

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Comité d'évaluation
et de contrôle
des politiques publiques**

Jeudi

19 juin 2014

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 9

– Suivi du soutien public aux exportations : examen
du rapport..... 2

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Régis Juanico,
*Vice-président du
Comité.***



La séance est ouverte à onze heures cinq.

Le Comité examine le rapport de MM. Jean-Christophe Fromantin et Patrice Prat sur le suivi de l'évaluation du soutien public aux exportations.

M. Régis Juanico, président. Je vous prie de bien vouloir excuser le président Claude Bartolone, qui m'a demandé de le suppléer.

L'article 146-3 du Règlement prévoit que les rapporteurs du CEC présentent au Comité un rapport de suivi de la mise en œuvre de leurs conclusions à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication de leur rapport d'évaluation initial.

Nous examinons aujourd'hui, sur ce fondement, le rapport de suivi de l'évaluation du soutien public aux exportations. Nos deux rapporteurs, M. Patrice Prat pour la majorité et M. Jean-Christophe Fromantin pour l'opposition, nous avaient présenté leur évaluation le 4 juillet 2013.

M. Jean-Christophe Fromantin, rapporteur. Dans notre rapport de juillet dernier, nous avons formulé cinq axes de propositions. Premièrement, sensibiliser les entreprises aux possibilités de développement international par des politiques publiques appropriées et susciter leur envie d'exporter. Deuxièmement, inciter l'État à définir une véritable doctrine d'intervention à l'international et l'appeler à rendre des arbitrages et à afficher ses choix : par exemple, convient-il de privilégier les pays émergents ou bien les marchés avec lesquels nous avons déjà des flux d'échanges bien établis, mais sur lesquels la concurrence est plus rude ? Troisièmement, clarifier les compétences : une kyrielle d'acteurs publics, semi-publics, consulaires et privés, centralisés, décentralisés ou implantés à l'étranger interviennent dans ce domaine et les entreprises nous ont souvent signalé qu'elles ne s'y retrouvaient pas dans la profusion d'aides et de dispositifs qui leur sont proposés. Quatrièmement, mieux coordonner l'ensemble de ces acteurs, en France – tant au niveau national que régional – et à l'étranger – sous l'autorité des ambassadeurs. Cinquièmement, rationaliser et simplifier les dispositifs de financement, qu'il s'agisse des crédits octroyés aux acheteurs, des subventions à l'exportation ou des systèmes d'assurance.

Dans le point d'étape que nous vous présentons aujourd'hui, nous notons un certain nombre de progrès, notamment un effort de rationalisation et l'engagement d'une réflexion sur les dispositifs de financement ainsi que sur l'évolution de la « part française ». En revanche, sur d'autres points, les choses n'ont pas évolué.

M. Patrice Prat, rapporteur. Pour établir ce rapport de suivi, nous avons auditionné des représentants des directions d'administration centrale – notamment la direction générale du Trésor (DGT) du ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique et la direction des entreprises et de l'économie internationale (DEEI) du ministère des affaires étrangères et du développement international – et des opérateurs concernés – Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface), Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) et Banque publique d'investissement (Bpifrance). Si nous devons, tels des professeurs, remplir un bulletin de notes, notre appréciation serait : « Des progrès, mais peut mieux faire ».

Nous avons constaté des améliorations : le Gouvernement montre sa détermination à redresser le commerce extérieur en créant de nouveaux dispositifs. Ainsi il met en œuvre une véritable stratégie industrielle, qui commence à porter ses fruits, cependant que la diplomatie économique sort renforcée des récentes réorganisations, ce qui se traduit par une intensification des négociations commerciales. Pour sa part, Bpifrance a étoffé sa gamme de produits pour mieux répondre aux besoins des exportateurs et a cherché à rationaliser cette offre. De même, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) joue un rôle

accru : elle mène des expérimentations afin de constituer un guichet unique qui devrait délivrer toutes les autorisations relatives à l'export, offre de nouveaux services aux entreprises, et fait des efforts d'information et de sensibilisation, mais aussi de simplification en dématérialisant ses procédures. D'autre part, les grands projets pourront désormais bénéficier d'un mécanisme exceptionnel de refinancement. Enfin, une mission a été lancée pour redéfinir, en ce qui concerne la « part française » des produits soutenus à l'exportation, des exigences qui suscitaient des interrogations, certains considérant qu'elles pouvaient constituer un frein à notre développement international.

Cependant, plusieurs points restent à améliorer. L'effort de rationalisation des structures et des dispositifs demeure insuffisant. La réorganisation de la puissance publique est au milieu du gué : la répartition des compétences entre les différents acteurs n'a pas été clarifiée comme nous l'avions demandé dans notre rapport de juillet 2013. En particulier, les compétences et les tutelles sur les opérateurs publics restent partagées entre plusieurs ministres. De plus, l'État n'a pas encore définitivement arrêté sa doctrine d'intervention à l'international, qui continue à faire l'objet d'une controverse entre les administrations.

