



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 21

ÉCONOMIE :
COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. NICOLAS FORISSIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
DONNÉES CLÉS	5
INTRODUCTION	7
I. DERRIÈRE UNE STRATÉGIE AMBITIEUSE,	9
A. POUR AMÉLIORER LA POSITION DE LA FRANCE À L'INTERNATIONAL	9
1. La dégradation du déficit commercial	9
2. Les facteurs pesant sur la compétitivité française.....	10
B. IL FAUT RELANCER L'ÉQUIPE DE FRANCE À L'EXPORT	13
1. Un plan d'action en matière de commerce extérieur	13
2. La bataille de l'export se joue d'abord en France.....	14
a. Fédérer les acteurs dans des guichets uniques CCI-Business France	14
b. Faire adhérer les régions	15
3. Déployer des outils communs.....	16
a. Une plateforme des solutions pour orienter les entreprises.....	16
b. Un outil partagé de gestion de la relation client.....	17
4. Coordonner les efforts à l'étranger	17
II. ... LA DIMINUTION DU FINANCEMENT DES PRINCIPAUX ACTEURS	19
A. LA DIMINUTION DU PLAFOND DES TAXES AFFECTÉES	19
1. L'assèchement des ressources des CCI.....	19
2. Les comités professionnels de développement économique en péril	20
a. Un soutien sur mesure pour les filières	20
b. Un financement essentiellement couvert par des taxes affectées.....	22
c. Maintenir un mécanisme qui fonctionne.....	24
B. UN TRANSFERT LOURD DE MENACE POUR LE RÉSEAU DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR À L'ÉTRANGER	25

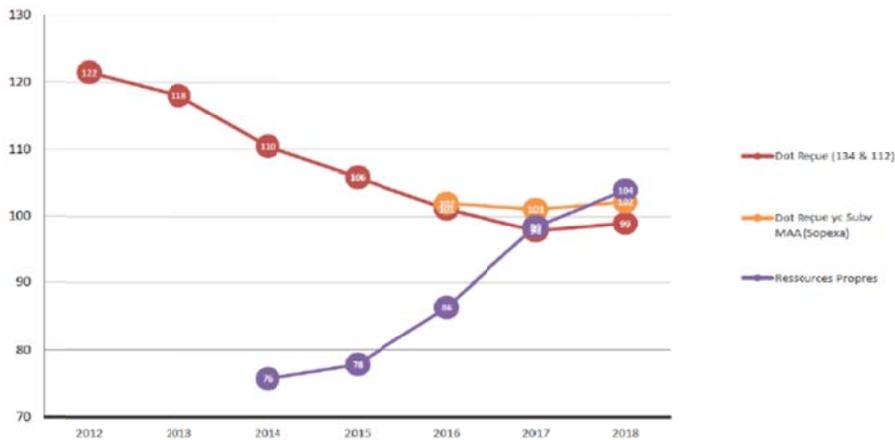
C. BUSINESS FRANCE : FAIRE TOUJOURS MIEUX AVEC MOINS	27
1. La diminution des financements publics	28
2. À la recherche de ressources propres.....	29
3. Le redéploiement des ressources humaines sur le territoire français.....	31
D. BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT : DES OUTILS INNOVANTS À RENFORCER	32
1. Un transfert réussi à Bpifrance Assurance Export.....	32
2. Le schéma de financement des dispositifs assurantiels	33
3. Une nouvelle version de l'assurance-prospection.....	35
4. La rémunération de l'opérateur.....	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
<i>Article 39 et état B</i> : Crédit du budget général	45
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2018, 68 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

DONNÉES CLÉS

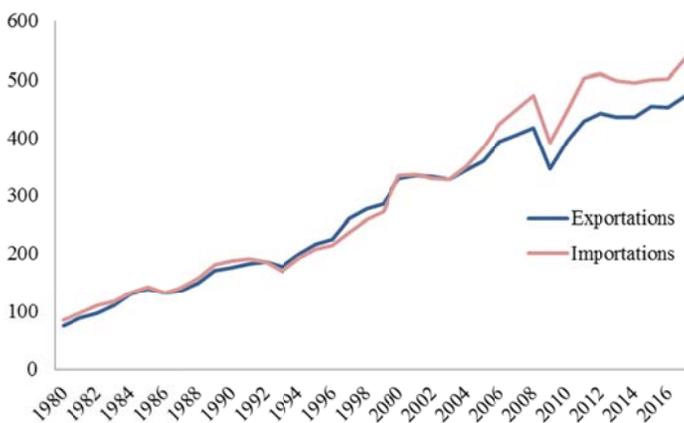
ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION ET DES RESSOURCES PROPRES DE BUSINESS FRANCE



Source : rapport au Parlement sur le financement public dont bénéficie Business France, DG Trésor, août 2018.

ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS FRANÇAISES

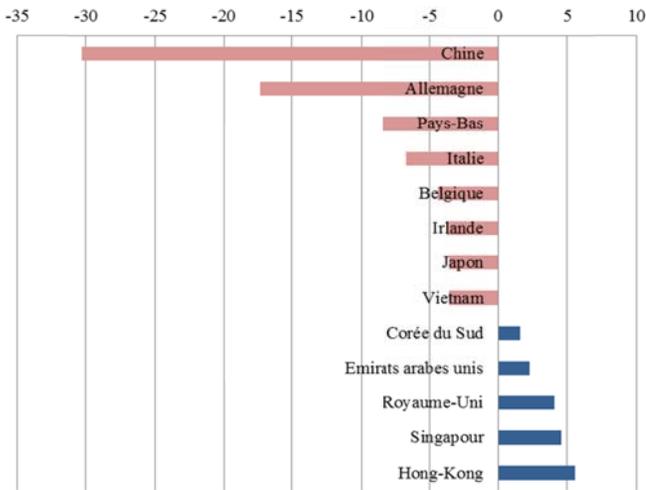
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les séries longues de la DGDDI.

SOLDES BILATÉRAUX 2017 : PRINCIPAUX EXCÉDENTS OU DÉFICITS

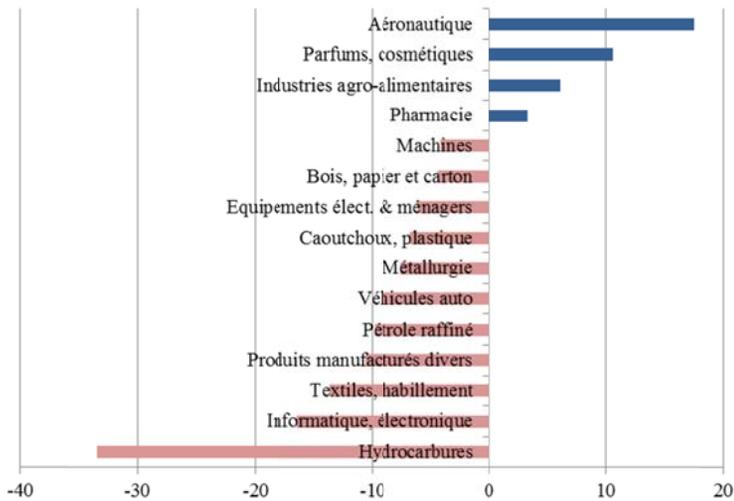
(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les données de la DGDDI, département des statistiques et des études économiques.

ANALYSE PRODUITS : PRINCIPAUX EXCÉDENTS OU DÉFICITS EN 2017

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les données de la DGDDI, département des statistiques et des études économiques.

INTRODUCTION

Si plusieurs indicateurs économiques s'améliorent, ce n'est pas le cas du commerce extérieur.

Certes, le contexte mondial n'est pas favorable, avec la hausse du cours des hydrocarbures, la tentation de certains de jouer au passager clandestin, ou encore la fermeture du marché iranien, pourtant prometteur.

Il reste que le déficit commercial récurrent de la France a de quoi inquiéter, d'autant plus lorsqu'on compare les résultats français avec nos voisins allemands. L'Allemagne a enregistré en 2017 un excédent commercial sur les biens de 244,9 milliards d'euros alors que le déficit commercial de la France s'est nettement dégradé pour atteindre – 63,1 milliards d'euros.

Si l'aggravation du déficit commercial français peut être liée à des facteurs conjoncturels (prix des hydrocarbures, euro fort), ce sont essentiellement des facteurs structurels qui sont en cause : les coûts de production, la faible compétitivité de nos entreprises, l'absence de grosses PME « à l'allemande », le positionnement de gamme de nos produits...

Ce constat est connu. Il s'agit désormais d'inverser la donne : la France n'est pas condamnée au déficit commercial. Il y a vingt ans, elle bénéficiait même d'un excédent confortable.

En février dernier, le Premier ministre a dévoilé une stratégie ambitieuse pour relancer les exportations françaises et rendre plus efficient le dispositif public de soutien à l'export. Si le rapporteur spécial est favorable à l'esprit de ce plan d'action, il craint que la diminution des financements aux acteurs du soutien au commerce extérieur dégrade la qualité de l'accompagnement des entreprises.

Il est essentiel de mettre en place une véritable politique concertée du commerce extérieur, qu'elle dispose d'un budget propre et d'un ministre de plein exercice.

I. DERRIÈRE UNE STRATÉGIE AMBITIEUSE, ...

A. POUR AMÉLIORER LA POSITION DE LA FRANCE À L'INTERNATIONAL

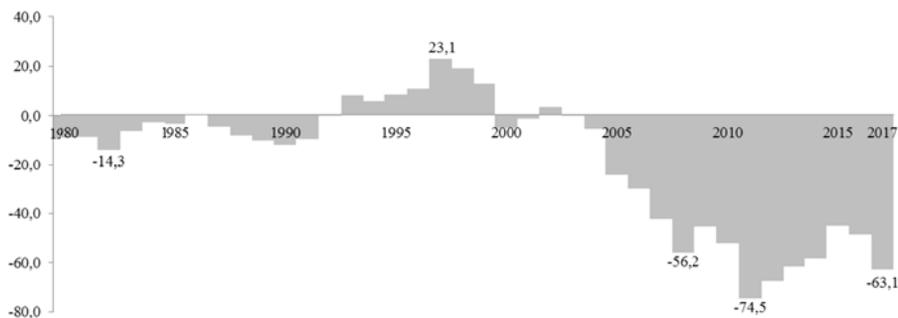
1. La dégradation du déficit commercial

L'économie française est sur une trajectoire de reprise : la croissance du PIB s'est établie à + 2,3 % en 2017 et l'activité resterait robuste en 2018, avec une croissance de 1,7 %.

Pourtant, en 2017, le déficit commercial sur les biens s'est nettement dégradé pour atteindre 63,1 milliards d'euros, après 48,6 milliards en 2016, soit la plus forte dégradation observée depuis 2011. Cette détérioration concerne les deux grandes composantes du solde : **le déficit hors énergie et matériel militaire** qui atteint 42 milliards d'euros après 35 milliards d'euros en 2016, **et la facture énergétique** (39 milliards d'euros contre 31,5 milliards d'euros en 2016).

ÉVOLUTION ANNUELLE DU SOLDE DES BIENS DE LA FRANCE

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les séries longues de la DGDDI

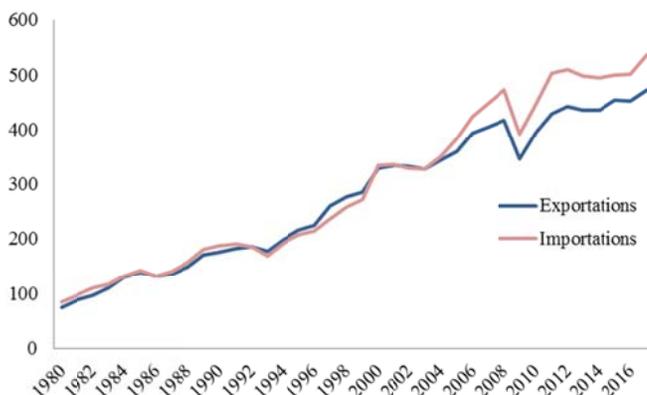
S'agissant **des services**, l'excédent a rebondi en 2017, passant de 17,8 milliards d'euros à 26,4 milliards d'euros, notamment grâce à une très bonne performance du tourisme après une année 2016 marquée par des attentats, et une amélioration du solde des services aux entreprises.

Au total, le **déficit des biens et services se creuse pour s'établir à 21,7 milliards d'euros** après 16,8 milliards en 2016. Il s'agit du montant le plus élevé depuis 2012 (23,2 milliards d'euros).

Pendant, **la dégradation du déficit commercial reflète principalement la dynamique de la demande intérieure française** portée par la reprise de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises qui ont soutenu les importations de biens. Le retour de la croissance se conjugue avec une forte croissance des importations, qui creuse le déficit commercial.

ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS FRANÇAISES

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les séries longues de la DGDDI.

La dégradation du solde cache ainsi des résultats probants en matière d'exportation : elles sont reparties à la hausse (+4 % en 2017 après -0,6 % en 2016) mais ont augmenté moins vite que les importations.

Sur l'année 2018, le bilan de santé du commerce extérieur ne s'améliore pas : la facture énergétique continue de s'alourdir et l'activité ralentit un peu partout dans le monde.

En début d'année, la Banque de France prévoyait une contribution « nettement positive » du commerce extérieur à la croissance de la France pour 2018. Les dernières statistiques démontrent le contraire : au premier semestre 2018, l'augmentation du déficit des biens reflète surtout la hausse de la facture énergétique (déficit de 22,2 milliards d'euros après 19,1 milliards d'euros au second semestre 2017), dans un contexte d'augmentation des prix du pétrole. S'agissant des services, l'excédent diminue au premier semestre 2018 (12,8 milliards d'euros après 13,6 milliards d'euros au second semestre 2017) en raison d'importations en légère hausse (108,3 milliards d'euros après 108,0 milliards d'euros).

2. Les facteurs pesant sur la compétitivité française

Des facteurs conjoncturels pèsent sur la compétitivité française : outre la remontée des cours des hydrocarbures et la reprise de la demande intérieure qui pèsent sur les importations, l'euro s'est sensiblement apprécié depuis mi-avril 2017, notamment sous l'effet de l'amélioration des perspectives économiques en zone euro et du lancement par la BCE du processus de sortie progressive de ses mesures de politique monétaire non conventionnelle. Mais, depuis ce printemps, l'euro s'est déprécié face au dollar, pénalisé par le ralentissement de l'activité ainsi que par les incertitudes politiques en Italie.

