



Évaluation du soutien public
aux exportations

Suivi des conclusions du rapport du 4 juillet 2013

MM. Jean-Christophe FROMANTIN et
Patrice PRAT, rapporteurs

19 juin 2014



Introduction

- Le 4 juillet 2013, les rapporteurs ont présenté leur rapport sur l'évaluation des dispositifs de soutien public aux exportations devant le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), qui en a autorisé la publication.

- Les propositions des rapporteurs en 5 axes :
 1. Répondre à la nouvelle donne du commerce international, notamment en suscitant l'envie d'exporter et en donnant l'image d'un pays industriel dynamique.
 2. Renforcer l'engagement de l'État régalien, notamment en définissant une véritable doctrine d'intervention de l'État à l'international.
 3. Clarifier les compétences des acteurs s'agissant de la détection du potentiel export, en faisant de Bpifrance le pivot de la relation avec les entreprises
 4. Mieux coordonner les acteurs de « l'équipe de France de l'export » à l'étranger pour offrir des services plus complets et plus lisibles aux entreprises, en clarifiant notamment le rôle d'Ubifrance.
 5. Rationaliser et simplifier les produits de financement du développement international

- Qu'en est-il un an après ?
 - Cette évaluation constituait la contribution de l'Assemblée nationale à la réflexion en cours sur la modernisation des dispositifs d'appui à l'internationalisation de l'économie. Elle a été transmise au Premier ministre, au ministre de l'Économie et des finances, ainsi qu'à la ministre du Commerce extérieur qui a fait part de sa réaction aux conclusions des rapporteurs lors d'une réunion organisée à l'Assemblée nationale le 24 juillet 2013.
 - Un an après, les rapporteurs ont procédé à de nouvelles auditions pour présenter un rapport de suivi sur la mise en œuvre de leurs conclusions.

Résumé

- Un après la publication de leur rapport, les rapporteurs ont entendu les représentants des directions d'administration centrale concernées – direction générale du Trésor du ministère de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique, direction des Entreprises et de l'Économie internationale du ministère des Affaires étrangères et du Développement international – et des opérateurs : Coface, Ubifrance et la banque publique d'investissement (Bpifrance).

- **Le Gouvernement montre sa détermination à redresser la situation du commerce extérieur, qui reste préoccupante, par la création de nouveaux dispositifs**
 - ✓ Le Gouvernement se mobilise pour mettre en œuvre une véritable stratégie industrielle.
 - ✓ La diplomatie économique est renforcée, en lien avec l'intensification des négociations commerciales.
 - ✓ La banque publique d'investissement a étoffé sa gamme de produits pour mieux répondre aux besoins des exportateurs en cas de défaillances de marché.
 - ✓ La direction générale des douanes offre de nouveaux services aux entreprises (information, dématérialisation).
 - ✓ Les grands projets bénéficieront d'un mécanisme exceptionnel de refinancement.
 - ✓ Une mission est en cours pour redéfinir les exigences de la part française.

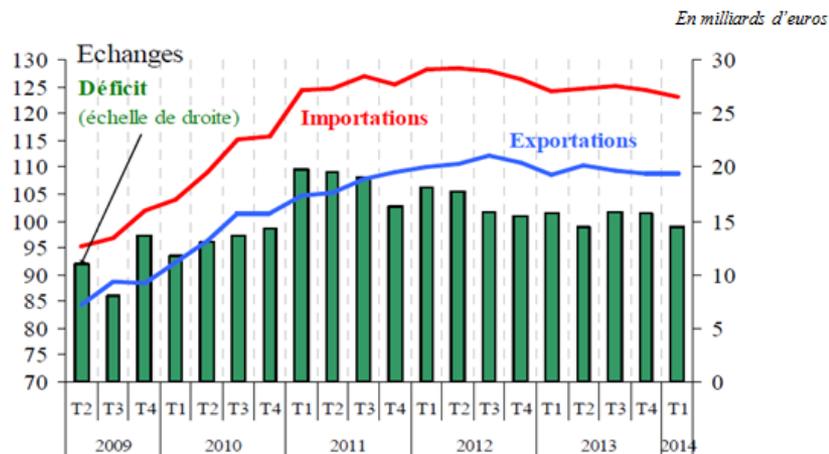
- **L'effort de rationalisation des structures et des dispositifs reste cependant insuffisant**
 - ✗ Les compétences et les tutelles sur les opérateurs publics sont disséminées entre plusieurs ministres.
 - ✗ L'État n'a pas encore arrêté sa doctrine d'intervention à l'international, qui fait l'objet d'une controverse entre les administrations.
 - ✗ La réorganisation de la puissance publique est au milieu du gué : la clarification des compétences entre les différents acteurs demandée par les rapporteurs n'a pas été réalisée.
 - ✗ L'effort de rationalisation des dispositifs demandé par les rapporteurs n'a pas été mis en œuvre.



**Le Gouvernement montre sa
détermination à redresser la
situation du commerce
extérieur, qui reste
préoccupante, par la création
de nouveaux dispositifs**

La situation du commerce extérieur reste préoccupante en dépit de la reprise mondiale

ÉVOLUTION TRIMESTRIELLE DES ÉCHANGES ET DU DÉFICIT COMMERCIAL



Source : Douanes – Données estimées FAB-FAB, CVS-CJO, y compris matériel militaire.

- Le déficit commercial s'établit à 61,2 milliards d'euros en 2013, soit 3 % du PIB, contre 67,2 milliards en 2012. Cette légère amélioration s'accompagne d'une hausse du nombre d'entreprises exportatrices pour la deuxième année consécutive, établi à 120 700.
- Mais l'amélioration du solde est surtout due à une baisse des importations. Les exportations françaises ont de nouveau reculé (-1,3 %) après une hausse de 3,1 % en 2012.
- Après une stabilisation à 12,9 % entre 2010 et 2012, la part des exportations françaises dans les exportations de la zone euro s'est de nouveau dégradée pour atteindre 12,7 %.



Une véritable stratégie pour l'export, appuyée par la diplomatie économique

La stratégie du Gouvernement pour redresser le commerce extérieur

- ✓ Des mesures en faveur de la **compétitivité coût et hors coût** : CICE, pacte de responsabilité, amélioration du fonctionnement du marché du travail, accompagnement des petites entreprises (Bpifrance), soutien à l'innovation.
- ✓ Une stratégie ciblée sur **des secteurs et des pays prioritaires** : 4 « familles » de produits et services correspondant à de nouveaux besoins qui émergent aujourd'hui : « mieux se nourrir », « mieux se soigner », « mieux vivre en ville » et « mieux communiquer ». Un 5e « mieux » autour de la culture et du numérique s'y ajoutera prochainement.
- ✓ Une politique d'**événements internationaux** en voie d'amélioration : après avoir longtemps été considérée comme secondaire, la présence française dans les salons internationaux est améliorée ; le projet d'une **candidature de la France à l'organisation de l'exposition universelle en 2025** fait actuellement l'objet d'une mission d'information de la conférence des Présidents de l'Assemblée nationale.
- ✓ Une politique de marque : la « **marque France** ».

La diplomatie économique est au cœur de la nouvelle stratégie

Mme Fleur Pellerin a été nommée secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international à l'occasion du remaniement ministériel du 3 avril 2014. Ce rattachement aux Affaires étrangères est une première depuis le début de la V^e République.

Le rattachement du commerce extérieur au ministre des affaires étrangères pourrait renforcer l'influence de la France alors que les négociations bilatérales et multilatérales s'intensifient :

- Succès inespéré de la **conférence de Bali** en décembre 2013 ; sortie de l'impasse de l'Organisation mondiale du commerce.
- Négociations autour du **partenariat transatlantique** (UE-USA).
- Le **contentieux entre la BNP-Paribas et l'administration américaine** : un bon exemple de l'importance de la diplomatie.

De nouveaux dispositifs pour les entreprises

- **La banque publique d'investissement étoffe sa gamme de produits pour les entreprises**
 - ✓ Prêts bonifiés pour réaliser des investissements dans le numérique
 - ✓ Crédits acheteurs et rachat de crédits fournisseurs pour des crédits de petits montants
 - ✓ Déploiement de chargés d'affaire communs à Bpifrance et UbiFrance dans les PME et ETI

- **Une mission de l'Inspection générale des finances est en cours pour redéfinir les exigences de la part française**
 - ✓ La vérification de la part française est une contrainte imposée aux exportateurs pour bénéficier d'un appui public ; il s'agit de ne pas encourager les délocalisations en vérifiant que les prestations et fournitures fabriquées sur le territoire national représentent une part significative du contrat aidé par la puissance publique.
 - ✓ Alors que plusieurs de nos concurrents faisaient – et font toujours – preuve d'un grand pragmatisme en la matière, la France maintient un seuil intangible de 50 % de part française dans tout projet aidé. Le contrôle de ce seuil est de plus en plus difficile en pratique.
 - ✓ Les rapporteurs proposaient donc de moduler davantage ce seuil ou, mieux encore, d'adopter une notion proche de celle de l'intérêt national en vigueur en Suède, par exemple. Ils insistaient surtout sur la recherche d'un impact positif sur l'emploi en France.

- **Les grands projets bénéficieront d'un mécanisme exceptionnel de refinancement**
 - ✓ La mission de refinancement exceptionnel des grands crédits export sera officialisée, comme l'ont préconisé les rapporteurs
 - ✓ Elle sera assurée par la Société de financement local (SFIL) créée le 23 janvier 2013 avec la Caisse des dépôts, la Banque postale et le groupe Dexia.
 - ✓ Les rapporteurs rappellent que le refinancement comme le prêt direct ne doivent avoir aucun impact sur les comptes publics dès lors qu'ils sont exercés par une société financière disposant d'une autonomie financière et décisionnelle affirmée. Il conviendra de s'assurer que la SFIL respecte les conditions d'une telle autonomie.

- **La direction générale des douanes offre de nouveaux services aux entreprises**
 - ✓ La douane regroupera bientôt l'ensemble des procédures d'autorisation requises pour les exportations, y compris les autorisations spéciales (matériel de défense, produits de santé) ;
 - ✓ La dématérialisation se poursuit : la télé procédure pour le fret express sera disponible dans 2 ans ;
 - ✓ Des services d'information personnalisés sont offerts aux entreprises (réunions sur les évolutions de la réglementation européenne organisée à Paris et en province, consultations individuelles...)
 - ✓ Le statut d'opérateur économique agréé qui offre un accès à des procédures simplifiées connaît une progression dynamique.



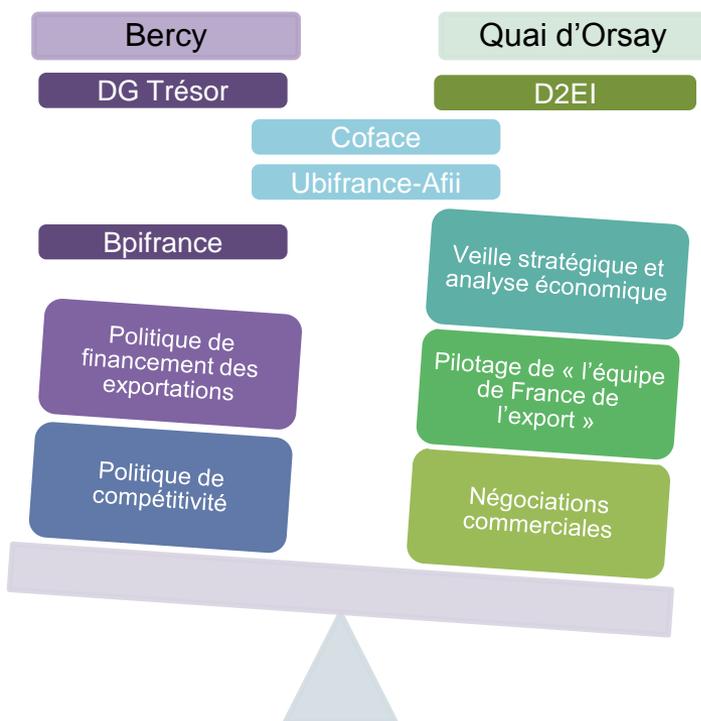
**L'effort de rationalisation des
structures et des dispositifs
reste cependant insuffisant**



Une politique éclatée entre Bercy et le Quai d'Orsay

Les compétences et les tutelles sont éclatées entre plusieurs ministres

Un pas a été franchi avec le rattachement du commerce extérieur au Quai d'Orsay. Mais le partage actuel, s'il a sa cohérence, nécessiterait une parfaite coordination entre les ministres. À défaut, des blocages surviendront sur le terrain.



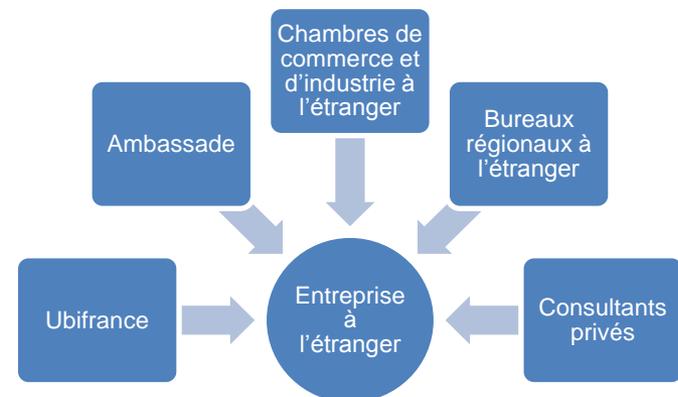
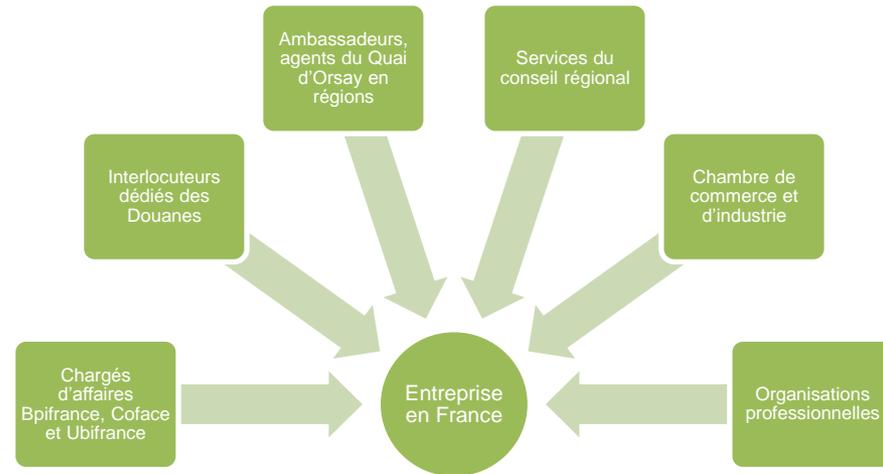
La doctrine d'intervention de l'État à l'international fait toujours l'objet d'une controverse

La direction générale du Trésor à Bercy et la direction des Entreprises et de l'Économie internationale (D2EI) du Quai d'Orsay ont des conceptions différentes de l'intervention de l'État à l'international.

- La D2EI estime que l'universalité du réseau diplomatique est un avantage comparatif et que les marchés sur lesquels Ubifrance est déployé sont proches de la saturation. La D2EI souhaite redéployer les moyens vers des pays néo-émergents. Pour permettre ce redéploiement, elle souhaite favoriser une meilleure répartition des moyens entre les acteurs privés et Ubifrance, en accordant davantage de délégations de service public.
- La direction générale du Trésor rappelle quant à elle qu'Ubifrance a été fondé avec l'objectif de renforcer la professionnalisation des équipes et le ciblage. Elle craint un saupoudrage des moyens et une dilution des conseillers Ubifrance dans le réseau diplomatique, qui feraient courir le risque d'une diminution de l'impact économique. Actuellement, les opportunités d'affaires dans les pays néo-émergents mis en avant par le Quai d'Orsay seraient marginales.
- Les rapporteurs en appellent à une solution pragmatique. Ils souhaitent également que les opportunités d'affaires pour les entreprises françaises soient mieux évaluées pour fonder la doctrine d'intervention de l'État à l'international sur des éléments objectifs.

Le nombre d'interlocuteurs pour les entreprises est toujours trop élevé

- La **fusion entre l'Afii et Ubifrance** est au milieu du gué. Elle ne sera pas nécessairement source d'économies budgétaires.
- Le **ministère des affaires étrangères envoie ses propres agents à la rencontre des entreprises** : 10 ambassadeurs en régions, 25 fonctionnaires qui offrent aux ETI un accès facilité au réseau diplomatique ainsi que des volontaires internationaux rémunérés par le ministère et placés sous l'autorité de l'ambassadeur mais détachés au sein de chambres de commerce françaises à l'étranger dans certains pays.
- Le **transfert des garanties publiques de Coface à Bpifrance**, préconisé par les rapporteurs, est pour l'instant écarté. Ce transfert poserait des difficultés juridiques et pourrait avoir un bilan financier négatif. Mais la prochaine entrée en bourse de Coface pourrait constituer une menace pour les données des entreprises françaises gérées par la direction des garanties publiques de Coface. En l'absence de certitudes sur la capacité de l'État à s'opposer à une prise de participation significative de la part d'acteurs de marchés étrangers, les rapporteurs réitèrent leur proposition.



L'effort de rationalisation des dispositifs n'a pas été mis en œuvre

L'assurance prospection n'a pas fait l'objet d'un meilleur ciblage et reste fortement déficitaire

- L'assurance prospection offre aux exportateurs **un relais de trésorerie et une assurance contre l'échec**. Depuis 2008, afin de stimuler la démarche exportatrice dans davantage d'entreprises, **la procédure a été élargie** aux ETI et entreprises innovantes. Cet élargissement s'est accompagné d'une dégradation du risque puisque le déficit technique a plus que doublé entre 2008 et 2012 (de 148 à 265 millions d'euros).
- Pour 2014, les crédits ouverts au titre de l'assurance prospection progressent encore de 11 % pour atteindre **110 millions d'euros (contre 99 millions d'euros en 2013)**. La cause doit en être recherchée dans la simplicité de « l'assurance prospection premiers pas », version simplifiée de l'assurance prospection destinée aux plus petites entreprises, qui a provoqué un afflux des demandes.
- Depuis le 16 juin 2014, conformément aux préconisations des rapporteurs, la période d'amortissement des dépenses a été allongée. L'assiette de l'assurance prospection a aussi été revue.
- En revanche, les mesures envisagées à ce stade visant à plafonner certaines dépenses particulières tels que les frais de séjour à l'étranger, les salaires des responsables export, les recours à des professionnels auxiliaires, etc pourraient être contreproductives et déresponsabilisantes pour les entreprises.

Le crédit d'impôt pour dépenses de prospection est toujours en vigueur

- En 2013, les rapporteurs avaient proposé la suppression du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciales, également recommandée par le Conseil des prélèvements obligatoires et le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. **Complexe, très difficile à contrôler, inadapté aux exigences réelles de la conquête des marchés extérieurs**, ce dispositif coûte 13 millions au budget de l'État chaque année.
- **En dépit du constat partagé sur l'inadaptation du dispositif, cette dépense fiscale n'a toujours pas été supprimée.**
- Jugeant que l'outil fiscal avait sa pertinence, la direction générale du Trésor a en effet souhaité conduire une étude avec la direction de la législation fiscale sur les voies d'amélioration de ce dispositif. Cette étude n'a toutefois pas été menée à ce jour.
- En conséquence, les rapporteurs renouvellent leur recommandation.