En dépit de la reprise mondiale, la situation de notre commerce extérieur reste très préoccupante. Même si notre déficit commercial tend à se réduire au fil des années, il s'élevait encore à environ 61 milliards d'euros en 2013, soit près de 3 % du PIB. D'autre part, l'amélioration du solde est surtout due à une baisse des importations, en raison notamment du tassement du prix des matières premières. Quant aux exportations, après une hausse en 2012, elles ont reculé à nouveau en 2013, bien que le nombre d'entreprises exportatrices ait crû pour la deuxième année consécutive – elles sont désormais 120 700.

Nos meilleures performances en matière d'exportations correspondent aux points forts de la spécialisation française : produits pharmaceutiques, produits agricoles et agroalimentaires, industrie du luxe et aéronautique. Nos points faibles demeurent les biens intermédiaires, les équipements et les machines-outils. Nous devons faire mieux dans ces secteurs. Au total, la part des exportations françaises dans les exportations de la zone euro s'est de nouveau dégradée pour s'établir à 12,7 % en 2013.

M. Jean-Christophe Fromantin, rapporteur. Cette dégradation est alarmante : cette part était de 17,5 % en 1998.

Notre stratégie d'exportation évolue dans le bon sens : alors qu'elle reposait essentiellement sur l'accompagnement direct des entreprises, au moyen d'aides opérationnelles et de subventions, elle intègre désormais la diplomatie économique. À cet égard, le regroupement des affaires étrangères et du commerce extérieur sous une même autorité est un premier pas positif, de nature à renforcer notre position dans la véritable bataille des normes engagée à l'échelle internationale.

Le redressement de notre commerce extérieur passe avant tout par l'amélioration de la compétitivité, coûts et hors coûts, des entreprises. Les mesures fiscales adoptées à cette fin n'auront d'effet que dans deux ou trois ans, de l'avis de tous les économistes, mais elles contribuent à la reconstitution des marges des entreprises, condition essentielle pour que celles-ci développent des stratégies de compétitivité hors coûts et bénéficient d'avantages comparatifs. La France tente ainsi de mener une politique de l'offre.

En outre, le Gouvernement a défini quatre familles d'activités prioritaires pour l'export, auxquelles il vient d'en ajouter une cinquième : la culture et le numérique. Il est tout à fait pertinent de privilégier ces deux secteurs et de les lier : la France et ses territoires disposent d'atouts importants en matière d'offre culturelle, et le développement du numérique exerce un véritable « effet de levier » dans ce domaine.

Nous avons relevé une forme de « complexe français » dans l'expression de l'envie de se projeter à l'international. D'autres pays affichent plus volontiers que la France leur ambition en matière de rayonnement. Ainsi l'Allemagne installe souvent des stands beaucoup plus importants que les nôtres dans les grands salons internationaux. Cependant, animant depuis près de six mois avec M. Le Roux une mission d'information sur la candidature de la France à l'exposition universelle de 2025, je constate que les différents acteurs que nous avons auditionnés – État, collectivités territoriales, diplomates, grandes entreprises – manifestent tous une forte volonté de faire rayonner notre pays.

L'actualité récente illustre l'importance de la diplomatie économique. Alors que les négociations commerciales multilatérales étaient dans l'impasse, la conférence qui s'est tenue en décembre 2013 à Bali a ouvert la perspective de nouveaux accords. Quant à l'accord de libre-échange transatlantique, il s'agit certes d'un sujet compliqué et controversé, mais il est important d'en débattre : le partenariat commercial entre l'Union européenne et les États-Unis revêt une importance stratégique ; il faut lui donner corps face à l'émergence de la zone Pacifique. Le fait que les administrations des affaires étrangères et du commerce extérieur parlent désormais d'une seule voix ne peut que nous faciliter la tâche sur un dossier de cette nature.

Enfin, nous évoquons dans notre rapport le contentieux entre BNP-Paribas et l'administration américaine. Poussée à son terme, la logique américaine veut que toute entreprise étrangère ayant des activités aux États-Unis puisse être poursuivie par la justice américaine dès lors qu'elle a effectué une transaction libellée en dollars – ou bénéficiant d'une couverture dans cette monnaie – qui contrevient à la législation américaine, même si cette opération est dépourvue de lien avec le territoire américain. Ainsi, si un exportateur français a vendu du roquefort à un client asiatique, l'un ou l'autre pourrait théoriquement être condamné pour infraction aux normes sanitaires américaines à partir du moment où il se mettra à vendre ou à acheter d'autres produits sur le marché américain. Or 87 % des opérations de commerce international sont libellées en dollars. La doctrine américaine fait donc courir un grand risque au commerce international. Cela doit d'ailleurs nous inciter à nourrir une véritable ambition pour l'euro.

M. Patrice Prat, rapporteur. Parmi les améliorations apportées par le Gouvernement, il convient de relever la création de nouveaux dispositifs pour les entreprises.

Bpifrance joue un rôle actif à cet égard : elle a étoffé sa gamme de produits à destination des entreprises. Ainsi elle propose des prêts bonifiés pour réaliser des investissements dans le numérique. Elle consacre 300 millions d'euros à cette action, montant qui se trouve doublé du fait que ces prêts doivent être associés à d'autres prêts bancaires d'un montant au moins équivalent. En outre, pour des crédits de petit montant, elle propose des solutions de financement aux clients des entreprises exportatrices : crédits acheteurs et rachat de crédits fournisseurs. Cela correspond à une forte demande des entreprises qui n'était pas satisfaite par le marché. Enfin, Bpifrance et Ubifrance déploient des chargés d'affaires communs auprès des PME et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) pour les sensibiliser à l'intérêt de prospecter des marchés à l'étranger.

Pour bénéficier d'un appui public, les entreprises doivent montrer que les produits exportés comportent un minimum de « part française ». Cette règle a des vertus, mais elle peut se révéler un frein, comme nous l'avons relevé dans notre rapport de juillet 2013. À ce stade, la France maintient un seuil intangible de 50 % de « part française » pour tout projet aidé. Cependant, en pratique, il devient de plus en plus difficile de contrôler que ce seuil est bien respecté. Nous avons suggéré une approche plus pragmatique, qui consisterait à moduler ce seuil, voire à retenir le critère de « l'intérêt national » utilisé en Suède ou une notion

équivalente. À cet égard, nous avons insisté sur la nécessité de prendre avant tout en compte l'impact sur l'emploi en France. Une mission de l'inspection générale des finances rendra prochainement ses conclusions sur le sujet.

D'autre part, les grands crédits export pourront désormais bénéficier d'un mécanisme exceptionnel de refinancement. Cette mission, qui sera prochainement officialisée, reviendra à la Société de financement local (SFIL), créée le 23 janvier 2013 par l'État, la Caisse des dépôts et consignations et la Banque postale par démembrement de Dexia. Nous rappelons, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport initial, que les activités de refinancement et de prêt direct ne devraient avoir aucun impact sur les comptes publics dès lors qu'elles sont exercées par une société disposant d'une véritable autonomie financière et décisionnelle. Il conviendra de s'assurer que la SFIL respecte les conditions d'une telle autonomie.

Enfin, la DGDDI offre, elle aussi, de nouveaux services aux entreprises. Ainsi elle regroupera bientôt l'ensemble des procédures d'autorisation requises pour les exportations, y compris les autorisations spéciales pour le matériel de défense ou les produits de santé – des expérimentations sont en cours sur ce point. Elle poursuit également son effort de dématérialisation : compte tenu du développement du e-commerce, elle a décidé de mettre en place pour le fret express une téléprocédure qui devrait être disponible dans deux ans. En outre, elle offre des services d'information personnalisés aux entreprises, sous forme de consultations individuelles ou de réunions sur les évolutions de la réglementation européenne qu'elle organise régulièrement à Paris et en province. Pour finir, nous notons avec satisfaction que la France rattrape actuellement son retard par rapport à ses voisins européens en matière de délivrance du statut d'opérateur économique agréé, qui offre aux entreprises un accès à des procédures simplifiées.

Cependant, l'effort de rationalisation des structures et des dispositifs demeure insuffisant. En particulier, la politique de soutien aux exportations reste éclatée entre Bercy et le Quai d'Orsay. Un pas a été franchi avec le rattachement du commerce extérieur au ministère des affaires étrangères, mais ce rattachement n'est pas complet. Si le partage actuel a sa cohérence, il nécessiterait une parfaite coordination entre les ministres. À défaut, des blocages risquent de survenir sur le terrain. Il conviendra d'apprécier la pertinence de la réorganisation à l'épreuve des faits.

D'autre part, la doctrine d'intervention de l'État à l'international doit être clarifiée. Actuellement, la DEEI et la DGT en ont chacune leur propre conception. La DEEI préconise un redéploiement des moyens vers les pays « néo-émergents ». Pour ce faire, elle souhaite revoir la répartition des moyens entre Ubifrance et les acteurs privés, notamment en accordant davantage de délégations de service public. De son côté, la DGT rappelle qu'Ubifrance a été créée 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 réduirait leur efficacité économique. Selon elle, l'impact d'une réaffectation des moyens vers les pays néo-émergents serait marginal.

M. Jean-Christophe Fromantin, rapporteur. Tel est le principal message de notre rapport de suivi : la création d'une « holding de tête » est une avancée très positive, mais les deux « bras armés » n'ont pas la même doctrine d'intervention. Partant du constat que certains marchés sont saturés, la DEEI veut concentrer l'effort sur les pays néo-émergents. La DGT et Ubifrance estiment au contraire que le volume d'affaires n'est pas suffisant dans ces pays et qu'il faut continuer à porter l'effort sur les marchés traditionnels, où la concurrence est rude. Sans doute y a-t-il du vrai dans les deux analyses, mais il appartient désormais aux autorités politiques de fixer une orientation. Nous le dirons aux ministres concernés lorsque nous leur présenterons notre rapport de suivi.

D'autre part, la fusion entre l'Agence française pour les investissements internationaux et Ubifrance est au milieu du gué. Les auditions ont révélé une situation assez inquiétante : les tensions entre les équipes des deux agences sont fortes ; l'état d'esprit et l'ambiance actuels ne sont guère propices à un rapprochement harmonieux. Il convient de clarifier les choses.

Le ministère des affaires étrangères a déployé ses propres agents – dix ambassadeurs pour les régions, vingt-cinq fonctionnaires – sur le territoire français. Leur mission est de mettre en contact les ETI avec le réseau diplomatique. Cela crée une certaine confusion : Ubifrance et Bpifrance, qui commencent à travailler ensemble, envoient eux aussi des chargés d'affaires auprès des PME et des ETI. Il n'existe pas de « territoire réservé » à l'une ou à l'autre administration, mais veillons à ce qu'elles ne se fassent pas concurrence sur le terrain ! De plus, le ministère des affaires étrangères recrute des volontaires internationaux en entreprise (VIE) qu'il affecte non pas dans le réseau de la DGT ou d'Ubifrance, mais dans les chambres de commerce et d'industrie à l'étranger. Nous avons déjà mis en lumière la complexité du système dans notre rapport de juillet 2013. Il ne faudrait pas y ajouter !

Enfin, nous avons proposé le transfert des garanties publiques – assurance prospection et assurance-crédit à l'exportation – de la Coface à Bpifrance. Dans de nombreux pays, les deux métiers – banque publique et assurance-crédit – sont regroupés. L'analyse du risque pays et du risque client est d'ailleurs une activité qui leur est commune. Avec un tel transfert, les entreprises disposeraient d'un guichet unique. Cette opération nous paraissait d'autant plus nécessaire que la Coface doit prochainement entrer en bourse. Or rien ne garantit que son capital restera détenu par des actionnaires français. Si tel n'était pas le cas, une menace pèserait sur les données stratégiques des entreprises françaises qu'elle traite. Nous maintenons donc notre proposition, qui mériterait d'être étudiée de manière plus approfondie.

M. Patrice Prat, rapporteur. L'effort de rationalisation que nous avons souhaité en ce qui concerne l'assurance prospection et le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale n'a été que très partiellement effectué.

Nous regrettons que l'assurance prospection n'ait pas fait l'objet d'un meilleur ciblage et reste fortement déficitaire. Certes, ce déficit est structurel, mais certains points peuvent certainement être améliorés.

L'assurance prospection offre aux exportateurs un relais de trésorerie et une assurance contre l'échec. En 2008, elle a été étendue aux ETI et aux entreprises innovantes, afin de stimuler leurs démarches d'exportation. Cependant, ce développement s'est accompagné d'une dégradation du risque, le déficit technique étant passé de 148 à 265 millions d'euros entre 2008 et 2012. Pour 2014, les crédits ouverts au titre de l'assurance prospection ont encore progressé de 11 % pour atteindre 110 millions d'euros, contre 99 millions en 2013. La cause est certainement à rechercher dans le lancement de « l'assurance prospection premiers pas » – version simplifiée de l'assurance prospection destinée aux plus petites entreprises –, qui a suscité un afflux de demandes.

Conformément à nos préconisations, la période d'amortissement des dépenses a été allongée et l'assiette de l'assurance prospection a été revue, mais ces mesures demeurent insuffisantes. Quant au plafonnement envisagé pour des dépenses telles que les frais de séjour à l'étranger, les salaires des responsables export ou le recours à des professionnels auxiliaires, il pourrait se révéler contre-productif et déresponsabiliser les entreprises.

Nous avons aussi proposé la suppression du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale. Nous avons relevé la complexité du dispositif, la difficulté de le contrôler et son inadaptation aux besoins en matière de conquête des marchés extérieurs. Il coûte environ 13 millions d'euros à l'État chaque année. La DGT a jugé que cet outil fiscal

avait sa pertinence. Elle a lancé, avec la direction de la législation fiscale, une étude sur les améliorations qui pourraient lui être apportées. Toutefois, cette étude n'a toujours pas été menée. Nous renouvelons donc notre recommandation de supprimer ce crédit d'impôt.

M. François Brottes. Il n'y a pas que les questions d'organisation institutionnelle qui importent. Conduit par mes fonctions de président de la commission des affaires économiques à beaucoup voyager à travers le monde, j'ai pu constater que la cohérence de notre action à l'étranger dépendait largement du caractère et de la personnalité des hommes et des femmes qui l'animent, ainsi que de la qualité de leurs relations. La culture du commerce extérieur gagne du terrain au Quai d'Orsay et nos ambassadeurs sont devenus plus soucieux d'action économique que par le passé, ce dont il faut se réjouir. Mais il manque une évaluation mensuelle de ce que font tous ces agents. Dans certains bureaux d'Ubifrance, on peut douter de leur réelle proactivité pour favoriser les exportations de nos entreprises. Nous aurions donc tout intérêt à avoir un « retour » des entreprises qui les contactent, pour savoir en quoi consistaient leurs demandes et ce qu'il en est advenu. On a parfois le sentiment que ces agents passent leur temps à élaborer des tableaux de la situation macroéconomique de chaque pays – tableaux qui ne sont d'ailleurs pas toujours à jour, comme je l'ai signalé au président d'Ubifrance – alors que leur première tâche devrait être de faciliter les contacts sur place pour les entreprises françaises qui souhaitent exporter.

Je laisse à Mme Guittet, dont je partage pleinement le point de vue sur le sujet, le soin d'intervenir sur le problème des délais de paiement.

Disposons-nous d'un inventaire des barrières non tarifaires ? Le rôle du dollar tel qu'il vient d'être évoqué en est une, mais il en existe beaucoup d'autres et leur connaissance peut être cruciale pour orienter les efforts de certaines filières.

Je terminerai par une suggestion. Pour rencontrer régulièrement des expatriés lors de mes déplacements, je sais qu'ils souhaitent pour la plupart maintenir des liens avec la France. Disons-le clairement aussi : ils en ont assez d'être tenus pour des apatrides ! L'une des propositions que j'ai évoquées avec eux consisterait en une sorte de jumelage entre eux et des classes de lycée, de leur région d'origine par exemple. Nous peinons à susciter l'intérêt de nos jeunes pour la marche du monde et pour le travail à l'international, toutes choses qui ne s'apprennent malheureusement pas à l'école ; or bien des expatriés seraient heureux d'avoir un ou deux contacts mensuels avec des lycéens, ne serait-ce que pour leur expliquer comment on vit dans leur pays d'accueil et ce que l'on y fait. Qu'en pensez-vous ?

Mme Monique Rabin. Tout en vous félicitant pour votre travail, je trouve votre constat un peu pessimiste. Certes, notre solde commercial ne s'est que très légèrement amélioré, mais notre déficit hors énergie, lui, s'est réduit de 10 %. C'est la première fois qu'il diminue autant depuis 2007. Il aurait valu la peine de le relever et d'ébaucher une analyse des raisons qui peuvent l'expliquer. En effet, cette amélioration n'est pas seulement due au fait que notre pays a moins importé. Je travaille actuellement sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013, et les chiffres sont assez probants.

Autre chiffre intéressant, le nombre d'entreprises exportatrices a augmenté de 1,8 %. Ce n'est peut-être pas considérable, mais dans la mesure où c'est essentiellement le fait d'ETI, c'est plutôt signe que nous sommes sur la bonne voie.

Je partage pleinement votre avis sur la nécessité de clarifier les compétences entre Bercy et le Quai d'Orsay. Néanmoins, le schéma proposé à la page 10 de votre présentation me semble insister par trop sur la multiplicité des interlocuteurs de l'entreprise à l'étranger. Outre que tous ne sont pas présents dans tous les pays, Ubifrance est souvent hébergé dans les locaux de l'ambassade ou dans ceux des chambres de commerce et d'industrie à l'étranger

(CCIFE), dont l'agence a commencé à se rapprocher. Il y a donc déjà un réel effort de rationalisation, dont vous ne rendez pas compte.

Vos observations sur l'assurance prospection sont très intéressantes. En revanche, je m'inquiète d'entendre que sa simplification a provoqué un afflux des demandes. Notre pays consent de vrais efforts en matière de simplification des normes, avec la nomination récente d'un secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification administrative, et ce serait dommage que cette simplification soit à l'origine d'un « appel d'air ». Que pouvez-vous ajouter sur ce point ?

L'an dernier, nous avons constaté le mal-être des chambres de commerce et d'industrie, qui jouent un rôle essentiel dans certaines régions de France et dans certains pays étrangers. Ce mal-être s'est-il dissipé ?

Vous relevez que le crédit d'impôt pour dépenses de prospection, dont vous aviez proposé la suppression, est toujours en place. Pourquoi ne pas cosigner tous un amendement proposant sa suppression dans le cadre du prochain projet de loi de finances ? Si nous sommes convaincus, allons-y !

La proposition de M. Brottes en suscite une autre de ma part : une commission d'enquête sur l'exil des forces vives de France, présidée par M. Luc Chatel, a été constituée au sein de notre Assemblée. J'en suis membre – ainsi que M. Juanico. Il serait intéressant de faire le lien entre votre travail et les réalités humaines de l'exil – ou plutôt de l'expatriation – de personnes qui illustrent à l'étranger le savoir-faire français et qui souhaitent qu'on valorise leur travail au lieu de les montrer du doigt. Je vais proposer à la commission d'enquête de vous auditionner.

Mme Chantal Guittet. Le déficit de notre commerce extérieur restant abyssal en dépit de tous les efforts, l'export ne peut qu'être un sujet de préoccupation majeure pour notre pays.

Je suis d'accord avec vous sur la complexité du dispositif. Faute de s'y retrouver, de nombreuses petites entreprises désireuses d'exporter viennent me demander conseil et, pour ma part, ce n'est que par hasard que j'ai appris récemment l'existence d'ambassadeurs en région. J'ignore d'ailleurs encore où trouver celui qui a été nommé en Bretagne et ce qu'il fait. Il est dommage que le Quai d'Orsay n'ait pas jugé bon d'informer à ce propos les autorités publiques et les élus...

Votre rapport évoque trop peu l'effet de levier de certaines mesures dont le coût, certes important, doit être apprécié au regard de ce qu'elles rapportent. Je pense notamment à l'assurance prospection. J'assistais hier à l'assemblée générale des opérateurs spécialisés du commerce international (OSCI) : il semble que la décision d'aménager l'assiette de l'assurance prospection et d'allonger le délai de remboursement des dossiers faisant l'objet d'une période de garantie de trois ans et plus ait été prise sans les consulter. Il faudrait arriver à structurer cette profession des négociateurs commerciaux et reconnaître que c'est elle qui défriche le terrain et prend des risques afin de placer les produits français pour le compte des PME – ce qu'on ignore souvent. Ayons l'intelligence d'organiser une filière dont l'utilité est indéniable : encourager les PME et les ETI à aller en Chine est une chose, mais on sait bien que seules, elles courent à l'échec. Il est donc impératif d'avoir recours à des négociateurs qui ont le savoir-faire nécessaire.

Ces négociateurs reconnaissent que le crédit d'impôt pour dépenses de prospection a peu d'utilité. Je l'ai dit, il n'en va pas de même de l'assurance prospection. Celle-ci couvrait jusqu'ici 75 % de leurs charges ; c'est en fait une avance sur le chiffre d'affaires, puisqu'ils la remboursent sur le chiffre d'affaires réalisé. Les aménagements techniques dont l'assiette a

fait l'objet font que cette couverture a été abaissée à 50 %, et ce sans consultation des intéressés ; ils n'auront pas d'autre choix que de faire moins de prospection.

J'en viens à la question des délais de paiement, sujet sur lequel je me suis battue lors de la discussion de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation. Pourquoi donc la France est-elle toujours plus royaliste que le roi dans la transposition des directives européennes ? La directive sur les délais de paiement fixe ceux-ci à 30 ou 60 jours, sauf stipulations contraires expresses. La France n'a pas retenu cette possibilité de dérogation, et nous en payons les conséquences. Ainsi on demande aux négociants en céréales, qui ont déjà dû verser 30 % aux agriculteurs dès les semis, de payer dans les 60 jours ou dans les 45 jours fin de mois une récolte qui ne leur sera peut-être payée à eux-mêmes que six mois après. Résultat : leur besoin en fonds de roulement augmente démesurément et, ne pouvant y faire face, ils préfèrent acheter en Allemagne, en Belgique ou en Suisse, pays où les délais peuvent aller jusqu'à 120 jours parce qu'eux ont su transposer la directive de façon intelligente.

Enfin, les professionnels ont découvert par hasard qu'ils n'avaient plus le droit de provisionner leurs créances à moyen et à long terme comme ils le faisaient depuis toujours. La mesure, qui figure dans la loi de finances, est applicable à compter du 1^{er} avril 2014, si bien qu'elle va affecter leurs bilans. J'ignore pourquoi elle a été prise.

Ces deux observations ne concernent pas les grands groupes, que j'avais d'ailleurs exclus des amendements que j'ai défendus lors de la discussion de la loi relative à la consommation, dans la mesure où ils disposent de moyens de trésorerie. Mais si nous voulons que les PME et les ETI – qui constituent 99 % de notre tissu industriel – exportent, gardons-nous de multiplier les embûches administratives et fiscales. Réfléchissons aussi aux moyens de mieux prendre en compte les négociateurs commerciaux, qui connaissent bien les pays dans lesquels ils travaillent. Nos entrepreneurs ne demandent pas nécessairement des subventions, mais d'abord et avant tout une information sur ce qu'entend faire le Gouvernement et une clarification des mesures qui sont prises. Ils souhaitent également être consultés lorsque celles-ci sont susceptibles d'affecter leur bilan et leurs finances.

M. Laurent Furst. Le propos de Mme Guittet me semble très pertinent à bien des égards. Je me permets simplement d'observer que les notions de PME, d'ETI et de grands groupes ne sont pas des notions juridiques, mais des classifications économiques. En outre, un emploi est un emploi : qu'il soit créé par un artisan ou par la multinationale allemande installée en France, il contribue à la richesse de notre territoire.

Mme Chantal Guittet. La loi de modernisation de l'économie (LME) définit les différents types d'entreprises dans son article 51.

M. Laurent Furst. Je commencerai, messieurs, par une observation générale que m'inspire la lecture de votre rapport. Si, contrairement à celle de l'Union européenne et de presque tous les pays d'Europe du nord, notre balance commerciale est déficitaire, y compris avec l'ensemble de nos voisins, ce problème, qui nous est propre, est dû à la persistance sur un cycle relativement long d'un taux de marge particulièrement faible – le plus faible d'Europe – de nos entreprises qui, de ce fait, innovent peu et investissent peu, notamment dans les structures export, qui coûtent cher. Disons-le franchement : elles n'en ont pas les moyens. Pour prendre une image, il ne sert à rien de mettre un as au volant s'il y a du sucre dans le réservoir. Ce qu'il faut, c'est faire en sorte que les entreprises restaurent leur taux de marge pour pouvoir être plus audacieuses sur les marchés extérieurs.

La réflexion sur les structures n'en reste pas moins essentielle, et vous l'avez conduite. En tant qu' élu local, je suis familier des questions de développement économique. Il est indéniable que notre pays a un problème d'organisation de ses administrations économiques,

souvent absentes dans nos territoires. C'est pourquoi j'ai salué la création des commissaires au redressement productif, qui sont l'embryon de cette administration économique territoriale. Le rôle de l'État n'est pas nécessairement de produire. En revanche, il doit avoir un rôle d'entraînement et de fédération des énergies, dans un esprit « colbertiste ». En Allemagne, les grands groupes entraînent les PME à l'export ; tous travaillent ensemble, en collaboration avec les *Länder* ou l'État et avec les organismes consulaires. C'est cette démarche véritablement collective qu'il nous faut mettre en place.

Enfin, j'aimerais vous interroger sur un point d'ordre à la fois culturel et très pratique. Selon vous, le marché européen doit-il être appréhendé comme un marché d'exportation, ou les marchés allemand et espagnol, par exemple, ne sont-ils pas déjà pour nous comme le marché domestique, bien loin de ces marchés « grand export » où on se heurte souvent à des barrières juridiques et à des chausse-trapes en tout genre ? Quel est votre avis ?

M. Jean-Christophe Fromantin, rapporteur. Monsieur Brottes, un système de suivi des contacts vient d'être mis en place, avec le concours d'un organisme d'études extérieur, pour s'assurer que les prestations réalisées par Ubifrance sont suivies d'effets. De mémoire, ce dispositif recense le nombre d'entreprises qui font appel à Ubifrance et celui des contacts qui leur sont proposés, ainsi que les dispositifs mis en œuvre pour répondre à leurs demandes. En revanche, il ne donne pas d'éléments sur le chiffre d'affaires généré ni sur l'effet de levier, bref sur l'efficacité opérationnelle du dispositif public.

Quant aux barrières non tarifaires, je puis vous dire d'expérience qu'il est très difficile de les recenser, sachant que ce peut être, par exemple, la contre-étiquette de bouteilles de vin sur laquelle une mention doit obligatoirement apparaître à l'encre bleue et dans une police de caractères précise. Je me souviens aussi d'opérations d'exportation pour lesquelles nous devions fournir un certificat en deux exemplaires ; en fin de compte, il en fallait trois parce que telle ou telle administration en réclamait un supplémentaire. Comme il s'agissait de produits rapidement périssables, il ne restait plus qu'à renvoyer le conteneur. Ces barrières consistent surtout, en fait, en une succession de tracasseries que les pays mettent en œuvre de manière plus ou moins assumée – d'où l'intérêt du multilatéralisme : c'est grâce aux négociations multilatérales que nous parviendrons à neutraliser progressivement ce type d'obstacles qui sont souvent, disons-le, érigés de mauvaise foi.

L'idée d'une sensibilisation des lycéens à l'international par des opérations de jumelage avec des expatriés n'entre pas tout à fait dans le champ de notre rapport, mais elle mérite d'être étudiée. Je répète ce que nous avons écrit dans notre évaluation : pour développer nos échanges, il faut avant tout renforcer l'apprentissage des langues étrangères. En effet, la barrière de la langue reste aujourd'hui l'un des premiers freins à l'exportation.

Madame Rabin, pour évaluer les progrès en matière de commerce extérieur, j'ai pour ma part tendance à privilégier deux indicateurs. Le premier est la valeur ajoutée, qui n'est pas aujourd'hui un indicateur agrégé. Ce n'est d'ailleurs pas moi qui le dis, mais M. Pascal Lamy, ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, qui expliquait récemment qu'il fallait cesser de calculer notre performance à l'export en termes de solde entre flux entrants et flux sortants. Pour des pays comme le nôtre, qui vivront de plus en plus sur leur capacité à générer de la valeur ajoutée, agréger des flux à valeur ajoutée très faible – hydrocarbures, blé – avec des flux de produits à forte valeur ajoutée ne permet pas de donner une vision claire de notre performance à l'exportation. Nous avons d'ailleurs intégré cet élément dans notre rapport initial : l'idée est d'apprendre à évaluer cette performance par le déficit ou l'excédent de valeur ajoutée plus que par le déficit ou l'excédent des flux bruts.

Le second indicateur intéressant est constitué par les parts de marché. Les perspectives de croissance pour la France sont estimées en fonction de notre capacité à bénéficier de la

croissance des pays les plus consommateurs et des pays émergents. Dans cette optique, il est clair que les parts de marché sont un élément d'appréciation essentiel. Si nos parts de marché en Chine régressent, nous ne profiterons pas de la croissance chinoise, quand bien même l'évolution des flux serait en notre faveur. Il en va de même pour la zone euro : si la croissance s'y accélère et que nous y perdons des parts de marché, c'est toute notre performance à l'export qui en sera amoindrie.

Nous sommes tout à fait d'accord sur la nécessité de la simplification, mais la Coface a décidé de simplifier le dispositif de l'assurance prospection à l'entrée, ce qui a eu pour effet de l'ouvrir largement, et de contrôler davantage à la sortie. Il aurait été préférable – et c'est le sens de notre préconisation – de faire l'inverse. De fait, ce choix a créé un effet d'aubaine, ou en tout cas permis de gonfler inconsidérément les entrées dans le dispositif : on a encouragé les entreprises à déposer des dossiers et à partir à l'export, quitte à constater des difficultés *a posteriori*, quand il était trop tard. Mieux vaudrait être plus pédagogues, affiner le contrôle à l'entrée et faire davantage confiance aux entreprises pour la suite. L'idée est donc de déplacer l'effort de simplification vers la sortie du dispositif.

L'effet de levier de l'assurance prospection se dégrade. Bien entendu, il faut mieux intégrer l'ensemble des acteurs de la négociation commerciale internationale, madame Guittet : ce sont eux qui font *in fine* le chiffre d'affaires. S'agissant de l'assurance prospection, ils préconisent une meilleure prise en compte des dépenses de prospection et un meilleur contrôle *a priori* plutôt qu'*a posteriori*.

Nous sommes tout à fait d'accord avec vous sur la nécessité de restaurer les marges de nos entreprises, monsieur Furst. Le premier avantage à l'export ne réside pas tant dans les aides publiques que dans le fait de disposer de marges qui permettent d'investir, d'innover et de se démarquer des concurrents.

L'Europe est-elle un marché grand export ou un marché domestique ? Cela dépend des produits. Il est bien plus difficile de négocier une vente de biscuits avec une centrale d'achat allemande qu'une vente de semi-conducteurs à l'arséniure de gallium au Vietnam, où notre avantage comparatif est très fort et où la norme ne joue pas comme une contrainte pour notre industrie. L'un des cas les plus compliqués sur lesquels j'aie eu à travailler concernait d'ailleurs les normes imposées par l'institut allemand de normalisation, le *Deutsches Institut für Normung* (DIN), pour les importations des produits de décolletage en provenance de la vallée de l'Arve : exporter en se pliant à ces exigences était bien plus malaisé que de vendre du champagne millésimé en Inde ou en Chine !

Il est vrai que, si, du point de vue des normes ou de la couverture des changes, les exportations en Europe ne sont plus de l'export, elles sont encore considérées comme telles du point de vue comptable et logistique – de même que sont comptabilisés comme exports nos envois de produits par conteneurs dans nos départements et territoires d'outre-mer. Bref, l'ensemble de ce qui est comptabilisé en export va dépendre à la fois des contraintes opérationnelles propres à certains produits et de tout un champ normatif, comptable, réglementaire et logistique.

M. Patrice Prat, rapporteur. Je partage l'avis de François Brottes : s'il est bien sûr nécessaire de veiller à la cohérence de notre architecture institutionnelle et administrative, il faut aussi compter avec la personnalité de ceux qui travaillent au développement de nos marchés à l'international. Nous avons d'ailleurs constaté dans notre premier rapport – suite aux auditions auxquelles nous avons procédé et à nos visites sur le terrain – que le taux de pénétration sur ces marchés dépendait grandement de la fluidité dans les relations entre les différents acteurs. Le facteur humain est donc un facteur clé de notre réussite à l'international.

Nous avons aujourd'hui, en effet, une nouvelle génération d'ambassadeurs plus consciente des impératifs économiques. Nous avons eu l'occasion de le constater, encore qu'une évaluation pourrait réserver des surprises et il serait donc souhaitable de conforter cette évolution des esprits : chacun de nos ambassadeurs doit s'approprier réellement cette culture du commerce extérieur.

Il y a des évaluations de l'efficacité des services d'Ubifrance et de ses personnels. Ceux-ci sont toutefois confrontés à quelques difficultés pour estimer précisément le courant d'affaires généré, dans la mesure où ils n'ont pas systématiquement de retour des entreprises. C'est l'une des faiblesses de la grille d'évaluation.

S'agissant des barrières non tarifaires, l'Union européenne a mis en place un certain nombre d'outils, comme la *Market Access Database* (MADB) de la Commission européenne, qui fournit aux entreprises intéressées par l'exportation une information sur les freins administratifs auxquels elles peuvent se heurter selon la destination de leurs produits. Le service des douanes a son propre outil – il renvoie d'ailleurs à celui de l'Union européenne – qui recense également les difficultés et les freins par pays, à partir des alertes qui ont pu lui être adressées. Mais, comme l'a rappelé Jean-Christophe Fromantin, ces barrières non tarifaires consistent souvent en tracasseries, d'où la difficulté d'en dresser un inventaire précis et de systématiser les réponses à y opposer.

J'aimerais conforter le point de vue de Monique Rabin, qui nous invite à être attentifs aux améliorations qui ont été enregistrées, au premier rang desquelles la réduction de notre déficit commercial, mais les études dont nous disposons montrent que cette amélioration doit beaucoup à la baisse de nos importations liée à la crise et à la contraction de la demande.

En sens inverse, je nuancerai le propos de Laurent Furst : paradoxalement, alors que nos parts de marché se réduisent dans la zone euro, nous avons enregistré une amélioration au premier trimestre 2014. Il faudra en tirer les enseignements.

L'Union européenne est-elle devenue pour nous un marché domestique ? Ce sera sans doute le cas à terme, mais n'est-ce pas la conséquence logique de la construction d'un marché unique et d'un processus d'intégration comme celui qui est à l'œuvre sur le continent ?

J'ai insisté tout à l'heure sur l'effet de levier, notamment à propos des prêts bonifiés de Bpifrance en faveur des investissements dans le numérique. En ce qui concerne l'assurance prospection, force est cependant de reconnaître que cet effet de levier se réduit d'année en année : l'indicateur de ses effets de court terme a été quasiment divisé par deux entre 2008 et 2012. Nous ne ferons donc pas l'économie d'une réflexion sur les raisons de cet affaiblissement, qui va à l'encontre de ce que nous attendions.

M. Régis Juanico, président. Merci pour la qualité des travaux que vous avez menés – et que vous allez poursuivre. Pour ma part, je retiens l'idée suggérée par Monique Robin de vous entendre dans le cadre de la commission d'enquête sur l'exil des forces vives de France.

Le Comité autorise la publication du rapport d'information sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 1225) du 4 juillet 2013 sur l'évaluation du soutien public aux exportations.

La séance est levée à midi vingt.