Parmi les facteurs structurels, la faible compétitivité coût est souvent en cause. Elle s’est pourtant améliorée depuis 2006 (+ 4,2 % en 2017 et + 1,7 % début 2018 selon l’OCDE). Il reste cependant du chemin à parcourir en comparaison à la situation allemande où la baisse des coûts salariaux unitaires a engendré des gains de compétitivité-coût, principalement au début de la décennie 2000 ⁽¹⁾. Ces derniers ont été répercutés largement en compétitivité-prix, *via* une baisse des prix d’exports allemands par rapport aux prix d’exports étrangers, ainsi qu’en hausse des marges. Depuis 2012, on observe un fléchissement de la compétitivité-coût, qui pèse dans une moindre mesure sur la compétitivité-prix en raison des efforts de marge des entreprises allemandes.

Le faible nombre d’entreprises de taille intermédiaire (ETI), suffisamment robustes pour se maintenir à l’export, joue également en notre défaveur par rapport à nos voisins allemands. D’après les statistiques de la douane, **la France compte 124 030 entreprises exportatrices en 2017**, alors qu’elles sont environ 350 000 en Allemagne. Le rapporteur note non sans inquiétude que ce nombre diminue depuis 2015 (– 1 050 en deux ans). Parmi elles, 2,3 % sont des grandes entreprises qui réalisent 54 % du montant total des exportations françaises. Les ETI ne représentent que 8,9 % des entreprises exportatrices et réalisent 44,5 % du montant total des exportations.

Mais la faiblesse de nos entreprises à l’export résulte également d’un manque de préparation et d’accompagnement. Les exportateurs connaissent en effet une rotation importante d’une année sur l’autre. En 2017, environ 28 550 opérateurs commencent une activité d’exportation, alors que, dans le même temps, 28 830 la cessent.

ROTATION À L’EXPORT DES TPE, PME ET ETI

Taille	Nb d’entreprises exportatrices en 2017	Nb d’entreprises exportatrices en 2016	Nombre d’entrantes en 2017	Nb de sortantes en 2017	Taux d’entrantes en 2017	Taux de sortantes en 2017
Microentreprises	66 940	66 890	21 040	20 990	31 %	31 %
PME hors microentreprises	35 640	35 900	4 470	4 730	13 %	13 %
Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	4 690	4 660	330	310	7 %	7 %
Toutes catégories d’entreprises confondues	107 750	107 930	25 850	26 040	24 %	24 %

Source : Douanes.

Champ : Biens, hors échanges de matériel militaire et or monétaire.

N.B. : Les entreprises exportatrices correspondent dans ce tableau à la notion d’entreprise telle que définie dans le décret n° 2008-1354 d’application de la loi de modernisation de l’économie (LME) de 2008.

Lecture : en 2017, 20 990 microentreprises cessent d’exporter (soit 24 % des 66 890 microentreprises exportatrices comptabilisées en 2016), alors que 21 040 microentreprises commencent une activité d’exportation.

La part des sortantes est très dépendante de la catégorie d’entreprises : elle est environ d’une sur trois pour les microentreprises contre une sur huit pour les PME et une sur quatorze pour les ETI. Les entreprises « sortantes » sont pour la quasi-totalité des PME et des microentreprises.

(1) Lois Hartz I (janvier 2003) à IV (janvier 2005).

En outre, la **spécialisation géographique pénalise la France qui n'est pas positionnée sur les marchés les plus dynamiques**, même si l'on observe une nette évolution au cours des dix dernières années. Dans une note de décembre 2017 ⁽¹⁾, la direction générale du Trésor a mis au point un outil d'aide à la décision et de ciblage des marchés porteurs à l'export pour la France. Il résulte de cette analyse que les exportations françaises se situent en dessous de leur potentiel avec certains pays, comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suisse ou encore l'Inde.



Lecture : En moyenne sur les 3 dernières années les exportations effectives de la France sont 13 % au-dessus de leur potentiel avec l'Allemagne. En revanche, elles n'atteignent que 74 % de son potentiel d'exportations avec la Suisse.

En 2014, une étude du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) ⁽²⁾ souligne que la part de marché française dans le commerce international a diminué deux fois plus vite depuis la fin des années 1990 que la part de marché allemande. Depuis 2012, elle se stabilise à hauteur de 3,1 % sur les biens et 3,5 % sur les biens et services.

Dans la dernière étude annuelle du forum économique mondial ⁽³⁾, la France se classe au 17^e rang en 2018, alors qu'elle occupait la 22^e place l'an dernier. Parmi les points forts sont cités la santé, la taille du marché, les infrastructures, la capacité d'innovation et la qualité des publications. En revanche, la France obtient de mauvais scores en termes de marché du travail, de compétences (notamment numériques) de la population et de dynamisme des entreprises en particulier à l'égard du risque entrepreneurial. L'Allemagne s'inscrit quant à elle à la troisième place.

(1) *Trésor-Eco* n° 212, « Potentiels de commerce : quelle stratégie pour le commerce extérieur ? », décembre 2017.

(2) *La lettre du CEPII* n° 349, « La compétitivité-prix explique-t-elle les performances à l'exportation de la France et de ses partenaires ? », décembre 2014.

(3) The Global Competitiveness Report, *World Economic Forum*, 2018 : <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

B. IL FAUT RELANCER L'ÉQUIPE DE FRANCE À L'EXPORT

1. Un plan d'action en matière de commerce extérieur

Conscient de l'inadaptation du système français de soutien à l'export, le Premier ministre a annoncé le 23 février 2018 une réforme de la stratégie de la France pour le commerce extérieur. Le plan d'action, composé de 17 mesures, comporte trois axes : la formation, l'accompagnement et le financement. L'objectif est d'augmenter le nombre d'entreprises exportatrices et dynamiser leurs exportations.

MESURES ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR

FORMATION AUX LANGUES ET AU COMMERCE INTERNATIONAL	
Développer la formation initiale en langues étrangères et former les étudiants à l'internationalisation d'une PME.	
1	L'État financera à chaque étudiant, avant d'entrer en premier cycle universitaire au mieux et au plus tard avant la fin de ce premier cycle, une certification internationale en anglais de type Cambridge, IELTS, ou TOEFL
2	Développer la reconnaissance des compétences en langues des salariés déjà présents sur le marché du travail, au moyen de la formation continue
3	Développer la reconnaissance des compétences en français des collaborateurs étrangers des entreprises françaises, <i>via</i> la diffusion de la certification CLES « français langue étrangère » d'ici 2019.
Former les futurs salariés et dirigeants de PME au commerce international.	
4	Créer un parcours de formation à l'export spécifiquement dédié aux TPE PME et ETI pour les aider à s'internationaliser.
RÉFORME DE L'ACCOMPAGNEMENT	
5	Un « guichet unique » de l'export sera créé dans chaque région en accord avec elles. Il visera à regrouper autour des opérateurs publics, CCI et Business France, tous les acteurs de l'export — agences régionales de développement, sociétés d'accompagnement et de commerce international, mais aussi acteurs du financement export, autour de BpiFrance et des opérateurs privés — dans une logique de mobilisation coordonnée en fonction des besoins des entreprises
6	Déploiement au niveau national d'une plateforme numérique des solutions regroupant l'ensemble des offres d'accompagnement à l'export et de financement export. Cette plateforme sera prolongée par un outil de Customer Relationship Management (CRM) permettant d'assurer de manière mutualisée le suivi des entreprises qui s'appuieront sur la Team France Export
7	Mise en place d'un correspondant unique à l'étranger et expérimentation dès cette année par le retrait de Business France dans 8 pays.
RÉFORME DES FINANCEMENTS À L'EXPORT	
Un interlocuteur public unique aux côtés des PME et ETI françaises	
8	BPI France est conforté dans son rôle d'interlocuteur privilégié des entreprises pour leurs besoins en matière de financements publics, dont elle devient le « guichet unique » pour les financements exports publics
Des outils plus simples et plus accessibles	
9	Amplification et simplification de l'assurance prospection.
10	Création d'un Pass Export. Une nouvelle démarche s'inscrivant dans une logique de politique industrielle active est proposée aux exportateurs récurrents dans le cadre de leurs demandes de soutien public (assurance-crédit, garantie change, etc.). Le Pass Export prend la forme d'un partenariat de confiance sur mesure négocié entre l'État et un exportateur pour une durée de trois à cinq ans.

Une gamme de produits élargie et plus compétitifs pour répondre aux nouveaux besoins des entreprises dans l'environnement international	
11	Création d'un instrument de couverture des projets stratégiques à l'international afin de couvrir les projets les plus audacieux et stratégiques de nos entreprises. Cette garantie déliée permettra de soutenir des financements de projets de première importance pour l'économie française, y compris en l'absence de contrat export.
12	Une garantie aux filiales étrangères d'entreprises françaises va être créée afin de pouvoir soutenir les exportateurs français y compris lorsqu'une implantation locale est rendue obligatoire par la législation du pays importateur afin de pouvoir remporter un contrat.
13	Afin de tenir compte de la réalité industrielle des filières françaises d'exportation, un outil de soutien financier à l'export va être développé afin de soutenir les sous-traitants d'entreprises exportatrices. Bien que ces sous-traitants, généralement des PME ou ETI, ne soient pas directement exportateurs, il convient de les prémunir des risques associés à l'exportation.
14	Extension de la garantie de change à onze nouvelles devises. Cette garantie soutient l'entreprise dès la remise de l'offre commerciale et permet de fixer un cours de change à tout moment de la période de négociation
15	Doublement de l'enveloppe des prêts du Trésor en trois ans, d'environ 300 à 600 M€par an.
16	Création de financements export court terme (moins de 24 mois).
17	Mesures supplémentaires à destination de l'Afrique subsaharienne. Suppression des limites d'encours de garanties vers les pays d'Afrique subsaharienne (dans la limite du respect des recommandations multilatérales d'endettement soutenable) et assouplissement des critères d'octroi de la stabilisation de taux d'intérêt en assurance-crédit dans le cadre d'une expérimentation d'une durée d'un an.

Cette stratégie, largement inspirée du rapport « *Team France export* » de M. Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, se fonde principalement sur la création d'un « guichet unique à l'export », afin de rationaliser le dispositif. Trop d'acteurs sont impliqués, si bien qu'une entreprise, notamment les petites et moyennes, ne sait pas à quelle porte frapper. L'information est disséminée, la coordination des acteurs fragile.

2. La bataille de l'export se joue d'abord en France

a. Fédérer les acteurs dans des guichets uniques CCI-Business France

La mesure phare du plan d'action indique qu'« ***un guichet unique de l'export sera créé dans chaque région en accord avec elles. Il visera à regrouper autour des acteurs publics, CCI et Business France, tous les acteurs de l'export, mais aussi tous les acteurs du financement export autour de Business France et des opérateurs privés*** ».

Les guichets uniques en région doivent associer les collaborateurs des chambres de commerce et d'industrie et ceux de Business France afin d'apporter aux entreprises des « conseils de proximité ». Il s'agit, d'une part, de simplifier le dispositif de soutien à l'export sur les territoires afin de le rendre plus lisible pour les entreprises, mais également de renforcer la préparation des entreprises en amont de l'export afin de permettre ensuite une implantation durable. En effet, si chaque année 40 000 entreprises françaises exportent pour la première fois, seuls 40 % d'entre elles continuent d'exporter l'année suivante.

Ces guichets uniques doivent s'appuyer sur les structures des CCI, qui bénéficient d'un maillage territorial conséquent et qui disposent déjà d'un savoir-faire pour identifier le potentiel exportateur des entreprises, les orienter et proposer des dispositifs concrets de soutien à l'export. Des collaborateurs de Business France, les « conseillers export France », seront redéployés au sein des CCI.

b. Faire adhérer les régions

Ces regroupements BF/CCI seront pilotés à l'échelon local par les régions, dont la compétence en la matière est inscrite dans la loi NOTRe ⁽¹⁾. Leur constitution s'accompagne de la signature d'accords régionaux tripartites BF/Région/CCI. Aussi, la mise en place du guichet unique serait impossible sans une forte adhésion des régions.

Deux projets pilotes de cette « Team France » à l'export ont fait l'objet d'une expérimentation en Normandie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le test normand a fait ses preuves, selon Business France : ce sont désormais 120 entreprises qui ont leur contact unique grâce au système de la « Team France Export » et qui préparent une stratégie à l'export.

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, à la date du 1^{er} août 2018, trois premiers protocoles d'accord ont été signés avec les régions Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne-Franche-Comté (Région, État, CCI régionale et BF). D'autres dates de signatures sont prévues d'ici le mois de novembre avec les régions Nouvelle-Aquitaine, Normandie et Pays de la Loire. Les négociations sont en cours dans les autres régions, malgré quelques difficultés rencontrées en Occitanie, en Bretagne ou dans la région Grand Est.

Pour M. Jean-Philippe Berton, conseiller développement économique à Régions de France, contacté par le rapporteur, cette réforme est menée « *dans le respect et la reconnaissance des prérogatives des régions* », dans le cadre d'une « *concertation organisée à tous les niveaux* ». Régions de France regrette cependant que les réformes dans le champ du développement économique se fassent « *par petits bouts, sans que les régions soient associées à une stratégie d'ensemble* ». Si les régions soutiennent la plupart des initiatives engagées, elles appellent à une clarification des rôles entre les différents acteurs publics de l'action économique et notamment l'État, les régions et les différents opérateurs.

Le rapporteur prône depuis près de 20 ans la nécessité de mettre en place ce « guichet unique » qu'il appelait « maison de l'export » en 1997. Il rappelle cependant que ce mouvement n'est pas tout à fait inédit : il existait déjà des conventions de partenariat entre les différents acteurs. En 2015, une convention-cadre liait Business France, le réseau consulaire français et les CCI à l'international (CCI France International) afin d'associer un acteur à une étape de la procédure export : les CCI en France préparaient les entreprises et structuraient

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

les projets, Business France les aidait à prospecter les marchés et CCIFI les aidait à pérenniser leur présence sur les marchés étrangers.

Ce qu'il manquait, c'était le lien entre chacune de ces phases. La présence de conseillers de Business France au sein des réseaux CCI peut être une solution pour y remédier efficacement.

3. Déployer des outils communs

Comme l'a souligné M. Christophe Lecourtier lors de son entretien avec le rapporteur, « *pour travailler en commun, il faut des objectifs communs et des outils communs* ». Aussi, **ces guichets uniques doivent s'appuyer sur des outils numériques communs (logiciel de la relation clients, plateforme)**. Ces outils permettront la mise en commun d'informations, de manière sécurisée entre les opérateurs de la Team France Export, par l'intermédiaire d'un système d'information partagé, en particulier un outil de gestion de la relation client (CRM), et par la création d'une plateforme numérique de solutions.

a. Une plateforme des solutions pour orienter les entreprises

La plateforme des solutions est conçue comme **la matérialisation numérique du guichet unique en région**. Elle doit rassembler les solutions de financement, de digitalisation, de ressources humaines ou de représentation commerciale. Elle s'adresse principalement aux 250 000 entreprises non exportatrices qui pourraient le devenir et aux 60 000 entreprises exportatrices irrégulières ou très peu exportatrices qui ne bénéficient pas encore d'un accompagnement personnalisé et qui ont besoin d'être informées sur les opportunités offertes par les marchés internationaux, préparées et accompagnées dans leurs premières expériences à l'international. L'enjeu est d'orienter chaque entreprise vers les options pertinentes pour lui permettre de réussir son implantation à l'international.

Outre les offres de solutions, cette plateforme devrait également contenir des bases d'information, de type fiches sectorielles, statistiques douanières, décryptage des potentiels de marché, ainsi que des opportunités d'affaires à l'international (issues des bases d'appels d'offres publics internationaux).

Le projet plateforme des solutions s'étendra sur trois ans avec la livraison d'une première version au cours du premier semestre 2019.

b. Un outil partagé de gestion de la relation client

Le e-CRM complète le dispositif numérique comme outil de travail quotidien de la Team France. Cet outil, partagé entre Business France, les CCI en France et les correspondants uniques à l'étranger, doit comprendre :

– une base de contacts (celle des entreprises exportatrices françaises et des investisseurs potentiels) initialement constituée en mutualisant celles de Business France (en France comme à l'étranger) et des CCI, puis alimentée au fil de l'eau par la plateforme des solutions, dans le respect des règles énoncées par le RGPD ;

– des fonctionnalités poussées de gestion de la relation client et collaboratives.

Les informations sur les caractéristiques d'une entreprise, son parcours export, ses centres d'intérêt et besoins exprimés seront conservés dans ce e-CRM, les rendant ainsi disponibles aux collaborateurs concernés au sein de la Team France Export, à commencer par le conseiller international qui agira en tant qu'interlocuteur unique pour cette entreprise.

Le rapporteur souligne l'importance de la sécurisation des données qui seront contenues dans cette base. Il ne faudrait pas qu'elles soient accessibles à nos concurrents. **Il s'inquiète également de découvrir que le financement de ces deux projets ne fait pas l'objet d'une enveloppe dédiée de la part de l'État.**

Il repose pour l'instant sur la mobilisation des fonds propres de Business France : 900 000 euros ont déjà été engagés en 2018 par Business France pour la mise en place de son CRM propre. Le budget total relatif à la conception et au développement de la plateforme des solutions (hors valorisation des ressources humaines dédiées à ce projet au sein de Business France) est estimé à 1,6 million d'euros. **Ces deux projets font l'objet d'une candidature au fonds pour la transformation de l'action publique** pour un budget à hauteur de 6 millions d'euros. 4 millions d'euros d'investissement devraient être apportés par ailleurs par Business France.

4. Coordonner les efforts à l'étranger

À l'étranger également, le dispositif mérite d'être simplifié. L'écosystème du commerce extérieur est particulièrement complexe, composé de plusieurs réseaux, publics et privés : les ambassades et leur service économique, les bureaux de Business France dans le pays, les conseillers du commerce extérieur de la France, les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international, les sociétés privées de conseil et d'accompagnement, notamment membres de l'OSCI.

L'idée portée par le Gouvernement est de supprimer les doublons en matière d'accompagnement entre Business France et les acteurs privés et de mettre en place un « **correspondant unique** », facilement identifiable pour les entreprises. D'autant que, pour certaines implantations, la concurrence entre les différents acteurs pouvait s'avérer contre-productive.

Les correspondants pourront être des agents de Business France, des CCI ou des acteurs privés sur délégation de service public. Business France doit jouer un rôle de chef de file, afin de déterminer quel est le meilleur dispositif à mettre en œuvre en fonction des caractéristiques de chaque pays et de la nature de nos échanges.

La réforme engagée prévoyait initialement une expérimentation, par le retrait de Business France de huit pays ⁽¹⁾. La cartographie a finalement été redessinée : Business France a déjà quitté la Russie, Hong Kong, le Japon et l'Espagne et doit quitter la Belgique, Singapour, la Norvège et les Philippines d'ici la fin de l'année. Business France envisage également de se retirer de pays supplémentaires, avec les plus faibles volumes d'activité : Cuba, Hongrie, Liban et Lituanie, notamment.

Dans certains pays, le transfert des activités Business France à des organismes locaux se fera dans le cadre de concessions de service public (CSP). Les CSP doivent porter sur l'ensemble de l'offre de service export de Business France, hors volontariat international en entreprise (VIE) et salons. Dans ces pays, le marché du soutien à l'exportation est considéré comme mûr : d'autres acteurs peuvent donc prendre le relais.

Dans d'autres pays, il pourrait être recouru à la conclusion d'un contrat de prestation de services avec un opérateur privé sélectionné dans le cadre d'un marché public. L'entité choisie réalisera, pour le compte de Business France, une partie de l'offre du service de l'export sans en supporter le risque. Business France restera dans ce cas correspondant unique export.

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, les travaux de préparation de la documentation de l'appel d'offres à la concession de service public et au marché public de service sont en cours pour une publicité de l'appel d'offres à l'automne et un processus de négociation des offres retenues d'ici début 2019. D'après M. Charles Maridor, délégué général de CCI France International, six feraient l'objet d'une concession et quatre d'un marché public. Il s'inquiète cependant des financements des acteurs privés qui répondraient aux appels d'offres, considérant que les missions que Business France délègue ne sont pas toujours sources de revenus.

Le rapporteur spécial est favorable à cette réorganisation du réseau à l'étranger, d'autant plus que dans un certain nombre de pays, les réseaux de soutien à l'export entraînent en concurrence au détriment des entreprises. Le retrait de Business France doit cependant se faire en concertation avec les acteurs privés susceptibles de prendre la relève, qu'il s'agisse des chambres de commerce ou de sociétés privées. Les paramètres de ces futures concessions doivent faire l'objet de critères précis afin que les entreprises puissent bénéficier d'un accompagnement d'aussi bonne qualité.

(1) Singapour, Japon, Philippines, Hong Kong, Russie, Norvège, Belgique et Espagne.

II. ... LA DIMINUTION DU FINANCEMENT DES PRINCIPAUX ACTEURS

Malgré la nouvelle stratégie du Gouvernement, le financement des acteurs qui accompagnent et soutiennent les entreprises françaises à l'export est en baisse brutale dans le projet de loi de finances pour 2019, qu'il s'agisse de financements par taxes affectées ou par crédits budgétaires.

A. LA DIMINUTION DU PLAFOND DES TAXES AFFECTÉES

1. L'assèchement des ressources des CCI

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) comprend 126 établissements publics (18 chambres de commerce et d'industrie de région dont 5 d'outre-mer, 107 chambres de commerce et d'industrie territoriales dont 6 CCI départementales d'Île-de-France et 5 CCI locales) et son activité est prolongée au niveau international par l'action de 120 chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCIFI) réparties dans 90 pays.

Elles exercent, parmi les missions définies à l'article L. 710-1 du code de commerce, une mission d'appui aux entreprises, essentielle pour le soutien à l'exportation.

Pour exercer leurs missions, les CCI bénéficient principalement d'une fraction de la « taxe pour frais de chambre » – composée des taxes additionnelles à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) et à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) – qui représente 31 % des ressources en 2017, et de la taxe d'apprentissage à laquelle s'ajoutent diverses subventions reçues (16 %). Elles développent également des activités marchandes leur permettant de se financer à hauteur de 38 % *via* des ressources propres.

Or, entre 2013 et 2018, les ressources fiscales affectées aux CCI ont diminué de 592 millions d'euros, soit une baisse de 76 %.

Le Gouvernement prévoit de **poursuivre la diminution de ces ressources de 400 millions d'euros jusqu'à la fin du quinquennat**, soit 100 millions d'euros par an d'ici 2022, au prétexte de la restructuration du réseau de soutien des entreprises à l'export. L'article 29 du projet de loi de finances abaisse le plafond d'affectation de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises de 549 à 349 millions d'euros, prévoyant une application de - 100 millions d'euros en 2019 et - 200 millions d'euros en 2020.

Au prétexte d'une modernisation et d'une meilleure coordination entre les acteurs, on risque de fragiliser un réseau dont les prémices remontent au XVII^e siècle. Comme le note très justement Mme Valérie Lacroute, présidente de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les chambres de commerce et d'industrie, *« l'absence de visibilité sur ses ressources à venir ne peut que conduire le réseau à réagir à la baisse de ses moyens par à-coups, sans vision d'ensemble, au détriment des personnels qui le servent et des entreprises,*

pour la plupart des très petites, petites et moyennes entreprises (TPE/PME), qui ont recours à ses services »⁽¹⁾.

Une nouvelle réforme des CCI est en cours avec le projet de loi Pacte. **Les missions des CCI seront redéfinies, notamment celles qui ont vocation à être financées par la taxe pour frais de chambre (TFC), par le biais d'un contrat d'objectifs et de performance, qui sera négocié et signé entre l'État et CCI France**, d'ici la fin de l'année, et décliné dans des conventions d'objectifs et de moyens, qui seront signées au début de l'année 2019 entre l'État, CCI France et chaque CCI de région. **Parallèlement, le réseau est réorganisé avec le renforcement du rôle de CCI France comme pilote**, garant des résultats et des performances du réseau. À terme, toute la TFC doit être affectée à CCI France qui sera chargée, avec les CCIR, d'en répartir le produit en fonction des termes de la contractualisation, et de veiller à la performance du réseau.

Si M. Jean-François Gendron, président de la CCI Pays de la Loire, que le rapporteur a rencontré, s'est montré favorable à cette réforme, il ne cache pas une inquiétude sur les délais : vu l'encombrement législatif, il faut encore attendre plusieurs mois avant l'entrée en vigueur de ces dispositions. Pour les CCI, *« il faut que l'État prenne ses responsabilités et que les instructions soient claires »*.

Lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 29 afin de confier à CCI France le soin de répartir le solde de TA-CVAE entre CCI France et les CCI de région. Un socle minimal est fléché pour les CCI rurales pour maintenir les services de proximité dans les territoires les plus défavorisés.

Le rapporteur souligne également l'importance de sanctuariser les ressources des CCI destinées à soutenir l'export, dans les contrats liant l'État, CCI France et les CCI de région, dans la mesure où les CCI sont l'épine dorsale de la Team France Export en région. Il ne faudrait pas que la situation financière des CCI fragilise la réforme de l'export.

2. Les comités professionnels de développement économique en péril

a. Un soutien sur mesure pour les filières

Les comités professionnels de développement économique (CPDE), créés par la loi du 22 juin 1978, ont pour objet *« d'organiser l'évolution des structures productives pour assurer leur compétitivité, de contribuer au financement d'actions d'intérêt collectif manifeste, n'entravant pas la concurrence et facilitant cette évolution, d'accroître la productivité, d'améliorer l'adaptation aux besoins du marché, de procéder à toute mesure concernant les domaines d'activité intéressés et d'en diffuser les résultats au sein de la profession et de favoriser les initiatives ayant un intérêt évident pour l'ensemble de la profession »⁽²⁾.*

(1) Rapport d'information de la mission d'information commune sur les chambres de commerce et d'industrie – Rapporteuses : Mmes Stella Dupont et Valérie Oppelt – déposé le 24 juillet 2018.

(2) Article 2 de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978 concernant les comités professionnels de développement économique.

Ces organismes de droit privé dotés d'une mission de service public ont pour rôle **d'instaurer une forme de solidarité entre les acteurs économiques d'un secteur**. En pratique, on recense quatre CPDE dans la sphère des arts de vivre et de l'industrie créative qui assurent principalement :

– la promotion des entreprises à l'international dans le cadre de financement de participations aux foires, salons, manifestations professionnelles et d'actions d'accompagnement au lancement de produits et à l'ouverture d'établissements à l'étranger ;

– un accompagnement sur le marché national par la promotion des produits et du savoir-faire, des études prospectives, des formations et de l'accompagnement à la défense de la propriété intellectuelle.

Ainsi, les CPDE mènent des actions collectives pour couvrir tout le cycle du produit, y compris le soutien au développement international. Outre les missions de soutien à la filière, les CPDE portent des projets de développement et d'innovation, essentiels au dynamisme des secteurs concernés.

À titre d'exemple, grâce à la taxe affectée sur l'habillement et aux 3 500 entreprises qui la financent, le Comité de développement et de promotion de l'habillement – DEFI – dispose d'un budget de 10 millions d'euros, qu'il réinvestit pour soutenir la croissance du secteur via :

- un fonds de garantie « jeunes entreprises en création » (prêts bancaires) ;
- le programme Start, lancé en 2015 et piloté par l'Institut français de la mode, permettant un suivi individualisé des entrepreneurs exportateurs du secteur de l'habillement ;
- le soutien au développement d'entreprises pérennes, par la prise en charge d'une partie des frais de défilés, l'accompagnement aux salons professionnels parisiens, la récompense des jeunes créateurs...

Le DEFI est en charge de la collecte et de la redistribution de la taxe. Son taux est fixé à 0,07 % du chiffre d'affaires des fabricants et donneurs d'ordre. Unique source de financement du DEFI, la taxe affectée sur l'habillement est financée par 3 500 entreprises du secteur de la mode. La collecte est stable de l'ordre de 10 millions d'euros chaque année dont près de 40 % proviennent des importations et 40 % des distributeurs et maisons de luxe.

Le DEFI considère que le retour sur investissement est « remarquable : chaque euro investi par l'organisme est multiplié par 30 ».

b. Un financement essentiellement couvert par des taxes affectées

Les CPDE bénéficient de taxes instituées à leur profit ⁽¹⁾ dont elles assurent elles-mêmes le recouvrement :

– la taxe pour le développement des industries de l’habillement qui bénéficie au Comité de développement et de promotion de l’habillement revient au Comité de développement et de promotion de l’habillement (DEFI) ;

– la taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure pour le Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC) ;

– la taxe pour le développement des industries de l’ameublement ainsi que des industries du bois pour le Comité professionnel de développement des industries françaises de l’ameublement et du bois (CODIFAB) ;

– la taxe pour le développement des industries de l’horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table qui bénéficie à Francéclat.

Ces taxes sont dues par les fabricants installés en France des produits de la filière concernée, mais également sur les produits importés hors Union européenne.

LES TAXES AFFECTÉES AUX CPDE

Bénéficiaire	Assujettis	Assiette	Taux
Taxe Codifab	Fabricants établis en France et importateurs	ventes chiffre d’affaires hors taxe (CAHT) en France, UE, EEE – sauf export hors UE – EEE, sauf import UE-EEE	0,20 % pour les produits du secteur de l’industrie de l’ameublement et à 0,1 % pour les produits du secteur de l’industrie du bois
Taxe CTC	Fabricants établis en France et importateurs	ventes CAHT en France, UE, EEE – sauf import UE-EEE	0,18 %
Taxe Francéclat	Fabricants et détaillants établis en France et importateurs	ventes CAHT en France, UE, EEE- sauf export hors UE-EEE, sauf import UE-EEE	0,20 %
Taxe Défi	Fabricants établis en France et importateurs	ventes CAHT en France, UE, EEE- sauf export hors UE-EEE, sauf import UE-EEE	0,07 %

Source : commission des finances.

(1) Ces taxes sont retracées au tome 1 des Évaluations des voies et moyens qui recense les impôts affectés à des personnes morales autres que l’État, leur plafonnement, les organismes bénéficiaires et le reversement prévisionnel au budget général de l’État.

Ces taxes représentent l'essentiel du financement des CPDE, à l'exception notable du CTC qui génère 15 millions d'euros de chiffre d'affaires grâce à des prestations de service, telles que des actions de formation et du contrôle qualité. Le Codifab bénéficie également d'autres ressources publiques sur des projets identifiés : il a ainsi reçu 6 millions d'euros dans le cadre du PIA 2 pour la construction d'immeubles de grande hauteur en bois.

Or, depuis 2012, un mécanisme de plafonnement des ressources affectées aux agences a été introduit. Désormais, chaque année, un article du projet de loi de finances initiale fixe des plafonds individuels pour les taxes affectées afin de **faire contribuer les opérateurs et entités chargées de missions de service public à la maîtrise de la dépense publique**.

Le tableau suivant retrace, pour chaque CPDE, l'abaissement du plafond de leur taxe depuis 2017 ainsi que les prévisions inscrites au projet de loi de finances pour 2019.

LES TAXES AFFECTÉES AUX COMITÉS PROFESSIONNELS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

(en milliers d'euros)

Organisme bénéficiaire	Taxe	Produit 2017	Plafond 2017	Plafond 2018	Plafond proposé pour 2019
Comité de développement et de promotion de l'habillement - DEFI	Taxe pour le développement des industries de l'habillement <i>Art. 71 (D) de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005</i>	10 000	10 000	10 000	9 381
CTI de la filière Bois - Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) ; Institut technologique FCBA (Filière cellulose, bois, ameublement), Centre technique des industries mécaniques (CETIM)	Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois <i>Art. 71 (A) de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005 et par l'art.109 de la LFI 2007</i>	14 000	13 300	13 300	12 477
CTC – Comité professionnel de développement Cuir, Chaussure, Maroquinerie	Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure <i>Art. 71 (B) de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005</i>	14 567	13 250	13 250	12 430
Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat)	Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table <i>Art. 71 © de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005 et par l'art. 110 de la LFI 2007</i>	13 500	13 500	13 500	12 477

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Avec le plafonnement de ces taxes, **les CPDE se voient prélever des sommes non négligeables, au profit du budget de l'État.** En tout, l'État entend prélever 10 millions d'euros sur ces taxes affectées en 2019 et, d'après les informations transmises au rapporteur, envisagerait de prélever le double l'année prochaine. Les sommes prélevées sont marginales pour le budget de l'État alors qu'elles sont cruciales pour les CPDE et les filières qu'elles soutiennent.

c. Maintenir un mécanisme qui fonctionne

En 2014, le rapport de Clotilde Valter remis au ministre de l'économie Emmanuel Macron soulignait que *« si des critiques ont parfois été émises sur l'organisation, l'efficacité, le financement ou les statuts de ces organismes, jamais leur existence même n'a été remise en question. De manière générale, les industriels concernés sont très attachés à leurs CPDE et estiment, en tant que financeurs, que les taxes qu'ils supportent sont employées dans l'intérêt de la profession. Investir dans ces structures leur semble donc pleinement justifié au regard du service rendu aux entreprises ».*

Ces quatre CPDE couvrent des secteurs d'activité fragiles et soumis à une forte concurrence internationale. Ils représentent 45 000 entreprises pour 320 000 emplois environ. Dans ces secteurs, **les acteurs sont très majoritairement des PME voire des TPE pour lesquelles l'accès au financement par les banques ou le marché est plus difficile.** Enfin, ces secteurs reposent sur des produits de création fortement exposés aux risques de contrefaçon et pour lesquels les PME ont les plus grandes difficultés à faire respecter leurs droits de propriété industrielle.

Selon le rapporteur, le plafonnement de ces taxes risque de mettre en péril leur logique même : pour les entreprises qui les paient, elles ne sont pas vues comme des prélèvements supplémentaires, mais comme une manière de faire vivre la filière sur le territoire français. Plus la part ponctionnée par l'État augmente, plus ces taxes sont ressenties comme de nouveaux prélèvements.

Le rapporteur souligne donc que les CPDE obéissent à une logique de péréquation sectorielle et de rétribution d'un service rendu. Le plafonnement et l'incertitude sur son évolution freinent d'ores et déjà les projets des CPDE et, à terme, risque d'entraver le développement de secteurs dynamiques.

Par conséquent, le rapporteur a déposé plusieurs amendements à l'article 29 du projet de loi de finances afin de préserver le mécanisme vertueux de financement des comités professionnels de développement économique.

B. UN TRANSFERT LOURD DE MENACE POUR LE RÉSEAU DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR À L'ÉTRANGER

L'action 2 du programme 305 couvre les dépenses du réseau international de la direction générale du Trésor, constitué de trente circonscriptions, placées sous l'autorité des chefs des services économiques régionaux, en charge de coordonner et d'animer l'activité des services économiques des ambassades de leur zone de compétence.

Le budget consacré au réseau international du Trésor diminue brutalement dans le projet de loi de finances pour 2019 : 75,29 millions d'euros sont consacrés à ce réseau, soit **10,5 millions d'euros de moins que l'an dernier.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS À DESTINATION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		Prévision 2017	Exécution 2017		Prévision 2018	Prévision 2019
	AE	CP	AE CP	AE	CP	AE CP	AE CP
Action 02 du programme 305	83,3	83,4	84,5	85,4	85,0	85,8	75,29

Sources : documents budgétaires.

En effet, le Premier ministre a demandé, dans le cadre du programme de transformation « Action publique 2022 », une économie de 10 % de la masse salariale des 20 000 agents de la France à l'étranger d'ici 2022 ainsi que **le transfert au Quai d'Orsay des fonctions support et des budgets de fonctionnement et d'immobilier à l'étranger des autres ministères.** À compter du 1^{er} janvier 2019, les dépenses courantes des services économiques (fournitures, téléphonie, frais de réception, documentation, frais de déplacement, acquisition de véhicule) seront portées par le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*. Les dépenses immobilières en fonctionnement et en investissement sont également transférées.

Devant les ambassadeurs réunis à Paris, le 28 août 2018, le Premier ministre a fustigé la « complexité » de l'administration du réseau français à l'étranger. Il a principalement ciblé « *l'hypertrophie des fonctions support* » (logistique, ressources humaines, système d'information). Le Premier ministre a donc plaidé pour que les ambassadeurs pilotent eux-mêmes « *de manière plus transversale* » ces fonctions support en rationalisant les coûts.

Le rapporteur partage pleinement les objectifs de rationalisation, de suppression des doublons et de maîtrise des coûts poursuivis par le Premier ministre mais s'interroge sur la pertinence de la méthode.

D'après les informations transmises au rapporteur, chaque ambassadeur se voit fixer un objectif de réduction des coûts et fait remonter des propositions au Quai d'Orsay, chargées de proposer les « *redéploiements nécessaires* », le tout sans

orientation stratégique globale. Or, le choix de remettre aux mains des ambassadeurs le pilotage et la rationalisation des dépenses de l'ensemble des services de la France à l'étranger fait peser un risque particulier sur les services dont les crédits sont transférés au Quai en 2019 – le réseau de la DG Trésor mais également les attachés fiscaux et douaniers, les conseillers agricoles, etc.

La stratégie d'implantation du ministère des affaires étrangères ne recoupe pas nécessairement les orientations utiles aux autres ministères. Le Quai d'Orsay défend une logique d'universalité de son réseau – ce qui reste possible pour l'administration du ministère des affaires étrangères mais qui ne l'est pas pour les autres ministères. Ce ministère tend donc à préserver les petits postes pour assurer une présence de la France et à répartir les suppressions de postes sur les plus grosses ambassades, comme la Chine ou les États-Unis, qui sont pourtant les plus importantes pour le commerce extérieur. À l'inverse, les pays dans lesquels une présence politique de la France est indispensable – comme sur le continent africain – ne sont pas nécessairement ceux qui ont les plus forts enjeux commerciaux.

La DG Trésor est organisée différemment et a déjà pris acte de l'impossibilité d'assurer une présence française sur tous les territoires. Le réseau est organisé en aires régionales. Ainsi, M. Laurent Charpin, chef du service économique régional en Argentine, que le rapporteur spécial a rencontré, est compétent non seulement pour l'Argentine mais également pour le Chili, l'Uruguay et le Paraguay. Cette organisation régionale pourrait être mise à mal par le transfert des crédits au Quai d'Orsay, organisé selon une logique pays. À titre plus subsidiaire, les frais de transport, nécessaires pour couvrir une large zone, ont été transférés au Quai et pourraient vraisemblablement subir des coupes budgétaires.

Les guerres picrocholines entre Bercy et le Quai d'Orsay qui ont émaillé l'année 2018 sont, pour le rapporteur, le reflet du dédoublement des administrations centrales. La compétence « commerce extérieur » a été transférée au ministre des affaires étrangères. Traditionnellement, côté administratif, c'est la direction générale du Trésor, sous la double tutelle des ministres chargés de l'économie et des affaires étrangères, qui est en charge « *des questions économiques, financières et commerciales internationales* »⁽¹⁾. Pourtant, l'administration du Quai d'Orsay s'est également impliquée sur le sujet, *via* la création de la direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme qui « *participe, au titre des attributions du ministre des affaires étrangères en matière de commerce extérieur, à la définition et à la mise en œuvre de la diplomatie économique de la France* »⁽²⁾, et qui, plus proche du ministre en charge, tend à vouloir s'imposer comme l'administration compétente sur le sujet.

(1) Article 2 du décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

(2) Article 6 du décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

Pour les services de la DG Trésor, ce dédoublement de l'administration en charge du commerce extérieur se traduit non seulement par des doublons coûteux pour le contribuable mais également par des dysfonctionnements au quotidien. Le rapporteur a pu en être témoin lorsqu'il a reçu des deux ministères des réponses aux mêmes questions de son questionnaire budgétaire. D'autant plus que d'autres ministères ont également des spécialistes ayant développé contacts et expertise en matière de commerce extérieur, à l'instar du ministère de l'agriculture ou du ministère de la transition écologique et solidaire.

La question se pose de savoir si chaque ministre est mieux à même d'apprécier le volet international des politiques publiques dont il a la charge ou s'il est préférable de regrouper ces questions sous l'égide d'un ministère. Sans remettre en question l'autorité de l'ambassadeur sur les services à l'étranger, le rapporteur estime qu'il aurait été utile de prendre exemple sur l'organisation de la représentation permanente de la France à Bruxelles, qui permet de concilier l'expertise et l'efficacité.

Le rapporteur spécial déplore donc le compromis boiteux sur les réseaux de la France à l'étranger qui ne porte aucune vision sur les missions et objectifs poursuivis et qui fait peser un **risque de captation du budget et des emplois**, sans garantie que l'effort et la qualité de service en faveur de nos entreprises soient maintenus. La France a besoin que ses intérêts à l'étranger soient défendus par des experts de l'économie et non par des diplomates généralistes.

C. BUSINESS FRANCE : FAIRE TOUJOURS MIEUX AVEC MOINS

Business France résulte de la fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance (l'Agence française pour le développement international des entreprises), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, afin de doter l'État d'un opérateur unique, visible et structuré, disposant d'une expertise sur toute la chaîne de valeur de l'internationalisation.

Cet établissement public industriel et commercial, lié à l'État par un contrat d'objectifs et de performance, est chargé de favoriser le développement international des entreprises implantées en France, de promouvoir l'attractivité du territoire national et les investissements étrangers et de mettre en œuvre une stratégie de communication et d'influence visant à développer l'image économique de la France à l'international. L'agence gère également l'important programme de volontariat international en entreprise (VIE) qui permet de proposer aux entreprises les services de jeunes diplômés pour mener à bien des projets de développement à l'international.

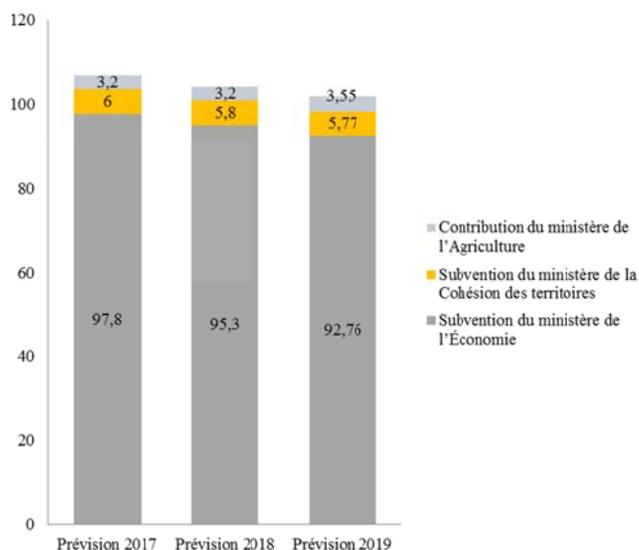
L'article 7 du projet de loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) prévoyait initialement de modifier la composition du conseil d'administration de Business France en supprimant la présence d'un député et d'un sénateur. L'Assemblée nationale est fort heureusement revenue sur cette disposition en première lecture.

1. La diminution des financements publics

Placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la cohésion des territoires, Business France bénéficie de trois subventions de l'État, pour lesquelles on observe une diminution depuis quelques années. En 2017, l'agence a perçu une dotation globale de 97,9 millions d'euros au titre des programmes 134 (direction générale du Trésor) et 112 (CGET), **dotation en diminution de 12 % par rapport à 2015** (110,8 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS DE BUSINESS FRANCE DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Pour 2019, la diminution des financements se poursuit : la subvention versée à Business France au titre de la mission *Économie* s'établit à **92,76 millions d'euros pour 2019**, soit 2,54 millions d'euros de moins que l'année précédente.

Cette enveloppe doit pourtant couvrir le coût des missions de service public définies dans le contrat d'objectifs et de performance liant Business France à l'État, à savoir l'export, l'attractivité et la promotion de l'image de la France à l'international. La Cour des comptes note qu'« *en trois ans, les moyens budgétaires alloués à Business France ont chuté de plus de 10 % en lois de finances et de près de 13 % en exécution* »⁽¹⁾. D'après les informations transmises au rapporteur, la diminution de cette subvention devrait se poursuivre sur le quinquennat à un rythme de – 2,5 millions d'euros par an, pour s'établir en 2022 à 85,26 millions d'euros.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 de la mission Économie, pages 62-63.

La subvention venant du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) s'établit à 5,77 millions d'euros. Business France perçoit également 3,55 millions d'euros du ministère de l'agriculture et de l'alimentation au titre de la reprise des activités de Sopexa.

À titre de comparaison, l'Italian Trade Agency (ITA), organisme aux missions équivalentes à celles de Business France en Italie a bénéficié d'une enveloppe de 162 millions d'euros du ministère du développement économique italien, permettant notamment la promotion de la marque *Made in Italy*.

2. À la recherche de ressources propres

Business France bénéficie de ressources propres provenant :

– de la facturation d'une partie des prestations produites par l'agence, sous forme de « ticket modérateur » pour les prestations aux PME et ETI : elle ne couvre cependant pas les coûts complets des prestations ;

– de la gestion et le suivi administratif des VIE qui génère des gains nets à coûts complets pour Business France ;

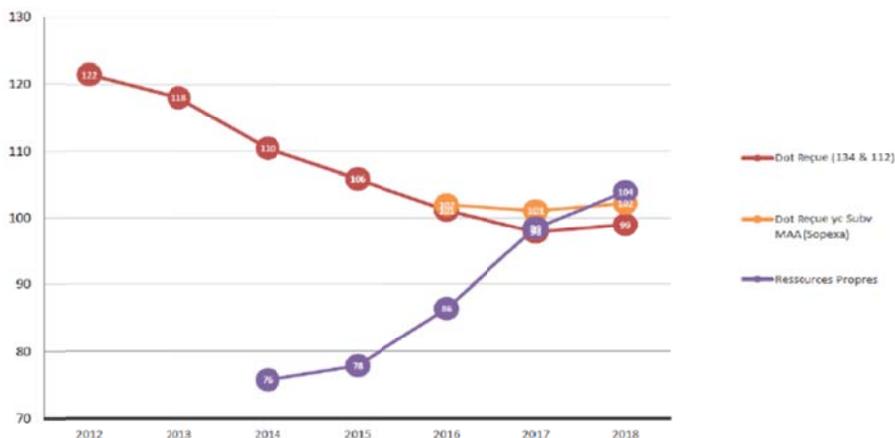
– des prestations rendues au prix de marché pour le compte de grandes entreprises : Business France doit agir dans le respect du droit de la concurrence et doit facturer à un prix qui ne peut être en deçà du coût complet de la prestation, soit entre 750 et 1 000 euros par jour/homme ;

– du développement de nouveaux services facturés à prix de marché en lien avec l'activité d'accompagnement des investisseurs étrangers en France, comme l'aide à la recherche de locaux.

Business France facture donc des prestations d'accompagnement individuel pour répondre à des demandes spécifiques, notamment de PME et d'ETI : études et veilles, accompagnement personnalisé à la prospection, plans de communication dédiés... À travers le programme France Export, l'opérateur propose également des accompagnements collectifs sous forme de pavillons sur des salons internationaux, de rencontres d'affaires pour mettre en relation un groupe avec des acheteurs sur un marché cible.

Le contrat d'objectifs de Business France fixe des objectifs en termes d'efficacité de gestion, notamment sous forme d'un taux de couverture des charges de l'agence par les ressources propres qui est appelé à progresser. Ce taux, qui était de 45,9 % en 2015, atteint 52,3 % fin 2017.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION ET DES RESSOURCES PROPRES DE BUSINESS FRANCE



Source : rapport au Parlement sur le financement public dont bénéficie Business France, DG Trésor, août 2018.

Le modèle économique de Business France n'est donc soutenu que par l'augmentation de ses ressources propres, qui ont augmenté de 26,6 % entre 2015 (77,8 millions d'euros) et 2017 (98,5 millions d'euros). Cette hausse résulte notamment de l'évolution des produits liés à l'activité VIE (à hauteur de 6,8 millions d'euros) et de l'intégration du chiffre d'affaires réalisé en 2017 sur les salons transférés de Sopexa (à hauteur de 9,3 millions d'euros).

Le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Business France est encore en cours de négociation, pour une signature qui devrait intervenir d'ici la fin de l'année. Selon les éléments transmis au rapporteur, **la trajectoire actuellement définie prévoit une diminution de 2,5 millions d'euros par an de la subvention à Business France sur la période 2018-2022.**

Le rapporteur s'interroge sur la soutenabilité de cette trajectoire, sachant que l'exercice 2017 s'est soldé par un résultat déficitaire de 1,76 million d'euros pour l'opérateur ⁽¹⁾. S'il comprend que la réforme du commerce extérieur doit permettre, à terme, de réduire les dépenses de Business France, il ne faudrait pas affaiblir l'agence alors qu'elle occupe un rôle central dans cette réorganisation.

(1) Essentiellement en raison de l'annulation de crédits intervenue au mois de juillet 2017.

3. Le redéploiement des ressources humaines sur le territoire français

Le personnel de Business France se répartit sur plusieurs sites : au siège à Paris, mais également dans 87 implantations au sein de 64 pays. Business France comptait 1 543 ETPT ⁽¹⁾ en 2017.

Malgré la diminution des financements publics, les charges de personnel ont augmenté en 2017 de 3,1 % par rapport à 2016 et ont atteint 101,9 millions d'euros. Pour 2018, le budget initial de l'opérateur prévoyait 103,8 millions d'euros de masse salariale, soit davantage que la subvention accordée par Bercy.

Dans le projet de loi de finances pour 2019, le plafond d'emplois diminue de 20 ETPT. D'après les éléments fournis au rapporteur, la diminution du plafond d'emplois devrait se poursuivre sur toute la durée de la législature (- 20 ETPT par an), pour atteindre un plafond de 1 433 ETPT en 2022.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS DE BUSINESS FRANCE

(en ETPT)

	Réalisation 2015	Réalisation 2016*	LFI 2017	Réalisation 2017	LFI 2018	PLF 2019
ETPT	1 521	1 524	1 523	1 543	1 513	1 493

* En 2016, Business France a bénéficié du transfert de 17 ETP en provenance de la SOPEXA.

Sources : documents budgétaires.

Comme le souligne M. Christophe Lecourtier, « *le réseau de Business France est probablement trop étendu au regard des contraintes budgétaires et des plafonds d'emplois* ». En effet, 58 % des emplois de l'opérateur sont répartis sur le réseau à l'étranger (900 ETPT en 2017 répartis entre 639 ETPT salariés de droit local et 261 salariés détachés ou Volontaires Internationaux en Administration). Considérant que la bataille de l'export doit se jouer en France, Business France prévoit de réduire de 12 % ses effectifs à l'étranger. Business France se retire en effet de 10 implantations à l'étranger mais doit redéployer 120 personnes dans les guichets uniques en région. Un accord de rupture conventionnelle collective est prévu pour les salariés du siège afin de réaliser le départ volontaire de 30 à 50 salariés.

(1) 1 518 ETPT sous plafond et 25 ETPT hors plafond.

D. BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT : DES OUTILS INNOVANTS À RENFORCER

1. Un transfert réussi à Bpifrance Assurance Export

Depuis le 31 décembre 2016⁽¹⁾, Bpifrance Assurance Export, filiale de Bpifrance, est chargé de la gestion des garanties publiques prévues par les articles L. 432-1 à L. 432-5 du code des assurances, qui couvrent des opérations d'assurance (assurance-crédit, garantie du risque exportateur, garantie de change, garantie du risque économique, assurance prospection) pour le compte de l'État, sous son contrôle et en son nom⁽²⁾. Ces garanties étaient auparavant gérées par Coface.

Ce transfert répond à **un objectif de simplification** : l'intégration des garanties publiques à l'export au sein du catalogue de procédures de Bpifrance permet de rendre le dispositif de soutien plus lisible pour les entreprises, notamment pour les PME qui disposent d'un temps limité pour s'adresser aux acteurs publics. Ce transfert conforte, par ailleurs, la mise en place **d'un point d'entrée unique de financement** doté d'une palette d'interventions couvrant tous les stades du développement des entreprises.

C'est aussi le choix d'un opérateur qui dispose d'un réseau, celui des directions régionales de Bpifrance, permettant **un meilleur maillage territorial**. Le réseau de proximité (48 implantations sur le territoire) et la culture « orientée client » de Bpifrance. Un des objectifs du transfert des garanties publiques de Coface à Bpifrance est d'ailleurs de **donner davantage accès aux financements à l'exportation aux PME**, qui peuvent déjà être connus de Bpifrance sur d'autres dispositifs.

Pour M. Pedro Novo, directeur exécutif de Bpifrance en charge de l'export, ce transfert a été une réussite, y compris pour les 250 collaborateurs de la Coface qui ont été intégrés à Bpifrance. L'enjeu est désormais de faire évoluer Bpifrance vers un modèle transverse entre les activités d'assurance, de financement et d'investissement.

Les produits proposés par Bpifrance Assurance Export sont particulièrement diversifiés et couvrent différents risques :

– **l'assurance-crédit** à l'exportation couvre, moyennant le paiement d'une prime, l'exportateur ou son banquier, contre les risques encourus au titre de l'exécution de son contrat ou de son paiement, qu'il soit payable au comptant ou assorti d'un risque supérieur à deux ans pour l'exportateur (crédit fournisseur) ou la banque (crédit acheteur). L'assurance-crédit ne bénéficie pas aux PME mais

(1) Entrée en vigueur de l'article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(2) Ce régime dit de « garantie directe » diffère du système de garantie dite « oblique » dans lequel l'État garantissait la Coface qui garantissait elle-même les entreprises. Ce changement a pour but de renforcer la lisibilité de la garantie de l'État, dans la mesure où des banques et des investisseurs refusaient de financer des crédits-exports français ou imposaient un surcoût, considérant les garanties de la Coface comme non souveraines.

essentiellement aux grands contrats de fourniture de biens d'équipement, qui nécessitent un financement à moyen et long termes et/ou une assurance contre le risque d'interruption pour des motifs politiques ;

– **l'assurance prospection** comprend des produits d'assurance garantissant les exportateurs contre l'insuccès de leurs actions de promotions commerciales à l'étranger. Cette procédure s'adresse aux entreprises implantées en France, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 500 millions d'euros ;

– **la garantie de change** permet aux exportateurs de remettre une offre ou de signer un contrat commercial en devises, sans pour autant supporter le risque de change. Cette garantie de change est étendue à 11 nouvelles devises, en plus des 17 déjà couvertes, dont le renminbi chinois, le peso colombien et le leu roumain ;

– **la garantie du risque économique** couvre partiellement l'exportateur contre la hausse anormale des éléments de son prix de revient pendant la durée d'exécution des contrats. Cette procédure n'est plus utilisée et est aujourd'hui en extinction ;

– **la garantie du risque exportateur** recouvre deux types de garanties : la garantie des cautions et la garantie des préfinancements. **La garantie des cautions** permet aux émetteurs de cautions (banques ou compagnies d'assurances) de se prémunir contre le risque de défaillance du donneur d'ordres (l'exportateur) en cas d'appel de ces cautions par l'acheteur étranger. **La garantie des préfinancements** permet aux banques de se prémunir contre le risque de non-remboursement des crédits de préfinancement accordés à des entreprises françaises dans le cadre des contrats d'exportation en cas de défaillance de ces dernières.

2. Le schéma de financement des dispositifs assurantiels

Le transfert des garanties publiques à l'international de la Coface vers Bpifrance Assurance Export et le passage d'une garantie oblique à une garantie directe, s'est traduit par une **modification du schéma budgétaire associé**.

Les dépenses et recettes des garanties, notamment l'encaissement des primes et récupérations, et le versement des indemnités, sont retracées sur le nouveau compte de commerce **intitulé *Soutien financier au commerce extérieur***⁽¹⁾, et non plus sur un compte de l'État auprès de l'entité gestionnaire, comme cela était le cas avec Coface.

Sur ce compte, certains dispositifs sont excédentaires, comme l'assurance-crédit et l'assurance-investissement, quand d'autres sont déficitaires (l'assurance-prospection ou le risque exportateur) et nécessitent des dotations en provenance du budget général de l'État.

(1) Ce nouveau compte de commerce a été créé par l'article 47 de la loi de finances pour 2017.

Pour les dispositifs déficitaires, chaque année *n*, le programme 114 *Appels en garanties de l'État* permet de compenser les procédures déficitaires de l'année *n-1* sur le compte de commerce. Ainsi, pour l'année 2018, 63 millions d'euros étaient inscrits sur l'action 4 *Développement international de l'économie française* sur ce programme afin de financer les déficits de l'assurance-prospection (32 millions d'euros), de l'assurance-change (1 million d'euros) et du risque exportateur (30 millions d'euros).

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 69,5 millions d'euros à l'action 4 du programme 114. Ils ont notamment vocation à financer le déficit de l'assurance-prospection (43,5 millions d'euros), et, dans une moindre mesure du risque exportateur (25 millions d'euros) et de la garantie de change (1 million d'euros).

Pour l'assurance-crédit et l'assurance-investissement, le compte de commerce est au contraire largement excédentaire, à hauteur de 531,2 millions d'euros dans les prévisions 2019, qui sont reversés au budget général de l'État.

Le tableau suivant retrace les prévisions de recettes et dépenses sur le compte de commerce pour 2019, en faisant apparaître les prévisions de versement du programme 114, ainsi que les versements au budget général de l'État.

**ÉVALUATION DU SOLDE DU COMPTE DE COMMERCE
SOUTIEN FINANCIER AU COMMERCE EXTÉRIEUR EN 2019**

(en millions d'euros)

Section	Recettes	Dépenses	Solde
Section 1 - Assurance-crédit et assurance-investissement	762,2	762,2	0
<i>Dont primes et commissions d'engagement (recettes)</i>	407,2	-	
<i>Dont récupérations (recettes)</i>	355,0	-	
<i>Dont indemnisation (dépenses)</i>	-	231	
<i>Dont versement du/au budget général</i>	0	531,2	
Section 2 - Assurance-prospection	86,5	84,5	+ 2
<i>Dont primes (recettes)</i>	3,6	-	
<i>Dont récupérations (recettes)</i>	39,4	-	
<i>Dont indemnisation (dépenses)</i>	-	84,5	
<i>Dont versement du/au budget général</i>	43,5	-	
Section 3 – Change	9	9	0
<i>Dont primes (recettes)</i>	1	-	
<i>Dont récupérations (recettes)</i>	7	-	
<i>Dont indemnisation (dépenses)</i>	-	9	
<i>Dont versement du budget général</i>	1	-	
Section 4 - Risque économique ⁽¹⁾	-	-	-
Section 5 - Risque exportateur	30,3	9	+ 21,3
<i>Dont primes (recettes)</i>	4,6	-	
<i>Dont récupérations (recettes)</i>	0,7	-	
<i>Dont indemnisation (dépenses)</i>	-	9	
<i>Dont versement du budget général</i>	25	-	

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

(1) Ce produit, en gestion extinctive, n'a pas généré de flux financiers en 2017.

Le projet de loi de finances pour 2019 ne prévoit aucune autorisation de découvert sur ce compte de commerce. Même si les documents budgétaires précisent que « *la gestion des garanties publiques à l'export est une activité qui, par nature, est associée à un niveau d'incertitude non négligeable sur les prévisions réalisées plus d'un an à l'avance* », l'évaluation du solde pour 2019 est en excédent de 23,3 millions d'euros. Et en matière d'assurance-crédit, l'excédent reversé au budget général s'élève à 531,2 millions d'euros dans les prévisions budgétaires.

Le rapporteur spécial souhaiterait que les excédents dégagés sur ce compte de commerce, qui proviennent des entreprises qui exportent, puissent être réaffectés vers le soutien au commerce extérieur plutôt que d'abonder le compte général de l'État.

3. Une nouvelle version de l'assurance-prospection

Parmi les outils assurantiels proposés par Bpifrance Assurance Export, **l'assurance-prospection** est l'un des principaux atouts du dispositif français à l'étranger, permettant une assurance pour les PME contre les risques d'échec de leurs actions de prospection *via* une procédure efficace. Elle bénéficie surtout aux très petites entreprises : 60,3 % des bénéficiaires sont des entreprises de 1 à 9 salariés, et 31,8 % de 10 à 49 salariés.

D'après les données transmises par Bpifrance, 2 091 dossiers de demande de financement *via* l'assurance-prospection ont été déposés par des PME en 2017. Le montant moyen par dossier est d'environ 90 000 euros pour les 2 066 entreprises bénéficiaires.

Après une expérimentation de trois mois dans la région Hauts-de-France (d'octobre à décembre 2017), une nouvelle formule d'assurance-prospection a été généralisée en mai 2018 : elle permet aux entreprises assurées de recevoir d'emblée une avance de trésorerie à hauteur de 50 % du budget pris en charge.

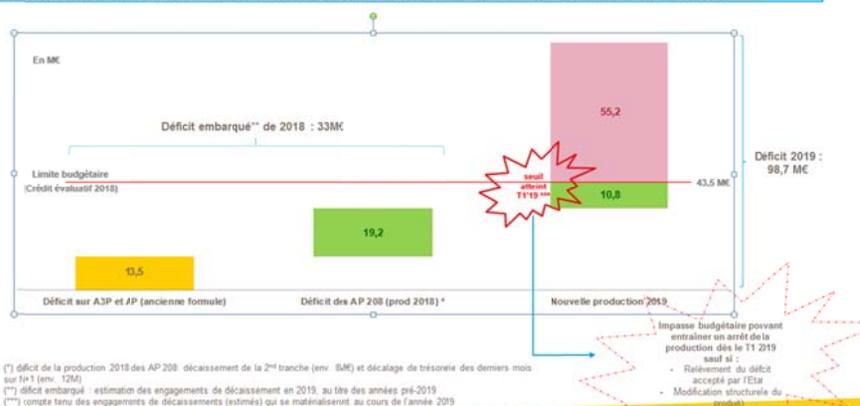
Cette avance est remboursée graduellement par l'entreprise en fonction du chiffre d'affaires généré dans les pays couverts ou prise en charge par l'État si le succès n'est pas avéré. Après une période de franchise de deux ans, ce nouveau produit exige cependant un remboursement forfaitaire minimal de 30 % du budget couvert, et ce quel que soit le chiffre d'affaires réalisé à l'export.

Au-delà de l'apport en trésorerie, l'assurance-prospection assure également contre le risque d'échec des démarches de prospection, comme la participation à des salons, des déplacements à l'étranger, le recrutement et la formation de salariés ainsi que le financement d'études de marché ou de création d'un site internet. Toutes les dépenses de prospection non récurrentes sont éligibles. Depuis le printemps 2018, la demande peut se faire en ligne sur le site de Bpifrance.

Malgré cette nouvelle formule attractive, annoncée par le Premier ministre dans la Stratégie du Gouvernement pour le commerce extérieur, les crédits prévus sont notablement insuffisants : d'après Bpifrance, ils ne couvriraient que le premier trimestre de 2019.

Trajectoire – Impasse budgétaire 2019 – Assurance Prospection

En dehors de toute production nouvelle en 2019, le déficit 2019 s'élèverait à près de 33M€ (soit 76% des crédits évaluatifs pour l'activité 2018). En conséquence, la poursuite de la nouvelle production, au-delà du 1^{er} trimestre, suppose des évolutions majeures à anticiper dès 2018.



Avec la nouvelle formule, sur les six premiers mois de 2018, le déficit atteint – 70 millions d’euros, à comparer au déficit de – 20 millions d’euros sur l’ensemble de l’année 2017. Pour 2019, **seuls 43,5 millions d’euros sont inscrits au budget général de l’État** (l’action 4 *Développement international de l’économie française* du programme 114 *Appels en garantie de l’État*) alors que Bpifrance estime qu’il faudrait 98,7 millions d’euros pour continuer de servir ce produit sur l’année. **Cette impasse budgétaire pourrait entraîner un arrêt brutal de la production qui réduirait significativement les projets à l’export de nos PME.**

Le rapporteur a donc déposé un amendement qui vise à garantir les financements de l’assurance-prospection, via un abondement de 55,2 millions d’euros.

4. La rémunération de l'opérateur

Bpifrance Assurance Export reçoit, au titre de cette gestion des garanties publiques pour le compte de l'État, une rémunération inscrite dans l'action 7 du programme 134.

ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

(en millions d'euros)

	Prévision 2017	Réalisation 2017	Prévision 2018		Prévision 2019	
	AE / CP	AE / CP	AE	CP	AE	CP
Action 07 du programme 134	72,6	59,9	58,6	59,6	52,04	

Source : documents budgétaires.

La dépense est bien inférieure à la prévision initiale et aux coûts de gestion de la Coface. Le transfert de la garantie publique a permis une économie de coûts de l'ordre de 20 %. Pour 2019, ils diminuent encore de 13 % par rapport à la prévision 2018, s'établissant à 52,04 millions d'euros. Pour mémoire, la consommation des crédits atteignait 97,5 millions d'euros en 2016, lorsque la gestion était assurée par la Coface. Les coûts fixes et les coûts de structure imputés sur l'activité par Bpifrance sont significativement moins élevés que pour la Coface.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du jeudi 25 octobre 2018, la commission a examiné les crédits de la mission Économie et des comptes spéciaux Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés et Accords monétaires internationaux.

[...]

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial (Commerce extérieur). Je ne reviendrai pas dans le détail sur le périmètre des crédits relatifs au commerce extérieur, dont la partie relevant de la mission *Économie* ne reflète pas forcément l'ensemble des efforts publics en faveur de l'accompagnement à l'export. Y contribuent également, par exemple, outre le réseau diplomatique, des acteurs tels que les Alliances françaises ou les Lycées français, qui concourent au développement d'un environnement propice aux exportations de nos entreprises.

Le déficit commercial, qui s'élevait à 63 milliards d'euros l'an dernier, est l'un des plus mauvais indicateurs économiques de notre pays. Pourtant, dans le même temps, l'Allemagne enregistrait un excédent commercial de 245 milliards, de sorte que le delta entre les deux pays est de 300 milliards d'euros ! Au cours des huit premiers mois de 2018, la France a déjà accumulé un déficit de 42 milliards alors que l'Allemagne présente un excédent de 156 milliards.

Certes, pour ce qui est des services, par exemple, la balance française présente un excédent de 26 milliards. Ainsi le déficit total pour les biens et services est seulement, si je peux m'exprimer ainsi, de 21,7 milliards. Certes, la dégradation du solde traduit également le dynamisme de la demande intérieure, qui soutient les importations – lesquelles peuvent néanmoins être utiles à l'exportation dans la mesure où les entreprises importent aussi pour réexporter. Certes, la facture énergétique, qui est de 39 milliards d'euros, pèse lourd sur ce déficit.

Mais enfin, la situation est mauvaise, disons-le, et elle l'est depuis longtemps. Depuis la fin des années 1990, la part de marché française dans le commerce extérieur international a diminué deux fois plus vite que la part de marché allemande. Dans la dernière étude annuelle du Forum économique mondial, la France se classe au dix-septième rang alors que l'Allemagne est au troisième. Je ne cite pas l'Allemagne par hasard : elle est notre principal partenaire et concurrent, et sans doute le pays le plus comparable au nôtre.

Il faut donc trouver des solutions. En février dernier, le Premier ministre a annoncé une nouvelle stratégie pour le commerce extérieur. De fait, si la compétitivité est évidemment le facteur essentiel en la matière, le dispositif public d'accompagnement des entreprises à l'export, notamment des petites et moyennes entreprises ou des entreprises de taille intermédiaire, contribue, à hauteur de 20 % ou 30 %, à la réussite. Cette réforme, je le rappelle rapidement, vise tout d'abord à instaurer un guichet unique d'accompagnement des entreprises en région, rassemblant les chambres de commerce régionales, les conseillers de Business France et les conseils régionaux. Cela va dans le bon sens, car la priorité est de sensibiliser les entreprises et de les accompagner dans leurs démarches, complexes, d'exportation. Elle vise ensuite à créer une plateforme numérique commune, qui permettra d'orienter les entreprises vers les bonnes options et de les accompagner en partageant les données entre les différents intervenants, l'entreprise n'ayant plus, au fond, qu'un seul interlocuteur. Enfin, le troisième grand axe de la réforme consiste à coordonner les efforts sur les marchés extérieurs, en essayant d'éviter les doublons entre les chambres de commerce françaises et Business France, qui peut ainsi se retirer – c'est le cas dans une

bonne douzaine de pays – au profit d’un interlocuteur unique lié par un marché de service ou une concession de service public.

L’esprit de la réforme va dans le bon sens. Néanmoins, l’évolution des crédits dévolus au commerce extérieur est inquiétante. Tout d’abord, je l’ai déjà dit lors de l’examen de la première partie du projet de loi de finances (PLF), je déplore le plafonnement des taxes affectées à des acteurs qui sont efficaces dans le soutien aux filières, notamment à l’export – je pense aux comités professionnels de développement économique. Ensuite, je ne reviendrai pas sur la baisse assez brutale des financements des chambres de commerce alors même que les réorganisations proposées par le Gouvernement dans le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (« PACTE ») ne sont pas encore mises en œuvre.

Enfin, et surtout, je veux rappeler que les crédits affectés à Business France, qui est le bras armé de l’État dans ce domaine, ne cessent de diminuer d’année en année. Sa dotation ne couvre même pas le coût de la masse salariale. Ainsi, les facturations demandées aux entreprises par Business France augmentent, si bien que son coût n’est pas compétitif par rapport aux opérateurs des pays concurrents. La trajectoire prévue pour le quinquennat prévoit une baisse de 2,5 millions et de 20 ETP par an jusqu’en 2022. Si la réforme du commerce extérieur permet de faire mieux avec moins, tant mieux. Mais ne faut-il pas d’abord laisser à l’opérateur le temps d’accomplir sa réforme avant de couper ses fonds ? À titre de comparaison, alors que la dotation de Business France est de 92 millions d’euros pour 2019, son équivalent italien, l’Italian Trade Agency, bénéficiera de 162 millions d’euros du ministère du développement économique italien.

J’en profite pour appeler votre attention, monsieur le président, sur la nécessité pour notre commission de réaliser beaucoup plus de comparaisons internationales, notamment dans le domaine du soutien à l’export. Elles montreront que nous ne sommes pas forcément toujours très performants.

En tout état de cause, il y a un problème de logique : la rationalisation des dépenses doit découler d’une réforme réussie et ne pas être le préalable à la réforme.

Deuxième point : une partie des postes budgétaires du réseau à l’étranger de la direction générale du Trésor est transférée au ministre de l’Europe et des affaires étrangères. Cela peut aller dans le bon sens mais le risque est que la philosophie du Quai d’Orsay l’emporte alors que les agents de la direction internationale du Trésor sont des experts de très haut niveau dont le ministre de l’économie, les ambassadeurs et les entrepreneurs ont besoin. Je crains qu’il ne se crée un déséquilibre qui nuise à l’efficacité. N’oublions pas la question des moyens et soyons prosaïques : l’agent du Trésor qui est responsable d’une zone doit pouvoir s’y rendre – je l’ai constaté récemment en Argentine. S’il ne peut pas y aller parce que les crédits pour les voyages sont réservés principalement aux missions diplomatiques, cela ne fonctionnera pas. J’y insiste : l’Assemblée nationale doit être attentive à ce sujet.

Dernier point : l’assurance prospection, qui est pour moi le principal sujet de ce budget pour 2019. En matière de garanties apportées aux entreprises exportatrices, il y a eu un transfert de gestion de la Compagnie française d’assurance pour le commerce extérieur (COFACE) à Bpifrance Assurance Export. C’est une réussite, aussi bien pour le budget de l’État – diminution de la rémunération de l’opérateur de plus de 20 % – que pour les entreprises qui ont enfin un interlocuteur unique, puissant, compétent et très organisé pour toute une gamme de financements à l’international.

Cependant, je m’inquiète pour l’avenir de l’assurance prospection. Cet outil est l’un des atouts du dispositif français à l’étranger, qui permet aux PME de s’assurer contre les risques d’échec de leurs actions de prospection. Il s’agit généralement de petites sommes – 90 000 euros en moyenne – pour de petites entreprises : 60,3 % des bénéficiaires emploient de un à neuf salariés, et 31,8 % de dix à quarante-neuf salariés.

Un nouveau dispositif a été mis en place depuis mai 2018, permettant aux entreprises d'obtenir une avance de trésorerie très utile, mais il est déficitaire. Le PLF 2019 prévoit une dotation de 43,5 millions d'euros sur les appels en garantie de l'État pour combler partiellement ce déficit. Il y a une impasse : il manque 55,2 millions d'euros. Si l'on en reste aux crédits prévus dans le PLF, Bpifrance ne pourra plus servir d'assurance prospection à partir de la fin du premier trimestre. D'ailleurs, je déposerai en séance un amendement visant à obtenir une rallonge de 55,2 millions d'euros.

En conclusion, je voudrais faire une remarque : nous sommes face à une impasse budgétaire pour l'assurance prospection alors que, dans le même temps, l'assurance crédit qui bénéficie aux grands comptes est très largement excédentaire puisque 531 millions d'euros seront reversés au budget de l'État en 2019. Ne pourrait-on pas imaginer un dispositif de péréquation et réinvestir l'excédent de l'assurance crédit pour financer les actions de prospection des PME ?

En tant que rapporteur, je donnerai un avis favorable à ce budget même si je regrette des impasses et le fait qu'il n'y ait pas de ministre du commerce extérieur en titre, ce qui est très dommageable.

M. le président Éric Woerth. À défaut de 55 millions d'euros, vous avez obtenu une rallonge de 4 minutes de temps de parole, ce qui est déjà un exploit... !

Mme Christine Hennion, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques (Communications électroniques et économie numérique). J'ai présenté mon rapport hier en commission des affaires économiques. Devant votre commission, je vais me contenter d'exposer le sujet sur lequel je continue à travailler avec le Gouvernement : le plan « France très haut débit », lancé en 2013 et qui doit permettre de couvrir 80 % du territoire en fibre. Son montant est de 3,3 milliards d'euros et les autorisations d'engagement seront épuisées à la fin de l'année. Se pose donc la question de continuer à travailler avec les régions pour couvrir la totalité du territoire en très haut débit. L'idée est de garder le guichet ouvert, le temps d'évaluer les montants à engager pour éviter l'arrêt des travaux en cours et une situation de *stop and go* qui serait préjudiciable au projet. Mme la ministre m'a assuré hier que nous allions discuter de l'enveloppe restante et des compléments éventuels qui pourraient faire l'objet d'un amendement en séance.

M. le président Éric Woerth. Avec 175 millions d'euros de crédits de paiement, le plan est un peu en extinction, non ?

Mme la rapporteure pour avis. Les autorisations d'engagement étant terminées, on entre dans une phase de paiements car nous sommes sur du très long terme. Les nouvelles autorisations d'engagement éventuelles permettraient d'aller au-delà de 2022.

M. le président Éric Woerth. De quel montant seraient-elles ? 175 millions d'euros par an ?

Mme la rapporteure pour avis. Tout le monde s'accorde à dire qu'il va manquer 700 millions d'euros. Cette somme est à vérifier et il faut prévoir le cadencement pour ne pas devoir remettre le sujet sur la table chaque année.

M. Patrick Hetzel. J'aimerais intervenir sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* pour déplorer la disparition du FISAC, qui a joué un rôle important. Le Gouvernement a fait des annonces sur le dispositif « Action cœur de ville », le présentant comme une manière de relancer la France des territoires. D'un côté, on exprime une volonté de relance à travers des actions tout à fait pertinentes autour de « cœur de ville », et, de l'autre, on supprime le FISAC. Je n'y comprends rien. Certains critiquaient le mode d'organisation du FISAC mais personne ne remettait en cause les projets financés.

Rappelons que ces fonds finançaient à la fois des dépenses de fonctionnement pour permettre l'animation des territoires et des dépenses d'investissement.

Je ne comprends pas non plus la disparition de l'action 21 *Développement du tourisme* de ce même programme 134, alors que le tourisme joue un rôle décisif dans la balance du commerce extérieur. On nous explique qu'une partie des moyens est transférée au Quai d'Orsay. En quoi est-il légitime que le tourisme soit géré exclusivement par le Quai d'Orsay ? C'est assez étonnant.

Ce sont des points sur lesquels nous sommes quelque peu dubitatifs.

Mme Émilie Bonnard. J'aimerais faire une remarque sur la suppression de l'action 20 *Financement des entreprises* du programme 134, qui permettait à Bpifrance de garantir des prêts bancaires. En 2017, cet outil de garantie a permis de financer les entreprises, notamment des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) à hauteur de 1,3 milliard d'euros. Bpifrance utilisait ce moyen depuis 2013 pour garantir les prêts à hauteur de 40 % à 70 % et inciter les banques à financer les TPE et PME, notamment dans les phases les plus risquées – création, innovation, développement international – et à être mobilisées sur des secteurs comme le tourisme qui peinent à lever des prêts bancaires.

Les banques avaient parfaitement identifié cet instrument qui fonctionnait bien. L'économie ralentit et, au vu des derniers chiffres, le chômage augmente. Je doute de l'efficacité d'une mesure qui consiste à supprimer un moyen de garantie bancaire. Pour les années à venir, je crois que nous avons besoin de stabiliser des outils qui fonctionnent bien et non pas de les supprimer. C'est la raison pour laquelle je proposerai un amendement de rétablissement de cette action.

M. Marc Le Fur. Je voudrais saluer l'ensemble des collègues pour leur rapport, en particulier sur ce qui touche à la politique d'exportation et aux moyens qui lui sont alloués. Ce sont de très bons rapports dont il faudrait peut-être nuancer l'éloge qu'ils font des agents de Bercy comparés à ceux du Quai d'Orsay.

Il me reste néanmoins une ou deux sources d'inquiétude. On assiste à une montée en puissance du protectionnisme dans les grands blocs de ce monde, l'Europe restant encore très ouverte. Comment doit-elle réagir ? Quelle doit être la position de la France à cet égard ? On trouve aussi dans nos circonscriptions des relais à notre inquiétude concernant certains accords bilatéraux européens : l'accord économique et commercial global (*Comprehensive economic and trade agreement – CETA*) signé avec le Canada, et celui qui est en cours de négociation avec le Mercosur. Quelle est l'opinion de notre rapporteur spécial sur ces questions ?

Mme Marie-Ange Magne. Vous avez souligné que le déficit de notre balance commerciale avait dépassé 60 milliards d'euros en 2017. Vous avez aussi rappelé que le Premier ministre avait lancé, en février dernier, la stratégie du Gouvernement en matière de commerce extérieur. Selon vous, l'esprit de la réforme va dans le bon sens. La baisse des crédits de l'action me semble à relativiser. Si la rémunération de Bpifrance Assurance Export diminue, c'est en raison du transfert de la gestion des garanties à l'export à la COFACE. Et si la subvention un Business France chute, c'est parce que cet opérateur s'est pleinement engagé dans la réforme qui prévoit une rationalisation du dispositif de soutien aux exportateurs, avec la suppression des doublons à l'étranger et l'instauration d'un guichet unique en région par le rapprochement entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie.

M. Romain Grau. Tout d'abord, je voulais vous faire part d'une réflexion. Le rapporteur spécial s'inquiète de la baisse des crédits relatifs au commerce extérieur. Ma foi en un libéralisme de bon aloi m'incite à penser que c'est la compétitivité qui conditionne le

commerce extérieur et qu'il faudrait laisser faire les entreprises. Or lorsqu'on examine de façon précise l'action publique, on tend à injecter sans cesse des fonds publics. Cette baisse des crédits va-t-elle vraiment provoquer une perte de compétitivité ou est-ce que l'action elle-même corrigeait le commerce extérieur ?

Ensuite, j'aimerais poser une question. Dispose-t-on d'une analyse comparative des structures de soutien au commerce extérieur qui existent en France et dans d'autres pays européens comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni ? Une telle analyse nous permettrait d'évaluer l'efficacité des efforts consentis par les uns et les autres. Nous pourrions savoir si cette action, même avec une baisse de crédits, est toujours pertinente.

Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale (*Développement des entreprises et réglementations et compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*). Je vais répondre aux questions portant sur le FISAC et sur la suppression de l'action 21 *Développement du tourisme*.

Le FISAC apporte des aides en matière d'appels à projet. Dès l'an dernier, des signaux assez clairs avaient été donnés sur « l'extinction du dispositif », une formule que je n'aime guère, si et seulement si un tuilage était proposé pour 2019. Autrement dit, les projets devant être financés devront l'être en 2019. En outre, le Gouvernement devait prendre des engagements tangibles concernant le transfert des prérogatives et des budgets du FISAC à la future Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) à compter de 2020. L'an passé comme cette année, nous avons été attentifs à ce sujet. Notre avis sur les amendements relatifs au FISAC témoignera de cette attention. Xavier Roseren est élu d'un territoire de montagne et je suis une élue de Paris, mais je tiens à dire que nous sommes tous les deux extrêmement attachés à l'artisanat. Qu'un dispositif s'éteigne, pourquoi pas ? Cependant, nous souhaitons des engagements forts en matière de soutien à l'artisanat.

J'en viens à la suppression de l'action 21. Je répète avec force ce qu'a déjà indiqué Xavier Roseren : nous appelons à une refonte totale de la maquette du programme 134. Nous sommes ambitieux mais aussi têtus. Nous pensons en effet que ce programme est trop hétérogène, que ses actions sont trop disparates, et qu'il est possible de l'améliorer à l'aune de la loi « PACTE », qui a modifié la donne pour certains opérateurs et en matière d'aide aux entreprises. La suppression de l'action 21 témoigne de cette volonté de cohérence et elle présage des modifications à venir de la maquette budgétaire. Quoi qu'il en soit, le tourisme est sorti de notre périmètre pour être intégré au sein de la mission, où il est « sanctuarisé ». Ce n'est pas tout à fait la même chose, et j'ai bien conscience de ne pas satisfaire pleinement votre préoccupation, madame Bonnivard.

M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial. Faut-il des aides publiques au commerce extérieur ? Même si je suis un libéral, je pense que c'est nécessaire. Il y a des domaines – comme le développement à l'international mais aussi l'innovation et la recherche – où il faut un accompagnement public, notamment pour les PME et TPE. Les grands groupes n'en ont pas besoin : ils sont internationaux par nature. Quand une entreprise décide d'exporter sur un marché, elle doit engager des recherches d'investissement et des efforts financiers considérables pendant deux ou trois ans. Au passage, j'indique que je me suis beaucoup mêlé de la création du volontariat international en entreprise, un dispositif qui fonctionne très bien.

Nous ne sommes pas très bons en matière de dispositif public d'appui à l'export. Vous avez raison, monsieur Grau, de poser la question des comparaisons européennes précises. Dans le cadre de mes fonctions de rapporteur spécial, je souhaite y travailler au cours de l'année à venir et j'en ai informé les professionnels, qui devraient nous fournir des informations. Quand les entreprises françaises vont exposer dans des salons, elles doivent payer, et il leur en coûtera de plus en plus cher si Business France est obligé d'augmenter ses

ressources propres pour compenser la baisse des subventions. Or nos entrepreneurs sont à côté de collègues italiens ou allemands qui, eux, ne payent quasiment rien, outrepassant la règle des 50 % de l'Union européenne, par le biais d'aides provenant des collectivités locales, des filières et autres. Nous devons regarder la réalité.

Pour une entreprise, c'est difficile d'exporter : cela demande du temps et ce n'est pas dans la culture française. On a toujours été sur un marché riche et, quand on avait un problème, on faisait plutôt des livraisons. J'exagère à peine. Tout cela pour dire qu'il faut un dispositif public à la fois bien organisé et pourvu de crédits budgétaires. Quand je vois que le principal outil de soutien aux PME, l'assurance prospection, ne pourra plus être utilisé à partir de la fin mars 2019, faute d'argent, je tire la sonnette d'alarme. D'autres que moi disent qu'il manque 55 millions d'euros, y compris au sein du groupe La République en Marche. Cette impasse budgétaire doit être corrigée.

Il faut construire un vrai projet. Le Premier ministre et le Gouvernement ont impulsé une nouvelle stratégie, la Team France Export. J'en suis heureux et j'espère que le projet ira à son terme parce que je pense qu'il va dans le bon sens. Cependant, il faut avoir les crédits budgétaires correspondants. Comme la subvention publique ne couvre même pas sa masse salariale, Business France est obligé de facturer tout le reste aux entreprises, ce qui nous met en situation de mauvaise concurrence. Nous devons donc être vigilants et avoir des comparaisons internationales – un benchmark – qui nous permette de taper juste et de faire au moins les mêmes efforts d'accompagnement public que nos principaux concurrents.

En réponse à Marc Le Fur, je dirais que nous devons avoir une vision conquérante. Les entreprises françaises se développeront comme l'ont fait leurs concurrentes allemandes : en allant à l'international. Il y a un écart de 300 milliards d'euros entre les balances commerciales française et allemande, en ce qui concerne les échanges de biens. Pour améliorer nos performances, il faut mettre en œuvre la réforme dont je viens de parler et faire évoluer la culture. La réforme comporte d'ailleurs des mesures sur l'apprentissage de l'anglais, par exemple.

Il faut afficher l'exportation et l'internationalisation de nos entreprises comme une priorité nationale. À cet égard, je déplore pour la deuxième année consécutive qu'il n'y ait pas de ministre en titre, quelles que soient les qualités de Jean-Baptiste Lemoyne et des autres. Quand vous allez sur un marché extérieur, accompagner une délégation de chefs d'entreprise et visiter un salon, vous représentez l'image de la France. Si vous n'êtes pas le ministre du commerce extérieur mais le secrétaire d'État, vous pesez moins que les ministres des pays concurrents. C'est aussi simple que cela. Il y a encore beaucoup à faire en termes d'affirmation politique, au-delà des mesures techniques.

S'agissant des accords internationaux, je suis beaucoup plus optimiste que certains collègues, y compris de ma famille politique. La France doit être ouverte, conquérante. Elle ne doit pas rester sur la défensive. Après un an d'existence, le CETA se révèle extrêmement profitable à nos entreprises, notamment dans le domaine agroalimentaire : les fromages sont à 92 % de leurs quotas alors que la viande bovine canadienne est à 2 % des siens. Il faudra être prudent sur la viande avec le Mercosur, mais je crois que l'on ne peut pas rester sur la défensive.

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Je voudrais répondre à Mme Bonnivard au sujet de la suppression de l'action 20, qui permettait à Bpifrance de garantir des prêts bancaires. Nous connaissons l'importance du travail réalisé par Bpifrance dont nous avons auditionné les responsables à plusieurs reprises. Compte tenu de ses résultats, Bpifrance n'aura aucun problème à continuer, au moins en 2019, à financer les fonds de garantie. Par le biais de notre amendement, nous allons demander à garder cette ligne pour le cas où la conjoncture se détériorerait. Dans la conjoncture actuelle, il ne nous semble pas nécessaire

de garder les 41 millions d'euros. Nous proposons de conserver 1 million d'euros, voire un peu moins, qui pourraient être mobilisés en cas de besoin.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B **Crédit du budget général**

La commission examine l'amendement II-CF423 du rapporteur général.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je vais être relativement bref puisque tout le monde a parlé de la situation particulière et singulière du FISAC. Cet amendement met l'accent sur une action utile pour les centres-bourgs, notamment de moins de 10 000 habitants, qui ne trouvent pas de réponse dans le dispositif « Action cœur de ville » lancé par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Comme l'a indiqué la rapporteure spéciale, ce dispositif est en phase d'extinction alors que ces crédits finançaient aussi bien de l'ingénierie que des investissements.

Par le biais de cet amendement, nous souhaitons avant tout avoir une réponse claire du Gouvernement, en séance, sur le devenir de ces crédits. Nous voulons savoir s'ils seront ou non affectés à la future ANCT et dans quelles conditions ils pourront être mobilisés. À l'heure actuelle, le bleu budgétaire ne permet pas de le savoir.

J'ajoute un petit codicille. L'an dernier, nous avons voté une rallonge de ces crédits pour permettre la conversion des anciennes stations-service dans les zones rurales. Cette mesure n'a absolument pas été appliquée par Bercy qui s'est arrangé pour ne rien dépenser pour cela. Au ministère de l'économie et des finances, on dit maintenant que ces crédits étaient inutiles. Forcément !

Nous devons obtenir des réponses claires sur le sujet, d'autant que la France n'est pas un pays totalement décentralisé et que les régions – qui sont souvent des féodalités un peu comparables à Paris – ne se substituent pas à l'État en la matière.

Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale. C'est toujours une tâche délicate que de répondre à M. le rapporteur général sur le FISAC...

Il est donc prévu que le FISAC s'éteigne, et que l'on se contente d'allouer les crédits de paiement afin de respecter les engagements pris par le passé au titre de ce dispositif. Xavier Roseren et moi-même sommes extrêmement attachés au maintien d'une politique de soutien franche et tangible au commerce et à l'artisanat local car ces entreprises permettent un véritable maillage de nos territoires, notamment ruraux.

Nous attendons donc l'assurance du maintien d'un soutien à ces secteurs économiques en 2019, par le biais de l'ANCT. À ce stade, le FISAC ne nous semble pas être nécessairement l'outil le plus pertinent, au vu du montant très faible des crédits – et donc de l'impact réel pour les acteurs – et des coûts de gestion induits pour sa répartition, à savoir neuf ETP. Il semble que le bilan coûts/avantages ne soit pas nécessairement efficient. C'est pourquoi nous allons émettre un avis de sagesse en vue d'une discussion en séance publique.

M. Marc Le Fur. La proposition notre rapporteur général me semble pertinente. S'il n'était pas idéal, le FISAC avait le mérite d'exister et on ne sait pas ce qui va le remplacer. Or ce fonds – ou un équivalent – est plus nécessaire que jamais en raison de l'effondrement du commerce constaté dans nos anciens chefs-lieux de cantons. Cet effondrement s'explique par la montée du commerce en ligne et aussi par la baisse du pouvoir d'achat de nos compatriotes, qu'on le veuille ou non, en particulier dans ces secteurs ruraux. L'effondrement du commerce de centre-ville s'explique aussi par l'exacerbation de

la concurrence entre grandes surfaces, confrontées qu'elles sont aux deux premiers phénomènes évoqués.

Il faut trouver, d'une manière ou d'une autre, un moyen d'aider ces entreprises. Il reste le dispositif « Action cœur de ville », mais c'est la taille un peu au-dessus. Au-dessous, on n'a plus rien. Il faut manifester notre soutien, ne serait-ce que pour le moral de ceux qui ont le mérite d'investir dans le commerce de centre-ville. Le faire explicitement sous l'autorité de notre rapporteur général me semble un assez bon signe.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial. J'interviens en tant que rapporteur spécial du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* sur lequel les crédits sont imputés. J'ai un petit problème avec cet amendement. Le programme 305 est le fruit d'une contractualisation pluriannuelle entre la Banque de France et l'État français, et il a vocation à baisser. Cette année, la baisse est respectée de façon admirable sur l'ensemble des crédits. Or je remarque que de nombreux amendements s'imputent sur ce programme 305. J'aimerais donc suggérer au rapporteur général de retirer son amendement et de le redéposer en séance, puisque ces crédits ne pourraient pas être imputés sans remettre en cause l'équilibre financier du programme de surendettement. Cela aurait des conséquences assez graves sur tout le programme de restructuration de la Banque de France, engagé depuis quatre ans.

M. le rapporteur général. Cher collègue Holroyd, lorsque l'on dépose un amendement de crédits, on est obligé de le gager sur un programme, quel qu'il soit, au sein de la mission. Nous voulons que la ministre nous réponde que les crédits du FISAC sont affectés à l'ANCT ou qu'elle gage l'amendement, auquel cas la question ne se pose plus. La seule façon d'aboutir est d'adopter l'amendement, en sachant très bien que l'idée n'est pas de prendre les crédits sur le programme indiqué.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle passe à l'amendement II-CF543 de la commission des affaires économiques.

M. Jean-Baptiste Moreau. Cet amendement a été adopté hier en commission des affaires économiques avec un avis favorable du rapporteur pour avis, Vincent Rolland.

La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « EGALIM », a donné des missions de contrôle supplémentaires à FranceAgriMer et à la DGCCRF. J'ai déposé un amendement pour renforcer les moyens de FranceAgriMer ; celui-ci vise à accroître ceux de la DGCCRF, en lui accordant vingt ETP supplémentaires.

De nombreuses lois – la loi de modernisation de l'économie, la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », la loi d'avenir pour l'agriculture – ont prévu des dispositifs qui ne sont pas appliqués car non contrôlés par la DGCCRF. Cette dernière n'a plus les moyens d'assurer tous les contrôles, ce qui est à l'origine d'un grand nombre de dérives. C'est ainsi que la grande distribution se croit omnipotente car elle est peu contrôlée et insuffisamment sanctionnée lorsqu'elle recrée des marges arrière, par exemple, alors que cette pratique est désormais interdite. Il faut absolument renforcer les moyens de la DGCCRF.

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Je ferai une réponse en trois points.

Premier point : la loi EGALIM confie effectivement ces contrôles à des agents désignés dans les conditions du Conseil d'État. Dès lors, il est juridiquement problématique et peu opportun d'augmenter les crédits en personnels de la DGCCRF tant que ces

dispositions réglementaires ne sont pas adoptées. Le Conseil d'État a explicitement indiqué qu'il n'appartenait pas au pouvoir législatif d'édicter cette liste.

Deuxième point : mardi dernier, la commission des finances a adopté un amendement visant à augmenter les effectifs de FranceAgriMer de vingt ETP, ce qui traduit notre volonté de rendre effectifs ces contrôles nécessaires.

Troisième point : la DGCCRF est en pleine réorganisation de ses services pour éviter les doublons et assurer une meilleure efficacité de son action. Je ne pense pas ce soit le bon moment pour lui ajouter vingt ETP.

Nous vous demandons de retirer votre amendement ou nous lui donnerons un avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Moreau. Non, je ne le retire pas. Les effectifs de la DGCCRF chutent depuis des années. On est dans une incurie totale à ce niveau-là.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements II-CF401 et II-CF404 de Mme Émilie Bonnard et l'amendement II-CF488 de Mme Olivia Gregoire et Xavier Roseren, rapporteurs spéciaux.

Mme Émilie Bonnard. Mon amendement II-CF401 vise à remettre en place le fonds de garantie de l'action 20. Les rapporteurs ont répondu en partie à ma question. Je souhaite néanmoins maintenir cet amendement parce que les échanges que j'ai eus avec Bpifrance nuancent un peu leurs propos.

L'amendement II-CF404 concerne le tourisme. Depuis de nombreuses années, nous rencontrons une grosse difficulté dans nos stations : le phénomène « des lits froids et des volets clos ». Il s'agit d'hébergements touristiques qui sortent du secteur marchand, que les gens ne louent plus dans des résidences vieillissantes, alors que l'hébergement dans les stations de montagne ou du littoral doit être pensé comme un véritable outil économique.

L'idée est de créer un fonds de garantie à hauteur de 10 millions d'euros pour répondre à un besoin d'investissements dans des résidences de tourisme de nouvelle génération pour la création de lits durablement chauds. C'est nécessaire parce que les prêts accordés à un investisseur unique – ou à deux ou trois investisseurs – sont d'une durée maximale de quinze ans, pour des raisons de respect des règles prudentielles. Or cette durée de prêt ne permet pas de dégager une rentabilité minimum et les projets ne se réalisent pas. On n'arrive pas à trouver suffisamment de fonds propres pour les monter.

Un domaine skiable et ses commerçants pourraient ainsi décider d'investir dans une résidence de tourisme qu'ils gèreraient directement et auraient tout intérêt à louer durablement. Cela permettrait de sortir du système des résidences de tourisme multi-investisseurs appartenant à des propriétaires privés, à l'origine de la situation actuelle. M. Roseren connaît bien le problème. Nos stations sont pourtant de véritables outils économiques. Cette absence de lits équivaut à supprimer des machines dans une usine ! Nous proposons d'expérimenter ce dispositif de garantie afin de faciliter les prêts sur vingt ans et de rentabiliser à minima ces opérations pour ceux qui souhaitent investir. Nous pourrions limiter le dispositif aux treize stations identifiées dans le cadre du CIT. Les régions pourraient co-doter ces outils de garanties.

Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale. L'amendement II-CF488 vise à rétablir une ligne de crédit au sein du programme 134, afin de financer l'activité de garantie des prêts aux entreprises de Bpifrance. Cette activité est l'une des principales missions de Bpifrance : elle garantit les banques commerciales pour certains prêts qu'elles accordent aux TPE-PME en France. En moyenne, sur les dernières années, Bpifrance a produit environ

5 milliards d'euros de garanties par an sur fonds nationaux. Les régions et le programme d'investissements d'avenir (PIA) ont abondé ce montant.

Nous sommes parfaitement conscients que l'absence de dotations budgétaires ne signifie pas la suppression de ce dispositif. Conformément à l'esprit de l'amendement II-CF401 de Mme Bonnavard, il nous semble important de continuer à financer cette action de garantie sur les fonds propres de Bpifrance. Supprimer la ligne ferait symboliquement peser un risque inconsidéré sur l'activité. L'activité de Bpifrance est actuellement très solide. Elle lui permet sans difficulté de pratiquer son activité de garantie. Mais rien ne nous assure de la stabilité du cycle que nous connaissons. Un retournement est probable, voire proche.

Si l'absence de dotations budgétaires ne fait peser aucun risque, ni dans l'immédiat, ni en 2019, ni même probablement en 2020, le maintien de cette ligne à un niveau minimal a une vertu pédagogique importante. Elle souligne l'attention particulière que les parlementaires de tous les bords portent au sujet. Notre amendement maintient donc la ligne, tout en l'abondant symboliquement.

Nous sommes défavorables à l'amendement II-CF401, par souci de ne pas creuser le déficit – comme nous y invite le président de notre commission ! J'espère, madame Bonnavard, que nous nous retrouverons sur l'amendement II-CF488.

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. En tant que député de la Haute-Savoie et originaire du pays du Mont-Blanc, je connais très bien la problématique des résidences de tourisme de montagne, de ces parcs de logements qui ont besoin d'être rénovés. Votre idée est intéressante, madame Bonnavard, mais difficile à mettre en œuvre à ce stade. Elle mériterait une analyse plus poussée.

Le CIT a acté une mission d'ingénierie, portée par Atout France, afin d'accompagner les collectivités dans la recherche d'une solution efficace visant à la rénovation du parc. Il me semble prématuré de créer un nouvel outil, au risque de se retrouver avec un mille-feuille inefficace de dispositifs.

Mme Gregoire et moi-même plaçons avec force pour une rationalisation et une meilleure cohérence du programme 134. Nous estimons que les crédits relatifs au tourisme ne doivent pas être inscrits dans ce programme.

Pour l'ensemble de ces raisons, mon avis sera défavorable sur l'amendement II-CF404.

Mme Émilie Bonnavard. Je maintiens mes amendements, même si j'apprécie l'attention portée par Mme Gregoire au maintien de cette ligne.

La commission rejette successivement les amendements II-CF401 et II-CF404.

Puis elle adopte l'amendement II-CF488.

Elle en vient à l'amendement II-CF402 de Mme Émilie Bonnavard.

Mme Émilie Bonnavard. Cette série d'amendements est relative aux actions du programme 134 concernant le tourisme. J'ai bien entendu vos explications, madame la rapporteure spéciale. Toutefois, ces actions n'ont pas été reportées sur le budget de l'action extérieure de l'État. Cela signifie qu'elles sont supprimées ! Or elles concernaient l'aide au départ en vacances des plus modestes, l'animation du dispositif Qualité Tourisme – structuration des offres touristiques en France et label « Qualité tourisme » –, l'animation et la mise en place du label « Tourisme et handicap », mais également le dispositif DATAtourisme – outil en open data qui permet aux entreprises du secteur d'accéder à toutes

les informations et bases de données que les collectivités locales font remonter. Je comprends votre point de vue : il reste que ces crédits et actions de structuration touristique de notre pays n'existent plus et que cela me gêne.

À l'inverse de la position que vous soutenez, je souhaiterais au contraire que le tourisme monte en puissance au sein de la direction générale des entreprises (DGE). Je l'ai dit hier lors de la présentation de mon rapport spécial sur le tourisme : l'action des pouvoirs publics vis-à-vis du tourisme doit être plus équilibrée et non exclusivement centrée sur l'action extérieure. Le tourisme, c'est également une politique d'aménagement ! Faut-il rappeler que la filière touristique représente 8 % de notre produit intérieur brut (PIB) ? Je regrette que la DGE et le ministère de l'économie n'intègrent pas cette filière économique centrale.

En outre, même si ces actions sortent du programme, la DGE disposera toujours de compétences régaliennes sur le tourisme puisqu'elle est en charge du classement des hébergements de tourisme.

L'aide au départ pour les plus modestes, visée par l'amendement II-CF402, représente 140 000 euros. C'est une somme modeste !

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Ce débat a déjà eu lieu dans le cadre du budget 2018. