprises françaises, un label « Bpifrance Export » a été lancé en mai 2013.

Afin de renforcer cette approche « intégrée », une nouvelle organisation a été décidée en 2014 et confirmée en 2017, confiant au ministère de l'Europe et des affaires étrangères le soin de piloter la politique de soutien au commerce extérieur. Jusqu'en 2014, le commerce extérieur était traditionnellement placé auprès du ministre chargé de l'économie. En 2014, le secrétaire d'État au commerce extérieur a été rattaché au ministère des affaires étrangères. Cette réforme, associée par ailleurs à la création de Business France (opérateur ayant succédé à Ubifrance et chargé notamment de l'accompagnement des entreprises françaises à l'export), se fondait sur une volonté de décloisonnement de l'action extérieure de la France. Elle s'est inscrite dans le cadre de la montée en puissance de la notion de diplomatie économique et visait à mettre en cohérence les politiques et les outils contribuant directement ou indirectement au rayonnement économique de la France à l'étranger.

[63] *Coupler l'offre française à la demande des pays, Stratégie pour le commerce extérieur de la France,* 3 décembre 2012.

Le bilan de la stratégie de 2012 établi en 2015 a débouché sur de nouvelles propositions[64]. Les dispositions mises en œuvre en soutien du commerce extérieur entre 2012 et 2017 peuvent être regroupées en quatre grandes catégories.

Une première série de mesures de renforcement de la compétitivité de l'économie française s'appuyait sur des allègements de cotisations sociales et diverses mesures de soutien à l'innovation, avec la création du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), un nouveau programme d'investissement d'avenir (PIA 2) ainsi que le lancement de la démarche de la « nouvelle France industrielle », assortie de 34 plans dits « de reconquête industrielle »[65].

Un deuxième volet de mesures de réorganisation a conduit à réunir au sein de Business France, nouvel établissement public, les missions auparavant confiées à Ubifrance et à l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), et à lui confier l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication et d'influence pour développer l'image de la France à l'international. Ce volet s'inscrivait dans le contexte de la loi NOTRé[66] qui, au sein des collectivités locales, a confié aux régions une compétence exclusive en matière d'aide aux entreprises (cf. *infra*).

Le troisième volet visait à poursuivre la voie de la modernisation des soutiens financiers à l'export : extension des garanties de refinancement ; plan d'action visant à faciliter l'accès des PME et ETI aux soutiens financiers ; transfert de la gestion des garanties publiques à l'export de la Coface à Bpifrance.

Le dernier volet est consacré à la promotion de l'image économique internationale de la France, avec la campagne « Créative France » lancée par le Premier ministre le 5 octobre 2015 dans dix pays prioritaires

[64] Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne, Matthias Fekl, secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.
[65] *La nouvelle France industrielle – Présentation des feuilles de route des 34 plans de la nouvelle France industrielle*.
[66] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

### 3 - Depuis 2018, une nouvelle étape du soutien au commerce extérieur

En 2018 a été présentée à Roubaix, par le Premier ministre, une nouvelle stratégie en matière de commerce extérieur, qui s'inscrivait largement dans le prolongement de la politique précédente, mais la renforçait sur plusieurs points. Le document distinguait trois « solutions », inscrite dans le cadre de la diplomatie économique :

- une politique de transformations transversales destinées à restaurer la compétitivité, y compris par la structuration des filières industrielles avec le nouveau Conseil national de l'industrie et, dans ce cadre, l'élaboration de stratégies d'exportation par chacune de ses filières afin que les entreprises se présentent groupées. La seule priorité géographique mentionnée, l'Afrique, apparaît comme un choix de nature politique[67] ;
- une politique commerciale européenne visant à rendre les accords négociés par la Commission plus prescriptifs sur les normes environnementales ;
- des dispositifs publics d'accompagnement et de financement à l'export devaient être rendus plus lisibles, plus simples et plus efficaces grâce à la création d'une « Team France Export » (TFE) au niveau national et, dans les régions regroupant les principaux acteurs publics de l'export, un site internet agrégeant toute l'information sur l'offre de financement et d'accompagnement à l'export et l'adaptation constante des dispositifs financiers, en désignant Bpifrance comme interlocuteur unique des PME et ETI.

## C - La nécessité de réaffirmer les priorités du soutien public

### 1 - Des priorités géographiques contestées

L'opportunité de fixer des priorités géographiques ne fait pas l'objet d'un consensus au sein des acteurs de l'export, publics et privés. De nombreux interlocuteurs rencontrés soulignent ainsi les limites de la détermination, par la puissance publique, de pays prioritaires. Le contenu des exportations et l'intensité de la demande portant sur ces exportations dans les différentes zones du monde peuvent en effet varier fortement et rapidement.

[67] L'Afrique représentait en 2019 environ 3 % du PIB mondial et moins de 3 % du commerce mondial pour environ 18 % de la population mondiale.

Par ailleurs, la fixation de priorités géographiques poursuit des objectifs très divers. Certaines sont le fruit d'une approche en termes de potentiel de développement international, ainsi que ce fut le cas avec l'identification de 50 couples pays/produits dès 2012, cet appariement ayant été opéré sur la base d'anticipations de la demande mondiale au cours de la décennie suivante. D'autres semblent relever d'une volonté d'affichage politique, à l'image de celle, en 2017, sur les pays de l'Afrique subsaharienne.

En revanche l'intérêt de disposer d'une information sûre et fiable validée par l'État sur les risques, tant politiques que sécuritaires ou liés à l'environnement des affaires, que présentent certaines destinations, ne fait aucun doute.

### 2 - Des priorités sectorielles plus consensuelles mais peu suivies

La nécessité de soutenir spécifiquement certains secteurs et certaines filières a été unanimement reconnue par les parties prenantes rencontrées. Cependant, plusieurs organisations interrogées par la Cour ont fait part d'une articulation insuffisante, jusqu'à une période très récente[68], entre la stratégie nationale à l'export et les priorités de développement des différentes filières industrielles. Le choix de laisser aux entreprises (par l'intermédiaire du Conseil national de l'industrie dans sa formation « International » et au sein des comités stratégiques de filière) le soin de déterminer leurs priorités en matière d'export a rencontré plusieurs limites. La première tient aux degrés d'engagement très divers des 19 filières en matière d'export et la seconde est liée à une coordination insuffisante entre ces orientations et l'action des pouvoirs publics pour les soutenir.

La déclinaison de la stratégie de soutien à l'export par secteur apparaît insuffisante. Certes, les acteurs publics de l'export, et notamment Business France[69], se sont réorganisés et restructurés selon une approche de filière, mais sans que des priorités sectorielles claires leur soient fixées. Ainsi, le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'État et Business France pour la période 2018-2022 ne mentionne aucun secteur à accompagner de manière préférentielle. Aucun objectif stratégique ni indicateur associé ne porte sur une ou des filières spécifiques. Il en est de

[68] Le plan France relance identifie, en lien avec les priorités européennes en matière de relance, trois grandes filières à soutenir, liées à la transformation écologique, à la transformation numérique et à la ville durable.

[69] Business France est organisée, au sein de la direction export et des bureaux en France comme à l'étranger, en pôles sectoriels : Agrotech, Tech & Services, Art de vivre santé, Industrie & Cleantech.

même pour le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement public des Chambres de commerce et d'industrie en France (CCI France), signé en 2019. Pourtant, la signature de ces deux contrats est intervenue après la présentation de la stratégie de Roubaix et il aurait donc été possible de faire coïncider les objectifs de cette stratégie avec ceux des deux principaux opérateurs du soutien public à l'export.

Enfin, la superposition de plusieurs priorités sectorielles à l'export entraîne une perte de lisibilité. En complément des priorités sectorielles fixées au niveau national par les filières économiques et le CNI, les régions fixent également des priorités concernant les entreprises de leur territoire à accompagner et à soutenir préférentiellement.

### 3 - Un ciblage sur les PME et les ETI primo-exportatrices

La stratégie de Roubaix, comme celles qui l'ont précédée, fait le choix de cibler prioritairement les PME et les ETI, en particulier celles n'ayant jamais exporté. Elle est fondée sur le constat que les grandes entreprises n'ont pas besoin d'un accompagnement spécifique. Cet objectif est traduit dans le contrat d'objectifs et de moyens de Business France et dans le contrat d'objectifs et de performance de CCI France. Les deux établissements se voient assigner des objectifs en termes de nombre de PME et d'ETI qualifiées au sein de l'outil de gestion de la relation client (CRM One Team), de nombre de PME et d'ETI préparées à l'international et, enfin de nombre de PME et d'ETI projetées à l'international.

Ce ciblage est approuvé par les interlocuteurs rencontrés par la Cour, qui soulignent toutefois que l'absence d'évaluation du potentiel de croissance et d'internationalisation de ces entreprises conduit à ne pas accorder de priorité aux plus prometteuses, avec pour conséquence de ne pas maximiser l'effet du soutien public sur le chiffre d'affaires généré à l'export. Les dispositifs de soutien public à l'export pourraient sans doute être mieux employés en les orientant préférentiellement vers les entreprises présentant le potentiel à l'export le plus avéré. Enfin, le ciblage sur les PME et ETI primo-exportatrices a pu conduire à ne pas accorder une attention suffisante à l'accompagnement sur longue période des entreprises, pourtant essentiel à la structuration et à la pérennisation de leur activité à l'export. Or, le passage du statut d'exportateur occasionnel à celui d'exportateur régulier est l'un des éléments de la performance à l'export.

# II - Une simplification de la gouvernance au milieu du gué

La politique publique française de soutien à l'export se caractérise par le nombre important d'acteurs qui y contribuent (cf. annexe n° 1). La stratégie de Roubaix n'a pas restructuré l'organisation du soutien au commerce extérieur. Elle a visé plutôt à accroître la lisibilité et l'efficience de cette politique publique par un renforcement de la coordination et la mise en place d'un guichet unique. Ses résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées.

## A - Des acteurs multiples

### 1 - Au sein de l'État, de nombreuses administrations compétentes

#### *a) Un positionnement du ministre délégué au commerce extérieur auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères depuis 2014*

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères *« est compétent pour définir et mettre en œuvre la politique du développement international de la France, notamment au titre du commerce extérieur […] »*[70]. Auprès de lui, c'est le ministre délégué chargé du commerce extérieur et de l'attractivité qui se charge plus spécifiquement de cette dernière composante.

Au niveau central, l'animation de cette politique publique est confiée à la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), et plus spécifiquement à la direction de la diplomatie économique. La DGM anime le réseau des ambassades sur les sujets liés à l'export et exerce également la cotutelle de Business France aux côtés des ministères chargés de l'économie et de la cohésion des territoires.

Les ambassadeurs ont un rôle de coordination des différents acteurs publics français de l'export (services économiques, Business France, Atout France pour le volet touristique, Agence française de développement, etc.)

[70] Décret n° 2020-868 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

dans le pays où ils sont accrédités, et de développement d'une culture de la coopération entre ces interlocuteurs[71]. Ils traitent plus spécifiquement, par leurs conseils ou leurs interventions, certains dossiers revêtant un caractère stratégique, comme ceux des entreprises du secteur de la défense ou du nucléaire, ou de projets civils revêtant une envergure majeure à l'échelle du pays. En cas de difficultés rencontrées par les entreprises françaises, ils peuvent intervenir auprès des autorités locales.

Afin de mener à bien sa mission, le ministre chargé du commerce extérieur s'appuie également sur des services extérieurs au MEAE, à l'image de la direction générale du Trésor (DG Trésor). Il a autorité, conjointement avec le ministre chargé de l'économie, sur les services économiques à l'étranger rattachés à cette direction.

### *b) Au sein du ministère chargé de l'économie, plusieurs directions contribuent à la politique de soutien à l'export*

#### *La direction générale du Trésor et son réseau*

La DG Trésor exerce la cotutelle de Business France, pilote l'attribution des garanties publiques et certains dispositifs de soutien financier aux entreprises. Elle dispose d'un réseau à l'étranger, constitué des services économiques régionaux (SER), dont l'action en direction du commerce extérieur concerne plus spécifiquement les grands contrats.

Ce réseau, intégré au sein des ambassades, a connu de profondes évolutions. Il se compose actuellement de 31 services économiques à compétence régionale (SER), de 64 services économiques à compétence locale et de 25 postes de correspondants économiques, qui employaient 502 ETP[72] au 1er janvier 2021. Selon une convention tripartite conclue en février 2016 entre le MEAE, le ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR) et Business France, les services économiques ont vocation, en matière de commerce extérieur, à :

- accompagner certaines entreprises à l'export (grands contrats[73]), y compris en mobilisant les instruments financiers portés par la DG Trésor ainsi que Bpifrance ;

[71] Ministère des affaires étrangères, Journée entreprises le 9 avril 2013, séance de clôture par M. Laurent Fabius et M. Pierre Moscovici.
[72] Thierry Cozic, Frédérique Espagnac, *Rapport d'information sur le réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger*, commission des finances du Sénat, juin 2021.
[73] Le terme « grands contrats » est utilisé par la DG Trésor pour qualifier ceux dont la part française d'exportation dépasse 10 M€.

- apporter aux entreprises françaises de l'information générale sur le pays ;
- animer la communauté d'affaires française ;
- orienter les entreprises, en fonction des besoins exprimés, vers les décideurs publics locaux compétents[74].

Les organisations représentatives des entreprises rencontrées par la Cour ont par ailleurs fait état de leur rôle d'aide à la résolution des difficultés rencontrées par les entreprises françaises avec l'administration publique locale (contentieux douaniers, par exemple), grâce à leurs nombreux contacts.

*La direction générale des douanes et des droits indirects*

Au niveau territorial, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) accompagne les entreprises dans le cadre de leurs formalités douanières, notamment grâce aux cellules « conseil aux entreprises » situées dans 41 pôles d'action économique (PAE) sur tout le territoire métropolitain et ultramarin. Un peu moins de 2 000 entreprises bénéficient chaque année d'un tel accompagnement (1 700 en 2020), qui peut être effectué dans les locaux des sociétés, au sein des bureaux des directions régionales et, plus rarement, par téléphone. Au total, 54 conseillers douaniers travaillent au sein de ces cellules conseil. Les douanes participent, dans les régions, aux « matinales de l'export » organisées par la TFE, qui permettent de présenter aux entreprises intéressées l'ensemble de l'offre de soutien de la TFE et de ses partenaires.

Au niveau central, la DGDDI coordonne l'action des PAE, répond aux questions des entreprises concernant les renseignements contraignants sur l'origine (RCO), ainsi que les renseignements tarifaires contraignants, et opère un suivi spécifique sur certains grands comptes (74 grands comptes représentant près de 400 entités).

À l'étranger, 19 attachés douaniers sont affectés dans 15 ambassades ou consulats couvrant 82 pays. Ils ont notamment pour mission de résoudre des difficultés ponctuelles rencontrées par les entreprises, en contactant autant que de besoin leurs homologues dans la zone qu'ils couvrent et qui va au-delà du seul pays au sein duquel ils sont implantés[75]. Ils contribuent également à produire de la documentation sur les formalités nécessaires pour exporter.

[74] Article 3 de la convention tripartite.
[75] Ainsi, l'attaché douanier basé en Chine intervient sur les sujets liés à la Chine, à Hong-Kong, au Japon et à la Corée du Sud.

*Les autres administrations*

D'autres directions ministérielles contribuent à cette politique publique : la direction générale des entreprises, chargée de la tutelle de CCI France, et la direction générale des collectivités locales, qui assure la co-tutelle de Business France.

### 2 - Un ensemble d'opérateurs de l'État chargés de la mise en œuvre du soutien public à l'exportation

#### *a) Business France*

Créé au 1er janvier 2015, Business France est un établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous la triple tutelle des ministères chargés de l'économie, des affaires étrangères et des territoires. Il s'est vu confier quatre missions principales : le développement international des entreprises et de leurs exportations, s'agissant en particulier des PME et des ETI, la gestion, la promotion et le développement du volontariat international en entreprise (VIE), le développement des investissements étrangers en France ainsi que la promotion de l'image économique de la France à l'étranger. L'offre de Business France à destination des entreprises souhaitant développer leur activité à l'export comprend des prestations parfois gratuites mais principalement payantes, individuelles ou collectives, afin de les aider à formaliser leur projet à l'export et à se projeter sur les marchés extérieurs.

Pour mener sa mission, Business France bénéficie de subventions de l'État (92 M€ en 2021), qui représentent le quart de ses recettes annuelles, les trois quarts restants étant composés de recettes propres diverses, à la différence des agences homologues des principaux pays, qui sont subventionnées à 90 %. Ces recettes propres proviennent d'activités diverses, principalement la gestion des VIE, tarifées aux entreprises, qui est un monopole. Business France s'appuie sur une direction export, qui programme, coordonne et opère les opérations B2B, les pavillons France, l'information et le VIE (environ 210 salariés), une direction marketing (30 ETP).

Business France dispose d'implantations au niveau local en France, qui sont montées en puissance avec la mise en œuvre de la TFE à partir de 2018. Ainsi, dans les régions, une centaine de conseillers et chargés d'affaires internationaux vendent les prestations proposées par Business France et les autres acteurs publics de l'export. Au siège, les équipes mettent en œuvre une partie de l'offre d'accompagnement, portant sur la préparation à l'export (réalisation de diagnostics exports, d'analyses de

marché, etc.) et la projection à l'export (montage des pavillons sur salons, organisation d'opérations collectives, etc.). À l'étranger, 770 agents des 56 bureaux pays (couvrant en théorie 110 pays) gèrent les prestations de projection à l'international : mise en relation d'entreprises avec des acteurs locaux, accueil des entreprises au sein de Pavillons France positionnés sur des salons professionnels partout dans le monde.

### *b) Bpifrance*

Au 1er janvier 2017, l'État a transféré à Bpifrance Assurance Export, en remplacement de la Coface, la mission de gérer, en son nom et pour son compte, les différentes garanties qu'il accorde aux entreprises exportatrices et/ou aux organismes qui les financent contre certains risques susceptibles de se réaliser à différents stades de maturation des projets d'exportation.

Le choix d'adosser cette gestion à un groupe capable d'offrir pour son compte propre des solutions de financement à l'export, a répondu à l'objectif de simplifier le dispositif en présentant une gamme complète de produits aux exportateurs français. Bpifrance propose ainsi une offre de financement aux entreprises souhaitant exporter, avec du crédit-export, des prêts sans garantie à l'international et des garanties de projets internationaux.

Cette activité et la gestion des garanties publiques sont assurées par une unique direction dite « Direction de l'export », à cheval entre deux sociétés du groupe Bpifrance (Bpifrance Assurance Export et Bpifrance, anciennement Bpifrance Financement).

Au sein des directions régionales de Bpifrance, environ 80 personnes sont plus particulièrement spécialisées sur les questions internationales : les chargés d'affaires internationaux, qui commercialisent l'offre de financement export de Bpifrance, les chargés d'études, qui instruisent les demandes et les délégués internationaux, qui encadrent les équipes affectées aux questions internationales.

Le réseau de Bpifrance à l'étranger est organisé en huit zones, avec neuf implantations employant 17 collaborateurs hébergés par Business France dans le cadre du partenariat qui lie les deux organismes[76] depuis 2012. Deux nouvelles implantations en Afrique (au Sénégal et au Maroc) ont ouvert en 2021.

[76] À ce jour, seul le bureau de Singapour n'est pas hébergé par Business France, mais par la chambre de commerce française à Singapour (FCCS), à qui a été confié le pilotage de la Team France Export dans le cadre d'une concession de service public.

### *c) Les chambres de commerce et d'industrie*

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) forment un réseau de 125 établissements publics administratifs dirigés par environ 4 000 élus et employant un peu plus de 18 000 salariés.

Parmi les missions des CCI, figurent notamment l'appui et le conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production[77]. Cette mission consiste en la fourniture d'informations et de prestations de conseil, aujourd'hui effectuée dans le cadre de la Team France Export. Pour mener à bien cette mission, les CCI disposaient fin 2021, en région, de 139,3 équivalents temps plein de conseillers internationaux.

### *d) Les conseillers du commerce extérieur de la France*

Le réseau des conseillers du commerce extérieur de la France est étroitement lié aux acteurs publics du soutien à l'export. Ce réseau, unique au monde, est composé d'environ 4 000 cadres et chefs d'entreprise, dont 1 500 en France et 2 500 dans 140 pays. Ces conseillers bénévoles ont un rôle d'information et de conseil des pouvoirs publics. À l'étranger, ils contribuent à l'information et à la réflexion de l'ambassade, participent à l'animation des communautés d'affaires, peuvent rencontrer des candidats à l'exportation ou à l'investissement pour les conseiller bénévolement ou encore organiser différents événements (colloques, séminaires et symposiums régionaux), souvent en partenariat avec les acteurs publics.

## 3 - Au-delà du périmètre de l'État, des acteurs publics locaux et des entités privées

### *a) Les régions, seules collectivités territoriales à disposer d'une compétence en matière de soutien à l'export*

La loi NOTRé du 7 août 2015 a conféré aux régions la responsabilité de la définition des orientations en matière de développement économique dans les territoires. Les régions ont en particulier la responsabilité d'adopter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SSRDEII) qui définit *« les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à*

[77] Article L.170-1 du code de commerce.

*l'internationalisation* ». Ce schéma doit normalement être décliné par la signature de conventions État-Région-Business France-CCI régionale et Bpifrance, afin de recenser les priorités stratégiques (géographiques et/ou sectorielles) assignées par chaque région en matière d'internationalisation des entreprises et de voir comment la TFE peut y répondre.

En outre, par l'intermédiaire de leurs agences régionales de développement, les régions peuvent apporter des soutiens complémentaires aux entreprises, qui consistent souvent à prendre en charge une partie des coûts liés aux prestations achetées par les entreprises auprès d'un acteur public à l'export.

Les régions ont été étroitement associées à la Team France Export à compter de 2018. Le ministre des affaires étrangères a notamment invité tous les présidents de région à participer, le 12 décembre 2019, à une réunion du Conseil stratégique de l'export[78] sur la mise en œuvre de la réforme du commerce extérieur, en particulier la mise en place de la TFE dans les régions.

### *b) Des acteurs privés agissant parfois pour le compte de l'État*

Les chambres de commerce françaises à l'international (CCIFI) sont des organismes privés de droit local, qui regroupent des entreprises françaises et étrangères. Elles visent à faciliter les relations et les contacts d'affaires dans 96 pays[79] grâce à un réseau de 126 chambres, 850 collaborateurs et 33 000 entreprises adhérentes. Bien qu'autofinancées et autonomes, elles ont fait le choix de se fédérer au sein d'un réseau, animé par CCI France International, association loi de 1901. Le chiffre d'affaires de l'ensemble de ces chambres est estimé à 51 M€ en 2020, en baisse du fait de la crise sanitaire (71 M€ en 2019).

Dans plusieurs pays, les relations avec les bureaux de Business France ont pu être difficiles, car les CCIFI pouvaient proposer des prestations d'accompagnement aux entreprises exportatrices concurrentes de celles offertes par Business France.

[78] Organe interministériel de concertation mis en place en 2014.
[79] Les CCIFI sont implantées dans 34 pays d'Europe, 13 pays d'Afrique, neuf pays du Moyen-Orient, 19 pays d'Amérique du Nord, Centrale et du Sud, 21 pays en Asie-Occitanie.

La réforme de 2018 a changé cette perspective en faisant des CCIFI l'interlocuteur de la TFE dans certains pays où Business France n'était pas ou plus présent. Outre leur mission d'accompagnement général des entreprises françaises souhaitant s'implanter dans un pays, six chambres de commerce françaises à l'international ont été retenues dans le cadre d'appels d'offres[80] visant à désigner un concessionnaire de service public dans certains pays où Business France n'était pas implanté. Les chambres du Maroc, de Singapour, de Belgique, des Philippines, de Hongrie et de Norvège sont ainsi devenues, depuis le 1er janvier 2019, les correspondants uniques de la TFE sur une zone géographique précise. Elles y exercent la même activité que Business France, notamment la réalisation de prestations individuelles de projection à l'international d'entreprises françaises désireuses de se développer dans les pays en question[81]. Le contrat de concession, d'une durée de trois ans, fixe des objectifs annuels quantitatifs (nombre d'accompagnements) et qualitatifs (satisfaction des entreprises) qui font l'objet d'un suivi.

Les CCIFI du Japon, de Hong Kong et de Russie ont remporté des marchés de prestations de services passés par Business France et mettent en œuvre certaines actions d'accompagnement pour le compte de l'opérateur.

Enfin, depuis 2018, une campagne de référencement est menée par les équipes de Business France à l'étranger pour identifier des prestataires susceptibles de compléter efficacement l'offre de la Team France Export. Au terme d'une consultation locale, généralement effectuée avec le concours de l'ambassade, des prestataires sont identifiés par Business France pour fournir des services divers, de droit et de fiscalité, de gestion des filiales, de représentation commerciale ou encore d'hébergement. Début 2021, environ une centaine de pays étaient concernés par cette procédure de référencement des partenaires de la TFE.

[80] Les CCIFI étaient pratiquement les seuls acteurs économiques à avoir participé aux appels d'offre initiés par Business France.

[81] Seules les prestations individuelles d'accompagnement à l'export sont concédées. Les actions collectives relatives aux salons continuent de relever de la responsabilité de Business France.

## B - Une simplification inachevée

### 1 - La création de la Team France Export en 2018

#### *a) Un guichet unique appelé de leurs vœux par les entreprises*

En 2013, déjà, le rapport Bentéjac-Desponts relevait que *« la mise en place d'un 'guichet unique' représente […] la principale attente des entreprises interrogées »*. Le rapport, commentant certaines initiatives régionales de coordination entre les chambres de commerce et les agences régionales de développement, estimait également que *« cette nouvelle dynamique, si elle est mise à profit pour mobiliser, organiser et simplifier le dispositif dans une logique de guichet unique souhaité par les entreprises, peut représenter une véritable opportunité »*[82].

Conformément à la proposition faite par M. Christophe Lecourtier, dans son rapport remis en novembre 2017, de créer un réseau de coordination des différents acteurs de l'accompagnement à l'export, le Gouvernement a décidé en 2018 la création de la Team France Export (TFE) regroupant :

- les acteurs publics nationaux : Business France et le réseau des chambres de commerce et d'industrie ;
- les acteurs régionaux : les régions et les agences régionales de développement ;
- les opérateurs du financement export (Bpifrance).

**Team Sweden : un réseau national et un guichet unique local**

En 2015, faisant le constat d'un nombre très important d'acteurs publics agissant dans le domaine du soutien à l'export, la Suède a créé un réseau national de coordination, appelé Team Sweden. Ce réseau regroupe Business Sweden, l'homologue de Business France, mais également différents acteurs financiers publics (agence de crédit export, banque publique) ainsi que d'autres structures directement intéressées par les questions liées à l'export (agence gouvernementale pour l'innovation, agence de l'énergie).

[82] Alain Bentejac, Jacques Desponts, *Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française*, juin 2013.

Team Sweden a été adossé à des centres régionaux d'export, également mis en place en 2015 dans chaque région afin d'offrir, en particulier aux PME, un interlocuteur et un guichet uniques. Cette modalité a également été retenue, pour les mêmes raisons, en Finlande notamment[83].

Un deuxième cercle de partenaires figure également au sein de la Team France Export :

- les acteurs publics pouvant répondre à certains besoins des entreprises exportatrices, à l'image des ambassades et de leurs services économiques régionaux (SER), des douanes ou des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) ;
- les chambres de commerce françaises à l'international (CCIFI) ;
- les conseillers du commerce extérieur de la France ;
- certaines sociétés d'accompagnement proposant des prestations non couvertes par l'offre proposée par les opérateurs publics.

### *b) Un choix de procéder à compétences et organisation constantes*

À défaut d'une nouvelle réforme institutionnelle par rapprochement organique des acteurs, le guichet unique de la TFE a privilégié la coopération entre les acteurs nationaux et locaux, à compétences et à organisation constantes, avec la mise en place d'un interlocuteur unique pour les entreprises :

- pour les TPE, les PME et les ETI : un conseiller international (CI) positionné au sein d'une CCI régionale (et qui peut être un collaborateur d'une CCI ou de Business France) ;
- pour les PME et ETI de croissance[84] : un chargé d'affaires international (CAI) relevant de Business France et positionné au sein de Bpifrance.

Cet interlocuteur est le point d'entrée des entreprises dans le réseau des acteurs publics de l'export. Ses missions consistent à :

- enrichir le portefeuille d'entreprises connues du réseau de la TFE en contactant de nouveaux prospects chaque année et en qualifiant leurs besoins ;

[83] Agence suédoise pour la croissance économique et régionale (Tillväxtverket), *Swedish public export promotion in comparison to other countries in Europe*, janvier 2020.
[84] Il s'agit des PME et des ETI identifiées comme ayant un fort potentiel de croissance et d'internationalisation.

- orienter les entreprises de leur portefeuille vers certaines offres gratuites en fonction de leurs besoins ;
- orienter les entreprises vers des soutiens financiers si tel est leur besoin : dans ce cas, le conseiller transmet les informations sur l'entreprise et son besoin au bureau territorial compétent de Bpifrance, qui prend le relais et contacte l'entreprise ;
- mais surtout, vendre des prestations de préparation et de projection à l'international, qui peuvent être mises en œuvre par Business France, par les CCI ou bien par d'autres acteurs (CCIFI).

Outre les conseillers internationaux et chargés d'affaires internationaux, qui sont chargés de la relation quotidienne et du suivi des entreprises accompagnées, un catalogue numérique permet d'agréger l'ensemble de l'offre publique à l'export proposée par la TFE et ses partenaires. Ce catalogue, qui se trouve sur le site teamfrance-export.fr, classe l'offre de soutien public par type d'intervention (préparation à l'international, projection, soutien financier, etc.).

Interrogés par la Cour, les acteurs de la TFE, au niveau régional, national et à l'étranger, font unanimement état d'une amélioration de la coordination et d'une mise en cohérence des offres même si tous soulignent que des améliorations sont encore nécessaires.

Les atouts liés à la mise en place d'un continuum d'accompagnement France-étranger multi-acteurs ont également été soulignés par de nombreux interlocuteurs. Auparavant, chaque acteur en France disposait de ses propres relais à l'étranger. Les CCI de France faisaient appel aux CCI françaises à l'international, Business France faisait appel à ses propres bureaux à l'étranger, les régions passaient alternativement par l'un ou l'autre des acteurs du soutien à l'export et les opérateurs privés faisaient généralement appel à eux-mêmes ou à d'autres opérateurs privés. La TFE a apporté davantage de simplicité et de lisibilité.

## 2 - Des acteurs publics encore trop souvent en concurrence et diversement impliqués dans la TFE

### *a) Au niveau national, un portage politique non exempt de tensions*

La cotutelle de Business France peut être source de difficultés entre les ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie du fait de désaccords sur les priorités de l'établissement et sur sa stratégie.

La complexité de ce portage politique est accrue par le fait que les autres acteurs du soutien à l'export relèvent très majoritairement du périmètre du ministère de l'économie. Ainsi, les CCI sont placées sous la tutelle de la DGE[85] et Bpifrance interagit quasi exclusivement avec les services du ministère de l'économie, et en particulier la DG Trésor. Les autres acteurs publics nationaux sont également des directions de ce même ministère : DGDDI (Douanes) et direction du budget notamment.

Enfin, c'est essentiellement le ministère de l'économie qui pilote les politiques pour renforcer la compétitivité, tant en ce qui concerne la compétitivité coût que pour l'appui à l'innovation et à certains secteurs clés de l'industrie et des services.

**Un conseil stratégique de l'export à la valeur ajoutée faible**

Le conseil stratégique de l'export[86] regroupe l'ensemble des acteurs publics de l'export ainsi que des acteurs privés (CNCCEF, CCIFI, organisations représentatives des entreprises, opérateurs privés de soutien à l'export). Son ambition initiale en 2014 était de *« formuler des recommandations au directeur général et au conseil d'administration de Business France »* et de *« formuler des recommandations afin de renforcer la coordination des acteurs français de l'export, au niveau national et régional »*.

En dépit de son appellation ambitieuse, cette instance semble, depuis quelques années, être devenue un lieu essentiellement symbolique, sans réelle valeur ajoutée et largement en deçà des objectifs qui avaient pu lui être assignés, ainsi que l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la Cour. Ce conseil suit de manière formelle et très ponctuelle la mise en œuvre des actions assignées à la TFE ou aux différents acteurs publics de soutien à l'export, sans formuler de réelles recommandations.

### *b) Bpifrance : un acteur peu présent au sein de la TFE*

La participation de Bpifrance à la TFE a permis de consolider l'offre de produits et de services aux entreprises en leur offrant la possibilité d'aborder toutes les dimensions de leur projet export (financement, garanties, accompagnement). Elle a aussi apporté un savoir-faire exigeant, propre à l'activité de financement, dont les chargés d'affaires internationaux de Business France, hébergés par Bpifrance, ont incontestablement su tirer des enseignements.

[85] Décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale des entreprises.
[86] Cette instance est prévue par l'article 6 du décret du 22 décembre 2014 relatif à Business France.

Néanmoins, Bpifrance demeure un acteur peu présent au sein de la TFE. Les événements organisés par Bpifrance, y compris lorsqu'ils concernent l'export, font encore trop peu de place aux autres parties prenantes de la TFE. Les équipes de Bpifrance, à l'occasion de leurs échanges avec les entreprises, n'évoquent pas nécessairement l'offre d'accompagnement pouvant être mobilisée par l'entreprise, en complément des instruments financiers. En outre, si l'outil commun de gestion de la relation client One Team permet à Business France et aux CCI d'adresser des informations client (fiche contact) à Bpifrance, la réciproque ne se vérifie pas toujours dans les faits. Bpifrance déclare y travailler mais souligne qu'un certain nombre d'informations relèvent du secret bancaire et n'ont pas vocation à être partagées, ce qui justifierait l'absence d'interconnexion entre le système d'information One Team et le SI de gestion de la relation client de Bpifrance. Celle-ci alimente la plateforme commune avec les demandes d'assurance-prospection.

### *c) Dans les territoires, des doublons et une concurrence entre acteurs publics*

#### *Un réseau des conseillers internationaux sous double pilotage Business France et CCI*

Qu'ils relèvent du réseau de Business France ou de celui des CCI, les conseillers internationaux font rigoureusement le même métier, celui de promouvoir et de vendre l'offre de soutien public à l'export auprès des entreprises d'un territoire. Cette similitude les a amenés à se répartir le portefeuille d'entreprises déjà suivies et d'entreprises à contacter, afin d'éviter un double suivi.

Si les CI de Business France sont placés physiquement au sein des bureaux des CCI, leurs supérieurs hiérarchiques et leurs modalités de rémunération diffèrent. Les responsables des conseillers internationaux au sein des CCI sont les chefs de service « international » ou les directeurs « international » des CCI, alors que les encadrants des conseillers de Business France sont des coordonnateurs de Business France.

De fortes disparités de rémunération peuvent créer des difficultés. Les CI Business France disposent d'une part variable importante, ce qui n'est pas le cas des CI des CCI, qui, eux, bénéficient d'un 13ème mois non corrélé à l'atteinte de leurs objectifs. Il est cependant à noter que les CCI ont, depuis mi-2020, la possibilité de recruter des conseillers internationaux sous des contrats de droit privé assortis d'une prime de résultat. Pour ces métiers commerciaux, le régime de primes à la performance constitue en effet un levier pertinent d'incitation.

Enfin, les conseillers internationaux de Business France, pour beaucoup issus du réseau de l'opérateur, ont déjà l'expérience du réseau de Business France à l'étranger, ce qui n'est pas le cas des conseillers internationaux des CCI, davantage habitués à travailler avec les CCIFI. Cette différence de culture d'entreprise peut aussi être source de tensions, comme l'a constaté la Cour lors de visites de terrain.

Une telle difficulté n'existe pas au sein du réseau de Bpifrance, où les chargés d'affaires internationaux (CAI) de Business France, présents dans les antennes locales de cet organisme, sont seuls compétents pour faire connaître et promouvoir l'offre d'accompagnement de la TFE, tandis que les conseillers de Bpifrance ont exclusivement pour mission de vendre l'offre de soutiens financiers de Bpifrance, dont ils dépendent.

*Un pilotage régional insuffisant*

La Cour relève le rôle formel des instances de pilotage régional de la TFE, ainsi que la complexité ayant résulté de cette nouvelle gouvernance au sein d'un paysage déjà fragmenté.

Les parties prenantes ne se réunissent quasiment jamais, l'essentiel des relations s'opérant sous forme bilatérale. Ceci entraîne à la fois des asymétries d'information entre les acteurs et des actions redondantes, voire concurrentes. L'adoption d'un plan de relance export au niveau national (voir *infra*) et le maintien d'aides régionales aux entreprises exportatrices ont par exemple donné lieu à des phénomènes de superposition.

Ainsi, la région Normandie propose, parmi les dispositifs de son plan Impulsion Export, une aide permettant de financer une partie des dépenses engagées par les entreprises à l'export, à l'image de leur participation à des salons ou de leur recours à des prestations d'étude ou de conseil. Ces aides représentent de 50 % à 80 % du total des dépenses engagées, dans la limite de 75 000 € sur deux ans. Or, le chèque relance export créé dans le cadre du plan de relance export national permet de prendre en charge le même type de prestations, dans la limite de 50 % des dépenses éligibles. Le cumul des aides pouvait dépasser 100 %, ce qui a rendu nécessaire une coordination *a posteriori*. Business France a défini, avec chaque conseil régional, des principes d'articulation des aides régionales avec le chèque relance export pour éviter à l'avenir de telles redondances.

Les relations entre les régions et le reste de la TFE sont globalement bonnes, même si elles demeurent très diverses d'un territoire à l'autre. Certaines régions ont choisi de conserver une ARD très active, dont les actions recouvrent largement celles de la TFE. Ainsi, l'offre d'Ad'Occ, l'ARD de la région Occitanie, présente de fortes adhérences avec une partie

du catalogue de prestations de la TFE. La région Bretagne a également fait le choix d'une structure forte, Bretagne Commerce International, dont le conseil de surveillance est présidé par le Président du Conseil régional, à l'action largement concurrente de celle de la TFE (accompagnement collectif, organisation de participation à des salons, etc.).

À l'inverse, d'autres régions se sont bien intégrées à la TFE et considèrent Business France, Bpifrance et les CCI comme des opérateurs à même de contribuer à l'atteinte de leurs propres objectifs. Ainsi, la région Auvergne-Rhône-Alpes s'est coordonnée avec Business France pour proposer un chèque relance export régional complémentaire du chèque proposé par le plan de relance national.

*Des adhérences entre l'action des CCI et celle des douanes*

Les douanes proposent aux entreprises un accompagnement gratuit à l'export, qui consiste en un appui dans l'accomplissement des principales formalités douanières et réglementaires, prestation également proposée par les CCI mais sous un format payant. Les douanes s'efforcent désormais de ne plus intervenir directement dans ce cadre, mais peuvent, à côté de ces événements, disposer gratuitement de locaux des chambres consulaires afin de proposer leur offre aux entreprises.

Il arrive que les CCI préfèrent faire appel, pour réaliser cette partie de leurs formations, à des experts privés. Il serait souhaitable que les CCI ne recourent à l'expertise privée qu'en l'absence de disponibilité d'un conseiller douanier.

### *d) À l'étranger, une coordination perfectible*

Une très large majorité des interlocuteurs rencontrés a salué la montée en puissance des enjeux de diplomatie économique au sein des plans d'action des ambassadeurs et une prise de conscience du caractère crucial de ces enjeux par les postes diplomatiques. Certains échanges, notamment avec les entreprises, font cependant ressortir que cette nouvelle mission n'a pas été pleinement prise en charge partout et que le degré d'investissement des ambassades en matière d'appui à l'internationalisation des entreprises dépend étroitement de la qualité des équipes, de la taille des postes et des priorités spécifiques de chaque pays. En outre, l'échange d'information et la collaboration entre les différents acteurs publics de l'export à l'étranger, qui incombe à l'ambassadeur et au SER, ne semblent pas toujours optimaux et reposent largement sur la qualité des relations interpersonnelles.

Le guichet unique mis en place en France n'a pas connu une montée en puissance équivalente dans tous les pays où coexistent des bureaux de Business France et une ou plusieurs CCIFI. L'action de Business France et

celle des CCI françaises à l'international se superposent encore souvent, en dépit des efforts fournis pour créer davantage de complémentarité. À l'exception des neuf pays où les CCIFI exercent tout ou partie des missions de la TFE, partout ailleurs, la complémentarité d'action des CCIFI et de Business France est moins garantie. Par exemple, il est fréquent que les CCIFI proposent des prestations de mise en relation des entreprises françaises avec des clients et fournisseurs potentiels, prestations également proposées par les bureaux à l'étranger de Business France.

Le rôle des bureaux de Bpifrance à l'étranger suscite également des interrogations. Les effectifs de ces structures sont très réduits au regard des zones géographiques qu'elles sont supposées couvrir[87] et les profils variables en termes d'expérience. Le rapatriement de ces effectifs à Paris, avec des déplacements en cas de besoin, pourrait être étudié.

### 3 - Des acteurs toujours mal identifiés

Malgré les efforts faits en ce sens, l'offre d'accompagnement de la TFE reste mal connue. Plusieurs entreprises interrogées par la Cour ont ainsi appelé de leurs vœux la création d'un guichet unique à l'export, ignorant qu'il existait déjà avec la TFE. Une entreprise a également formulé le souhait que l'ensemble de l'offre publique de soutien à l'export soit accessible par le biais d'une plateforme numérique unique, alors que cette plateforme existe avec le site teamfrance-export.fr décliné par région.

Une fois informées de l'existence de la TFE, les entreprises sollicitées par la Cour ont été plusieurs à exprimer spontanément le besoin que cette dernière communique davantage auprès de leurs organisations professionnelles afin de faire connaître l'offre publique de soutien à l'export. Cette modalité est régulièrement utilisée par la DGDDI, qui transmet de l'information en utilisant ces canaux et les mobilise pour bénéficier de remontées de terrain sur la qualité des services qu'elle propose localement.

D'autres initiatives, développées par Business France en partenariat avec certaines fédérations professionnelles, gagneraient également à être développées, à l'image du club des exportateurs agroalimentaires coanimé par Business France, la Coopération agricole et l'association nationale des industries alimentaires (ANIA).

Business France ne bénéficie toujours pas du même niveau de notoriété qu'Ubifrance en son temps. Seule Bpifrance, principalement du fait de la nature financière de son intervention, est clairement identifiée,

[87] Le bureau Bpifrance chargé de couvrir toute l'Europe, la Russie ainsi que les pays du Caucase, soit 45 pays, qui est plus particulièrement actif dans une dizaine d'entre eux, compte deux ETP, dont un volontaire international en administration (VIA).

même si certaines entreprises interrogées associent encore les garanties publiques pour le commerce extérieur à la Coface, alors que ces activités sont opérées par Bpifrance depuis cinq ans.

Le réseau, ancien, des chambres de commerce a, sans surprise, une notoriété plus importante auprès des entreprises sondées. Cependant une majorité d'entre elles ne l'associe pas à l'appui à l'export, sauf à avoir déjà mobilisé leurs services, principalement pour disposer d'informations sur leurs pays cibles à l'export. Les douanes sont également très bien identifiées par les entreprises du panel : celles qui sont déjà parvenues à exporter ont soit consulté leur site internet pour y trouver de l'information, soit eu recours aux services d'un conseiller dans l'accomplissement de leurs formalités réglementaires.

L'offre de la TFE pourrait utilement être exposée à l'occasion d'événements, territoriaux et nationaux, d'ampleur. Ainsi, chaque été, Bpifrance organise une tournée, appelée Big Tour, afin de présenter son offre de soutien aux entreprises et, plus largement, tout l'écosystème de soutien à l'entrepreneuriat. À l'été 2021, le Big (Bpi Inno Generation) Tour a fait 24 étapes en France. Dans le prolongement de cette tournée, s'est tenu le 7 octobre 2021 le rassemblement annuel national Big également organisé par Bpifrance, qui a réuni 62 000 inscrits à l'Accor Arena ainsi que de nombreux internautes. Une telle audience justifierait de prévoir une intervention des membres de la TFE et une présentation de la gamme complète de son offre aux entreprises.

# III - Aller au bout de la logique du guichet unique

Si la stratégie de Roubaix a sans conteste constitué un progrès dans la politique de soutien à l'exportation, force est de constater qu'elle n'a pas permis d'assurer une coordination et une complémentarité suffisante des acteurs en France (A) comme à l'étranger (B).

## A - En France, des acteurs à mieux coordonner

Les actions mises en œuvre au cours des dernières années ont permis de renforcer la coordination des acteurs. Des progrès restent à faire pour assurer une cohérence des politiques publiques, achever la mise en place de la TFE et mettre en place un point de contact unique.

### 1 - Donner un rôle plus actif au conseil stratégique de l'export

En dépit de son appellation ambitieuse, le conseil stratégique de l'export est largement en deçà des objectifs assignés et ne suit que de manière formelle et très ponctuelle la mise en œuvre des actions de la TFE et des différents acteurs publics de soutien à l'export, sans formuler de réelles recommandations.

Pourtant, la recherche d'une coordination et d'une articulation entre trois composantes - les mesures de soutien à la compétitivité de l'économie française, les orientations de la politique industrielle nationale et les évolutions internationales affectant les conditions d'exportation – est essentielle à l'amélioration durable de la performance du commerce extérieur français.

À cette fin, le rôle du Conseil stratégique de l'export devrait être rénové afin d'intégrer pleinement cette dimension et veiller à la bonne articulation de l'offre de soutien à l'export avec les mesures de soutien à la compétitivité, la politique industrielle et l'évolution des conditions d'exportation.

### 2 - Achever la mise en place de la Team France Export

Plusieurs mesures doivent également être mises en œuvre pour achever le déploiement de la TFE.

La situation des conseillers internationaux (CI) de la Team France Export n'est pas satisfaisante, compte tenu de la divergence des statuts des chaînes hiérarchiques entre les agents de Business France et ceux des CCI. Un transfert des conseiller internationaux relevant des CCI à Business France devrait permettre de créer une réelle unicité du réseau territorial.

Le partage d'information entre acteurs de la TFE revêt une importance particulière pour permettre un suivi fin des entreprises accompagnées et il pourrait être optimisé. Bpifrance, qui reçoit des informations des CI et des chargés d'affaires internationaux (CAI) sur les entreprises intéressées par une offre financière, devrait leur transmettre en retour des informations sur les entreprises rencontrées et pouvant être intéressées par un accompagnement. Même si le secret bancaire doit être préservé, des solutions devraient désormais être trouvées pour que les informations minimales relatives à ses clients soient transmises par Bpifrance à ses partenaires de la Team France Export *via* la plateforme numérique commune One Team.

Afin d'adapter au mieux l'offre d'accompagnement aux besoins exprimés par les régions, il serait souhaitable que Business France poursuive la démarche engagée pour coordonner les prestations de la TFE avec les schémas de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) établis par les régions.

Enfin, afin de s'assurer de la pleine complémentarité des actions menées par les régions et le reste des acteurs de la TFE, certains interlocuteurs ont appelé de leurs vœux la création d'une instance de pilotage stratégique régionale. Cette instance de gouvernance permettrait à la fois de mutualiser l'information entre les différents acteurs locaux de la TFE tout en s'assurant de l'adaptation des prestations proposées aux priorités stratégiques régionales. Elle contribuerait à limiter les phénomènes de concurrence ou de superposition de prestations.

### 3 - Mettre en place un point de contact unique

Au-delà de ces ajustements à mettre en œuvre pour assurer une meilleure coordination des acteurs en France, il est nécessaire d'aller au bout de l'ambition du guichet unique à l'export en mettant en place un formulaire et un numéro uniques, sur le modèle de ceux lancés récemment au Royaume-Uni. Cette modalité permettrait de traiter ce qui semble aujourd'hui échapper au guichet unique tel qu'il est mis en œuvre, à savoir les demandes « remontantes » des entreprises, quel que soit l'objet de la demande.

**Au Royaume-Uni : un formulaire en ligne et un numéro unique**

Le Royaume-Uni a adopté en novembre 2021 une nouvelle stratégie de soutien à l'export. Appelée *Made in the UK, Sold to the World*, elle consiste en un plan en douze points pour encourager les entreprises déjà exportatrices et faire émerger de nouveaux exportateurs nationaux. Cette stratégie ambitionne d'atteindre, d'ici 2025, un montant de biens et services exportés d'un trillion de livres sterling par an. Pour ce faire, quatre chantiers sont lancés. Le premier vise à mieux soutenir les entreprises en adaptant l'offre de services à l'export, en la digitalisant davantage et en la faisant mieux connaître, en particulier des PME. Le deuxième doit permettre aux entreprises exportatrices de disposer d'un meilleur accès aux financements à l'export. Le troisième est davantage macroéconomique et ambitionne de renforcer la compétitivité des entreprises britanniques et d'améliorer les relations commerciales avec les pays partenaires du Royaume-Uni. Le quatrième doit permettre, par un meilleur usage des données disponibles, de mieux identifier les opportunités à l'export.

Le premier chantier, qui porte spécifiquement sur l'offre de soutien à l'export, repose notamment sur une meilleure information des entreprises. Pour ce faire, un nouvel outil numérique commence à être déployé. Il s'agit d'un service d'aide en ligne dénommé *Export Support Service* qui permet aux entreprises de poser leurs questions pratiques en matière d'export, *via* un formulaire unique ou par téléphone. D'abord centré sur les exportations vers l'Union européenne, qui constitue le premier débouché des entreprises britanniques, ce service a vocation à s'élargir graduellement aux demandes portant sur toutes les zones géographiques. Il ambitionne de traiter toute demande et de couvrir aussi bien des questions portant sur les soutiens financiers, que les questions réglementaires ou les aspects logistiques[88].

## B - À l'étranger, des complémentarités à renforcer

Dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens 2018-2022 conclu avec l'État, Business France a lancé un programme de fermeture de bureaux à l'étranger justifié par deux objectifs : la mise en place d'un réseau territorial en France, l'exécution de la trajectoire prévue de réduction d'emplois et de baisse de la masse salariale. Ce redimensionnement permet, dans les pays concernés, de clarifier les rôles respectifs de Business France, des CCIFI et des autres acteurs privés et de se rapprocher d'une logique de guichet unique à l'étranger.

Depuis 2018, quinze implantations de Business France à l'étranger ont fermé et 51 postes de personnels détachés ont été supprimés. Il conviendrait de poursuivre la rationalisation du réseau international de Business France et de privilégier le recours à des acteurs privés dans les zones où l'activité ne nécessite pas de présence spécifique ou qui ne constituent pas des relais de croissance. Afin de déterminer la modalité pertinente de contractualisation (concessions de service public, marchés de service ou simple référencement de prestataires privés), un bilan des activités concédées devra être réalisé, afin de voir si le volume et la qualité de service se sont bien maintenus.

Au vu des informations disponibles, il apparaît qu'après une première année où aucune CSP n'a atteint les objectifs fixés en termes de nombre d'entreprises accompagnées, la moitié des CSP dépassent les objectifs fixés et deux autres sont quasiment en passe de les atteindre, nonobstant le fait que ces objectifs se situent en deçà des résultats

[88] Department of International Trade, UK, *Made in the UK, sold to the World*, novembre 2021.

qu'obtenait auparavant Business France. À l'occasion de ce bilan, certaines questions mériteraient d'être examinées spécifiquement :

- la tarification des prestations et le niveau de marge, afin de disposer d'informations précises sur le bénéfice qui peut être retiré de cette activité par les concessionnaires, en tenant compte des spécificités et des modalités de fonctionnement propres à chaque CCIFI ;
- la qualité de service délivré ;
- la part des entreprises accompagnées apportées au concessionnaire par un conseiller TFE et la part des entreprises que le concessionnaire a démarchée lui-même. Il semble en effet que certaines concessions reposent largement sur des prestations « vendues » par la TFE et transmises pour réalisation au concessionnaire là où, sur d'autres, elles ont reçu peu de contacts et ont dû effectuer des opérations de prospection pour trouver des clients. Ces différences ayant un impact sur le modèle économique de la concession, elles doivent être mieux prises en compte.

À l'occasion de son rapport sur la gestion de Business France pour les exercices 2015 à 2019[89], la Cour avait déjà formulé une recommandation invitant à réaliser un bilan complet des CSP avant le lancement d'éventuels nouveaux appels d'offres. Elle suggère ici d'adjoindre à ce bilan les marchés de prestation de services, afin de disposer d'une vision complète et consolidée.

[89] Cour des comptes, *Business France, exercices 2015-2019,* 7 octobre 2021.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*En complément des politiques macroéconomiques visant à agir sur les déterminants de la compétitivité, la France dispose d'une politique de soutien à l'export, pilotée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères depuis 2014. Elle est mise en œuvre par de nombreux acteurs publics et privés, en France comme à l'étranger.*

*La dernière stratégie en date de soutien au commerce extérieur, adoptée en 2018 et dite « stratégie de Roubaix », s'appuie sur des mesures générales d'ordre macro-économique pour renforcer la compétitivité. Elle vise à rassembler et mieux coordonner la multitude d'acteurs, publics et privés, compétents par la mise en place d'un guichet unique pour les entreprises, appelé « Team France Export » (TFE).*

*Plus de quatre ans après, la gouvernance de ces dispositifs reste difficile et ne permet ni d'éviter la concurrence entre acteurs ni de garantir leur pleine implication. Les priorités fixées peinent également à faire consensus et ont été diversement mises en œuvre.*

*En dépit de certains progrès réalisés, la rénovation profonde de la gouvernance qu'aurait dû permettre la mise en place de la TFE s'est arrêtée au milieu du gué et la logique de guichet unique n'a pas été mise en œuvre jusqu'au bout.*

*La Cour formule donc les recommandations suivantes :*

1. *charger le Conseil stratégique de l'export de veiller à l'articulation de l'offre de soutien à l'export avec les mesures de soutien à la compétitivité, la politique industrielle et l'évolution des conditions d'exportation (ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
2. *transférer les conseillers internationaux gérés par les CCI au sein des effectifs de Business France (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France) ;*
3. *définir d'ici fin 2023 les informations relatives aux clients de Bpifrance pouvant, dans le respect de la réglementation applicable, être transmises aux partenaires de la Team France Export* via *la plateforme numérique commune One Team (Bpifrance, Business France) ;*
4. *réaliser un bilan complet des concessions de service public et des marchés de prestation de services avant de procéder, le cas échéant, à de nouveaux appels d'offres (Business France,* ministère de *l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères).*

# Chapitre III

# Des dispositifs publics aux effets modestes, un modèle économique à rénover

S'appuyant sur des acteurs nombreux et encore insuffisamment coordonnés, la politique de soutien à l'exportation mobilise des dispositifs diversifiés de financement, de garantie et d'accompagnement que l'on retrouve dans la plupart des pays européens. Ils représentent un effort budgétaire limité de la part de l'État (I).

Leur rôle est de faciliter le parcours à l'export des entreprises, et notamment des PME primo-exportatrices, en les aidant à se financer (II) et en les accompagnant à chaque étape de leur projet, selon des modalités et un modèle économique qui n'apparaissent pas satisfaisants (III).

## I - Des dispositifs de soutien budgétaire limités, mais des engagements significatifs

La place modeste qu'occupe l'offre publique de soutien à l'export dans la stratégie de l'État se reflète dans le niveau des moyens budgétaires qu'il y consacre.

## A - Les dépenses du budget général de l'État

Pour soutenir le développement international des entreprises françaises, l'État met en œuvre une politique publique qui, sur le plan budgétaire, repose sur dix programmes[90] du budget général sous la responsabilité de quatre ministères, notamment ceux chargés de l'économie et des affaires étrangères[91]. Depuis fin 2017, un document dit « de politique transversale » (DPT)[92] est joint au projet de loi de finances et rend compte de cet effort financier.

**Tableau n° 1 : dépenses de l'État au titre de la politique de soutien au commerce extérieur**

| *Crédits de paiements consommés (en M€)* | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Prêts directs et concessionnels du Trésor à des États étrangers (1)** | | **268** | **208** | **187** | **252** | **205** |
| Rémunération des agents de l'État (a) | Activités de dédouanement | 207 | 209 | 218 | 222 | 221 |
| | Traitement administratif des visas | 54 | 54 | 58 | 57 | 56 |
| | Réseau international de la DG Trésor | 72 | 68 | 65 | 62 | 58 |
| Financement des opérateurs de la TFE (b) | Subvention Business France | 98 | 99 | 98 | 94 | 92 |
| | Subvention Bpifrance | 46 | 45 | 46 | 46 | 46 |
| Aide au développement (c) | Subventions du FASEP | 12 | 13 | 19 | 17 | 22 |
| | Subventions au FEXTE et au PRCC | 3 | 3 | 7 | 9 | 11 |
| Autres dépenses (d) | Subvention annuelle à Atout France | 36 | 32 | 32 | 34 | 27 |
| | Plan de relance | - | - | - | - | 0 |
| | Diverses dépenses individuellement inférieures à 5 M€ | 68 | 67 | 74 | 78 | 60 |
| **Dépenses de fonctionnement et d'intervention (2) = (a)+(b)+(c)+(d)** | | **596** | **591** | **616** | **620** | **592** |
| **Total des dépenses du budget général (1+2)** | | **864** | **799** | **803** | **873** | **797** |

*Source : documents de politique transversale joints aux PLF 2017 à 2022*

[90] Programmes 110 *Aide économique et financière au développement*, 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 134 *Développement des entreprises et régulations*, 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, 219 *Sport*, 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, 305 *Stratégies économiques*, 363 *Compétitivité* et 851 *Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et services concourant au développement du commerce extérieur de la France*.

[91] Ainsi que ceux chargés de la cohésion des territoires et de la jeunesse et des sports.

[92] Article 128 modifié de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005. À l'occasion du PLF 2022, dix-neuf politiques publiques interministérielles ont ainsi donné lieu à la présentation d'un DPT.

Entre 2017 et 2021 :

- le volume des prêts accordés, qui ont vocation à être remboursés, est stable ; il s'est établi à 225 M€ chaque année en moyenne ;
- hors prêts, le niveau des dépenses est également resté stable, aussi bien globalement que dans le détail ; pour la moitié environ, il s'agit de dépenses de personnel de l'administration qui ne participent que de manière très indirecte au soutien à l'export.

S'agissant plus particulièrement du financement des opérateurs de la TFE[93], les dépenses supportées par le budget de l'État reste à un niveau modeste au total et recouvrent des situations différentes :

- la subvention versée à Business France est en baisse constante depuis 2017 (- 6 %) et se situe à un niveau nettement inférieur à celui observé en moyenne chez ses principaux homologues étrangers (environ 200 M€ par an) dont les modèles économiques sont différents ;
- la subvention versée à Bpifrance Assurance Export pour accorder pour le compte de l'État des garanties aux exportateurs est moitié moins importante que celle perçue par son homologue britannique, par exemple ; le ratio entre ses coûts de gestion et le montant des primes acquises (de l'ordre de 9 % en 2019) est significativement inférieur à celui de ses homologues étrangers (ratios compris entre 10 % et 20 %) et de la Coface lorsqu'elle assurait la même mission pour le compte de l'État.

Au total, sur cinq ans, les dépenses de l'État s'établissent en moyenne à 0,8 Md€, ce qui reste limité à l'échelle du budget général. Le PLF 2022 affiche l'objectif de dépasser 0,9 Md€, en raison d'une progression attendue du montant total des prêts du Trésor, les autres composantes de la dépense restant stables.

## B - Les garanties de l'État pour le commerce extérieur

Les flux de trésorerie liés aux garanties publiques sont suivis dans un compte de commerce du budget de l'État intitulé *Soutien financier au commerce extérieur*. Créé par la loi de finances pour 2017[94], ce compte spécial a vocation à retracer les recettes et les dépenses auxquelles donne lieu la gestion des garanties et comporte sept sections, dont six se rapportent aux mécanismes de garanties correspondants.

[93] Les chambres de commerce et d'industrie ne sont pas subventionnées par l'État, mais elles bénéficient d'une taxe affectée. Son montant s'est élevé à 675 M€ en 2020, dont 46,5 M€ consacrés aux activités de soutien à l'export.
[94] Article 47 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 pour 2017.

L'équilibre du compte est sa situation normale[95], puisque les excédents de l'activité sont prévus en loi de finances et reversés au budget général sous forme de recettes non fiscales, et les procédures déficitaires sont abondées par une dotation budgétaire, en provenance du programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

Une fois neutralisés ces reversements internes au budget de l'État, les dépenses et recettes liées à la mise en œuvre effective des garanties publiques sont les suivantes :

**Tableau n° 2 : recettes et dépenses du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* avant versements croisés avec le budget général**

| *En M€* | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| *Recettes* | 656 | 775 | 1 069 | 590 | 756 |
| *Dépenses* | 522 | 372 | 434 | 352 | 511 |
| ***Solde*** | **134** | **402** | **635** | **238** | **245** |

*Source : documents annexés aux PLR 2016 à 2020 et au PLF 2022, Chorus*

La traduction dans les comptes de l'État des engagements pris pour soutenir le commerce extérieur, qu'il s'agisse de polices de garantie jugées saines ou à risque, ou bien encore simplement de promesses de garanties, est la suivante :

**Tableau n° 3 : engagements pris par l'État au titre des garanties publiques pour le commerce extérieur**

| *En M€* | 31/12/2017 | 31/12/2018 | 31/12/2019 | 31/12/2020 | 31/12/2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| *Provisions pour risques* | 3 045 | 3 373 | 3 000 | 3 713 | 3 906 |
| *Dont assurance-crédit* | *2 609* | *2 955* | *2 513* | *3 115* | *3 238* |
| *Engagements contractuels* | 63 178 | 62 202 | 55 590 | 53 100 | 57 268 |
| *Dont assurance-crédit* | 60 902 | 60 328 | 54 139 | 51 239 | 54 685 |
| *Autres engagements* | 5 168 | 7 184 | 7 772 | 10 794 | 9 234 |
| *Dont assurance-crédit* | 4 486 | 6 238 | 7 022 | 9 696 | 7 709 |

*Source : compte général de l'État, données 2021 publiées, données 2017 à 2020 retraitées des changements de méthodes et corrections d'erreurs intervenus en N+1*

[95] Il peut cependant subsister des écarts dans la mesure où les versements au budget sont effectués sur les sections excédentaires en décembre de l'année N, alors que les versements du budget sur les sections déficitaires sont réalisés en N+1.

Entre fin 2010 et fin 2015, les engagements pris par l'État ont connu une forte progression, passant de 59 Md€ à 75 Md€. Cette situation a conduit le législateur à prévoir que le montant des nouveaux risques couverts à partir du 1er janvier 2016, diminué du montant des engagements éteints, ne peut excéder 35 Md€[96].

Cette autorisation n'a pas été nécessaire, car la limite de 35 Md€ n'a pas été dépassée, compte tenu de la diminution régulière des engagements à compter de 2017. Celle-ci s'explique par le recul du niveau d'activité de l'assurance-crédit, après une année 2017 marquée par une forte croissance et la conclusion d'un contrat militaire d'un montant exceptionnel.

Fin 2021, les engagements pris par l'État présentent les caractéristiques suivantes :

- l'assurance-crédit, cœur de métier de Bpifrance Assurance Export et produit mobilisé dans les opérations aux plus forts enjeux, représente 95 % du montant total des engagements ;
- les encours appartenant aux catégories de prime les moins risquées représentent 68 % du montant total des encours ;
- trois secteurs d'activité représentent plus des trois quarts des encours : le secteur militaire, la construction aéronautique et la construction navale.

Dans le contexte de la crise sanitaire, la concentration des risques sur ces trois secteurs – dont deux principalement ou entièrement composés d'entreprises du secteur privé et qui ont connu récemment d'importantes difficultés –appelle une vigilance particulière.

# II - Des soutiens financiers diversifiés, encore mal connus et à simplifier

Comme dans d'autres pays, le modèle français de soutien au commerce extérieur distingue nettement depuis 1946 le soutien sous la forme de crédit-export au sens propre (prêts accordés aux exportateurs français ou aux importateurs étrangers) des garanties adossées à ces solutions de financement.

[96] Article 104 de la LFR pour 2015.

Le crédit-export en subsidiarité du marché est aujourd'hui assuré directement par l'État et par Bpifrance, qui gère par ailleurs depuis 2017, en remplacement de la Coface, les garanties publiques pour le commerce extérieur.

Si ces soutiens financiers sont bienvenus et constituent même, dans le cas des garanties publiques, une condition *sine qua non* pour réussir à conclure des contrats d'exportation, ils n'en sont pas le principal déterminant, puisque tous les pays en proposent à leurs entreprises exportatrices. Leur notoriété reste faible et l'accès des entreprises gagnerait à être simplifié.

## A - Des soutiens diversifiés

### 1 - Les financements directs de l'État

La direction générale du Trésor conçoit et met en œuvre des outils de financement qui visent à assurer la promotion des exportations françaises, semblables à ceux mis en place dans les principaux pays exportateurs.

#### *a) Les prêts du Trésor*

Les prêts dits « du Trésor » sont des prêts qu'accorde la France à un État étranger dans le cadre d'un accord intergouvernemental pour financer un projet d'infrastructure ou de service.

Ils sont de deux types : des prêts concessionnels, accordés dans le cadre de la politique publique française d'aide au développement, et des prêts « directs », dans une logique de soutien à l'export.

Contrairement aux prêts concessionnels, qui financent des projets à des conditions très favorables, les prêts directs sont accordés à des conditions proches de celles du marché, pour une durée moyenne de dix ans, afin de financer des projets à l'export d'un montant supérieur ou égal à 10 M€ et à hauteur de 85 % au plus de ce dernier. La « part française »[97] doit être au moins égale à 50 % (contre au moins 70 % pour les projets financés par les prêts concessionnels).

[97] La part française correspond aux prestations et fournitures produites en France ou par des acteurs français dans l'ensemble du projet.

Les prêts directs permettent l'attribution et la réalisation de projets dans le cadre d'échanges de gouvernement à gouvernement. Nets de frais et marges bancaires, ils réduisent également le coût global du crédit pour l'emprunteur. Ils sont normalement accordés en subsidiarité du marché bancaire privé, mais ils peuvent être mobilisés seuls, en dépit de l'existence d'une offre bancaire adaptée.

Fin 2021, le solde brut de l'encours des prêts directs s'élevait à 3,6 Md€, montant relativement stable depuis plusieurs exercices.

#### *b) Le fonds d'études et d'aide au secteur privé*

Le fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) est destiné à financer des projets menés par les entreprises françaises au bénéfice d'autorités publiques étrangères dans les pays en développement. Il répond à un double objectif : aider les entreprises à exporter, contribuer au développement des pays concernés.

Ce financement prend la forme d'une subvention ou d'une avance remboursable d'un montant maximal de 800 000 €, qui peut couvrir tout ou partie du projet, sous réserve que celui-ci comporte une part française supérieure ou égale à 85 %.

Le nombre d'opérations financées (une trentaine par an environ depuis 2017) et le montant de l'effort budgétaire correspondant pour l'État (17 M€ de crédits de paiements consommés en 2020) font que la portée du FASEP, en tant qu'outil du soutien à l'export, reste limitée.

### 2 - Les crédits à l'exportation

Le métier du crédit-export a été lancé en 2015 par le groupe Bpifrance pour son compte propre, sur demande expresse de l'État[98]. Ce mandat faisait suite au constat d'un accompagnement très insuffisant du secteur bancaire pour les contrats inférieurs à 30 M€, notamment à destination des PME/ETI ou des filiales de grands groupes ne bénéficiant pas des mêmes conditions d'accès au financement que leur maison mère. L'objectif était donc de faire intervenir un acteur public en subsidiarité du marché.

[98] Lettre du 18 novembre 2014 du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique au directeur général de Bpifrance.

L'offre de Bpifrance en matière de crédit direct comprend deux gammes de produits distinctes : le crédit-export et les prêts croissance internationale. S'y ajoute un dispositif géré par SFIL, destiné au rachat et au refinancement des grands contrats de crédit export octroyés par les banques commerciales.

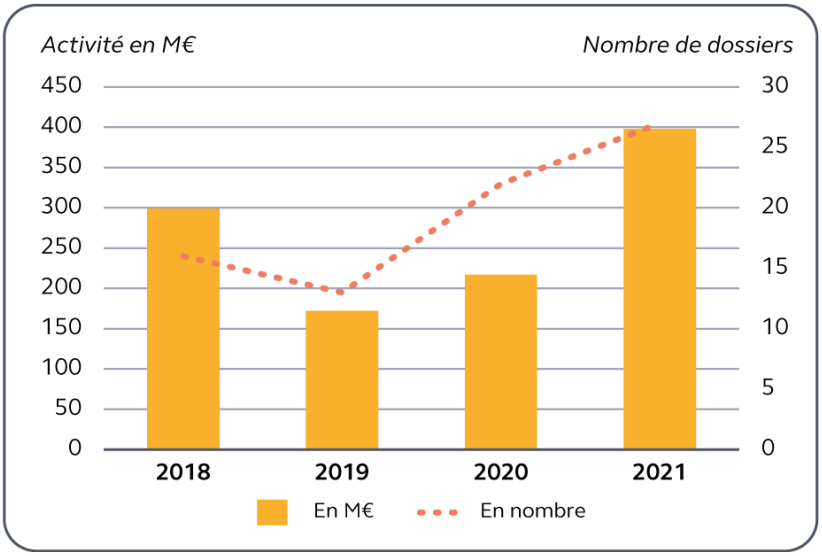
### *a) Le crédit export*

Le crédit export *stricto sensu* est composé des deux produits suivants :

- le crédit acheteur est directement octroyé par Bpifrance au client étranger d'une entreprise française exportatrice. Le montant accordé peut aller de 5 M€ à 25 M€ si Bpifrance agit en prêteur seul et jusqu'à 75 M€ si Bpifrance agit en cofinancement avec d'autres financeurs ;
- le rachat de crédit fournisseur est initialement octroyé par l'exportateur à son client, puis racheté par Bpifrance à l'entreprise exportatrice. Le montant concerné peut aller de 1 M€ à 25 M€.

Dans les deux cas, le crédit accordé ne peut dépasser 85 % de la part « exportée » du contrat commercial. Ces financements s'effectuent en euros uniquement et sur une durée allant généralement de trois à dix ans (moyen et long terme), parfois plus.

**Graphique n° 9 : activité de crédit export de Bpifrance (en M€ et nombre de dossiers)**




*Source : Cour des comptes, à partir des données de Bpifrance*

Après des débuts prometteurs, l'activité de crédit export a marqué le pas en 2019 en raison du report de plusieurs contrats significatifs. En 2020 et 2021, la crise sanitaire n'a eu que des effets limités en raison du temps long de structuration des opérations et le niveau d'engagement s'est finalement avéré nettement supérieur à celui de 2018.

Fin 2021, l'activité se répartissait pour un tiers en crédits acheteurs en syndication, un tiers en bilatéral et un tiers en rachat de crédit fournisseur. À la même date, plus des deux tiers des volumes de crédit portaient sur des dossiers inférieurs à 10 M€ et l'encours total s'établissait à un niveau encore modeste (1,2 Md€).

**Le dispositif de soutien des « grands contrats »**

Créé en 2013 dans le cadre du plan de résolution ordonnée du groupe Dexia, SFIL (ex-société de financement local) est un établissement de crédit détenu à 99,99 % depuis 2020 par le groupe Caisse des dépôts. Grâce aux ressources empruntées sur les marchés par sa filiale, la Caisse française de financement local (CAFFIL), la SFIL octroie des prêts aux collectivités locales, aux hôpitaux français et aux acheteurs d'exportations françaises.

La mise en place de ce dispositif répondait à une demande pressante des entreprises engagées dans des projets de grands contrats, qui faisaient face à la concurrence d'entreprises bénéficiant d'un soutien public direct, aux États-Unis, au Japon et en Chine notamment.

Depuis 2015, la SFIL est chargée par l'État de participer au financement des grands contrats à l'export, c'est-à-dire ceux dont le montant est supérieur à 70 M€ et qui sont garantis par l'État. Son intervention consiste à racheter une partie des crédits-acheteurs octroyés par les banques.

La SFIL devient ainsi co-prêteur aux côtés d'une banque ou d'un pool de banques, sa contrepartie étant l'acheteur final des biens exportés (ou une société interposée). Le prêt octroyé par la SFIL est refinancé par un prêt que CAFFIL octroie à sa maison-mère, grâce aux financements levés sur le marché des obligations foncières. Ce prêt de refinancement bénéficie aussi de la garantie « rehaussée » de l'État.

Ce mécanisme doit permettre d'améliorer la compétitivité des exportateurs français en abaissant le coût de financement offert aux acheteurs, grâce à l'accès à faible coût à la liquidité dont bénéficie le groupe SFIL. Ce dispositif permet un meilleur alignement avec les autres pays de l'OCDE qui disposaient déjà, pour nombre d'entre eux, de tels outils.

Le dispositif a connu une baisse des volumes en 2019 (1 Md€) et surtout 2020 (0,2 Md€), année de crise sanitaire, puis une nette reprise en 2021 (2,2 Md€). Au total, le montant total de crédits consentis depuis 2015 s'établissait fin 2021 à 10,4 Md€, dont 5 Md€ portés au bilan, le solde restant à tirer en fonction de l'avancement des contrats export ainsi financés.

### *b) Les prêts sans garantie à l'international*

Également appelés « prêts contexte internationalisation », ces produits financent à moyen terme les besoins à caractère immatériels liés à une stratégie d'internationalisation (création d'une filiale à l'étranger, accroissement du besoin en fonds de roulement export). Ces besoins sont par nature difficiles à financer, car il n'est pas possible de recueillir de sûretés sur ces actifs.

Les prêts sans garantie à l'international font partie de la gamme plus générale des prêts sans garantie que Bpifrance commercialise par ailleurs. Ils s'adressent aux PME et ETI, pour des montants allant de 30 000 € à 5 M€ sur sept ans et remboursables à partir de la troisième année. Au-delà de 150 000 €, le prêt doit systématiquement être associé à des financements extérieurs (prêts bancaires, apport en capital des actionnaires ou de sociétés de capital-développement).

Le plan stratégique 2018-2023 publié par le groupe Bpifrance prévoit de faire *« des financements export l'un des moteurs de la croissance de l'activité de prêts »*. L'objectif pour 2023 de nouveaux prêts à contracter annuellement est de 500 M€ pour le crédit-export et 750 M€ de prêts sans garantie à l'international.

## 3 - Les garanties publiques pour le commerce extérieur

### *a) Une origine ancienne*

Les garanties publiques représentent l'un des outils historiques de soutien financier public à l'export, aux côtés des prêts ou fonds accordés directement aux entreprises par le secteur privé (prêts bancaires) ou public (prêts du Trésor). La plupart des pays développés ou en voie de développement ont, de longue date, mis en place des agences et des dispositifs similaires.

Historiquement, la France a fait le choix de confier, contre rémunération, la gestion des garanties publiques de soutien à l'export à un organisme spécialisé (Coface en 1946 puis Bpifrance depuis 2017) dans les métiers de l'assurance-crédit tout en exerçant un contrôle étroit sur ses activités. Celles-ci s'inscrivent dans un cadre précis qui délimite la politique de soutien : la tarification et les critères d'éligibilité des projets et le degré d'autonomie dans la prise de décision sont encadrés.

Les projets doivent notamment comprendre une proportion significative de marchandises ou de prestations de services produites en France, dans le but de soutenir indirectement l'activité économique du pays. La défaillance du marché doit être avérée afin de ne pas substituer l'action publique au marché privé. Les conditions d'octroi doivent dépendre également du risque pays, qui fait l'objet d'une évaluation révisée chaque année dans le cadre de la « politique de financement export » élaborée de manière interministérielle.

Dans ce cadre, les garanties publiques pour le commerce extérieur restent des outils censés permettre la réalisation d'opérations viables, mais qui, sans l'intervention de l'État, ne parviendraient pas à se concrétiser.

### *b) Une gamme de produits semblable à celles qui existent à l'étranger*

Par rapport à ses principaux homologues étrangers, Bpifrance gère et propose au nom et pour le compte de l'État une gamme aussi étendue de garanties. Elles se regroupent en cinq grandes catégories, susceptibles d'intervenir à divers stades de la réalisation d'un projet d'exportation. Si l'assurance-crédit représente près de 95 % de l'encours et des montants de garanties acceptés dans l'année, l'assurance prospection devance largement toutes les autres catégories en termes de nombre de demandes acceptées dans l'année (plus de 60 %).

**Tableau n° 4 : évolution depuis 2017 de l'encours des garanties acceptées par Bpifrance**

| En M€ | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Assurance-crédit | 69 155 | 65 078 | 59 174 | 59 635 | 60 413 |
| Assurance prospection | 1 907 | 1 797 | 1 838 | 1 870 | 1 849 |
| Assurance des cautions et préfinancements | 1 622 | 1 457 | 1 422 | 1 656 | 2 227 |
| Assurance change | 456 | 465 | 335 | 417 | 403 |
| Assurance investissement | 259 | 188 | 172 | 156 | 157 |
| Réassurance court-terme (CAP Francexport, CAP Francexport+) | s.o. | s.o. | s.o. | 305 | 1 303 |

*Source : Bpifrance*

Chaque catégorie de garantie comprend différents produits, qui répondent à différents types de risques et évoluent en fonction des besoins des entreprises que le marché assurantiel n'est pas en mesure de satisfaire. Comme dans la plupart des pays comparables, l'accent a été mis ces dernières années sur le renforcement de l'attention portée aux PME et ETI, dont le potentiel d'exportation est jugé plus important que pour les grandes entreprises, déjà utilisatrices de ces dispositifs.

Deux catégories méritent en particulier d'être examinées : l'assurance-crédit et l'assurance prospection.

*L'assurance-crédit à l'exportation*

L'assurance-crédit vise à couvrir, à moyen ou long terme (plus de deux ans), deux types de risques : d'une part, celui subi par l'exportateur en cas d'interruption de l'exécution de leurs contrats et, d'autre part, celui subi par le financeur en cas de non-remboursement du crédit octroyé à l'acheteur étranger (crédit acheteur accordé par une banque ou crédit fournisseur accordé par l'exportateur lui-même).

Les engagements internationaux (notamment communautaires) de la France imposent à l'État de ne garantir que les risques non assurables par le marché, soit les plus volatils ou les plus incertains.

L'assurance-crédit recouvre de nombreux produits, en fonction des risques couverts : garantie des contrats commerciaux, des crédits fournisseurs, des prestations de service et des biens immatériels, des escomptes et des cessions bancaires de crédits fournisseurs (lorsque l'exportateur a cédé le crédit qu'il a octroyé à son client étranger pour se financer), des crédits acheteurs, etc.

Activité historique et présente dans l'offre de toutes les agences nationales de crédit-export étrangères, l'assurance-crédit est le produit phare des garanties publiques de soutien au commerce extérieur. Elle représente 95 % du total des encours, tous types de garantes confondus. L'assurance-crédit de moyen et long terme concerne en effet principalement de grands contrats de biens d'équipement qui impliquent de lourds et complexes montages financiers.

Compte tenu des montants en jeu et de l'ampleur des opérations concernées, ce type de garantie s'adresse à un nombre réduit d'entreprises (moins de 500 dans le portefeuille actuel d'assurance-crédit de Bpifrance). Fin 2020, trois quarts des encours se concentraient sur trois secteurs : la défense (27 %), la construction de bateaux de croisière (26 %) et la construction aéronautique (23 %). Le portefeuille se caractérise par la présence de gros contrats susceptibles de faire varier sensiblement l'activité et l'encours d'une année sur l'autre.

La stratégie de diffusion de ces produits, notamment auprès des PME et ETI, passe par des actions commerciales et de valorisation des transactions garanties (publications externes) et la multiplication de rencontres avec des exportateurs (rencontres sectorielles pour présenter les garanties par exemple). La dématérialisation de l'offre est également indispensable pour améliorer sa visibilité.

*L'assurance prospection*

L'assurance prospection permet de couvrir les entreprises contre le risque d'échec des activités de prospection de marchés à l'étranger et de leur offrir un relais de trésorerie. De création antérieure (1950) à l'entrée en vigueur du traité de Rome, elle n'entre pas dans le champ des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur. Parmi les agences nationales de crédit-export dans le monde, seule Bpifrance distribue ce type de garantie sous cette forme[99].

Cette procédure s'adresse exclusivement aux entreprises de tous secteurs d'activité (sauf négoce international) dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 500 M€.

Considérée comme indispensable pour inciter les TPE, PME et ETI à se tourner vers des marchés étrangers, cette famille de garantie fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'État, qui cherche régulièrement à en améliorer le fonctionnement et l'efficacité :

- en 2012, une « assurance prospection premiers pas » (A3P), destinée aux entreprises primo exportatrices, avait été créé par la Coface pour répondre à leurs besoins de simplification et d'accompagnement dans leurs démarches de prospection ; ce produit s'est cependant révélé peu efficace, avec un fort taux d'échec, voire de fraude ;
- en 2018, les modalités du dispositif ont été révisées pour en faire un produit d'avance en trésorerie, dénommé AP208, et non plus seulement de remboursement *a posteriori* sur présentation de factures.

Fin 2020, l'AP208 enregistrait des résultats satisfaisants en termes de distribution (100 % des affaires nouvelles prises en garantie), même si elle n'avait pas encore permis de stopper la baisse régulière de la demande d'assurance prospection (1 200 affaires nouvelles prises en garanties en 2020, contre 1 500 en 2018-2019 et près de 3 000 en 2014).

[99] D'autres ECA (Canada, USA, par exemple) peuvent proposer des produits visant à préfinancer la prospection, mais davantage sous la forme d'assurance-crédit court terme.

Au sein de la gamme des garanties publiques pour le commerce extérieur, l'assurance prospection est celle qui touche le plus d'entreprises, pour l'essentiel des PME (86 %) et des ETI (7 %). Pour autant, de l'avis de certaines entreprises, l'effet de levier sur le développement de leurs activités reste limité. Ce dernier, qui mesure le montant d'exportations qu'un euro d'assurance prospection dépensé permet de générer, s'établit à 9 euros en moyenne sur la période 2016 à 2020.

Le lancement en 2021 de l'assurance prospection-accompagnement (APA) dans le cadre du plan de relance montre que l'État a choisi de maintenir le dispositif en misant sur le soutien de la TFE pour en renforcer l'efficacité. L'octroi de la garantie est en effet conditionné à une prestation d'accompagnement obligatoire pour les TPE et les primo-arrivants sur les activités d'export, condition qui semble avoir été prévue autant pour maximiser leurs chances de succès que pour assurer une activité en retour à la TFE.

Dès lors, il conviendrait de prévoir son évaluation d'ici deux à trois ans. En cas de conclusion positive, il s'agira d'étudier la possibilité de relever le plafond en deçà duquel le volet accompagnement pourrait devenir obligatoire pour obtenir la garantie demandée, de manière à augmenter les chances de conquérir de nouveaux marchés à l'export.

## B - Une notoriété faible et des effets modestes

### 1 - Des instruments financiers mobilisés de manière très variable

L'assurance-crédit est le produit financier le plus couramment utilisé par les entreprises du panel. Ces dernières n'ont, pour la plupart, pas contracté avec Bpifrance mais avec des banques ou des compagnies d'assurance classiques. L'utilité de ce type de produits est confirmée par les entreprises interrogées, certaines indiquant même que cette modalité est indispensable à la conclusion des commandes. L'assurance-crédit est par ailleurs le deuxième produit le plus apprécié de la gamme de Bpifrance Assurance Export[100].

L'assurance prospection est un outil jugé globalement intéressant par les entreprises interrogées par la Cour, qui ont cependant des difficultés à comprendre son mode de fonctionnement. Aucune entreprise du panel n'a utilisé ce dispositif, à l'exception d'une entreprise y ayant eu recours

[100] Bpifrance, *Étude OpinionWay « Satisfaction Tracker 2021 – Entreprises Assurance Export »*, décembre 2021.

en 2008, lorsqu'il était encore géré par la Coface et non par Bpifrance. Cette entreprise a considéré cet instrument aisé à mobiliser et bien construit, car il offre un traitement différencié des situations, selon le succès ou l'échec de la prospection. Les bénéficiaires récents de ce dispositif se montrent toutefois plus critiques. Moins des deux tiers des clients sondés estiment que le dispositif leur a permis de découvrir de nouveaux clients et de conquérir de nouveaux marchés. Ce constat doit cependant être nuancé, car près des trois quarts des entreprises clientes estiment néanmoins que le soutien en trésorerie a facilité leurs efforts de développement à l'international.

L'assurance change est jugée moins utile par les entreprises interrogées, soit parce que l'essentiel de leurs exportations concerne des pays de la zone euro, soit parce que le volume des transactions ne justifie pas le recours à ce dispositif. Les entreprises interrogées ont notamment indiqué se couvrir elles-mêmes contre le risque de change. Cependant, les entreprises clientes se montrent satisfaites de cet instrument.

En revanche, les garanties de cautions et de préfinancements sont très peu connues par les entreprises interrogées, qui n'ont par ailleurs fait état, pour les plus grandes d'entre elles, que d'un besoin marginal.

Enfin, l'assurance investissement est un produit qui a intéressé les entreprises du panel, en particulier celles commerçant dans des zones présentant un risque particulier.

Il ressort que ces offres, portées par Bpifrance, demeurent faiblement mobilisées par les entreprises. Entre 2017 et 2019, avant même la crise sanitaire, les volumes financiers accordés à ces quatre dispositifs avaient même diminué de 23 %[101].

Le prêt sans garantie à l'international, porté par Bpifrance, a bénéficié à une entreprise du panel interrogé par la Cour, qui indique avoir apprécié de disposer d'un fonds de roulement assorti de frais modiques et à un taux plus attractif que celui proposé par des institutions bancaires classiques.

Le FASEP ainsi que les prêts du Trésor n'étaient quant à eux pas connus des entreprises interrogées, ce qui n'apparaît pas surprenant compte tenu de leur positionnement très spécifique.

[101] Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), *Faciliter l'accès des entreprises aux financements export*, janvier 2020.

De même, les soutiens financiers apportés par les régions et leurs agences de développement (ARD), et en particulier le financement d'une partie des coûts liés à la mobilisation d'une offre d'accompagnement à l'export (participation à un salon, à un déplacement collectif à l'étranger dans un pays cible, etc.) n'étaient pas connus des entreprises interrogées, mais ces dernières ont fait part de leur intérêt pour ces aides.

**Des attentes non satisfaites**

Les entreprises du panel constitué par la Cour ont souligné l'utilité qu'elles trouveraient à pouvoir disposer d'un produit nouveau : une assurance couvrant les imprévus logistiques, en particulier les retards de livraison qui constituent une préoccupation croissante dans le contexte économique actuel.

De même, certaines entreprises et organisations représentatives des entreprises interrogées ont estimé que l'assurance prospection accompagnement (APA) ne répondait pas réellement aux besoins des TPE et nécessiterait d'être repensée. Il a également été signalé que l'assurance change proposée par Bpifrance ne couvrait pas un panel suffisamment large de devises.

Plusieurs entreprises ont aussi indiqué qu'un audit de leur maturité à l'export serait bienvenu pour les aider à progresser dans ce domaine. Cette offre des cabinets de conseil privés n'a, en effet, pas de réel équivalent dans le secteur public.

Il a été relevé par Bpifrance que le contexte actuel amène les entreprises à solliciter la création d'un outil de couverture des révisions de prix liées au risque inflationniste.

Les représentants des entreprises ont également mentionné la nécessité de mieux les accompagner lors de leurs négociations contractuelles avec leurs clients et distributeurs étrangers, notamment dans la rédaction des clauses attributives de compétence[102]. Le coût conséquent de ces prestations, proposées par des prestataires privés spécialisés, rendrait nécessaire, selon eux, l'apport d'un financement public permettant de couvrir, pour certaines entreprises (PME notamment) une partie de cette dépense.

Enfin, si Business France proposait aux entreprises un outil d'identification des appels d'offres internationaux appelé Proao, l'accompagnement offert aux entreprises pour les aider à constituer leurs dossiers de candidature gagnerait à être enrichi et renforcé notamment pour les pays aux procédures particulièrement complexes, à l'image de l'Italie.

[102] Ces clauses permettent d'identifier la juridiction compétente en cas de litige.

### 2 - Une complexité administrative qui demeure

Selon une étude conduite par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), rendue publique début 2020, certaines entreprises renoncent à mobiliser des financements export, en raison notamment du manque de visibilité des dispositifs et de la lourdeur des démarches administratives et des processus d'instruction[103].

Sur ce dernier point, l'étude fait apparaître :

- *« Des circuits de traitement généralement spécifiques à chacun des produits et centralisés, facteur a priori d'effets de goulot […] Pour certains produits, une instruction peut être effectuée par Bpifrance puis par la DG Trésor »* ;
- *« Une faible différenciation, pour chaque produit, des processus d'instruction et de validation en fonction des spécificités de chaque dossier »* ;
- *« Un suivi de l'état d'avancement de l'instruction jugé peu transparent par les entreprises interrogées. À l'exception de l'assurance-prospection, l'instruction est exclusivement réalisée en centrale, par conséquent les conseillers locaux de la TFE ont peu ou pas de visibilité sur l'avancement et ne sont pas en capacité de répondre aux entreprises »* ;
- *« Des délais de traitement des dossiers et d'octroi des produits qui constituent une préoccupation majeure pour les entreprises et peuvent expliquer une part importante du non-recours »*.

Ces constats ont conduit la DITP à proposer un plan d'action détaillé, dont la mise en œuvre en 2020 et 2021 mobilise une vingtaine d'ETP au sein de Bpifrance.

### 3 - Un effet modeste sur la performance à l'export

Depuis 2017, l'efficacité des dispositifs publics de soutien aux exportations et le degré de satisfaction des entreprises bénéficiaires ont été mesurés à l'occasion de différentes enquêtes et sondages. En particulier, il ressort de l'étude précitée de la DITP sur les quatre principales garanties commercialisées par Bpifrance Assurance Export au cours de la période 2017 à 2019 que *« la nature des produits étatiques proposés est jugée*

[103] Qui s'appuie notamment sur un sondage réalisé par BVA auprès d'un échantillon de 137 entreprises, cf. Direction interministérielle de la transformation publique, *Faciliter l'accès des entreprises aux financements export*, janvier 2020.

*pertinente et complète d'après les tiers rencontrés (TFE, banques privées, compagnies d'assurance-crédit privées, corps intermédiaires) et permet un montage financier incitant à la réalisation des projets d'export ».*

Dans le cadre de cette étude, 73 % des entreprises interrogées s'estimaient satisfaites et 91 % d'entre elles avaient indiqué qu'elles recommanderaient à leurs pairs de recourir aux dispositifs publics de soutien aux exportations. Trois quarts d'entre elles jugeaient les tarifs proposés comme attractifs.

Ces résultats sont confirmés par les enquêtes annuelles de satisfaction[104] réalisées par Bpifrance :

- alors que la satisfaction globale des entreprises clientes sondées en avril 2017 était évaluée à 7,1 sur 10, elle s'établissait à 6,6 fin 2019 mais 7,8 fin 2021 ;
- de même, la valeur de l'indicateur synthétique[105] qui mesure la propension des clients à recommander les produits commercialisés par Bpifrance est passée de 20 points mi-2017 à 5 points fin 2019, mais 43 points fin 2021.

De manière concordante avec l'étude de la DITP, ces enquêtes annuelles de satisfaction font apparaître que la gestion de la relation avec le client est jugée satisfaisante par les entreprises concernées, qui relèvent le professionnalisme et la technicité élevés des équipes de Bpifrance.

En revanche, les effets de ces outils sur la performance à l'export des entreprises bénéficiaires semblent modestes. Ainsi, l'Observatoire de l'innovation relevait[106] que seuls 27 % des entreprises interrogées *« estiment avoir constaté une facilitation dans leur développement à l'international »* du fait de la mobilisation d'un financement public à l'export.

Les soutiens financiers publics, s'ils sont jugés globalement satisfaisants par les entreprises bénéficiaires, demeurent encore trop méconnus. Comparables à ceux développés par la plupart de nos concurrents européens, ils ont, de plus, un effet limité sur la performance française à l'export. Un constat assez similaire peut être dressé sur les dispositifs d'accompagnement (non financiers) des entreprises, posant plus largement la question du modèle économique retenu par Business France et du ciblage des entreprises accompagnées.

---

[104] Cf., par exemple, Bpifrance, *Étude OpinionWay « Satisfaction Tracker 2021 – Entreprises Assurance Export »*, décembre 2021.

[105] Dont la valeur est comprise dans une fourchette entre -100 points et + 100 points, un score positif signifiant que, dans l'ensemble, les clients de Bpifrance recommandent ses services.

[106] Comité Richelieu, Observatoire de l'innovation 2020, décembre 2020.

# III - Une offre d'accompagnement à adapter, un modèle économique à faire évoluer

L'offre publique de soutien aux PME et ETI comporte une gamme complète de produits de conseil et d'accompagnement à toutes les étapes de réalisation d'un projet d'exportation. Cette offre demeure encore trop méconnue et ses effets en termes de courants d'affaires générés trop faibles.

Il convient donc de la recentrer sur les entreprises au plus fort potentiel d'internationalisation et de passer à un accompagnement totalement gratuit ou à moindre coût afin de limiter les effets d'éviction et de permettre à Business France, qui met en œuvre l'essentiel de cette offre, de se concentrer sur sa mission d'accompagnement des entreprises et non sur la vente de prestations.

## A - Une large gamme de prestations couvrant de nombreux besoins

### 1 - La préparation à l'international

Fin 2021, 3 893 entreprises avaient bénéficié d'une prestation de préparation à l'international proposée par la TFE. Sur cet ensemble de prestations vendues, 2 515 l'ont été par les conseillers internationaux des CCI, 478 par ceux de Business France et 950 par les chargés d'affaire internationaux (CAI) de Business France exerçant au sein de Bpifrance.

#### *a) Des prestations liées à la définition du projet export*

*Un appui à l'identification du potentiel à l'export*

Cet appui prend la forme d'entretiens individuels réalisés par les conseillers internationaux, qui permettent à une entreprise d'obtenir des premières informations sur un marché, un secteur ou un pays (2 410 entretiens de ce type ont été réalisés en 2021) et de diagnostics export, qui évaluent le potentiel de l'entreprise à l'export et définissent des actions préparatoires au projet d'internationalisation (285 diagnostics export ont été réalisés en 2021).

En complément, des ateliers d'information, organisés par Business France au niveau national et par les CCI à l'échelon régional, permettent aux entreprises d'avoir une première idée de l'opportunité de poursuivre ou non un projet à l'exportation.

*Une aide à la structuration de la stratégie export*

Cette aide consiste en l'élaboration d'un plan d'actions et de financement export par Business France et Bpifrance. Ce plan permet de déterminer les couples produits/pays ciblés, de hiérarchiser et de séquencer les actions à mettre en place, de construire un budget prévisionnel et d'identifier les ressources humaines nécessaires à l'accomplissement des étapes ultérieures. 57 plans d'actions et de financement export ont été réalisés par la TFE en 2021. Les entreprises peuvent également être accompagnées par le réseau des conseillers du commerce extérieur de la France. Enfin, la Team France Export référence sur son site une offre partenaire d'accompagnement des dirigeants proposée par des acteurs privés, à l'image du programme Stratexio, lancé par le Medef avec l'appui de CCI France International, des OSCI et de Medef International, qui permet un partage d'expérience entre dirigeants, l'accès à des experts sectoriels et géographiques et un suivi par un référent pour appuyer l'entreprise sur des projets.

*b) Des dispositifs d'aide à l'identification des marchés cibles*

*Des études et un accompagnement personnalisé ou collectif*

Des études de marché personnalisées sont réalisées par Business France et, très rarement par quelques CCI, pour identifier le potentiel à l'export sur un couple produit/pays ou secteur/pays donné. Pour aller plus loin, une entreprise peut solliciter la TFE pour identifier le ou les marchés cibles à prioriser. 708 études de marché ont ainsi été réalisées par la TFE en 2021.

La TFE référence également sur son site internet l'appui pouvant être apporté aux entreprises par la DG Trésor. Cette dernière répond aux questions des entreprises sur les accords de libre-échange et sur les éventuelles difficultés liées à leur mise en œuvre.

*Des publications pour la plupart payantes et des tutoriels gratuits*

Business France propose aux entreprises des publications sectorielles et/ou par pays, à l'image des guides des affaires, qui fournissent des informations générales sur 40 pays, notamment sur leur économie, les secteurs porteurs ou bien encore leur cadre légal et leur pratique, et des

dossiers thématiques d'analyses des potentiels de marché sur certains territoires ou secteurs donnés.

Parmi les outils gratuits pouvant aider les entreprises à identifier les marchés cibles, l'outil Poesie[107] de la DG Trésor se présente sous la forme d'un jeu de deux cartes du monde par secteur, donnant d'une part les niveaux réels d'exportation en 2017/2018 et d'autre part le niveau du potentiel de commerce pour chaque pays à horizon 2024. 13 secteurs d'activité sont couverts, parmi lesquels les produits alimentaires, les équipements électriques ou bien encore les services de transport.

### *c) Des dispositifs très similaires à ceux proposés ailleurs en Europe*

En Allemagne, *German Trade and Invest* (GTAI), agence chargée des mêmes missions que Business France, réalise des études de marché et des analyses économiques, qu'elle met à disposition des entreprises et de leurs fédérations. Le lien entre GTAI et les fédérations professionnelles apparaît particulièrement fort, ces dernières étant des relais de référence de l'agence dans le cadre de ses actions de communication et contribuant à faire remonter les attentes et les besoins des entreprises de leur secteur.

Une offre similaire est proposée en Belgique, essentiellement par l'intermédiaire des agences, fédérale ou régionales et par les chambres de commerce, ces dernières pouvant par exemple proposer des formations et du conseil à l'internationalisation. Un soutien financier souvent important est apporté par les régions belges aux entreprises souhaitant recourir à de telles prestations. Des subventions peuvent ainsi leur être versées pour financer le recours à des consultants externes ou la réalisation d'actions de communication. Le rôle des agences régionales et des régions ainsi que des chambres de commerce apparaît ainsi bien plus central en Belgique, tant en termes de soutien financier aux entreprises que de prestations proposées. L'agence fédérale pour le commerce extérieur, homologue de Business France, a un rôle bien plus modeste, tant en matière de préparation à l'international, que de projection à l'international.

À l'inverse, au Royaume-Uni, le *Department of international trade* (DIT) joue un rôle prépondérant, bien plus que les acteurs régionaux. Le DIT accompagne ainsi les entreprises dans la structuration de leur projet à l'export. Les chambres de commerce fournissent aux entreprises de la documentation de premier niveau ainsi qu'une offre de formation par exemple en matière de formalités douanières.

[107] Potentiels à l'export et soutien à l'internationalisation des entreprises.

En Italie, une offre similaire existe, portée à la fois par l'ICE-ITA mais surtout par les chambres de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture (CCIAA). Depuis une réforme de 2016, ces dernières ont ainsi vu leurs missions recentrées sur la préparation à l'international : information, formation et soutien organisationnel sont devenus leur cœur de métier, la projection à l'étranger ayant été confiée à l'agence ICE-ITA. Il est à noter qu'à l'inverse de la tendance observée en France d'une montée en puissance du réseau territorial de Business France, l'Italie a engagé une démarche de suppression des bureaux territoriaux de son agence au profit des implantations des CCIAA, qui accueillent le guichet unique italien à l'export, regroupant les acteurs publics nationaux et locaux : ministères, ICE-ITA, régions, Union italienne des chambres de commerce, d'industrie, d'artisanat et d'agriculture et service d'assurance au commerce extérieur, acteurs du financement export, filiales de la caisse des dépôts et des prêts italienne.

### 2 - La « projection à l'international »

Fin 2021, près de 7 500 entreprises avaient bénéficié d'une prestation de « projection à l'international » proposée par la TFE (hors VIE). Ces prestations ont été réalisées par Business France, à l'exception de 475 opérations mises en œuvre par les concessionnaires de service public au sein des six pays concernés. Les CCI sont à l'origine de 56 % de ces ventes et Business France du reste.

#### *a) Un appui à la prospection*

*Un accompagnement au lancement sur un marché réalisé à l'étranger par Business France*

Business France propose des offres individuelles et collectives payantes à destination des entreprises souhaitant bénéficier d'une aide pour se lancer sur un nouveau marché. Une prospection personnalisée peut être réalisée pour confronter l'offre d'une entreprise à son marché cible et lui permettre de rencontrer sur place des acheteurs. D'autres actions, à caractère collectif, sont également proposées, à l'image des déplacements collectifs d'entreprises dans des pays cibles, qui sont souvent couplés à la participation des entreprises concernées à un salon, regroupées au sein d'un Pavillon France. Des programmes spécifiques, d'accélération ou d'immersion, sont également proposés (29 en 2021 ayant concerné environ 250 entreprises). Il s'agit de programmes d'aide au développement rapide des entreprises sur un marché identifié comme prioritaire.

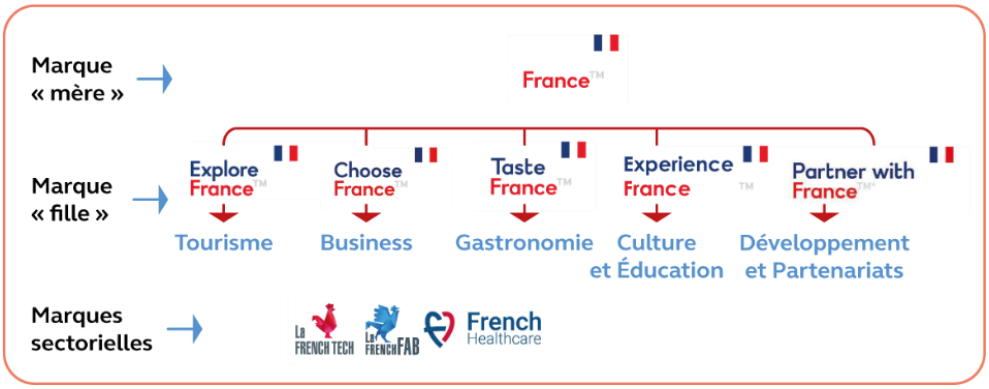
Des tutoriels gratuits, proposés par Business France, permettent aux entreprises de disposer d'un premier niveau d'information autour de

problématiques concrètes comme *« Comment réussir son salon à l'étranger ? »* ou bien encore *« Choisir ses réseaux de distribution à l'international »*.

*Des outils pour accroître la notoriété des entreprises*

Business France permet notamment aux entreprises de participer à des salons métiers à l'étranger, au sein d'un Pavillon France. Elles peuvent ainsi présenter leur offre à des prospects, échanger avec les clients qu'elles auraient déjà sur place, évaluer la concurrence et mesurer les nouvelles tendances. Business France propose également des prestations payantes de communication et de relations avec la presse (520 prestations individuelles et collectives réalisées en 2021) ainsi que la possibilité de rejoindre une « marque ombrelle » afin de profiter de la notoriété de la « marque France ».

**Schéma n° 1 : les « marques France »**




*Source : Business France*

Trois e-vitrines de communication ont été créées dans le cadre du volet export du plan de relance. Portant sur les cosmétiques, les produits alimentaires et les vins et spiritueux, elles permettent de faire découvrir les offres correspondant à ces trois secteurs aux acheteurs, aux importateurs ainsi qu'aux distributeurs étrangers. Dans le même objectif, la possibilité est offerte aux entreprises de constituer à moindre coût des « corner France » virtuels sur des « marketplaces » de référence.

Ce type d'outils semblait particulièrement attendu des entreprises désireuses de faire connaître leur offre à l'étranger sans nécessairement devoir, dès les prémices, se rendre sur place dans le ou les pays concernés. Le développement de ces solutions numériques, outre leur pertinence dans des contextes particuliers comme celui de la pandémie de Covid-19, permet aussi de s'adapter aux nouveaux usages des entreprises nationales comme des acheteurs étrangers, dont certains ont considérablement fait évoluer leur politique en matière de déplacements afin de privilégier le recours aux outils numériques.

**Des partenariats pour développer les exportations *via* le e-commerce**

Business France organise régulièrement des petits déjeuners d'information gratuits et des rencontres payantes avec des acteurs du e-commerce.

L'opérateur a également conclu des partenariats avec eBay et Cdiscount pour faciliter l'ouverture de boutiques d'entreprises sur ces places de marchés et pour proposer des tarifs préférentiels aux entreprises intéressées.

Enfin, Business France est partenaire de deux prestataires privés (New Oxatis et Prestashop) pour fournir des offres de construction et d'hébergement de sites web et de boutiques en ligne. Les tarifs de ces offres varient entre 3 000 € et 5 000 € pour le premier niveau de prestations. Des coûts supplémentaires peuvent venir s'ajouter selon les besoins des entreprises.

### *b) Des outils d'aide à l'accomplissement des formalités réglementaires*

L'offre des Douanes consiste à la fois en la mise en ligne d'informations précises et actualisées sur les formalités réglementaires à accomplir et en un accompagnement gratuit réalisé par les cellules « conseil aux entreprises » (CCE). En 2020, 1 743 entreprises avaient été accompagnées par une telle cellule. Ce chiffre s'établissait à 1 617 au 30 septembre 2021, en baisse du fait du contexte sanitaire.

Business France propose aussi une offre appelée « Check and Go ». Elle comprend un abonnement à lexportateur.com[108] et un abonnement à de l'expertise réglementaire correspondant à quatre heures d'entretiens personnalisés avec un juriste. Pour les entreprises ne souhaitant pas s'abonner ou n'ayant que des questions ponctuelles, Business France peut réaliser des études réglementaires personnalisées ou de la veille réglementaire[109].

[108] Il s'agit d'un outil de préparation à l'export qui propose des fiches pays avec les formalités et documents nécessaires à l'exportation ainsi que des modèles de documents commerciaux et administratifs.

[109] Il peut s'agir de veille sur la réglementation douanière (obligations avant d'exporter, droits de douane, taxes applicables etc.) ou de veille sur la réglementation produits (règles d'étiquetage, de composition, normes locales etc.).

### *c) Des dispositifs moins subventionnés en France que chez nos principaux concurrents*

*L'appui à la participation aux salons et aux foires à l'étranger*

L'offre publique d'accompagnement française est relativement similaire à celle proposée par les principaux voisins et concurrents de la France, la principale différence résidant dans les organismes porteurs de cette offre. La Cour a ainsi étudié l'offre de quatre pays européens (Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Belgique) et conclut à la présence, dans chacun d'entre eux, de dispositifs recouvrant très largement ceux mis en place par la TFE.

Dans chaque pays, il est proposé aux entreprises souhaitant s'internationaliser de participer à des salons à l'étranger. En Allemagne, cette offre fait l'objet d'un portage spécifique, par la fédération allemande des salons et foires (AUMA) et constitue un élément essentiel du soutien public à l'export. Chaque année, l'AUMA et le ministère de l'économie et de l'énergie (BMWi) arrêtent conjointement la liste des salons à la participation desquels elles apportent un soutien financier (plus de 320 en 2019[110]). Les entreprises participant à ces salons sont alors regroupées sur un stand commun qui met en avant le label « made in Germany ». En complément, les entreprises peuvent bénéficier d'une aide supplémentaire au financement de leur ticket d'entrée à ces salons grâce au soutien de leurs Länder. Ces dispositifs de soutien permettent de ne refacturer aux entreprises que 30 % du coût direct, contre 85 % en France.

En Belgique, les homologues de Business France en Wallonie (AWEX) et en Flandre (*Flanders Investment and Trade*) apportent également à leurs entreprises un soutien dans le cadre de leur participation à de tels salons. Certaines régions, à l'image de Bruxelles-Capitale, organisent également des pavillons régionaux. En France, les régions ont renoncé à cette pratique, à la fois coûteuse et à la valeur ajoutée faible, au profit des seuls Pavillons France. Le Royaume-Uni met également en place des actions similaires, par l'intermédiaire des chambres de commerce britanniques, et organise sur son territoire des événements destinés aux acheteurs étrangers pouvant être intéressés par le fait de se fournir au Royaume-Uni. Il s'agit des *supplier fairs*, organisés par le *Department of International Trade* (DIT) ainsi que par l'équivalent britannique de Bpifrance (*UK Export Finance*). Cette modalité est également utilisée en Italie dans le cadre de la promotion du *Made in Italy* auprès des acheteurs

[110] Les chiffres 2019 constituent les derniers chiffres en « année ordinaire » hors crise sanitaire.

étrangers. Comme dans l'exemple britannique, il s'agit de faire venir sur le territoire national des acheteurs et distributeurs intéressés. La France n'a pas développé cette pratique, mais le futur programme « L'export commence en France » de Business France, vise justement à répondre à cette lacune et pourrait permettre de financer le déplacement de plusieurs centaines d'acheteurs chaque année.

En Italie, cette politique est sans doute la plus aboutie. L'ICE-ITA, agence homologue de Business France, organise, en année ordinaire, près de 900 événements promotionnels dont des salons, des séminaires et des rencontres entre entreprises nationales et acheteurs étrangers. Les régions italiennes fournissent des soutiens à la participation à ces foires et salons internationaux pouvant couvrir jusqu'à 100 % des dépenses estimées. Sans aller jusqu'à la gratuité totale, les principaux concurrents de la France accordent un soutien public plus élevé pour ce type d'actions, à l'image de l'Allemagne (citée *supra*) ou bien encore de l'Espagne, qui ne refacture que 40 % du coût total de ce dispositif.

*Les autres actions de projection à l'international*

En Allemagne, le réseau des ambassades apporte aux entreprises des informations sur le contexte économique local et l'environnement des affaires et de nombreuses agences, propres à chaque Länder et parfois spécialisées, fournissent des prestations de conseil plus ciblées. Ainsi, le Land du Bade-Wurtemberg, premier Land en matière d'export, dispose de quatre agences de soutien à l'export, chacune compétente sur un secteur donné (construction, villes intelligentes, technologies environnementales et biocarburants). Enfin, les chambres de commerce à l'étranger conseillent les entreprises de leur réseau ainsi que celles qui pourraient être intéressées par le fait d'exporter sur leur zone. Les agences régionales ainsi que des chambres de commerce jouent un rôle bien plus central qu'en France, la différence tenant sans doute en partie au caractère fédéral de l'État allemand.

Les chambres de commerce ont également un rôle déterminant en Belgique, la fédération des chambres de commerce belges proposant par exemple aux entreprises des prestations d'appui à la recherche de partenaires commerciaux et un soutien aux formalités à l'export. Ces prestations peuvent être, parfois très largement, financées par les régions, qui proposent notamment des subventions aux actions de développement du réseau des entreprises belges à l'étranger.

Au Royaume-Uni, le constat d'un rôle plus modeste des acteurs locaux dans les actions de préparation à l'international peut aussi être formulé quant aux actions de projection à l'international. C'est principalement le DIT qui organise des événements et des déplacements

d'entreprises sur leurs marchés cibles et qui les accompagne dans leur internationalisation (études de marché, accompagnement lors des visites à l'étranger etc.), grâce au réseau des ambassades et des consulats, aux chambres de commerce britanniques ou à d'autres acteurs privés.

À l'image de l'offre proposée aux entreprises souhaitant participer à des salons, l'offre italienne de projection à l'international est également particulièrement avantageuse. Les PME italiennes peuvent ainsi bénéficier de chèques services financés par le ministère du développement économique (MiSE) afin de contribuer au financement de services de management export temporaire ou de soutenir par le biais d'une subvention l'intégration d'un gestionnaire temporaire des exportations, qui peut couvrir la totalité de la dépense réalisée. Les autres dispositifs ressemblent très largement à ceux proposés par la France et ils sont principalement portés par l'ICE-ITA.

### 3 - Le volontariat international en entreprise

Créé par la loi n° 2000-242 du 14 mars 2000, le volontariat international en entreprise (VIE) permet aux entreprises de droit français de confier à un ressortissant français, âgé de 18 à 28 ans, une mission professionnelle à l'étranger de six à 24 mois, reconductible une fois dans cette période. Le VIE a notamment vocation à accompagner les entreprises françaises souhaitant renforcer leur ancrage international et développer de nouveaux marchés.

Depuis sa création, plus de 100 000 jeunes ont effectué un VIE et plus de 8 000 entreprises ont eu recours à cette modalité, principalement à destination de la Belgique, des États-Unis et de l'Allemagne. En moyenne, entre 8 000 et 10 000 jeunes effectuent un VIE chaque année.

Ce dispositif est géré, dans toutes ses dimensions (administrative, financière, commerciale et sociale) par Business France. L'établissement conseille et accompagne à la fois les entreprises et les volontaires. Il n'existe aucun lien contractuel entre l'entreprise et le VIE : Business France signe une convention avec l'entreprise, tandis que le volontaire s'implique à l'égard de Business France par une lettre d'engagement. Le volontaire perçoit une indemnité mensuelle fixe (723,99 €) et une indemnité supplémentaire selon le pays où il exerce sa mission.

Afin de recruter un jeune en VIE, les entreprises s'acquittent auprès de Business France des indemnités mensuelles à verser au volontaire ainsi que de frais de gestion, variant d'environ 250 € à un peu moins de 500 € par mois

selon le chiffre d'affaires de l'entreprise et son nombre de VIE en poste. Business France verse ensuite les indemnités dues au jeune directement.

Au cours de l'année 2021, 5 119 jeunes ont démarré un VIE et ils étaient 12 473 à être en poste à la fin du mois de décembre. Sur l'ensemble des contrats VIE conclus, seuls 2 200 ont été déclenchés par un échange entre un conseiller de la TFE et une entreprise, le reste, soit plus de deux tiers, résultant d'une prise de contact des entreprises elles-mêmes avec la TFE. La Belgique est le pays qui accueille le plus de VIE (1 149 à fin décembre 2021), devant l'Allemagne (878) et l'Espagne (680). Parmi les 20 pays accueillant le plus de VIE, on dénombre six pays extra européens : le Canada (562), la Chine (212), les Émirats Arabes Unis (137), la Côte d'Ivoire (112) et le Mexique (111).

Le dispositif VIE apparaît quasiment unique en Europe et dans le monde. L'Espagne a mis en place un dispositif d'envoi de volontaires en entreprises à l'international (*Becas de internacionalización empresarial*), mais il ne s'adresse qu'à un nombre très limité de jeunes, moins de 300, fonctionne selon une logique de bourses et non d'indemnités et diffère fortement, dans ses modalités pratiques, du VIE. En effet, les jeunes y sont sélectionnés par l'homologue espagnol de Business France et non par l'entreprise elle-même. Singapour dispose également d'un dispositif pouvant ressembler au VIE.

## B - Une offre d'accompagnement largement méconnue des entreprises

### 1 - Une offre jugée intéressante mais à la notoriété encore faible

#### *a) En amont de la formalisation du projet export, des dispositifs peu connus*

Les outils documentaires et numériques présentés aux entreprises interrogées par la Cour ont été globalement bien perçus, même si la plupart leur étaient jusque-là inconnus. Les « carnets de l'export » ont ainsi été jugés utiles, car ils recensent l'information de premier niveau nécessaire au début d'une démarche export. Le carnet consacré aux financements à l'export est celui qui a produit le plus de retours positifs, les entreprises du panel ayant estimé ne pas avoir trouvé jusque-là de document récapitulant l'ensemble des soutiens financiers qu'il leur était possible de mobiliser. Les tutoriels en ligne proposés par la TFE étaient eux aussi inconnus des entreprises interrogées mais ont suscité de l'intérêt, notamment celui des

plus petites entreprises qui ne disposent pas d'une expertise interne sur les problématiques liées à l'export. Enfin, les outils de « veille marché » proposés par Business France ont été jugés moins pertinents que ceux fournis par les fédérations professionnelles, notamment.

En revanche, le dispositif de mentorat individuel proposé par les conseillers du commerce extérieur de la France n'a pas convaincu les entreprises du panel, qui ont émis des doutes sur le fait de pouvoir disposer, au sein de ce réseau, de profils suffisamment spécialisés pour leur secteur et des pays visés. Plusieurs fédérations professionnelles interrogées ont fait, au contraire, remonter des retours très positifs d'entreprises de leur secteur ayant bénéficié de cet accompagnement. L'engagement des conseillers du commerce extérieur et leur connaissance fine du monde des affaires dans un pays donné ont notamment été mis en avant. Les clubs export des CCI ont été quant à eux jugés utiles par plusieurs entreprises pour accéder plus rapidement à certaines informations nécessaires à la formalisation de leur projet export.

L'étape de structuration du projet export demeure largement internalisée par les entreprises, ce qui a été confirmé par plusieurs organisations représentatives des entreprises. La plupart des entreprises interrogées par la Cour ont indiqué ne pas avoir cherché à définir un projet export mais s'être laissées guider par les demandes entrantes issus de pays tiers. Les entreprises s'étant attachées à définir une réelle stratégie à l'export indiquent l'avoir fait seules, en utilisant une méthode identique à celle retenue sur leur marché domestique (identification et hiérarchisation des marchés cibles, identification des concurrents potentiels). L'absence de prise en compte des spécificités liées à l'export (spécificités des pays, existence de barrières culturelles ou linguistiques) les a parfois conduites à un échec. Afin d'éviter de tels écueils, l'offre de soutien public existante devrait être davantage connue et mobilisée.

La professionnalisation des entreprises sur les sujets export, et en particulier des PME, est globalement insuffisante. Il est apparu, au vu des retours des entreprises consultées comme des acteurs publics et privés rencontrés, que les projets export sont encore largement portés par les chefs d'entreprise eux-mêmes, qui manquent de temps pour s'investir dans la durée sur cette thématique et pérenniser leurs contrats export d'une année sur l'autre.

Le parangonnage effectué par la Cour montre l'impact en Italie des dispositifs régionaux de soutien au recrutement de spécialistes de l'export. Ces aides permettent aux entreprises de se doter de ce type de profils pour un coût bien plus faible que leur coût réel et elles semblent avoir produit des effets très favorables. Elles se distinguent de l'ancien crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale, qui a existé en France entre 2005 et 2017. Exception faite des indemnités et prestations servies aux

VIE, ce crédit d'impôt export ne pouvait pas couvrir des dépenses de personnel et certains interlocuteurs ont évoqué l'intérêt possible d'un instrument financier permettant d'appuyer, au sein des PME, les recrutements de profils spécialisés dans l'export, au-delà de ce que permet déjà l'assurance prospection.

### *b) En matière de prospection, des dispositifs mieux identifiés mais des retours mitigés*

L'offre de prospection personnalisée, portée par Business France, a suscité l'intérêt des entreprises interrogées par la Cour, mais deux d'entre elles, qui y avaient eu recours, ont aussi estimé qu'elle gagnerait à être davantage personnalisée. L'une des deux entreprises, qui souhaitait se développer en Pologne et avait été accompagnée dans le pays par Business France dans sa recherche de distributeurs, n'a pas vu son projet aboutir et a estimé que les contacts avec lesquels elle avait été mise en relation n'étaient pas nécessairement les bons. Elle a cependant pointé le fait que ce dispositif, au prix relativement modique, pouvait être couplé avec une participation à un salon, par exemple au sein d'un Pavillon France, ce qui pouvait maximiser les opportunités.

En termes de courant d'affaires, les données issues des enquêtes de satisfaction réalisées par Business France font état d'un taux d'impact de 44 % (part des entreprises bénéficiaires du dispositif ayant augmenté leur chiffre d'affaires à l'export), en deçà du taux d'impact moyen des dispositifs export (51 %). Le taux d'impact des Pavillons France est de 59 %, le plus important parmi l'ensemble des offres export proposées par Business France[111]. Au sujet des Pavillons France, plusieurs interlocuteurs ont mentionné que les tarifs acquittés par les entreprises pour participer à ces pavillons pouvaient sembler élevés. L'exemple de l'Italie a été mentionné : l'homologue de Business France, l'agence ICE-ITA, ainsi que la *Confindustria*, l'équivalent du MEDEF en Italie, identifient chaque année des salons prioritaires et y concentrent les soutiens publics afin de modérer les coûts pour les entreprises exposantes. Ceci permettrait, selon les interlocuteurs rencontrés, de réduire de moitié le ticket d'entrée payé par les entreprises participantes en comparaison de celui payé par les entreprises françaises. Au-delà du coût, certaines entreprises ont également mentionné la question centrale de la visibilité du stand sur les salons et de

[111] Business France, *Étude Ipsos « Mesure des courants d'affaires 2019 – rapport annuel »*. Le taux d'impact mesure les retombées commerciales pour les entreprises du recours à une prestation de Business France. Il se calcule en identifiant, sur l'ensemble des prestations réalisées par Business France, la part ayant donné lieu à des commandes ou des contrats signés ou à des négociations aboutissant au bout de deux ans.

celle, parfois insuffisante, des Pavillons France en comparaison par exemple de certains stands sectoriels. Ces entreprises peuvent ainsi préférer exposer au sein d'un emplacement sectoriel, plus intéressant pour elles que sur un hall généraliste.

En revanche, les entreprises rencontrées par la Cour auxquelles l'offre d'accompagnement collectif (missions collectives de découverte de nouveaux marchés) proposée par Business France a été présentée se sont montrées plus réticentes à l'idée de la mobiliser. Ce constat semble corroboré par les entreprises bénéficiaires de ces dispositifs, qui n'ont été que 38 % à transformer un courant d'affaires ou à espérer le transformer à horizon de deux ans.

L'accès à des bases de données clients permettant de faciliter la prospection, ainsi que le proposent par exemple les CCI, a été jugé peu utile par les entreprises du panel, car ces bases sont insuffisamment actualisées et comportent trop d'erreurs.

Les entreprises du panel ayant mobilisé des offres d'appui à la prospection portées par des acteurs privés n'ont pas jugé plus favorablement la qualité de l'accompagnement reçu et de la prestation réalisée.

**Un plan de relance export peu connu, des outils peu mobilisés**

Le plan de relance export lancé en septembre 2020 était très peu connu des entreprises avec lesquelles la Cour a échangé. Au sein du panel interrogé, seule une entreprise connaissait l'existence de ce plan. Ce défaut d'information et les conséquences de la situation sanitaire mondiale (fermetures de frontières, annulations massives de salons internationaux) expliquent vraisemblablement sa montée en charge bien plus lente qu'attendu.

Ce plan visait notamment à prendre en charge une partie du coût pour les entreprises de la mobilisation de certaines prestations liées à l'export (audit export, participation à un salon, etc.) par l'intermédiaire d'un chèque relance export[112]. Alors que 15 000 chèques relance export devaient être versés sur la période 2020-2021, seuls 6 950 l'avaient été fin décembre 2021. Un rattrapage a cependant été constaté au 1er semestre 2022 (le dispositif ayant été prolongé jusqu'à 31 décembre). Un chèque relance VIE a également été mis en place, pour soutenir financièrement les PME et les ETI souhaitant recourir à ce dispositif[113]. L'objectif fixé de 3 000 chèques VIE en 2021 est loin d'avoir été atteint, 812 chèques ayant été distribués fin 2021.

[112] Le chèque relance export permet de financer 50 % maximum du coût de ces prestations, dans la limite d'un plafond équivalent à 2 000 € ou 2 500 €.
[113] Le chèque VIE consiste en une subvention maximale de 5 000 € afin de financer une partie des coûts liés à l'envoi en mission d'un VIE, dans la limite de deux VIE

L'assurance prospection a également vu ses moyens renforcés (2,5 M€ supplémentaires prévus en LFI 2021 et en LFI 2022) avec l'objectif d'accompagner 6 000 PME et ETI à l'export en 2020 et 2021, soit 1 Md€ de dépenses de prospection susceptibles d'être financées. Fin juin 2021, 992 entreprises seulement avaient bénéficié de ces nouvelles dispositions.

### *c) En aval, des outils d'aide à la consolidation de l'activité internationale jugés intéressants, à la notoriété faible*

L'offre Check and Go de Business France a globalement plu aux entreprises interrogées par la Cour, même si elles en ignoraient jusque-là l'existence. Après une présentation de cet outil, les entreprises ont indiqué avoir apprécié son contenu ainsi que son prix, peu élevé en comparaison des tarifs pratiqués par le secteur privé. Cependant plusieurs entreprises du panel, parmi les plus petites, ont indiqué ne pas comprendre pourquoi une offre aussi nécessaire aux entreprises débutant à l'export et proposée par un acteur public n'était pas gratuite.

Les outils de veille et d'accompagnement réglementaire, à l'exception de ceux portés par les douanes, n'ont en revanche pas été jugés utiles par les entreprises interrogées, qui disent s'appuyer sur leurs fédérations professionnelles ainsi que sur leurs clients et leurs fournisseurs, voire parfois sur leurs transporteurs. Le besoin de disposer d'une information actualisée, fiable et disponible au sein d'un unique portail a été mentionné par une fédération professionnelle.

### *d) Le VIE, un dispositif jugé le plus souvent utile*

Plusieurs entreprises du panel ont eu recours à des VIE ou ont continué d'y faire appel, notamment celles débutant à l'export. Elles estiment que le recours à ce type de contrat, au coût plus modeste, leur avait permis de se lancer, de fidéliser leurs premiers clients et d'approfondir leur connaissance de la culture locale. L'utilité du VIE est confirmée par les enquêtes de satisfaction réalisées à la demande de Business France, qui font état d'un taux d'impact de 55 %, faisant de ce dispositif le deuxième en volume de transformation de courants d'affaires générés, derrière les Pavillons France. La valeur ajoutée de ce dispositif, tant en termes d'appui à l'internationalisation des entreprises qu'en ce qui concerne l'identification d'un vivier de recrutement, a également

maximum par entreprise. Cette prise en charge peut être doublée pour atteindre 10 000 € en cas de recrutement de jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de jeunes issus d'une formation courte.

été mise en avant par plusieurs organisations représentatives des entreprises, et en particulier par le Medef.

En revanche, certaines entreprises rencontrées ont estimé que les VIE n'étaient pas assez opérationnels et trop peu expérimentés pour développer correctement une activité au sein d'un pays étranger et qu'il était impératif de disposer de ressources humaines en local pour les encadrer correctement. Il est également apparu que les filières pourraient avoir une place plus importante en matière de stratégie de soutien au commerce extérieur. Le VIE a été étendu aux filières professionnelles, alors que ce dispositif était initialement réservé aux entreprises. 13 VIE de filières sont actuellement en poste[114] et cinq prendront leurs fonctions au cours de l'année 2022[115].

Le VIE, présenté comme un instrument de la politique de soutien à l'export, n'y contribue pas systématiquement. Au sein des entreprises multinationales françaises, les jeunes VIE sont positionnés au sein de filiales étrangères et ne contribuent donc pas directement à l'activité d'export. Les VIE employés au sein de structures de taille plus modeste ont en revanche des missions plus en lien avec le développement à l'export : ils peuvent contribuer à fidéliser la clientèle existante dans le pays ou à développer de nouvelles relations commerciales.

### 2 - Des entreprises clientes satisfaites

Des tables rondes avec les entreprises clientes sont organisées depuis 2008 par Ubifrance puis Business France, tandis que le baromètre d'impact a été créé en 2012, avant d'être étendu à l'ensemble de la TFE. En 2019, ce sont ainsi près de 3 000 entreprises qui ont été interrogées dans ce cadre par l'institut de sondage Ipsos, soit le quart environ des entreprises accompagnées par la Team France Export.

Les bilans de ces évaluations reflètent un niveau élevé de satisfaction globale de la part des entreprises à l'égard de l'accompagnement proposé par la TFE (entre 89 %[116] et 96 % selon les méthodes d'évaluation). Pour ce qui concerne Business France, les informations déclarées par les entreprises en

[114] Ces VIE sont notamment positionnés au sein des filières de l'agro-équipement, de la ville durable, de la santé, du sport, des métiers d'art ou bien encore de la mer.
[115] Ces volontaires seront positionnés au sein des filières de la cosmétique, des industries du futur, de la santé et des énergies renouvelables.
[116] À titre de référence, un taux supérieur à 80 %, voire 90 %, de satisfaits est considéré comme un bon score, selon le guide intitulé *« Une approche renouvelée des études de satisfaction »* établi par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

2020 témoigneraient également d'un impact vraisemblablement favorable sur la balance commerciale et l'activité en France. Ainsi, les missions de Business France auraient eu pour effet d'accroître le chiffre d'affaires international des entreprises accompagnées de 164 000 € en moyenne, dont découlerait la création d'un peu moins de 12 000 emplois (indiqués par les entreprises dans le cadre du questionnaire). Les entreprises accompagnées à l'export par les CCI donnent en moyenne une note de 8,2 sur 10[117] aux prestations dont elles ont pu bénéficier. Si la qualité de l'interaction avec les conseillers des chambres est relevée par les entreprises bénéficiaires (8,5/10), ces dernières semblent plus réservées quant au rapport qualité/prix (7,5/10).

Il semblerait également que l'accompagnement par la TFE ait un effet positif sur le taux de maintien par les entreprises de leur activité à l'export. 93 % des entreprises accompagnées par la TFE qui exportaient en 2019 exportaient de nouveau en 2020 alors que seuls 77 % du total des entreprises exportatrices étaient dans cette situation. Cet effet semble le plus important chez les entreprises de moins de 10 salariés où ces chiffres sont respectivement de 89 % et 71 %[118].

L'action des douanes est également jugée très positive par les entreprises interrogées par la Cour, tant pour leurs ressources numériques que pour la qualité de leurs conseils. Le site internet douane.gouv.fr est particulièrement apprécié ainsi que l'accompagnement réalisé par les conseillers douaniers. Cette analyse semble confirmée par une première analyse réalisée par les douanes. La DGDDI expérimente un indicateur dans plusieurs pôles d'action économique (PAE)[119] afin de mesurer le taux de satisfaction des entreprises bénéficiant de l'accompagnement d'un conseiller douanier. Si ce taux de satisfaction, au cours des six premiers mois d'expérimentation, apparaît très bon (92,6 %), il n'est pas encore possible d'en tirer des conclusions, compte tenu de la volumétrie bien trop faible de questionnaires de satisfaction renseignés par les entreprises[120]. Afin de disposer d'un indicateur plus représentatif, de nouveaux PAE ont rejoint la démarche d'expérimentation[121], qui a été prolongée jusqu'à la fin du premier semestre 2022 (au lieu de la fin d'année 2021) et le format des questionnaires a été retravaillé.

[117] Enquête Opinionway pour CCI France, septembre 2021.
[118] Bilan export 2020, Team France Export, décembre 2021.
[119] Besançon, Poitiers et Strasbourg.
[120] Seuls 14 questionnaires ont été complétés.
[121] Lyon, Toulouse et Amiens.

## C - Un modèle économique de Business France fragilisé

Contrairement à nombre de ses homologues étrangers, Business France repose sur un modèle économique faisant une large part à des prestations payantes, dont la vente mobilise de nombreux collaborateurs (1). Pour autant la facturation de ces prestations ne parvient pas à en couvrir les coûts (2).

### 1 - Près de 200 ETP davantage mobilisés sur la vente de prestations que sur le conseil aux entreprises

La facturation de prestations publiques d'appui à l'export remonte au début des années 1990. Le principe a été maintenu à la création d'Ubifrance en 2004, lorsque le ministère de l'économie, qui en assurait la tutelle, a décidé une réorganisation du réseau international de l'opérateur, fondée sur l'externalisation à une agence sous tutelle des fonctions commerciales des anciens postes d'expansion économique en direction des PME-ETI.

La « stratégie de Roubaix » de 2018 n'a pas remis en cause ce modèle économique, qui repose largement sur cette offre payante et, pour les opérateurs concernés, sur la maximisation de leurs recettes commerciales. Cet objectif est notamment assigné de manière explicite à Business France dans son contrat d'objectifs et de moyens 2018-2022 qui comprend un sous-objectif intitulé *« Conduire Business France à l'équilibre financier pour assurer la pérennité de son modèle »*, mesuré par le résultat net de l'opérateur. Parallèlement, ce même contrat fixe une trajectoire de baisse de la subvention pour charges de service public versée à l'établissement à partir du programme 134 *Développement des entreprises et régulation* du budget général de l'État, de 95,1 M€ en 2018 à 85,1 M€ en 2022.

La nécessité de vendre davantage de prestations pour maintenir l'équilibre financier de l'opérateur, couplée aux objectifs quantitatifs en termes de nombre d'entreprises accompagnées à l'export fixés à Business France comme aux CCI, a conduit à un renforcement, au sein de la TFE, des personnels aux missions commerciales, qui regroupent au total près de 200 conseillers internationaux (CI) et chargés d'affaires internationaux (CAI). En 2021, ces personnels ont ainsi contacté près de 7 600 entreprises non encore suivies par la TFE. Cette action, particulièrement chronophage, touche aussi bien des entreprises ayant un réel potentiel d'internationalisation que d'autres, pour lesquelles les débouchés à l'export demeurent modestes, voire inexistants.

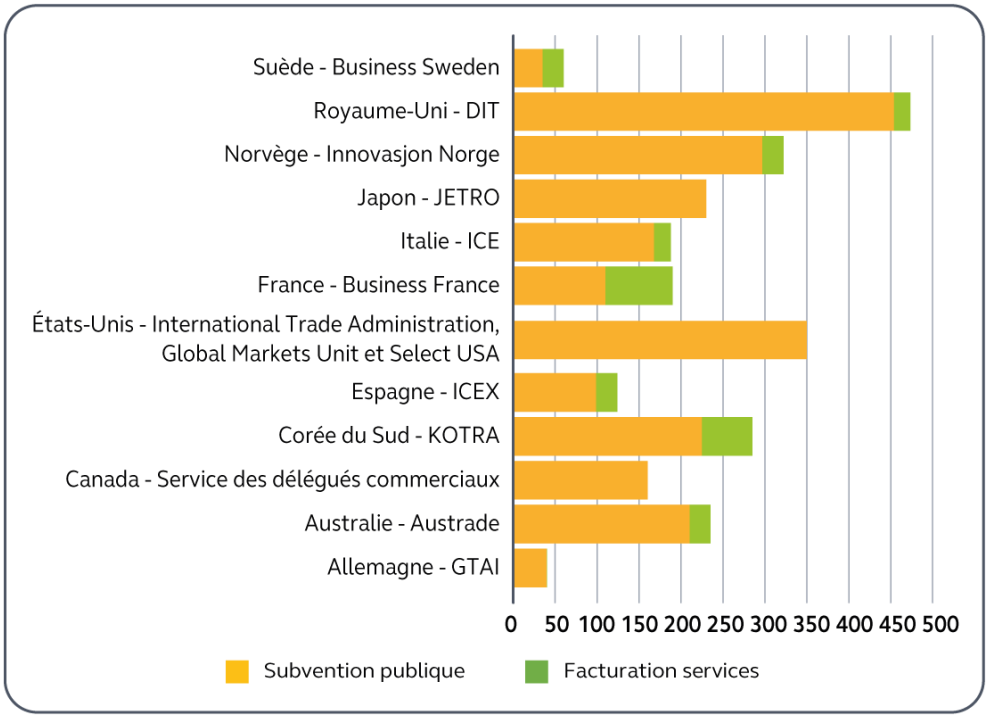
En outre, ainsi que l'ont indiqué plusieurs entreprises et certaines organisations représentatives des entreprises, cette approche commerciale peut parfois prendre le pas sur la mission de conseil qui fait aussi partie des missions des CI et des CAI. Les entreprises contactées se voient proposer des prestations pour répondre à certains besoins ponctuels, sans formalisation d'une réelle stratégie d'exportation, ce qui ne permet pas toujours de consolider leur projet à l'export. Or, le passage d'un statut de primo-exportateur[122] ou d'exportateur occasionnel[123] à celui d'exportateur régulier[124] est un enjeu majeur, régulièrement évoqué comme un point faible de la France.

Ce choix est enfin singulier par rapport aux opérateurs équivalents des pays comparables. En moyenne, les ressources publiques représentent près de 90 % des financements perçus par les onze principaux homologues de Business France, contre environ 50 % pour l'opérateur français. Ce chiffre est néanmoins à nuancer car, outre des différences de périmètres d'activité parfois importantes, une part non négligeable de ces recettes sont issues de la gestion du dispositif de volontariat international en entreprise (VIE).

Ce dispositif, exclusivement géré par Business France, a permis à l'établissement de générer près de 48 M€ de recettes en 2019 du fait des frais de gestion acquittés par les entreprises recrutant un VIE auprès de l'opérateur, qui excède largement les frais réellement supportés par l'agence. Après avoir retranché ces recettes du total des services facturés par Business France, sa dépendance aux ressources publiques passe de 50 % à 68 %. Elle se situe toujours en deçà de ses principaux homologues, mais dans un étiage plus comparable.

[122] Il s'agit d'une entreprise exportant l'année n mais pas au cours des cinq années précédentes.
[123] Une entreprise exportatrice occasionnelle exporte l'année n et au moins une fois pendant les cinq années précédentes.
[124] Une entreprise exportatrice régulière exporte l'année n et l'a fait pendant les cinq années précédentes.

**Graphique n° 10 : budget des principaux organismes de soutien au commerce extérieur (en M€)**




*Source : Business France, traitement Cour des comptes (hors frais de gestion VIE pour la France)*

Certains pays considèrent leur opérateur « Export et Invest » comme une entité purement publique, placée en dehors du secteur concurrentiel. Ainsi, le GTAI allemand, le DIT britannique, de même que les agences norvégienne, italienne, australienne, américaine, canadienne et japonaise, sont financés à plus de 90 % par des ressources publiques, certaines l'étant même exclusivement[125].

Les écarts importants en matière de budgets alloués à ces différents opérateurs s'expliquent par trois facteurs principaux :

- une importance plus ou moins forte accordée à la politique de soutien à l'export et d'attractivité. Ainsi, le Royaume-Uni considère ce sujet comme central et lui accorde, en conséquence, un financement conséquent ;

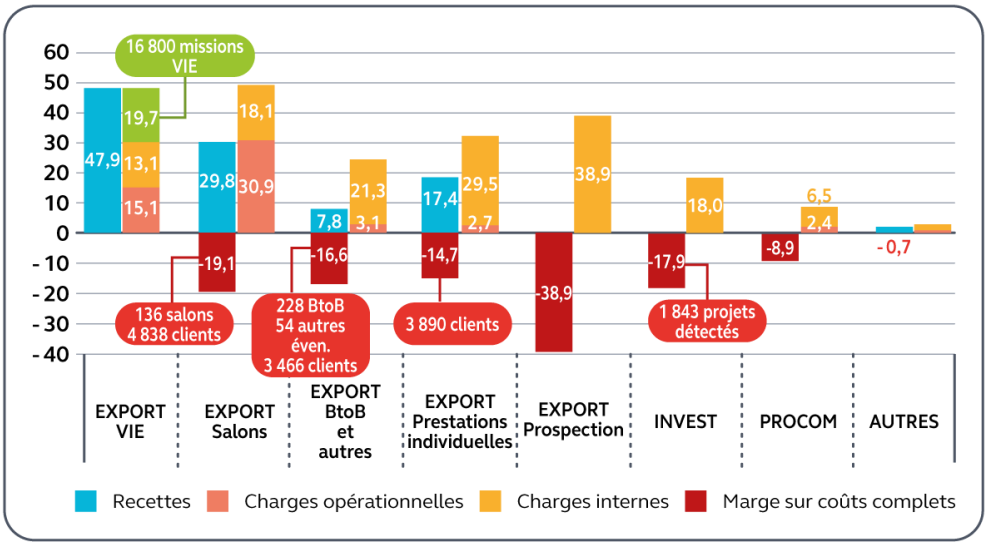
[125] Il s'agit de l'Allemagne (GTAI), des États-Unis, du Canada et du Japon.

- les différences significatives en termes de tailles des pays, qui expliquent pourquoi les petits pays disposent d'organismes de soutien au commerce extérieur au budget plus modeste en valeur que celui de plus grands pays. Ceci explique par exemple que le budget de Business Sweden soit trois fois inférieur à celui de Business France ;
- l'existence d'autres organismes en plus de l'opérateur public de soutien à l'export et à l'attractivité, qui contribuent également à cette politique publique et qui peuvent bénéficier de financements publics. C'est notamment le cas du modèle allemand où le réseau des chambres de commerce, notamment à l'étranger, joue un rôle déterminant dans le dispositif.

## 2 - Des prestations qui ne permettent pas de dégager des profits

La crise sanitaire a mis en évidence la très forte dépendance de modèle économique de Business France aux recettes commerciales et en particulier à celles issues des frais de gestion du VIE, qui représentent en année ordinaire près d'un quart de ses ressources et près de la moitié de ses recettes propres en 2019. Le VIE est la seule activité qui dégage, en temps normal, une marge en coûts complets positive (20 M€ en 2019, 10 M€ en 2021)[126].

**Graphique n° 11 : coûts complets et marges par projet (en M€)**




*Source : Business France*

[126] Les données de 2019, dernière « année ordinaire », sont utilisées ici afin d'illustrer le caractère structurel et non conjoncturel des déficits constatés par Business France sur ses différents segments commerciaux export.

Les autres prestations d'accompagnement à l'export commercialisées par la TFE sont toutes déficitaires, la priorité étant donnée par l'État à l'accompagnement des PME et ETI plutôt qu'à la recherche de rentabilité. La branche « salon » présentait ainsi en 2019 un déficit de 19,1 M€, la branche « BtoB » de 16,6 M€, la branche « prestations individuelles » de 14,7 M€ et la branche « prospection » de 38,9 M€.

Le modèle économique de Business France est fragile parce qu'il repose sur l'hypothèse qu'une croissance continue de nombre de jeunes actifs accueillis en VIE permettra de compenser toutes les autres prestations commerciales de l'opérateur dont les marges sont négatives. Une réflexion apparaît nécessaire sur l'évolution de ce modèle.

## D - Engager une transformation de l'offre de Business France

Afin de renforcer l'impact de l'offre d'accompagnement sur la performance française à l'export, la Cour préconise une évolution de cette offre en distinguant deux niveaux et en renforçant le ciblage. Les conséquences sur les objectifs et le modèle économique de l'opérateur Business France devraient être tirées dans son contrat avec l'État.

### 1 - Maintenir une offre de premier niveau gratuite ou à coût très faible

Il s'agit de réaffirmer la mission de service public de la TFE, qui doit continuer d'apporter aux entreprises, et en particulier aux PME et aux ETI, une information de premier niveau sur l'export. Ceci ne nécessiterait pas d'évolution substantielle par rapport au modèle actuel.

En effet, les guides des affaires, qui offrent des informations générales sur une quarantaine de pays, sont proposés au prix de 50 € HT et les dossiers d'analyse des potentiels de marchés, qui croisent une approche géographique et sectorielle, sont proposés au prix de 80 € HT. Business France propose également des synthèses réglementaires, par pays ou par produits, actuellement au nombre de 70, qui coûtent 60 € HT par titre. Certaines études thématiques, comme celles réalisées en partenariat avec le ministère de l'agriculture, sont même gratuites et concernent 15 pays.

Toutes ces publications pourraient devenir totalement gratuites ou continuer d'être facturées au tarif modique actuel.

## 2 - Pour les entreprises jugées prioritaires, un accompagnement sur mesure gratuit ou à moindre coût

Aujourd'hui, toutes les entreprises peuvent bénéficier d'un accompagnement de la TFE, sous réserve qu'elles payent les prestations. Outre qu'il n'assure pas l'équilibre financier des prestations fournies par Business France, ce modèle ne permet pas non plus de concentrer les efforts publics sur les entreprises offrant de réelles perspectives à l'exportation. Afin de produire davantage d'effets, l'offre publique d'accompagnement doit être recentrée sur certaines entreprises jugées prioritaires, car présentant le potentiel à l'export le plus important.

### *a) PME et ETI de croissance et secteurs les plus stratégiques*

Les PME et ETI de croissance présentent un fort potentiel d'internationalisation. Selon des analyses réalisées par Business France, la France en compterait environ 8 000. Ces entreprises ont déjà été identifiées par la TFE et leur liste est actualisée régulièrement. Au-delà des PME et ETI de croissance, d'autres entreprises pourraient être identifiées en fonction des priorités de la France en matière d'investissement et de politique économique, industrielle et d'innovation. Ainsi, certaines entreprises appartenant aux secteurs les plus stratégiques, à l'image de ceux mis en avant dans le cadre du plan France relance et des stratégies d'accélération pour l'innovation, pourraient être sélectionnées.

Parmi les entreprises relevant de ces catégories (PME et ETI de croissance, entreprises appartenant à des secteurs stratégiques), celles présentant le plus fort potentiel d'internationalisation et celles proposant les offres les plus innovantes et différenciantes pourraient être identifiées, en concertation avec les filières économiques notamment et en lien étroit avec les territoires. Ce processus de sélection devrait aussi retenir les entreprises les plus susceptibles de s'insérer au sein des chaînes de production et de valeur mondiales.

Un objectif d'environ 1 000 entreprises préparées et accompagnées chaque année pourrait être fixé, considérant qu'en 2021, 950 PME et ETI de croissance avaient bénéficié d'une préparation à l'international réalisée par la TFE. Une fois identifiées, ces dernières pourraient se voir proposer un accompagnement différencié, individualisé, fondé sur des prestations totalement ou partiellement gratuites afin de limiter tout effet d'éviction.

### *b) Pour ces entreprises, un accompagnement personnalisé, gratuit ou à coût modique*

Certaines entreprises, du fait de leur secteur d'activité ou de leurs pays cibles, pourraient par exemple bénéficier d'une aide financière afin de neutraliser ou de réduire considérablement le coût de leur participation à un certain nombre d'événements ou de salons.

D'autres entreprises pourraient également, si cela s'y prête davantage, participer, gratuitement ou à un coût modique, à des rencontres organisées, en France ou à l'étranger, avec des distributeurs et des clients potentiels. Les entreprises prioritaires pour lesquelles cela serait jugé nécessaire pourraient aussi se voir financer tout ou partie du recours à d'autres types de prestations (diagnostic export, prestations de communication, mise en avant de leurs produits sur des e-vitrines ou des places de marché numériques, etc.).

### *c) Deux options pour l'accompagnement des entreprises non prioritaires*

Les entreprises jugées non prioritaires pourraient se voir proposer une offre payante par la TFE ou être orientées vers des acteurs privés de marché proposant une offre adaptée. Ces deux options emportent des conséquences différentes en termes de modèle économique.

Dans le premier cas de figure, Business France continuerait de disposer de recettes commerciales liées aux prestations réalisées pour les entreprises non prioritaires qui solliciteraient les services de la TFE mais qui ne seraient plus démarchées.

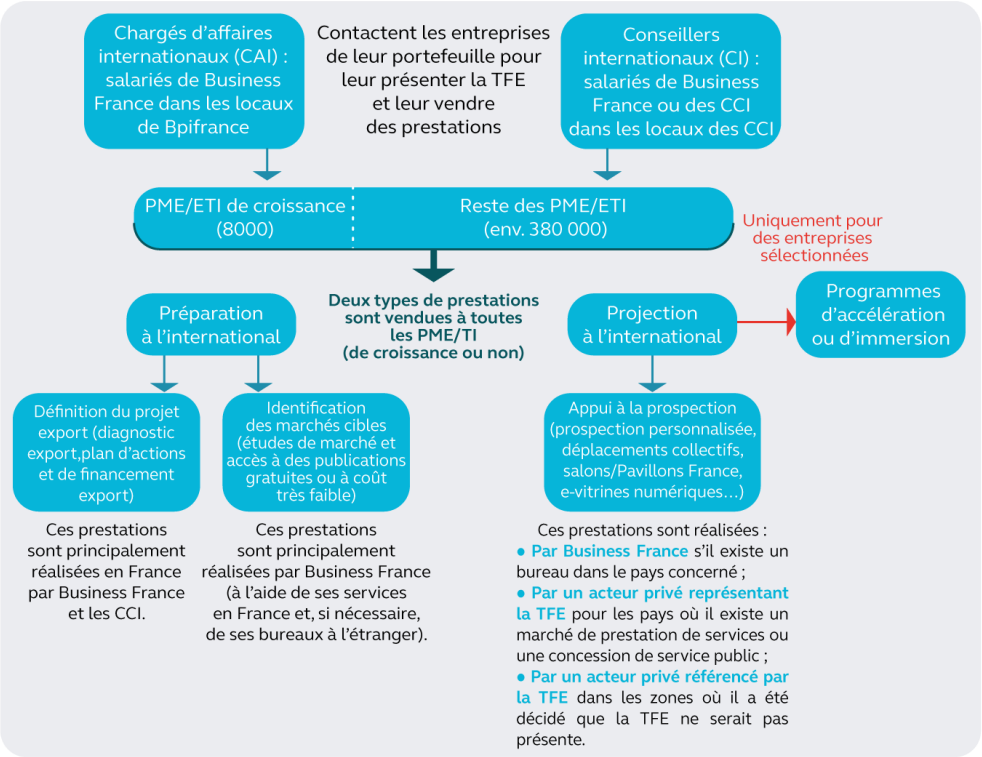
La seconde option recentrerait l'offre de Business France sur les seules entreprises prioritaires[127] et réduirait donc considérablement le nombre de prestations réalisées par l'opérateur, de près de 15 000 aujourd'hui à quelques milliers.

Le passage à un modèle reposant en partie sur une offre d'accompagnement gratuite amènerait les missions des conseillers internationaux (CI) et des chargés d'affaires internationaux (CAI) à évoluer. Ces derniers n'auraient plus d'activité commerciale mais deviendraient :

- pour les entreprises prioritaires, leurs correspondants de premier niveau, qui les accompagneraient tout au long de leur projet export, en veillant à sa bonne structuration ;
- pour les autres entreprises, les points de contact chargés de répondre à toutes leurs demandes, qu'elles transitent par le numéro de téléphone ou le formulaire unique.

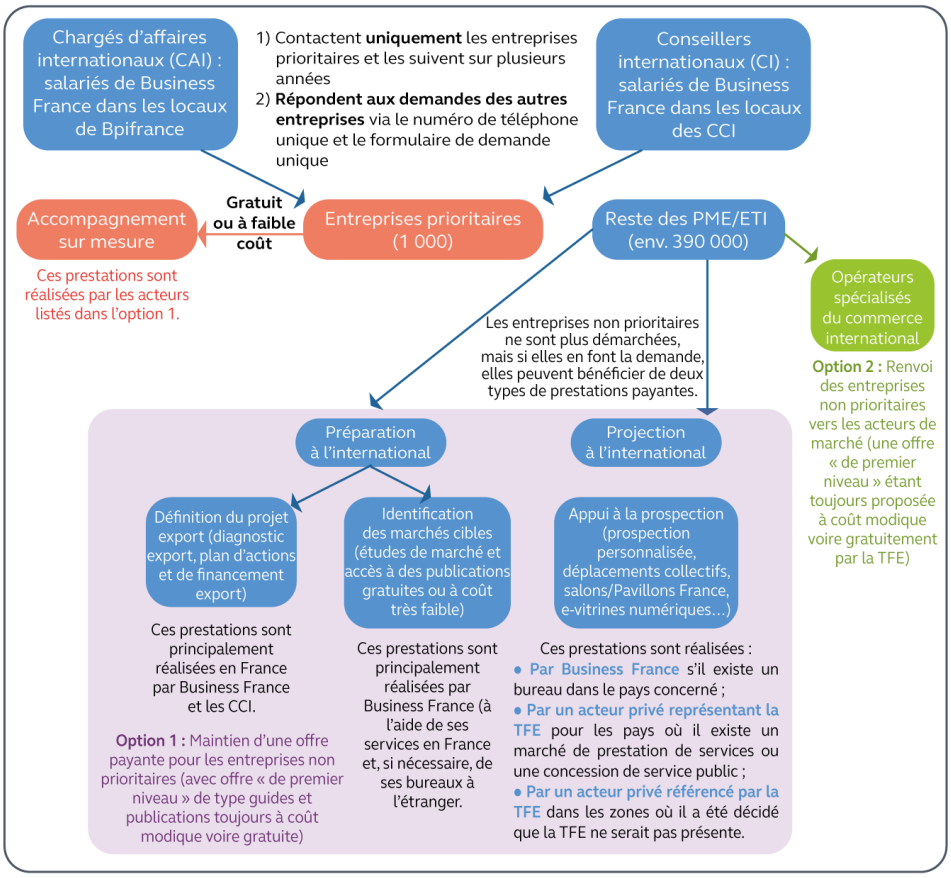
[127] Actuellement, la TFE dénombre environ 8 000 PME et ETI de croissance. 950 d'entre elles ont été préparées à l'international en 2021.

**Schéma n° 2 : l'accompagnement actuel par la TFE**




*Source : Cour des comptes*

**Schéma n° 3 : évolution proposée de l'accompagnement par la TFE**




*Source : Cour des comptes*

### *d) Une évolution du modèle économique et des objectifs assignés à Business France*

Cette transformation de l'offre de services de Business France aurait un impact important sur son modèle économique. Les plafonds d'emplois de l'opérateur ainsi que sa subvention pour charges de service public (SCSP) devraient ainsi être ajustés à son volume d'activité.

En cas de maintien d'une offre payante pour les entreprises non prioritaires, une diminution du nombre de prestations réalisées serait sans doute à attendre compte tenu de l'absence de démarchage des entreprises. La seconde option, de disparition de toute offre destinée aux entreprises non prioritaires, conduirait à revoir profondément le modèle économique de Business France avec un ajustement des effectifs et un financement reposant largement sur l'État.

En fonction de la modalité retenue, une trajectoire de subvention publique et un plafond d'emplois cohérents devront être intégrés au prochain contrat d'objectifs conclus entre Business France et l'État, qui débutera au 1er janvier 2023. De même les objectifs de ce contrat devront être adaptés au nouveau modèle de Business France, notamment sa capacité à accroître le chiffre d'affaires à l'export que son accompagnement des entreprises prioritaire aura permis de générer et à assurer la pérennité des activités à l'export des entreprises accompagnées.

## *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

*La France dispose d'une gamme large et complète de dispositifs de soutien à l'export des entreprises, qui recouvrent deux domaines :*

- *les procédures de financement, qui conditionnent souvent la conclusion des contrats d'exportation : financements directs de l'État, crédits à l'exportation, garanties publiques pour le commerce extérieur ;*
- *l'accompagnement à toutes les étapes du parcours à l'international : préparation (définition du projet export, identification des marchés cibles), projection (prospection, participation à des salons et à des déplacements), implantation et développement.*

*Cette offre est sensiblement identique à celles de nos principaux concurrents et comporte par ailleurs des dispositifs originaux, tels que l'assurance-prospection et le volontariat international en entreprise (VIE).*

*En revanche, le niveau du soutien public aux entreprises souhaitant recourir à ces prestations apparaît faible au regard d'autres pays. C'est notamment le cas en ce qui concerne la prise en charge d'une partie du coût de leur participation à des salons et à des foires à l'étranger, pourtant essentielle à la réussite et à la consolidation de leur projet d'internationalisation.*

*Les procédures de financement sont, dans l'ensemble, insuffisamment connues des entreprises, et leur mobilisation est, en pratique, très inégale et difficile en raison d'une complexité administrative souvent relevée par ces dernières. Nonobstant leur effet limité sur la performance à l'export, ces dispositifs de financement sont globalement bien appréciés des entreprises qui en bénéficient.*

*Si les dispositifs publics d'accompagnement à l'export font l'objet d'un bon niveau de satisfaction de la part des entreprises qui en ont bénéficié, ils sont en général très peu connus des autres, à l'exception de l'appui à la prospection et du volontariat international en entreprise.*

*Par ailleurs, le modèle économique de Business France ne lui permet pas d'allouer ses ressources de manière optimale, car il incite l'opérateur à vendre le plus de prestations possibles, sans nécessairement orienter son accompagnement sur les entreprises les plus susceptibles de s'internationaliser. Cette recherche de profit ne permet pas non plus un accompagnement dans la durée des entreprises mais privilégie une approche « au coup par coup », peu propice à la structuration du projet à l'export des entreprises.*

*Il apparaît aujourd'hui nécessaire de faire évoluer l'offre d'accompagnement vers davantage de gratuité, selon une approche différenciée, et de l'orienter, pour sa part la plus qualitative, vers certaines entreprises prioritaires afin d'en maximiser les effets en termes de performance à l'export. Le modèle économique de Business France devrait être modifié en conséquence, de même que les objectifs qui lui sont assignés.*

*À cet égard, la Cour formule les recommandations suivantes :*

5. *conclure des conventions de partenariat avec les principales organisations représentatives des entreprises et les fédérations professionnelles afin qu'elles participent davantage à faire connaître la Team France Export (TFE) et l'offre publique de soutien à l'export (Business France) ;*
6. *définir et mettre en œuvre une offre de services gratuite de premier niveau, à destination de toutes les entreprises souhaitant exporter (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France) ;*
7. *proposer une offre d'accompagnement personnalisée gratuite ou à faible coût, à destination des entreprises jugées prioritaires (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France, CCI France) ;*
8. *dans le prochain contrat d'objectifs de Business France, fixer une trajectoire d'évolution de la subvention de l'État et du plafond d'emplois cohérente avec la nouvelle offre de services, plus ciblée, de l'opérateur (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Business France).*

# Liste des abréviations

ACE (ou OCE) .... Agences (ou organismes) de crédit à l'exportation
ACR ..... Avantage comparatif révélé
AFII..... Agence française pour les investissements internationaux
ANIA..... Association nationale des industries alimentaires
AOP..... Appellation d'origine protégée
APA..... Assurance-prospection-accompagnement
ARD ..... Agence régionale de développement
BPI ..... Banque publique d'investissement
BRICS ..... Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
C3S..... Contribution sociale de solidarité des sociétés
CAF..... Coût, assurance, fret
CAI..... Chargé d'affaires international
CCE..... Conseillers du commerce extérieur de la France
CCI..... Chambre de commerce et d'industrie
CCIF..... CCI France
CCIFI ..... Chambre de commerce et d'industrie française à l'international
CCR..... Caisse centrale de réassurance
CEPII..... Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CGEFi ..... Contrôle général économique et financier
CI..... Conseiller international
CNCCEF ..... Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France
COFACE..... Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
CPME..... Confédération des petites et moyennes entreprises
CSP ..... Concessions de service public
CUT..... Coûts unitaires de travail
CVAE..... Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DG Trésor ..... Direction générale du Trésor
DGCL..... Direction générale des collectivités locales
DGDDI..... Direction générale des douanes et droits indirects
DGFiP ..... Direction générale des finances publiques

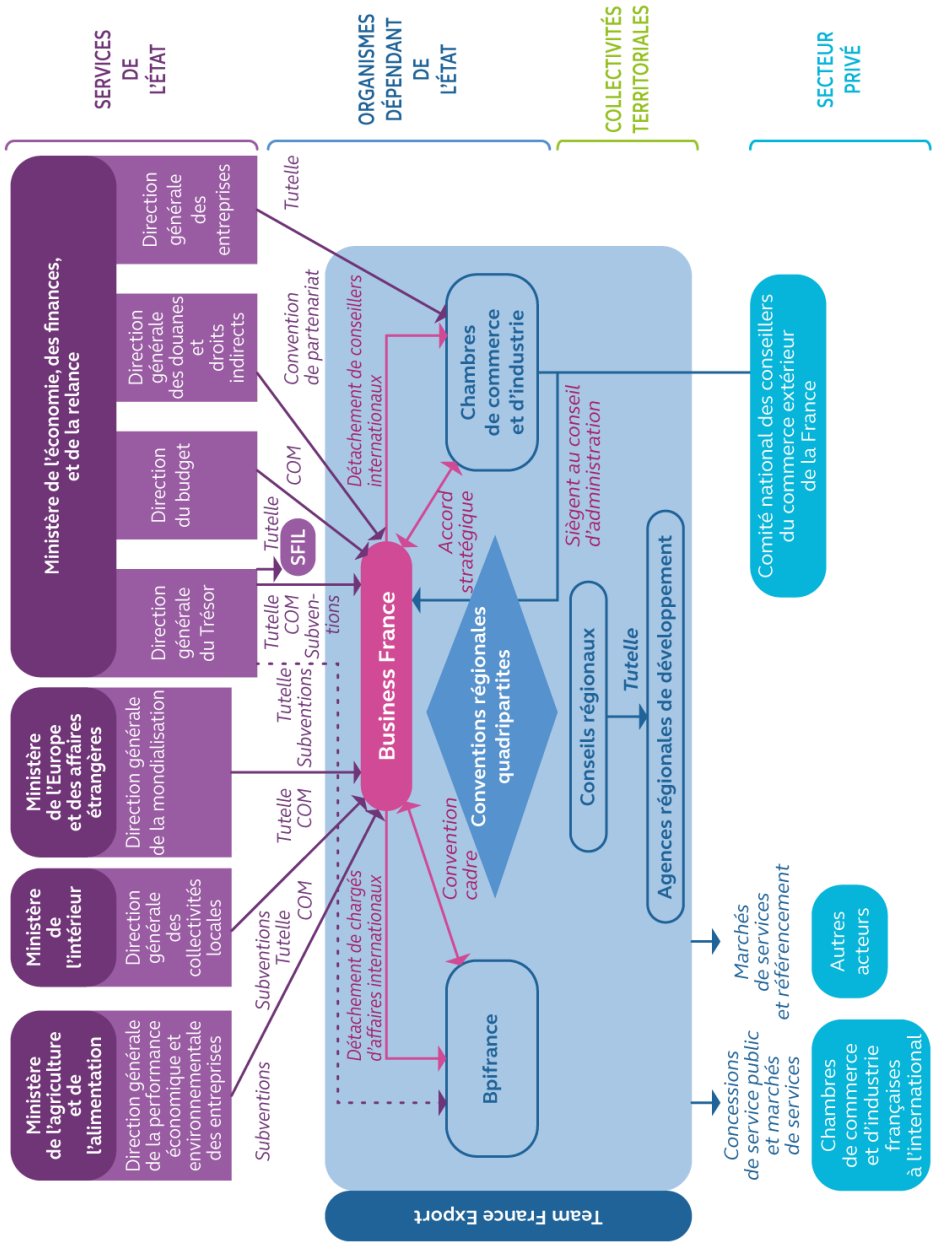
DITP..... Direction interministérielle de la transformation publique
DPT..... Document de politique transversale
DREETS..... Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
EPIC..... Établissement public à caractère industriel et commercial
ETI ..... Entreprise de taille intermédiaire
ETP ..... Équivalent temps plein
FAB..... Franco à bord
FASEP..... Fonds d'études et d'aide au secteur privé
FEXTE ..... Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
FMI ..... Fonds monétaire international
GE ..... Grandes entreprises
GTAI ..... *Germany Trade and Invest*
HCP..... Haut-commissariat au plan
IDE..... Investissement direct à l'étranger
INPI..... Institut national de la propriété intellectuelle
INSEE ..... Institut national de la statistique et des études économiques
LEEM..... Les entreprises du médicament
LFI..... Loi de finances initiales
MEAE ..... Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEFR..... Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MPS..... Marché de prestation de services
NOTRé..... Nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE..... Organisation de coopération et de développement économiques
OEA ..... Opérateur économique agréé
OFCE ..... Observatoire français des conjonctures économiques
OMC ..... Organisation mondiale du commerce
OSCI ..... Fédération des opérateurs spécialistes du commerce international
PAP ..... Projet annuel de performances
PAE..... Pôle d'action économique
PFA ..... La Plateforme automobile
PFE..... Politique de financement export
PIA ..... Programme d'investissement d'avenir
PIAAC..... Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes
PIB ..... Produit intérieur brut

PIEEC ..... Projet important d'intérêt européen commun
PISA ..... Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PLF..... Projet de loi de finances
PLR ..... Projet de loi de règlement
PME ..... Petites et moyennes entreprises
PRCC ..... Programme pour le renforcement des capacités commerciales
PSE..... Plan sectoriel d'exportation
RAP..... Rapport annuel de performances
SER ..... Service économique régional
SRDEII..... Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TFE ..... *Team France Export*
TPE ..... Très petites entreprises
U2P ..... Union des entreprises de proximité
UE ..... Union européenne
UKEF ..... *United Kingdom Export Finance*
VIE..... Volontariat international en entreprise

# Annexes

Annexe n° 1 : panorama des acteurs français du soutien à l'export.....122
Annexe n° 2 : étude conduite auprès des entreprises exportatrices.....123

# Annexe n° 1 : panorama des acteurs français du soutien à l'export




*Source : Cour des comptes*

# Annexe n° 2 : étude conduite auprès des entreprises exportatrices

La Cour des comptes a confié à l'institut d'études Kantar le soin de réaliser une étude qualitative auprès d'entreprises ayant exporté (ou tenté d'exporter) sur la période de 2016 à 2021.

Les objectifs étaient les suivants :

- Comprendre le parcours des entreprises à l'export :
  - Quelles en sont les principales étapes ? Quels sont les grands acteurs impliqués ? Quels sont les dispositifs publics mobilisés ?
  - Quelle connaissance les entreprises ont-elles des différents acteurs ? Des dispositifs publics d'accompagnement et de soutien à l'export ?
  - Quel impact la crise du coronavirus a-t-elle eu sur le parcours des entreprises, notamment à l'export, et comment les entreprises s'y sont-elles adaptées ?
- Évaluer :
  - Le niveau de satisfaction des entreprises vis-à-vis des acteurs et outils mobilisés ; l'impact sur la capacité à exporter pour l'entreprise ;
  - Les difficultés rencontrées par les entreprises ; les attentes des entreprises vis-à-vis des différents acteurs et les manques perçus ; leur opinion sur les dispositifs publics d'accompagnement et de soutien à l'export ;
- Identifier les manques et les besoins non-couverts :
  - Quelles sont les améliorations attendues en termes de parcours et d'accompagnement ? Quels sont les besoins d'informations ? Sous quelle forme ? Quels sont éventuellement les besoins des entreprises non couverts par les dispositifs actuels (en termes d'accompagnement, de soutien) ?
  - Quels sont les nouveaux dispositifs qui pourraient être mis en place ?

L'étude a été réalisée sur la base de 15 entretiens individuels conduits auprès de personnes chargées de la majorité des démarches liées à l'export : dirigeant, directeur commerce et marketing, responsable logistique, directeur du développement, directeur des ventes, directeur administratif et financier, etc.

Les entretiens, d'une durée de 1 h 30, ont eu lieu en septembre 2021 et ont été réalisés par visioconférence. Ce format a permis, par partage d'écran, de faire réagir les interviewés sur différents documents et pages web des acteurs publics de l'accompagnement à l'export.

**Tableau n° 5 : l'échantillon interrogé**

| Caractéristiques | Exportent régulièrement | Exportent occasionnellement | N'exportent pas | Total |
|---|---|---|---|---|
| Taille | 1 TPE, 1 PME, 3 ETI/GE | 2 TPE, 3 PME | 4 TPE, 1 PME | 7 TPE, 5 PME, 3 ETI/GE |
| Localisation | 3 en Île-de-France<br>2 en régions | 5 en régions | 5 en Île-de-France | 8 en Île-de-France<br>7 en régions |
| Secteur d'activité * | 3 en industrie<br>2 en commerce | 1 en viticulture<br>2 en industrie<br>2 en commerce | 3 en industrie<br>2 en commerce | 1 en viticulture<br>8 en industrie<br>6 en commerce |
| Taux d'exportation du secteur (< 15 % : faible<br>15 à < 30 % : moyen<br>30 % et plus : fort) | 2 appartenant à un secteur « fort »<br>1 dans un secteur « moyen »<br>2 dans un secteur « faible » | 3 appartenant à un secteur « fort »<br>1 dans un secteur « moyen »<br>1 dans un secteur « faible » | 2 appartenant à un secteur « fort »<br>2 dans un secteur « moyen »<br>1 dans un secteur « faible » | 7 appartenant à un secteur « fort »<br>4 dans un secteur « moyen »<br>4 dans un secteur « faible » |
| **Total** | **5 entreprises** | **5 entreprises** | **5 entreprises** | **15 entreprises** |

** Le secteur d'activité a été déterminé grâce au code NAF (nomenclature d'activité française établie par l'Insee) de l'entreprise, d'où la dénomination « commerce » pour certaines d'entre elles. Pour autant, il s'agit d'entreprises dont l'activité consiste toujours à apporter une valeur ajoutée aux produits vendus. Il ne s'agit pas d'activités de distribution / revente exclusives.*

# Réponses des administrations et organismes concernés

# Sommaire


| | |
|---|---|
| Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique | 129 |
| Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères | 132 |
| Réponse du président de CCI France international | 135 |
| Réponse du président de CCI france | 141 |
| Réponse du directeur général de BPI FRANCE | 148 |
| Réponse du Directeur général de BUSINESS FRANCE | 154 |
| Réponse du Président du Conseil régional de Bretagne | 162 |


# Destinataires n'ayant pas d'observation

| |
|---|
| Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires |
| Président du conseil régional d'Occitanie |

# Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Président du conseil régional de Rhône-Alpes |
| Président du conseil régional de Normandie |

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE*

*Vous avez bien voulu me rendre destinataire du rapport public établi par la Cour des comptes à la suite de son enquête portant sur les dispositifs de soutien à l'exportation. J'ai pris connaissance avec attention de vos observations et de vos recommandations et je vous en remercie. Je vous prie de trouver ci-après ma réponse.*

*Indépendamment de la dégradation conjoncturelle de notre solde commercial liée au contexte de guerre en Ukraine et de hausse des coûts de l'énergie, je partage le diagnostic de la Cour sur les faiblesses structurelles du commerce extérieur français, principalement liées à une désindustrialisation marquée depuis trente ans, contre laquelle il s'agit de lutter en créant un environnement réglementaire et fiscal plus favorable et en formant les salariés à de nouveaux métiers industriels. Comme vous le soulignez, ce sont avant tout les politiques macroéconomiques en faveur de la compétitivité qui nous permettront d'être plus offensifs sur les marchés étrangers. La politique commerciale européenne, avec la conclusion d'accords commerciaux mutuellement avantageux et respectueux des enjeux de développement durable, contribue aussi à mettre en place un cadre juridique et douanier stable et prévisible pour le déploiement à l'export des entreprises françaises.*

*La politique publique de soutien à l'export n'en demeure pas moins un outil important pour accompagner nos entreprises exportatrices, en premier lieu nos petites et moyennes entreprises (PME) et nos entreprises de taille intermédiaire (ETI), qui représentent 99 % des exportateurs et qui sont souvent moins armées pour s'imposer à l'international. À cet égard, l'État travaille en étroite collaboration avec l'ensemble des organisations représentatives des entreprises telles que la Chambre de commerce et d'industrie France (CCI), le réseau Enterprise Europe Network, le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire et de ses partenaires européens, dans le cadre du réseau des ambassadeurs PME notamment.*

*Je salue au préalable votre appréciation positive sur le contenu de l'offre de soutien française, tant pour les outils financiers que non-financiers, particulièrement complète et équilibrée par rapport à nos partenaires européens et appréciée par les entreprises.*

*L'État déploie en effet une palette variée et complète d'outils financiers visant à soutenir les entreprises françaises à l'export (garanties publiques, prêts directs et concessionnels, dons), permettant de renforcer leur compétitivité-prix et de mieux les positionner sur les marchés à l'international. Ces différents outils, qui ont pleinement joué leur rôle*

*contra-cyclique avec des volumes très élevés en 2021, font l'objet d'un bon niveau d'appropriation par nos entreprises, et parviennent à cibler un nombre croissant de PME. Pour autant, il convient de prendre les mesures pour assurer un accès encore plus large à ces outils, en renforçant la digitalisation des procédures de souscription et en améliorant la communication autour des dispositifs existants ainsi que leur commercialisation, notamment à travers le réseau territorial de Bpifrance, dont l'insertion au sein de la Team France Export reste perfectible comme le relève le rapport.*

*Par ailleurs, l'avancée que constitue la mise en place d'un guichet unique à travers la Team France Export (TFE) depuis 2018 a été confirmée par la période de crise que nous avons traversée : les aides de l'État prévues par le volet export de France Relance ont ainsi pu être déployées de manière immédiate et efficace par près de 200 conseillers internationaux de la TFE. Afin d'être encore plus efficace et d'aller au bout de cette logique de guichet unique, vous émettez plusieurs recommandations dont je partage l'orientation :*

- *À l'étranger, en ligne avec votre préconisation, une évaluation du dispositif de délégation des missions de Business France aux partenaires privés sera menée début 2023 afin de déterminer si cette expérimentation doit se poursuivre ;*
- *Dans les régions, les synergies entre les conseillers internationaux de Business France et des Chambres de commerce et d'industrie régionales doivent également se poursuivre. Les deux établissements travaillent actuellement à un approfondissement de la convention qui les lie et, sur la base de leurs propositions cet automne, nous mettrons en place des mesures renforçant leur rapprochement, en lien avec la discussion en cours sur les contrats d'objectifs entre l'État et l'agence et entre l'État et CCI France ;*
- *Enfin, comme le souligne le rapport, l'achèvement de la Team France Export nécessite aussi d'améliorer la complémentarité des actions menées par les régions avec celles des autres acteurs de la TFE. À cette fin, des conseils stratégiques de l'export réunissant l'ensemble des acteurs concernés sont en train de se déployer et permettront une meilleure coordination et mutualisation des différents outils publics.*

*Le rapport propose en outre de faire évoluer la stratégie d'accompagnement de nos entreprises à l'étranger afin de davantage cibler celles présentant le potentiel à l'export le plus élevé. Je partage cette orientation, qui peut se coupler avec une priorisation sur les secteurs les plus stratégiques pour notre pays, en lien avec les orientations déployées par le plan France 2030 en matière de réindustrialisation et de*

*développement des technologies d'avenir pour lesquelles il sera important d'assurer des débouchés internationaux. Ce ciblage qualitatif doit continuer de demeurer ambitieux en termes de nombre d'entreprises accompagnées et à terme exportatrices.*

*Je souhaiterais en revanche vous faire part de mes réserves sur l'évolution du modèle économique de Business France qui est proposée par la Cour. Le rapport public relatif à Business France (octobre 2021) soulignait la bonne gestion de l'établissement, qui a conservé un résultat positif depuis 2018, malgré la baisse de la subvention pour charges de service public contractualisée dans le COM avec l'État et la crise sanitaire et économique.*

*Si l'activité de volontariat international en entreprise, la seule qui dégage une marge sur coûts complets positive, a été fortement affectée par la crise, on constate depuis la réouverture des frontières une nette reprise de cette activité, notamment auprès des PME-ETI. Les travaux en cours entre l'établissement et ses tutelles afin de finaliser un nouveau contrat d'objectifs ne remettent donc pas en cause la contribution de cette activité au modèle économique ni le choix d'un financement mixte s'accompagnant d'une contribution financière des entreprises.*

*Sur ce point, la Cour recommande en particulier de proposer une offre personnalisée gratuite ou à un coût moindre pour un nombre limité d'entreprises prioritaires (recommandation 7). Introduire une tarification différenciée selon les types d'entreprises soulève plusieurs difficultés : les modalités de sélection des entreprises qui bénéficieraient d'un soutien gratuit ou quasi-gratuit pourraient remettre en cause l'égalité de traitement avec d'autres entreprises potentiellement intéressées par l'international. En outre, une offre gratuite pourrait être source d'effets d'aubaines importants. Le maintien d'une facturation à l'entreprise, à un prix même faible, permet d'exercer une sélection indispensable à la bonne utilisation des ressources publiques. Les tutelles étudient toutefois, dans la perspective du prochain contrat avec Business France, la possibilité de laisser un reste à charge moins élevé pour les entreprises, en particulier pour leur participation aux salons étrangers.*

*J'attire également l'attention de la Cour sur le souhait des tutelles de Business France, dans la perspective de son prochain contrat avec l'État, de promouvoir de nouveaux dispositifs d'accompagnement des entreprises, entre autres les outils digitaux ainsi que les programmes ciblant les PME-ETI ayant un fort potentiel à l'export. Une attention particulière devra être portée à l'amélioration de l'information et la communication sur l'offre de services aux PME-ETI, en écho à votre recommandation de conclure des conventions avec les organisations représentatives des entreprises et des fédérations professionnelles visant à les faire participer davantage à la Team France Export.*

*Enfin, en ce qui concerne le rôle des acteurs publics dans le soutien au commerce extérieur, je souhaite préciser le rôle de la direction générale des Douanes et Droits indirects, qui, au niveau central, est investie plus particulièrement dans trois domaines :*

- *En matière de Fabriqué en France / Made in France, la douane accompagne les entreprises, quelle que soit leur taille, en leur fournissant une information leur permettant de savoir si leurs produits sont éligibles ou non à ce marquage ;*
- *Dans le domaine de la propriété intellectuelle, la douane a noué des relations étroites avec les titulaires des marques afin de protéger leurs produits contre les risques de contrefaçons.*

*Enfin, la douane participe activement à l'élaboration de la politique commerciale nationale au sein des institutions communautaires, en lien avec la direction générale du Trésor, et accompagne les entreprises en promouvant les avantages commerciaux prévus dans le cadre des accords commerciaux que l'Union européenne négocie avec ses principaux partenaires commerciaux, et en leur délivrant les renseignements contraignants sur l'origine et l'espèce pour leur permettre de sécuriser leurs opérations à l'international.*

---

## *RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES*

*Vous avez bien voulu me rendre destinataire du relevé d'observations définitif relatif aux dispositifs de soutien à l'exportation préparé par la Cour des comptes.*

*Dans un contexte stratégique qui se dégrade, les échanges internationaux sont fondamentaux pour notre économie et pour les Français : plusieurs millions d'emplois dépendent de nos exportations. Notre politique publique de soutien à l'export est dans ce contexte un outil crucial pour accompagner nos entreprises à l'international, notamment les PME et ETI, au service du pouvoir d'achat de nos concitoyens, du plein emploi et de nos territoires.*

*Les recommandations définitives émises par la Cour appellent les réponses suivantes de ce Ministère.*

*Le rapport de la Cour recommande de : « Charger le Conseil stratégique de l'export de veiller à l'articulation de l'offre de soutien à l'export avec les mesures de soutien à la compétitivité, la politique industrielle et l'évolution des conditions d'exportation » (Recommandation 1).*

*Ce Ministère soutient également une articulation accrue entre notre politique industrielle et notre politique de soutien à l'export. Les enjeux industriels stratégiques et la sécurité des chaînes d'approvisionnement doivent être mieux intégrés dans nos relations diplomatiques bilatérales, dans le cadre des négociations multilatérales, dans notre politique commerciale et dans notre politique de soutien à l'exportation, dans un contexte international marqué par la désorganisation des chaines de valeur mondiales et l'instrumentalisation des dépendances économiques. L'importance de ces enjeux, et celle de mettre en cohérence notre stratégie de commerce extérieur avec celle de France 2030, a d'ailleurs été rappelée par le Président de la République à la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs. C'est la raison pour laquelle les équipes du MEAE, seront associées à la mise en œuvre du plan France 2030. Le Ministère veillera à renforcer la déclinaison internationale de France 2030 : favoriser la recherche de débouchés export, la recherche d'investissements et de talents étrangers et la mise en place de partenariats européens et internationaux dans les filières identifiées dans le cadre de France 2030 (hydrogène, énergies renouvelables, numérique, spatial, etc.) qui correspondent pour la plupart aux secteurs suivis de près par notre diplomatie économique. Une meilleure articulation de la politique publique française de soutien à l'export avec la politique industrielle sera également encouragée, en particulier au Conseil stratégique de l'export.*

*Le rapport de la Cour recommande de : « Transférer les conseillers internationaux gérés par les CCI au sein des effectifs de Business France » (Recommandation 2).*

*La poursuite d'une meilleure articulation au sein de la Team France Export, au service de nos entreprises, doit être encouragée. Les discussions en cours entre l'agence et CCI-France vont dans la bonne direction, en levant certains obstacles consubstantiels à leurs organisations historiques différentes et en renforçant les convergences et les synergies entre les équipes en vue d'améliorer l'efficacité de la Team France Export. À partir des propositions que feront les deux entités, une meilleure articulation entre les équipes de Business France et des CCI sera encouragée dans le prochain contrat liant Business France à l'État. Pour autant, compte tenu de la situation internationale qui mobilise déjà très fortement les équipes des CCI et de Business France, un transfert des conseillers internationaux des CCI au sein des effectifs de Business France ne serait pas souhaitable à ce stade de l'évolution de l'organisation de notre dispositif.*

*La Cour recommande de : « Réaliser un bilan complet des concessions de service public et des marchés de prestation de services avant de procéder, le cas échéant, à de nouveaux appels d'offres » (Recommandation 4).*

*Dans le cadre de l'expérimentation entamée en 2018 et visant à transférer, sous forme de marchés publics de service ou concessions de service public l'activité Export de Business France à des acteurs privés, il est d'ores et déjà prévu, au terme des premiers contrats qu'un bilan complet, en lien avec les Ministères de tutelle, serait dressé en avant toute reconduction ou abandon de ces procédures.*

*La Cour recommande de : « Conclure des conventions de partenariat avec les principales organisations représentatives des entreprises et les fédérations professionnelles afin qu'elles participent davantage à faire connaître la Team France Export (TFE) et l'offre publique de soutien à l'export » (Recommandation 5).*

*Les évolutions du dispositif public d'accompagnement et de soutien à l'export menées depuis 2018 ont permis de rendre ce dispositif nettement plus simple et plus lisible pour les entreprises, grâce à la mise en place de la Team France Export. De manière générale, il convient en effet de continuer à renforcer la visibilité de la TFE auprès des entreprises. L'organisation de séquences d'échanges avec la Team France Export dans les territoires et des entreprises y contribuent. Des partenariats entre Business France et certaines organisations ou fédérations sectorielles (France Ville Durable, French Healthcare) ont déjà été mis en place, ce qui va aussi dans le sens de la recommandation de la Cour.*

*La Cour recommande de : « Définir et mettre en œuvre une offre de services gratuite de premier niveau, à destination de toutes les entreprises souhaitant exporter (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique » (Recommandation 6) et de « Proposer une offre d'accompagnement personnalisée gratuite ou à faible coût à destination des entreprises jugées prioritaires » (Recommandation 7).*

*Ce Ministère est favorable au renforcement, de l'accompagnement personnalisé d'entreprises jugées prioritaires. Cette approche est également cohérente avec certains programmes d'accélération proposé par Business France, qui après une phase de sélection, met en place un accompagnement personnalisé sur plusieurs mois pour des entreprises à fort potentiel export. En lien avec la recommandation 1, il est également souhaitable de proposer une offre d'accompagnement personnalisée pour des entreprises de secteurs jugés prioritaires pour notre économie. Enfin, la définition des « services de premier niveau » notamment en matière d'information sur les marchés, et les éventuelles modalités de la mise en œuvre de ces recommandations, devront faire partie des discussions relatives au prochain contrat liant l'opérateur à l'État.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CCI FRANCE INTERNATIONAL*

*En réponse à votre correspondance du 28 juillet dernier, portant à notre connaissance le rapport de la Cour des Comptes sur les dispositifs de soutien à l'exportation, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les commentaires et compléments d'information que je souhaite partager, au nom du réseau des CCI Françaises à l'Étranger, que j'ai l'honneur de présider.*

*En préambule, permettez-moi d'apporter quelques précisions sur notre collaboration avec les acteurs de l'international (TFE, French Tech, Bpifrance, OSCI, CCEF)*

***Insertion dans l'écosystème de l'international :***

*CCI France International et les CCI FI ont joué la carte de la Team France Export depuis son lancement auprès du secteur privé en 2019, obtenant 6 Concessions de Service Public et 3 marchés publics de services et en faisant référencer 61 CCI FI sur les offres « amorçage » et « ancrage ».*

*Les CCI FI ont dû à partir de ce moment radicalement changer leurs modes d'interaction avec les CCI de France, abandonnant ce continuum consulaire de l'appui aux entreprises, clef de voute de nos relations depuis des années.*

*Dès la troisième année et malgré les effets de la crise sanitaires, le modèle CSP/MPS a fait ses preuves. Les CCI FI CSP/MPS atteignent, voire dépassent pour la plupart leurs objectifs, après d'importants efforts de structuration et de renforcement des équipes. Le modèle est dès la troisième année proche de l'équilibre sur le plan financier pour la plupart d'entre elles. La coopération avec l'agence Business France est jugée très bonne.*

*En revanche, nous ne pouvons malheureusement pas en dire autant des 61 référencements (amorçage et ancrage) qui n'ont pas donné de résultats probants depuis leur lancement. C'est un constat unanime du côté des référencés (CCI FI et OSCI) et qui est également admis par les équipes de Business France.*

*Il faudra bien entendu, comme vous le recommandez, se livrer à une évaluation impartiale de ces diverses expériences, à l'issue de l'exercice 2022. Néanmoins, les premières appréciations des opérateurs concernés et les chiffres produits sur les CSP/MPS sont à ce stade très positifs. Les activités concédées et les activités traditionnelles de ces chambres sont très synergiques*

*Un bilan interne complet a été réalisé sur l'exercice 2021 et rend compte fidèlement de la situation des CSP / MPS. Nous reconduirons ce travail pour l'exercice 2022 d'ici la fin de l'année.*

*Une enquête interne est en cours auprès des CCI FI sur l'évolution de leurs relations avec l'agence Business France. Même s'il reste encore des tensions concurrentielles sur certaines géographies, il ressort clairement des premiers résultats de cette enquête un satisfecit sur l'évolution des relations entre les deux réseaux depuis ces dernières années. Les axes de collaboration sont de plus en plus nombreux et de plus en plus satisfaisants et les équipes se parlent. Certains ont réussi à construire une collaboration synergique poussée, à travers des programmations communes, la réalisation de missions conjointes et une communication régulière. Sans minimiser les axes d'amélioration possibles bien-sûr, la tendance est donc bonne.*

*Lisibilité du réseau des CCI FI : CCI France International a effectué un important travail sur la lisibilité de son offre mondiale de services, en mettant à jour la cartographie des CCI FI offrant des services et en les distinguant bien de celles ayant uniquement des activités d'animation des communautés d'affaires (classification des CCI FI par niveau d'activités/services). Chaque année un* reporting *détaillé est demandé à chaque chambre pour assurer cette lisibilité de l'offre.*

*Concernant les communautés French Tech, les cas de collaboration sur le terrain entre les deux organisations sont très majoritaires. Sur 63 écosystèmes French Tech, 61 sont couverts par les CCI FI et 41 se caractérisent par une collaboration étroite, voire parfois une imbrication des deux opérateurs. Nous pouvons dire aujourd'hui que la plupart des communautés French Tech actives et visibles sont très souvent celles qui collaborent étroitement avec nos chambres. Un dossier complet a également été produit par CCI France International et partagé avec l'administration (Bercy, Affaires étrangères et Mission French Tech). Nous encourageons vivement la collaboration et proscrivons le travail en silos, qui ne peut à terme qu'affaiblir nos communautés d'affaires.*

*La convention de partenariat signée avec Bpifrance fin 2019 a permis de très nettes progressions de la collaboration sur de l'évènementiel et des réunions d'information, sur de l'accompagnement de missions de prospection et plus récemment sur des programmes d'accélération. Cette collaboration donne entière satisfaction aux deux parties et laisse entrevoir d'encourageantes perspectives de développement. L'activité d'accélération, qui est menée dans un nombre croissant de CCI FI opérant des centres d'affaire «* LeBooster *», devrait à l'avenir constituer un axe fort de collaboration entre les deux organisations.*

*Une étroite collaboration s'est développée au fil des ans avec les Conseillers du Commerce Extérieur de la France qui sont généralement très impliqués dans les gouvernances des CCI FI. La réalisation la plus récente et la plus notable est la création d'une structure commune, EFE International, dont la vocation est de permettre le portage administratif de VIE pour le compte d'Entreprises de Français de l'Étranger (EFE) qui travaillent la « marque France » et contribuent au développement de notre commerce extérieur. Cette structure a également vocation, à moyen terme, à apporter via des partenaires des solutions de financements aux EFE, ainsi qu'un appui à ces dernières pour développer leurs actions en France (*sourcing *de produits et services, recherche de partenaires, création de filiales…). L'objectif essentiel est de permettre à ces EFE de renforcer leurs liens avec la France et de les associer étroitement au « soft power » de la France à l'étranger.*

*Un accord a également été signé avec l'OSCI en 2020, qui a permis de normaliser les relations entre les deux organisations, d'établir des passerelles avec des membres OSCI en France qui peuvent accompagner des prospections d'entreprises étrangères sur le marché français. Des recherches de complémentarités et de collaborations ont été encouragées sur le terrain à l'étranger entre représentants OSCI et CCI FI. Cette collaboration est encore perfectible et les deux réseaux y travaillent activement.*

*Au service des entreprises et de l'influence de la France à l'étranger, notre réseau CCI France International, par sa nature associative, vise la meilleure intégration possible à cet écosystème de l'international, ainsi que la recherche permanente de synergies, dans l'intérêt premier des entreprises qui constituent notre ADN.*

⁂

***Difficultés rencontrées et points d'amélioration du dispositif, pour une plus grande satisfaction des entreprises françaises et pour une progression du commerce extérieur de la France :***

*L'ouverture de la Team France Export aux opérateurs privés est une évolution que nous ne pouvons que saluer, même si elle reste parfois encore très théorique.*

*Il est compréhensible que la mise en place de la Team France Export ait nécessité un arrimage étroit des équipes BF/CCI de France, mais elle a contraint les conseillers internationaux des CCI de France à ne plus communiquer du tout avec les CCI FI, afin de concentrer leurs efforts sur l'atteinte des objectifs fixés : la commercialisation de l'offre d'accompagnement de Business France.*

*La plupart des CCI FI, hors CSP, regrettent cette perte de contact avec les CCI de France. Cette connexion naturelle avec les entreprises de France, via les CCI, était valorisante pour le réseau à l'étranger, en particulier vis-à-vis des entreprises membres, locales / étrangères, mais aussi vis-à-vis des écosystèmes locaux, en particulier sur le plan institutionnel.*

*Le fonctionnement en silos de ces deux réseaux d'entreprises en France et à l'étranger peut paraitre contreproductif et ne sert pas les intérêts des entreprises.*

*Les conseillers internationaux de la TFE se concentrent sur la gamme des services rendus par les acteurs publics de la TFE, Business France principalement et CCI. L'évaluation de leurs performances est uniquement basée sur ces services. Ils négligent donc inévitablement les types d'approches différents ou complémentaires (implantation, développement commercial…) où les marchés non couverts directement par la Team France Export (bureaux Business France et CSP), parce que jugés non prioritaires.*

*Les résultats médiocres des référencements d'amorçage et d'ancrage depuis leur lancement révèlent cette faiblesse du dispositif. Tous les services concernés par ces référencements visent pourtant des stratégies d'implantation et/ou de consolidation de la présence des entreprises françaises à l'international, avec un effet de levier (plus) important sur le commerce extérieur de la France que l'accompagnement de primo exportateurs.*

*Par ailleurs, certaines entreprises qui contournent le dispositif TFE ou sont mal orientées, finissent par faire appel à des prestataires locaux sans références, avec des risques accrus d'échec.*

***Recommandations :***

*Sur le thème de la facturation des prestations de la TFE :*

- *Le principe de services gratuits semble manquer de réalisme puisqu'il s'agit pour ces entreprises de mettre en œuvre des stratégies d'internationalisation, qui, par nature, requièrent des moyens importants, avec un retour sur investissement pouvant prendre plusieurs années. Personne parmi les opérateurs ne voudrait de cette gratuité, qui pourrait par ailleurs entraîner une importante distorsion de concurrence pour nombre d'entre eux, avec finalement un impact minime pour des entreprises potentiellement et durablement exportatrices.*
- *La pression exercée sur l'Agence Business France pour atteindre un meilleur niveau d'autofinancement, peut l'inciter de plus en plus souvent à solliciter du sponsoring auprès des entreprises françaises à l'étranger, ce qui la place inévitablement en concurrence avec tout le tissu associatif franco-local, qui est intégralement autofinancé, Chambres françaises comprises, et pour lequel le sponsoring est absolument vital. Cette pression du sponsoring sur les entreprises peut devenir problématique dans certains pays et peut faire question quand c'est une agence publique qui y recourt.*
- *Mieux considérer toute la chaine de valeurs et tous les leviers permettant le développement du commerce extérieur :*
- *Sans remettre en question le nouveau modus operandi de la TFE qui a sa logique, il faudrait néanmoins restaurer ce lien naturel entre CCI FI et CCI sur les services aval / d'ancrage et que les conseillers internationaux soient davantage encouragés à proposer aux entreprises les services des opérateurs privés ou les actions collectives que ces derniers inscrivent au Programme France Export.*
- *Il semblerait nécessaire de revoir les mécanismes d'évaluation de la TFE et des conseillers internationaux, pour leur permettre d'avoir un champ d'intervention plus large, sur l'ensemble des services proposés par tous les acteurs associés à la TFE et pas seulement sur ceux de Business France. Ceci dans l'intérêt des entreprises accompagnées.*
- *Partage d'information : La data étant le nerf de la guerre, favoriser le partage des bases de données entre les différents acteurs publics / privés collaborant au sein de la TFE serait certainement un accélérateur pour tous. Ce partage serait bien entendu à encadrer rigoureusement, mais les résistances actuelles au partage de données semblent contreproductives et peu légitimes.*

- *Partant du constat que les CSP/MPS sont des dispositifs qui fonctionnent au bout de trois ans, et que notre courbe d'expérience permettra des mises en œuvre plus rapides et efficaces, il faudrait les faire monter en puissance à travers l'ouverture de nouveaux marchés.*
- *Cela permettrait idéalement de concentrer les forces de Business France en France, pour identifier au mieux, préparer et structurer les entreprises françaises à fort potentiel export, mais aussi sur des territoires/régions stratégiques ou à fort potentiel à l'export où l'offre privée est peu/pas présente et donc où les services de l'État devraient prendre le relais. Les marchés où l'offre d'accompagnement privée est importante, devraient être couverts principalement par le secteur privé, l'agence publique se redéployant sur de « nouveaux » marchés moins bien couverts. Cela devrait être également le cas sur des marchés où les opérateurs privés sont non seulement performants, mais également beaucoup plus compétitifs en termes de prix que l'agence publique. Toujours dans l'intérêt des entreprises accompagnées… Il est bien entendu essentiel dans ces cas de bien maintenir l'articulation avec l'agence et l'encadrement qu'elle assure, comme dans le cas des actuelles CSP, de façon à assurer une homogénéité de traitement et une cohérence d'ensemble.*
- *Un arrimage plus ferme des communautés French Tech aux CCI FI doit également être recherché, afin d'éviter tout risque de doublons ou de travail en silos qui seraient contreproductifs et finiraient à terme par affaiblir nos communautés d'affaires à l'étranger en les divisant.*
- *Dans le cadre de notre collaboration avec les acteurs publics de l'export, il nous semble stratégique de viser une consolidation de la relation CCI FI / Bpifrance, en modélisant un type d'accompagnement sur la durée, notamment à travers la montée en puissance de l'offre LeBooster et des accélérateurs d'entreprises pilotés par les chambres françaises à l'international.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE CCI FRANCE*

*En réponse à votre courrier du 28 juillet 2022 nous communiquant le rapport public thématique sur les dispositifs de soutien à l'exportation, je souhaite, au nom de CCI France et des Chambres de Commerce et d'Industrie, apporter nos commentaires et perspectives sur certaines des recommandations de ce rapport, notamment celles touchant au réseau des CCI.*

*Le chapitre 1, portant sur l'analyse des résultats du commerce extérieur de la France, est très complet et ne suscite pas de remarque de notre part. Il met en avant le caractère structurel de la sous-performance nationale, notamment celle de la croissance de nos importations et les effets de notre désindustrialisation, et, de ce fait, relativise la portée des dispositifs de soutien à l'exportation par rapport à l'importance des mesures à prendre pour rétablir la compétitivité des entreprises françaises et redresser notre déficit commercial.*

*Nous sommes bien conscients, au sein du réseau CCI, que notre contribution à la Team France Export et ses premiers résultats positifs passent au deuxième plan au vu de ce constat structurel, et que la TFE ne pourra produire pleinement ses effets qu'à partir du moment où les entreprises retrouveront progressivement un contexte favorable de compétitivité sectorielle et macro-économique.*

*Conformément aux priorités gouvernementales, nous nous sommes attachés à accroître de façon substantielle le nombre d'entreprises françaises exportatrices et pensons que, quelles que soient les priorisations futures, ce travail d'identification et d'appui aux nouveaux exportateurs est nécessaire sur le long terme pour transformer ceux-ci en exportateurs réguliers.*

*De fait, tout en relativisant son impact et en recommandant certaines optimisations, votre rapport reconnaît les premiers succès de la Team France Export depuis la réforme de 2018, donc en peu de temps et malgré un contexte marqué par deux années de pandémie freinant de manière drastique le commerce et les déplacements internationaux. Il nous paraît néanmoins faire peu de cas de l'apport des CCI dans cette construction et, malgré une analyse à notre sens succincte de leur contribution, il préconise radicalement en recommandation n° 2 le transfert des conseillers internationaux gérés par les CCI au sein des effectifs de Business France. Puisque nous considérons avoir efficacement apporté par le plein engagement et l'approche collaborative de notre réseau territorial une grande part des premières réussites de la Team France Export, je ne peux, dans cette réponse, que contester cette recommandation.*

*Sa concrétisation serait en effet une remise en cause profonde du rôle d'accompagnement des entreprises à l'international que les CCI ont pour mission de remplir historiquement, mission pleinement réitérée et confortée à la création de la TFE et qu'elles ont pour objectif de renforcer dans le cadre de leur prochain contrat d'objectifs et de performance (COP) pour prolonger les premières réussites de la période 2018-2022.*

*L'international s'inscrit dans un ensemble de missions d'appui au développement des entreprises confiées aux CCI, allant de la création à l'internationalisation, en passant par l'innovation, l'accompagnement de projets industriels et commerciaux et la formation, qui ont permis de contribuer grandement à l'atteinte des objectifs fixés au sein de la TFE dans un cadre d'une coopération régionale renforcée.*

*Les CCI sont des contributeurs-clés dans l'élaboration des SRDEII et des contractualisations prévues par la loi PACTE, et cette proposition porte le risque d'un affaiblissement fort de ces contributions dont les Conseils régionaux saluent les résultats.*

***La mise en place de la TFE s'est faite rapidement et avec efficacité et le réseau des CCI y a contribué de manière significative par sa réorganisation.***

*Ce fut un mérite essentiel de la réforme du 23 février 2018 que de proposer et d'entériner une alliance entre la proximité territoriale des CCI et les expertises sectorielles et géographiques de Business France pour constituer au sein des CCI les guichets uniques en région de la Team France Export. La mise au point de cette disposition essentielle pour la lisibilité du dispositif par les entreprises et les Conseils régionaux avait en 2017 fait l'objet d'une concertation étroite entre le Directeur Général actuel de Business France et CCI France. De ce fait la mise en œuvre de ce guichet unique de l'export s'est révélée rapidement opérante dans toutes les régions de France.*

*Il faut ici rappeler que la réforme de 2018 avait amené les CCI à renoncer à trois composantes importantes de leur action, afin de pouvoir mettre en œuvre la stratégie de la TFE et une alliance avec Business France :*

*Le lien historique opérationnel entre les CCI de France et les CCI françaises à l'étranger (aujourd'hui réseau CCI France International). Vous relevez bien ce changement d'alignement au bénéfice de la relation internationale avec les bureaux pays de Business France. Il s'agissait là d'un abandon du « continuum » historique entre les deux réseaux consulaires, que nous avons opéré pour la cohérence et la lisibilité de la TFE en France comme à l'étranger, mais qui a vu les CCIFI coupées de leur capacité à traiter un grand nombre de demandes d'appui aux entreprises.*

- *L'expertise pays des CCI. Celles-ci ont réorganisé leurs équipes de conseillers et d'appui traditionnellement axées sur les zones/pays de destination, pour aligner leur spécialisation sur les secteurs de Business France et ses relais à l'étranger. Ce faisant, nous nous sommes inscrits avec Business France dans une vraie complémentarité de proximité régionale – expertise sectorielle/pays.*
- *L'accompagnement de toutes les entreprises ressortissantes d'une région, comprenant PME et ETI. Les ETI, dans l'organisation TFE, ne relèvent plus de la Direction internationale des CCI, mais du réseau CAI de Business France dans le cadre d'une convention bilatérale entre Business France et Bpifrance, en parallèle des guichets régionaux des CCI. Les CCI ont dû de fait concentrer leur action et supervision sur la seule cible des TPE/PME et accepter une double commande de l'action régionale, alors qu'elles pourraient légitimement assumer également le pilotage commercial de l'action vers les ETI, comme elles le faisaient historiquement pour l'ensemble des entreprises ressortissantes de leurs territoires. Nous considérons que s'il y a un levier d'amélioration à apporter dans l'alliance CCI-Business France, il s'agit de cette double chaîne de commande en région entre le suivi des PME et celui des ETI. À notre sens, elle mériterait d'être reconsolidée sous la supervision commune en région des directions internationales des CCI, afin de gagner en synergie et d'améliorer l'efficacité des politiques d'accompagnement régional, des suivis de filières et des missions collectives. Ceci permettrait également de mieux travailler la priorisation de certaines actions vers les exportateurs confirmés ou à haut potentiel, et de davantage associer l'action des conseillers CCI et Business France aux équipes de Bpifrance sur les prestations de financement. Ce sont là deux orientations que votre rapport préconise par ailleurs et auxquelles nous souscrivons.*

***Une organisation des guichets uniques en régions qui ne cesse d'être optimisée et de gagner en efficacité.***

*En procédant à la réorganisation susmentionnée, le réseau des CCI a dès 2018-2019 procédé en totale concertation avec Business France à une allocation réussie des conseillers par portefeuilles de clientèle. Cette affectation évite tout « doublon » entre conseillers internationaux (CI) CCI et CI Business France, et chaque conseiller est tenu de remplir les objectifs identifiés de la TFE sur son portefeuille sectoriel.*

*Le dispositif de coordination à l'échelle régionale s'est vu encore clarifié fin 2021, à l'aune de l'expérience de 2019-2020, dans le cadre d'un nouvel accord stratégique entre les deux organisations, en donnant un rôle renforcé aux Directeurs « international » des CCI de région, qui sont positionnés comme responsables de l'ensemble des conseillers de leur territoire. Ainsi le « double pilotage » Directeurs (CCI) et Coordinateurs (Business France), critiqué par le rapport a été réaffirmé, mais sous l'unique responsabilité hiérarchique des Directeurs « International » afin d'associer au mieux contexte régional et consignes nationales nécessaires à l'harmonisation des pratiques de la TFE.*

*Les différents objectifs portés par la TFE sont décidés nationalement et validés par les tutelles respectives des CCI et de Business France. Ils sont ensuite assignés aux Directeurs « international » des CCI de région en concertation entre CCI France et Business France, et eux-mêmes. La déclinaison et le suivi de ces objectifs font l'objet d'un pilotage national et régional entre les deux organisations.*

*CCI France et Business France ont posé en majeure stratégique l'objectif du nombre de projections à l'étranger, corrélé directement à l'accroissement du nombre d'exportateurs souhaité par le gouvernement à la création de la TFE en 2018. L'objectif de préparation des entreprises, qui relève essentiellement de prestations assurées par les CCI, reste toutefois important pour pérenniser les entreprises à l'export et leur chiffre d'affaires à l'international. Il est notable de constater qu'en 2021 l'objectif national de projections des conseillers internationaux CCI de la TFE a été atteint à 128%, et celui des préparations à 132%. Il n'y a donc pas aujourd'hui d'effet négatif de l'organisation qui a été mise en place, bien au contraire.*

*La complémentarité des métiers (préparation pour les CCI, projection pour Business France), au-delà de la dimension commerciale, est essentielle afin d'assurer un accompagnement structurant et efficace pour les entreprises. Les deux organisations optimisent constamment et de concert leur offre commune pour assurer cette couverture des besoins des entreprises à l'international.*

*Nous pensons donc indispensable de maintenir l'équilibre de l'alliance opérationnelle des deux organisations en régions car ce guichet et sa combinaison d'apports constituent aujourd'hui la porte d'entrée bien identifiée et acceptée par les écosystèmes régionaux de l'international du dispositif public. Elle est déjà globalement efficace, malgré la diversité régionale inhérente à une telle construction. Et elle peut bien évidemment être encore optimisée dans sa fluidité opérationnelle, ce que nous nous faisons en bonne intelligence avec Business France. En attestent notre*

*accord stratégique du 14 décembre 2021 et l'accord complémentaire tout récemment signé entre moi-même et Christophe LECOURTIER, proposant 22 engagements concrets pour renforcer l'efficacité de la TFE dans sa structuration actuelle et dont la Cour n'avait pas connaissance au moment de la rédaction de ce rapport public thématique.*

*Il nous paraît évident qu'un transfert hiérarchique des conseillers internationaux CCI vers Business France remettrait en cause cet équilibre et la capacité voire la légitimité même des CCI à continuer à porter leur mission historique d'appui et de conseil au développement international des entreprises.*

***La recommandation de transfert des conseillers CCI à Business France est potentiellement déstructurante pour la pérennité de la Team France Export.***

*En effet, transférer les conseillers CCI sous hiérarchie Business France aurait trois conséquences négatives prévisibles :*

1. *Une perte de légitimité et d'implication des CCI dans la mission « International ». Les CCI ont déjà dû s'adapter fortement à la mise en place de la TFE et renoncer à une partie de leurs expertises et réseaux. Perdre la responsabilité directe de leurs équipes en matière de conseil à l'international consisterait en une dévitalisation de leur rôle, de leur perception par les écosystèmes, et de leur capacité d'accompagner leurs entreprises ressortissantes par des missions d'intérêt général et des prestations dans des domaines très variés.*

2. *La rupture d'un atout essentiel dans le rétablissement de la balance commerciale ; celui des synergies entre, d'une part, les conseillers internationaux (130) TFE des CCI et, d'autre part l'ensemble des services d'appui aux entreprises (3 600 collaborateurs) et de formation des CCI. En effet, couper les conseillers internationaux TFE des CCI de leurs collègues des autres services des CCI aurait pour conséquence immédiate de se priver de la plus grande partie du vivier d'entreprises accompagnées par les CCI et par conséquent de très nombreux exportateurs potentiels.*

3. *L'articulation essentielle avec les Conseils régionaux dans la mise en œuvre globale des SRDEII, et plus spécifiquement l'appui au développement international des entreprises. Les CCI revendiquent ce rôle central d'alignement entre les politiques publiques nationales et les politiques régionales destinées aux entreprises sur lesquelles elles ont des contractualisations dans des domaines très variés. C'est cette articulation qui a facilité et permis en un court temps la mise en place et l'adoption de la TFE dans toutes les régions de France. Le transfert des conseillers internationaux CCI sous hiérarchie de Business France et la perte de légitimité des CCI créerait inévitablement des tensions dans nombre de régions.*

*Pour toutes ces raisons, nous pensons que la recommandation N°2 impactant directement le réseau des CCI aurait un impact négatif sur la consolidation de la Team France Export. Le réseau des CCI travaille en permanence avec Business France pour optimiser les modes opérationnels de l'alliance et réduire les écarts (humains et financiers) évoqués par la Cour des Comptes, sachant qu'à ce stade, aucun de ces écarts n'a compromis la bonne activité et la performance croissante de la TFE. La recommandation d'un transfert des conseillers internationaux des CCI sous l'autorité hiérarchique de Business France nous paraît relever d'un scénario de rupture plutôt que d'un scénario d'optimisation, alors que nous gardons toute confiance pour mener ce dernier en coopération avec Business France, et Bpifrance, dans le seul intérêt des entreprises.*

*Me devant d'être détaillé dans mes remarques sur la recommandation n°2 concernant spécifiquement le réseau des CCI, la longueur limitée de cette réponse impose une plus grande brièveté de commentaires sur les recommandations N°6 et N°7, impliquant également CCI France.*

*Ces deux recommandations combinées suggèrent d'une part une segmentation des entreprises servies, avec une action des conseillers internationaux focalisée sur le suivi d'entreprises considérées comme prioritaires par rapport aux primo-exportateurs, et d'autre part une évolution vers des modèles de prestations essentiellement gratuites de la part de Business France comme des CCI, vers les cibles prioritaires et non prioritaires.*

*S'il ne m'appartient pas de commenter le modèle économique de Business France, nous partageons aujourd'hui en tant qu'établissement publics avec l'agence d'État la nécessité et les consignes gouvernementales de facturer aux entreprises une partie de nos prestations de préparation et de projection à l'export. Les CCI ont de fait accentué sur les années récentes un mouvement dans ce sens pour compenser les baisses de leurs dotations fiscales. Ce faisant, nous avons engagé dans le cadre de la TFE, en commun parfois avec Business France, des programmes de formation commerciale de nos conseillers internationaux qui les ont rendus davantage aptes à aborder les entreprises « clientes » sur la base d'une offre tarifée. Il nous paraît par ailleurs évident qu'une offre gratuite, pour aussi incitative qu'elle puisse apparaître, ne sera en revanche pas engageante pour les exportateurs que nous accompagnons. La priorisation vers des entreprises motivées et à fort potentiel export doit pouvoir passer par leur capacité à engager des dépenses, même minorées, et leur volonté d'investir dans leur développement international.*

*Nous pensons donc que, plutôt que par la gratuité, l'État doit faciliter l'engagement à l'export par des programmes de subventions d'actions, de missions ou de salons, rendant ainsi ces prestations plus accessibles pour les entreprises. À ce titre le Plan Relance Export et le programme de chèques relance toujours en cours, démontrent que ces derniers constituent un intéressant effet de levier pour faciliter l'achat de prestations d'accompagnement, qu'il s'agisse de celles de la TFE publique ou de prestataires conseils privés. Nous recommandons donc un modèle renouvelé de subventions sélectives des prestations de la TFE, plus que celui de la gratuité généralisée. À ce titre l'accent pourrait être mis sur des programmes d'accompagnement, types accélérateurs, dédiés aux entreprises à fort potentiel export, avec une offre dédiée comme le préconise la Cour.*

*Concernant la segmentation de clientèle, il nous semble que celle-ci est déjà largement opérée par les équipes de la TFE. Comme exprimé plus haut, elle pourrait à notre sens être renforcée et mieux organisée par une même coordination régionale de l'appui aux ETI et PME exportatrices, qui organiserait aussi l'offre de première information mentionnée par la Cour.*

*Sur ce dernier plan, les CCI ont pour mission, en amont de l'accompagnement par la TFE, de sensibiliser et d'orienter les entreprises aux opportunités de l'international. Elles touchent à ce titre depuis plusieurs années plus de 30 000 entreprises par an dans le cadre d'un millier de manifestations (ateliers d'informations, séminaires, formations), sans compter les actions de coopération internationale qu'elles mènent, souvent en lien avec les collectivités locales, avec des partenaires étrangers.*

*Les équipes de conseillers internationaux TFE sont par ailleurs déjà focalisées sur des portefeuilles d'entreprises à fort potentiel export. Sans doute pouvons-nous continuer à optimiser cette segmentation et faire en sorte de les traiter de façon plus spécifique par rapport aux primo-exportateurs en mesurant mieux l'impact de nos actions en termes de développement de chiffre d'affaires export.*

*En conclusion, je confirme l'engagement de notre réseau pour que les conseillers généralistes (industrie, innovation, énergie, commerce…) des CCI intensifient toujours davantage leur détection et leur prescription vers les conseillers internationaux. Couper les conseillers internationaux des autres missions des CCI aurait pour conséquence immédiate de tarir le vivier d'exportateurs potentiels et donc de réduire sensiblement à moyen terme le nombre d'entreprises accompagnées à l'international. C'est un risque que notre pays ne peut pas prendre.*

## *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE BPI FRANCE*

*Par votre courrier daté du 28 juillet 2022, vous avez bien voulu m'adresser le rapport public thématique (RPT) que la Cour des Comptes consacre aux dispositifs de soutien à l'exportation.*

*Je souhaite tout d'abord remercier la Cour pour la qualité de ce rapport, dont, pour l'essentiel, je rejoins les analyses. Ceci résulte, au moins en partie, de la qualité des échanges que les équipes de Bpifrance ont eu avec les rapporteurs tout au long de leurs travaux.*

*La Cour formule des analyses et des recommandations dont certaines concernent Bpifrance et sur lesquelles je souhaiterais apporter quelques éclairages et éléments de réponse.*

*La Cour recommande tout d'abord que Bpifrance et Business France définissent « d'ici fin 2023 les informations minimales relatives aux clients de Bpifrance à transmettre aux partenaires de la Team France Export via la plateforme numérique commune One Team ». Malheureusement, je considère que le partage de données de Bpifrance avec les partenaires de la Team France Export (TFE) est aujourd'hui impossible. Dans les conditions générales de ses produits, Bpifrance Assurance Export s'interdit, en application du RGPD, de transmettre, sans leur consentement, des informations clients à des tiers, à l'exception de l'État pour le compte et sous le contrôle duquel Bpifrance Assurance Export agit.*

*En outre, je ne suis pas certain que, dans l'hypothèse où l'on modifierait cette règle, ce partage d'information ait un impact significatif sur l'activité d'accompagnement de la TFE. En effet, un tel partage d'information serait, pour être en conformité avec la réglementation relative aux données à caractère personnelles, lourd à mettre en œuvre en raison de l'obligation de recueillir le consentement des clients pour que les partenaires de la TFE soient destinataires de ces données et en leur précisant que les membres de la TFE pourraient les solliciter pour leur vendre des prestations d'accompagnement. Or, si cette démarche peut éventuellement intéresser des entreprises qui sont à la recherche d'accompagnement à l'international, il est moins évident qu'un démarchage des partenaires, publics et privés, de la TFE intéresse des entreprises qui cherchent à souscrire un contrat d'assurance concrétisant déjà une exportation.*

*Certains développements du rapport laissent entendre que l'implication de Bpifrance dans la Team France Export (TFE) ne serait pas d'un niveau suffisant, la Cour jugeant par exemple que « les équipes de Bpifrance, à l'occasion de leurs échanges avec les entreprises, n'évoquent pas nécessairement l'offre d'accompagnement pouvant être mobilisée par l'entreprise, en complément des instruments financiers ». Je souhaite, au contraire, souligner l'importance que Bpifrance accorde au partenariat noué, de longue date, avec les partenaires de la TFE (notamment Business France) au service de l'accompagnement des entreprises à l'international. À ce titre, il faut rappeler que Bpifrance et Business France ont noué un partenariat dès 2012 donnant lieu à la naissance du modèle Bpifrance Export. Ce modèle visait précisément à réunir dans une unité de lieu (les Directions Régionales de Bpifrance en France), les 3 dimensions de soutien publique à l'Export que sont les garanties publiques alors opérées par Coface, l'accompagnement apporté par Business France et les financements distribués par Bpifrance. En avance de phase, cette démarche a été une forme de préfiguration de ce qu'est devenu la Team France Export. Aujourd'hui encore, cette ambition prévaut avec le transfert réussi de la gestion des garanties publiques au sein de Bpifrance Assurance Export conjugué à la présence de 45 chargés d'affaires internationaux de Business France parmi les équipes de Bpifrance en Région. Cette configuration assure une approche à 4 mains optimisant le croisement des compétences mobilisées entre les métiers de l'accompagnement d'une part et des financements ou garanties d'autre part.*

*Dans ces conditions, l'approche intégrée est systématique et, contrairement à ce qu'affirme la Cour, toute entreprise financée fait l'objet d'une présentation personnalisée des dispositifs d'accompagnement mobilisables en levier aux intensités variables et adaptées aux ambitions et capacités financières mobilisées. Cette stratégie sur mesure et à forte valeur ajoutée mariant la boussole de l'accompagnement de la TFE au carburant du financement et des garanties export de Bpifrance est au cœur de la stratégie de Bpifrance à l'export et le ciment de son action commerciale dans les territoires en France comme au sein de nos représentations internationales. À cet égard, je rappelle qu'au premier semestre 2022, 1700 entreprises ont bénéficié d'un dispositif de financement ou de garantie distribué par Bpifrance pour près de 9Md€ tandis que 1610 entreprises clients de Bpifrance ont bénéficié de 1975 prestations d'accompagnement de Business France, de la TFE ou de ses partenaires. De même, les événements et projets organisés par Bpifrance qui ont une ambition internationale associent systématiquement l'étendard de la TFE, notamment dans le cadre des promotions organisées sur les réseaux sociaux, dans les médias traditionnels et via des communiqués de presse.*

*Je souhaite ensuite clarifier ma position sur la présence de collaborateurs de Bpifrance à certains endroits du Globe, notamment au regard de leur nombre très réduit et de l'étendue des zones géographiques qu'ils ont à couvrir.*

- *Quelle que soit la géographie, les collaborateurs de Bpifrance sont, en vertu du partenariat évoqué ci-dessus, installés parmi les équipes de Business France, en miroir du déploiement de ses collaborateurs dans les directions régionales de Bpifrance. Cette articulation répond précisément à la conviction qu'il est essentiel que les entreprises accompagnées à l'export puissent bénéficier, à l'échelle globale, des compétences distinctes mais complémentaires des deux acteurs. Cette équipe assure donc une présence sur le terrain au plus près des entreprises et des partenaires apportant des solutions financières, conseils et coordination des leviers sous-exploités avec l'écosystème de soutien à l'export publique ou privé local ;*
- *Le nombre de collaborateurs de Bpifrance installés à l'étranger ne s'élève au total qu'à 17 personnes (dont 7 collaborateurs permanents et 10 VIE et contrat local). La modestie de la taille de ce « réseau international » explique que ses implantations soient en nombre limité, choisies avec soin en fonction besoins d'accompagnement des entreprises et puissent fluctuer dans le temps. Ainsi, outre un collaborateur à Düsseldorf (dont on rappelle le statut de bureau le plus important du monde de Business France montre et qu'il s'agit plus d'un hub européen que d'une simple implantation en Allemagne), Bpifrance a aujourd'hui des collaborateurs dans 8 autres bureaux de Business France : Mexico, New-York, Casablanca, Nairobi, Abidjan, Dakar, Dubaï et Singapour ;*
- *Depuis le déploiement mesuré des premières équipes à l'international au milieu des années 2010, les résultats de cette projection de Bpifrance à l'étranger sont particulièrement probants et soulignés par les clients qui mettent notamment en avant*
  - *une meilleure compréhension (et donc capacité à mobiliser) des dispositifs de financement et de garantie gérés par Bpifrance tant par les acteurs français de soutien à l'export (équipes des Ambassades, de BF, etc.) que par les acteurs locaux (partenaires commerciaux, bancaires, institutionnels, etc.) ;*
  - *une optimisation des opérations de mises en relation entre les entrepreneurs privés locaux et leurs confrères tricolores ;*
  - *et enfin une meilleure détection des opportunités d'affaires et un meilleur accompagnement des PME et ETI en conquête sur les géographies cibles de manière optimisée facilitant l'effet de l'évier du travail accompli par Business France et/ou ses partenaires.*

*Concernant les analyses de la Cour sur l'offre produit de Bpifrance Assurance Export et son déploiement auprès des entreprises :*

- *La Cour constate que « ces offres [...] demeurent faiblement mobilisées par les entreprises. Entre 2017 et 2019, avant même la crise sanitaire, les volumes financiers accordés à ces quatre dispositifs avaient même diminué de 23 %. ». Il me semble que la période d'observation et l'indicateur utilisé par la Cour des Comptes ne sont pas les plus pertinents. En effet, les volumes de soutien dépendent bien souvent d'un ou plusieurs grands contrats. Par ailleurs, en tenant compte des données les plus récentes, on constate qu'à fin 2021, l'activité globale de Bpifrance Assurance Export est en progression par rapport à 2016 (i.e. avant le transfert de l'activité de gestion des garanties publiques à l'export COFACE à Bpifrance), tant (i) en nombre d'entreprises bénéficiaires (+14%), (ii) qu'en nombre d'opérations (+9%) et, surtout, (iii) qu'en montant (+45%). Ce constat est également valable sur chacun des trois principaux produits (assurance-crédit, cautions/préfinancements et assurance prospection). La crise sanitaire en 2020 et 2021, avec des chiffres en retrait par rapport à ceux de 2019 (sauf pour les volumes), a néanmoins freiné cette progression. C'est directement lié à la réduction de la prospection et de l'appauvrissement du carnet de commande international des PME/ETI.*
- *Concernant spécifiquement l'Assurance Prospection (AP), la Cour souligne que « fin 2020, l'AP208 enregistrait des résultats satisfaisants en termes de distribution (100 % des affaires nouvelles prises en garantie), même si elle n'avait pas encore permis de stopper la baisse régulière de la demande d'assurance prospection (1 200 affaires nouvelles prises en garanties en 2020, contre 1 500 en 2018-2019 et près de 3 000 en 2014) ». S'il est exact que les demandes d'assurance prospection sont en baisse par rapport à 2014, cette évolution est principalement liée à la décision d'arrêt, par Bpifrance en décembre 2019, de l'A3P, mise en place par COFACE, en raison du fort taux d'échec, voire de fraude du produit. Par ailleurs, comme le souligne la Cour, la limite à la délivrance d'AP tient également au niveau des ressources budgétaires que l'État décide annuellement de consacrer à ce produit.*
- *Concernant l'assurance change, la Cour estime que l'offre de Bpifrance Assurance Export « ne couvre pas un panel suffisamment large de devises ». Il me semble que les propos de la Cour méritent d'être précisés. En effet, à date, l'assurance change couvre*

*42 devises[128], dont les vingt monnaies les plus actives dans les transactions internationales (à l'exception du rouble russe dont la couverture est exclue depuis février 2022). Il nous semble donc que le panel de couverture est au contraire satisfaisant.*

- *La Cour estime que « les garanties de cautions et de préfinancements sont très peu connues par les entreprises interrogées, qui n'ont par ailleurs fait état, pour les plus grandes d'entre elles, que d'un besoin marginal » et que « l'assurance investissement est un produit qui a intéressé les entreprises du panel, en particulier celles commerçant dans des zones présentant un risque particulier ». À l'opposé de cette position, nous constatons, dans les faits, que les garanties de cautions et préfinancements ont permis de servir 417 entreprises en 2021 pour 516 dossiers et 1,4Md€ de volumes garantis. Il s'agit là du produit le plus diffusé de la gamme Assurance Export après l'Assurance Prospection. À contrario, l'assurance investissement est un produit qui n'a historiquement soulevé qu'un intérêt marginal auprès des entreprises puisqu'aucune opération n'a été enregistrée en 2021 (et moins de 5 sur la période 2018-2020).*

*Je note le souhait des entreprises interrogées par la Cour de disposer d'assurance couvrant les imprévus logistiques et des révisions de prix liées au risque inflationniste. Une telle proposition d'évolution ne me semble cependant pas raisonnable dans un contexte marqué par le caractère déjà très étoffé de l'offre de Bpifrance Assurance Export alors même que, comme le souligne la Cour, « la subvention versée à Bpifrance Assurance Export pour accorder pour le compte de l'État des garanties aux exportateurs est moitié moins importante que celle perçue par son homologue britannique [...1 et de la Coface lorsqu'elle assurait la même mission pour le compte de l'État. ». Dans cette configuration, la conception et la distribution de nouveaux produits conduirait à une distraction de ressources au détriment d'autres produits qui, comme le souligne justement la Cour, doivent être mieux connus des entreprises.*

---

[128] *Dollar US, Dollar canadien, Livre sterling, Yen, Franc suisse, Couronne danoise, Couronne suédoise, Couronne norvégienne, Dollar de Singapour, Dollar de Hong Kong, Bath thaïlandais, Couronnes tchèque et islandaise, Cedi ghanéen, Dollar australien, Dollar néozélandais, Dollar Taïwanais, Dirham des Émirats, Dirham marocain, Dinar serbe, Forint hongrois, Kuna croate, Livre turque et égyptienne, Leu roumain, Naira nigérian , Peso mexicain, chilien, philippin et colombien, Rand sud-africain, Roupie indienne et indonésienne, Ringgit malais, Renminbi chinois, Real brésilien , Rial saoudien, Shekel israélien, Sol péruvien, Tengué kazakh, Won coréen, et Zloty polonais.*

*Quant à la couverture des révisions de prix liées au risque inflationniste, je souhaite rappeler que Bpifrance Assurance Export couvre d'ores et déjà en partie ce risque :*

- *Bpifrance Assurance Export peut, sur demande de l'assuré, couvrir les révisions de prix dans le cadre de la police assurance-crédit délivrée à l'exportateur au titre du risque d'interruption du contrat (en cas d'augmentation du montant du contrat résultant de la clause contractuelle de révision de prix, le plafond garanti peut être majoré des révisions de prix acceptées par le débiteur) ;*
- *Ces révisions de prix peuvent également être couvertes au titre du risque de non-paiement pour les enveloppes de créance et peuvent être financées par un crédit acheteur au même titre que la part rapatriable du contrat assuré. La garantie porte sur la créance relative au financement des factures de révisions de prix prévu dans le contrat garanti, dans la limite du montant reconnu par le débiteur ;*
- *Enfin, en sus de la possibilité de couvrir les révisions de prix, l'assuré n'est pas tenu de solliciter l'accord préalable de Bpifrance Assurance Export sur les majorations ou les réductions du montant en principal du contrat assuré si, cumulées, elles ne dépassent pas 10 % du montant en principal initial du contrat assuré et n'excèdent pas 100 000 €.*

*Je partage les constats de la Cour et le souhait des entreprises de la nécessaire limitation de la complexité administrative des procédures d'assurance publique. Il convient toutefois de rappeler que cette complexité est en partie exogène à Bpifrance Assurance Export qui doit, pour distribuer pour le compte de l'État les garanties publiques à l'export, respecter un cadre juridique à la fois international, européen et national*[129]

[129] *Arrangement OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ; Directive 84/568/CEE du Conseil du 27 novembre 1984 concernant les obligations réciproques des organismes d'assurance-crédit à l'exportation des États membres agissant pour le compte ou avec le soutien de l'État, Directive 98/29/CE du Conseil du 7 mai 1998 portant sur l'harmonisation des principales dispositions applicables à l'assurance-crédit à l'exportation pour les opérations bénéficiant d'une couverture à moyen et à long terme, Règlement (UE) n° 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 relatif à l'application de certaines lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, Règlement délégué (UE) n ° 727/2013 de la Commission du 14 mars 2013 modifiant l'annexe II du règlement (UE) n° 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'application de certaines lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, Règlement délégué (UE) 2018/179 de la Commission du 25 septembre 2017 modifiant le règlement (UE) n° 1233/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'application de certaines lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, etc. ; Code des Assurances, diverses dispositions de loi de finances non codifiées, Code de la commande publique, etc.*

*qui génère de nombreuses procédures difficilement évitables. Ceci dit, pour réduire la complexité administrative qui lui incombe, Bpifrance Assurance Export a proposé et validé avec l'État, une série de mesures de simplification pour l'instruction de l'assurance-crédit en mars 2020, notamment pour limiter les instructions successives par Bpifrance puis par la DG Trésor. Le champ d'application des délégations de Bpifrance Assurance Export a ainsi été élargi. Par ailleurs, la validité des promesses de garantie a été portée de 4 mois à 6 mois pour les opérations sans taux stabilisé. Enfin, pour donner suite à une recommandation de la Cour des Comptes, nous étudions actuellement la possibilité de décentraliser une partie de l'instruction de l'assurance des cautions à l'export.*

*Quant aux délais de traitement des dossiers d'assurance-crédit, ils sont connus des entreprises (https://www.bpifrance.fricatalogue-offres/internationalisation/assurance-credit) et respectés par les équipes de Bpifrance Assurance Export pour ceux qui relèvent de sa compétence. C'est d'ailleurs un des indicateurs de performance expressément suivi par l'État. Ainsi, sur l'exercice 2021, le délai d'instruction moyen des dossiers gérés en délégation par Bpifrance Assurance Export était de 23 jours.*

---

### *RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE BUSINESS FRANCE*

*J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du Relevé d'Observations Provisoire qui m'a été transmis. Il ne fait aucun doute que les recommandations de la Cour constituent pour Business France, et son directeur général, un encouragement à poursuivre et à approfondir, la stratégie proposée au Gouvernement dès la fin de l'année 2017. Son objectif est clair : fédérer les opérateurs publics menant des activités à l'international pour contribuer de manière plus efficace au développement export des PME/ETI avec la mise en place de "guichet unique" en France et à l'étranger simplifiant considérablement leur accès aux solutions de ce dispositif export. Elle repose sur la construction de la Team France Export (TFE), où chaque « partenaire », conforté dans son périmètre de légitimité, apporte des moyens et savoir-faire au collectif pour faire réussir nos entreprises. Il existe désormais, sous pilotage État/Régions, un continuum de solutions sous la bannière TFE, depuis les territoires, avec les CCI, jusque sur les marchés étrangers, avec Business France et ses partenaires privés, et avec les solutions de financement proposées par Bpifrance.*

*Pour autant, depuis 2 ans, si les acteurs restent les mêmes, si le développement de nos PME/ETI, qui représentent 45% des exportations*

*françaises, est au cœur de nos objectifs, le contexte a profondément changé. Depuis 2020, la TFE et Business France ont dû opérer dans un environnement international extrêmement contraint par les restrictions sanitaires mises en place dans une grande partie du monde. Pendant deux ans ou presque, les voyages d'affaires ont été proscrits. L'instabilité s'est encore accrue ces derniers mois par la guerre en Ukraine dont les conséquences macroéconomiques commencent à se faire ressentir sur notre économie et ses acteurs. La sortie de crise sanitaire, la crise géopolitique qui va recréer du brouillage et de l'attentisme, l'agressivité des politiques publiques menées par nos concurrents européens, la stratégie de résilience développée par le gouvernement et la priorité donnée au commerce extérieur, forgent un nouveau contexte qui nous impose de faire preuve d'ambitions pour le développement économique international de la France.*

*Ces ambitions ont été réaffirmées par le Président de la République a l'occasion de la récente conférence des ambassadrices et des ambassadeurs : « il faut qu'on accompagne beaucoup plus encore qu'on a commencé à le faire ces dernières années les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire à l'international. Si on est différenciant, c'est là. Et ce qu'on a réussi à faire en mettant en synergie la Banque publique d'investissement, Business France : le réseau est clé. »*

*Comme le rappelle la Cour en préambule, si « ces soutiens publics à l'export, dont l'ampleur reste limitée, ne peuvent par eux seuls accroître la performance française à l'export mais poursuivent l'ambition plus modeste d'accompagner les entreprises souhaitant exporter et de leur fournir les outils financiers utiles », l'effet de la TFE est réel. Son action de terrain - chaque année auprès de 10 000 PME et d'ETI qui sont projetés sur les marchés internationaux - touche une partie conséquente de l'appareil exportateur français (10% sur un an et entre 25% et 33% sur la période d'un COM) et des exportations (autour de 15% par an). De plus, 3 Pme/ETI sur 4 qui ont décidé de recourir à la TFE ont identifié de nouveaux contacts à potentiel. Ces entreprises ont généré en moyenne 140K€ de nouveaux contrats/ commandes qu'elles déclarent directement liés à l'action de l'Agence et de la TFE. Ce sont en 2019 plus de 2 milliards € de nouveaux courants d'affaires qui ont ainsi été générés.*

*Business France, dans le cadre d'une Team France Export consolidée, dotée des moyens ad hoc, a la capacité de porter une ambition plus élevée. Il est essentiel que nous tirions les leçons de ces événements qui ont fait émerger de nouvelles lignes de force géopolitiques et sectorielles en matière de flux d'échanges internationaux et ont accéléré la croissance de nouvelles pratiques des affaires. Nous devons pouvoir inscrire, nos*

*entreprises dans ces « nouvelles donnes » pour qu'elles en sortent gagnantes.*

*Premier constat : les PME et ETI mobilisent les outils du plan de relance Export. Lorsque le plan de relance a été conçu, au cœur du printemps 2020, la principale enveloppe était consacrée à la projection des entreprises sur les salons internationaux, vecteur historique d'internationalisation de nos PME et ETI, dans une perspective de reprise de l'évènementiel à l'automne 2020 voire début 2021. Avec les rebonds de la crise sanitaire, les salons internationaux n'ont véritablement recommencé qu'au printemps 2022. La consommation des chèques relance a par voie de conséquence été jusqu'à cette période en dessous des prévisions initiales.*

*Aujourd'hui, alors que les salons sont désormais clairement repartis et que la demande pour les prestations B2B et individuel demeure élevée, la consommation de chèques n'a jamais été aussi dynamique (13 600 chèques relances export ont été accordés à date) : croissance de 70% en 4 mois et demi. L'accélération enregistrée sur ce début d'année 2022 confirme bien l'appétence des PME/ETI pour ce dispositif de soutien public, agile, dont le succès est conditionné à l'ouverture des marchés, la possibilité des déplacements et la tenue des salons. Il a permis de pallier le prix de certaines prestations, notamment les tarifs acquittés par les entreprises pour participer aux pavillons France. Un benchmark documenté avec nos principaux concurrents montre que nous refacturons 85% du coût direct (m2 et aménagement) d'un pavillon à nos entreprises alors que les allemands refacturent 70%, les espagnols 60% et que les italiens s'inscrivent dans une logique de gratuité totale. La pression inflationniste pourrait encore accentuer ce décalage.*

*Second constat : les crises actuelles ont eu pour effet d'accélérer des tendances qui pointaient et qui désormais constitueront des lignes de force en matière d'échanges internationaux : la régionalisation des échanges et la montée en puissance irrésistible du commerce digital.*

*L'empêchement de se déplacer sur certains marchés pour cause sanitaire, la nécessaire sobriété énergétique (coût et impact environnemental) et les tensions géopolitiques ont pour effet de doper la demande des PME et ETI pour les marchés de proximité immédiate tels que l'Allemagne, la Suisse, l'Italie ou l'Espagne... et de rendre plus complexe le grand export, notamment pour des PME débutantes. Cette réalité nouvelle nous invite à développer dans les années à venir des stratégies toujours plus différenciées d'approche des marchés lointains.*

*Il est urgent de développer des solutions permettant d'engager l'acte d'exportation sans avoir à quitter la France. Cette stratégie « l'Export commence en France » aura pour objectif de rapprocher les marchés lointains en mobilisant les acheteurs de ces pays afin qu'ils se déplacent en France dans le cadre d'un salon, d'un événement Business France ou d'une mission de délégation d'acheteurs dédiée. L'accueil en France d'acheteurs étrangers participera également aux efforts qui nous sont demandés par l'État de contribuer à la promotion de la filière événementielle française et, plus largement, de faire de la France une plateforme business à l'international, à l'instar de pays concurrents.*

*Concernant le digital, il n'est plus nécessaire d'insister sur l'évidence de sa montée en puissance. Selon McKinsey, le digital représente déjà, en 2021, 20% des transactions B2C et 25% à échéance 2025. Le B2B digital suit les mêmes tendances avec des taux de croissance annuelle de 17.5%. Aujourd'hui, 35% des acheteurs étrangers se disent prêt à dépenser plus de 500 000€ sur une commande BtoB en ligne selon une étude de la start-up Mirakl. Or, nos entreprises sont assez mal préparées au regard de leurs concurrentes allemandes ou italiennes et notre agence ne l'est pas non plus au regard des programmes développés par nos homologues italiens et espagnols notamment. Nous devons sans tarder poursuivre de structurer une stratégie dédiée qui permettra à l'agence de proposer à nos entreprises davantage de solutions impactantes en termes de projection digitale, qu'il s'agisse de vitrines purement "marque France" ou de "corners France" sur des plateformes internationales de référence.*

*Troisième constat : le dispositif TFE a été à l'initiative et dans l'action durant les crises. La réforme s'était déployée en un temps record, avec des premiers résultats très encourageants dès 2019. Selon les données issues du baromètre d'impact 2019 réalisé par IPSOS pour Business France, les entreprises accompagnées par la TFE avaient connu une croissance de leur chiffre d'affaires export deux fois plus rapide que celle des entreprises non accompagnées (CA moyen export développé de 274 000€ pour les entreprises accompagnées par la TFE) et créé ou projeté de créer 1,5 emploi en moyenne. En outre, 93,2% des entreprises accompagnées par la TFE étaient restées exportatrices entre 2018 et 2019 (contre 79,4 % en moyenne).*

*En trois ans, l'activité du réseau France de la TFE a connu une croissance massive et continue liée à la montée en puissance des équipes et, à partir d'octobre 2020, au soutien apporté par le plan de relance export. En 2021, près de 4000 entreprises différentes ont bénéficié d'un accompagnement majoritairement individuel et dans la durée, en lien avec l'action directe des conseillers de la TFE sur les territoires en France (1600 en 2019 et 2500 en 2020), ce qui a permis de compenser une partie de la diminution de l'activité VIE et Salons liée au contexte COVID. Ces entreprises sont à 87% des PME et des ETI exportatrices et pour moitié des entreprises à fort potentiel. La démarche des conseillers sur le terrain est bien, comme le recommande la Cour, d'accompagner dans la durée ces entreprises en définissant et mettant en œuvre un véritable plan d'action export (en moyenne 4 prestations servies pour les entreprises en portefeuille contré 2 pour les entreprises hors portefeuille sur la période 2020 à juin 2022).*

*Si le dispositif export est désormais simple et lisible pour les entreprises, le constat est qu'il peut, et doit, encore être optimisé entre les opérateurs. Comme la Cour, chacun s'accorde sur la nécessité de renforcer la TFE, d'une part pour en assurer la pérennité, d'autre part pour en améliorer l'efficacité. L'ambition d'une politique publique puissante pour le commerce extérieur impose de s'interroger sur un degré supplémentaire d'intégration entre les équipes CCI et BF (recommandation 2 de la Cour), partout sur le territoire national, pour mobiliser, conseiller, orienter vers l'international un nombre croissant d'entreprises et les faire réussir. À cet effet, l'accord stratégique entre Business France et CCI France de mai 2019 a été renouvelé en décembre 2021 pour préciser l'exercice de la co-activité. Pour gagner encore en performance et en efficience, les deux opérateurs ont signé le 1er aout 2022 un addendum qui liste une vingtaine d'actions à mener solidairement, à rythme rapide, pour lever certains freins, consubstantiels à leurs organisations historiques différentes, et à s'engager résolument dans des convergences structurant la « TFE ». Ces actions concernent aussi bien le pilotage des équipes, le détourage et la sécurisation des ressources allouées à la TFE que l'amélioration de l'offre de services aux entreprises. Bpifrance, Business France et CCI France signeront par ailleurs en 2022 une convention tripartite, qui au côté des accords de partenariat stratégique entre Business France et Bpifrance et de celui entre Business France et CCI France, consolidera la position de Bpifrance dans la Team France Export et la mise en avant de la Team France Export dans le cadre des événements produits par Bpifrance. Conformément à la recommandation 3, Business France mettra tout en œuvre pour faciliter la définition des informations minimales relatives aux clients de Bpifrance à transmettre aux membres fondateurs de la Team France Export via l'outil de gestion de la relation client commun.*

*À l'étranger, Business France a contribué à la formation et à la définition d'un correspondant unique du dispositif public de la TFE en France. Ce correspondant est soit le bureau BF, soit une CSP, soit, dans les pays où ces dispositifs n'existent pas (30 pays), une ou deux structures référencées. Ce partenariat, public privé devra être intensifié, non pas dans une logique de substitution mais dans une logique de complémentarité et d'amplification créatrice de valeur pour les entreprises. L'enjeu est, au-delà des prestations d'accompagnement et mise en relation d'affaires servies par la TFE, d'ancrer durablement les PME et ETI et leurs opérations export sur les marchés visés (représentation, hébergement, domiciliation, ...) ; Business France a d'ailleurs commencé au travers du référencement « ancrage » à organiser une offre plus lisible pour les PME/ETI. Si la crise sanitaire n'a pas encore permis de générer pour eux une activité substantielle, 90% des prestataires référencés ont indiqué qu'ils seront à nouveau candidats lors des renouvellements de procédures. Conformément à la recommandation 4, un bilan complet des concessions de service public et des marchés de prestation de services sera réalisé fin 2022 afin d'étudier les meilleures formes de collaboration entre les acteurs publics et privés à l'étranger et leur développement.*

*Concernant la recommandation 5, nous mettrons en place, avec les organisations représentatives des entreprises et les fédérations professionnelles, les conditions leur permettant de participer encore davantage à faire connaître la Team France Export (TFE) et l'offre publique de soutien à l'export. L'organisation sectorielle des équipes de la Direction Export de Business France permet d'entretenir un relationnel au long cours avec elles (programmation collective— 120 Pavillons France et 250 BtoB en moyenne — concertée, rencontres avec 165 fédérations et organismes professionnels pour les mesures et outils du Plan de Relance Export...).*

*Nous disposons déjà de nombreuses conventions qui pourront servir de socle à ce renforcement de la visibilité TFE (Prometeo, Afigeo, Numeum, Finance Innovation, Laval Virtual, Edtech France, FESP, French Healthcare, Francéclat, GEM, Atec ITS, France Ville Durable, GIFAS, Alliance 7, Axema, CIVC, Medef, CPME...).*

*Enfin, et conformément aux déclarations du Président de la République qui a affirmé à l'occasion de la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs qu'il fallait « mettre en cohérence notre stratégie de commerce extérieur avec France 2030. Nous sommes en train d'investir massivement sur plusieurs segments d'innovation, mais aussi de transformation de notre tissu créatif, agricole, industriel. Il est absolument clé que le réseau diplomatique accompagne les priorités de France 2030*

*parce que c'est comme ça qu'on arrivera tout de suite à avoir des acteurs qui ont la bonne maille d'action et qui trouveront les bons partenaires. » et « qu'on accélère absolument pour pouvoir démultiplier cette stratégie d'accompagnement », les PME et ETI doivent se voir proposer des programmes ambitieux que l'agence se propose de mettre en œuvre dans le cadre de la TFE autour 7 priorités stratégiques :*

- *. Faire de la France la référence en matière d'internationalisation de ses PME/ETI sur les principales market places B2B mondiales*
- *Faire de l'internationalisation le levier du développement numérique des PME et des ETI en numérisant l'offre des PME/ETI clientes de la Team France Export*
- *Faire des plus grands salons mondiaux le moteur de l'image commerciale de la France et de la performance de nos PME*
- *Faire venir en Fiance des acheteurs étrangers choisis et les accompagner sur les événements export nationaux et régionaux*
- *Réinsuffler une dynamique forte sur le VIE au lendemain de la crise*
- *Installer durablement les primo exportateurs ou exportateurs occasionnels à l'international*
- *Accélérer le développement à l'international des entreprises à fort potentiel*

*Nous avons la conviction que, les recommandations 6 et 7, trouveront leur application dans le déploiement de ces programmes s'ils sont financés à hauteur des ambitions. L'enjeu de la tarification sera dépendant du choix et des orientations financières qui seront pris par l'État dans le cadre de la stratégie 2027 de Business France.*

*Sur la recommandation 7, l'Agence a la capacité de répondre à des politiques publiques plus ambitieuses priorisant les entreprises à potentiel à l'export. C'est ce qui a déjà été fait dès 2013 avec la création du réseau des Charges d'affaires internationaux avec Bpifrance (décision 14 du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi annoncée en novembre 2012) destiné à « assurer un accompagnement personnalisé à l'international pour 1 000 ETI et PME de croissance ». Cet objectif a été largement dépassé avec plus de 1 500 ETI et "PME de croissance" accompagnées tous les ans à partir de 2018, une fois ce réseau déployé et monté en puissance. C'est ce qui est fait également par Business France dans le cadre de la TFE avec le développement de programmes d'accélération qui s'adressent justement à ces pépites avec un principe assumé de sélection des participants pour s'assurer de leur potentiel. Pour*

*les plus élaborés, ces programmes peuvent durer jusqu'à 12 mois. Chaque année, nous accompagnons environ 300 entreprises avec une trentaine de programmes d'accélération. Les entreprises accompagnées dans le cadre de ce programme sont essentiellement des PME de croissance à fort potentiel export. Les solutions sont déjà mises place, elles peuvent être renforcées et développées en fonction des moyens spécifiques de l'État ou des Régions qui leur seront dédiés.*

*Dans un moment de rebond nécessaire de nos exportations, d'incertitudes économiques et géopolitiques, d'intensification de la concurrence publique internationale et d'accélération des enjeux pour nos PME et ETI, le moment n'est pas venu de désarmer l'opérateur qui a su organiser autour de lui un écosystème collaboratif, public et privé, en France et à l'étranger : la Team France. D'autant que comme le rappelle la Cour, les dispositifs publics sont moins subventionnés en France que chez nos principaux concurrents.*

*Au-delà d'une prévisibilité et d'une stabilité des moyens, ces programmes, ces priorités géographiques et sectorielles (France 2030) pourront être déclinées, financés et objectivés dans le cadre' du prochain COM de l'agence. Leur déploiement sera fonction des ambitions et des moyens que l'État souhaitera mettre en œuvre. Notons que ces dernières années, l'agence a déjà fait preuve de sa capacité à mener de grands projets structurants comme la mise en œuvre du Plan de Relance Export (PRE) ou la création de la TFE, dans une logique de rigueur des moyens alloués. Depuis 2017, l'agence a fait les efforts que l'État lui a demandés dans le cadre du COM 2018-2022 : baisse de 6% de ses effectifs, de 13% de son dispositif à l'étranger (avec la fermeture de 15 bureaux) et de 10% de ses subventions.*

*La Team France Export doit être au cœur des enjeux des prochaines années. Elle a fait ses preuves en mettant notamment en œuvre le plan de relance, en travaillant étroitement dans les territoires avec les régions, en soutien des PME/ETI pour leur permettre de passer la crise et réamorcer leur redémarrage international. Une partie du chemin est à la portée des opérateurs. La suite doit être décidée par l'État.*

## *RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE*

*Vous avez bien voulu m'adresser pour réponse éventuelle, des extraits d'un rapport public intitulé : « les dispositifs de soutien à l'exportation : une efficacité à renforcer, un modèle à repenser ».*

*Les commentaires généraux compris dans le II du chapitre II concernant la « simplification inachevée » n'appellent pas de ma part de remarques. L'analyse qui y est faite rejoint la perception que nous avons d'un dispositif globalement non optimal. Les chiffres calamiteux de notre commerce extérieur suffiraient à corroborer ce diagnostic critique.*

*En revanche, dans le paragraphe relatif à la situation bretonne, page 11, on ne comprend pas qu'il soit écrit que l'action de Bretagne commerce international serait « largement concurrente » à celle de la TFE, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une convention signée en 2018 en présence du Ministre Le Drian et faisant de BCI (qui mutualise les forces de la Région et celles des consulaires) le partenaire exclusif de la TFE. Ceci ne nous exonère pas de toujours chercher des améliorations dans nos modes de fonctionnement, mais invalide l'idée d'une « large concurrence » organisée.*

*À l'appui de cette rectification, je vous prie de trouver jointe une note de synthèse de présentation de l'action de Bretagne commerce international.*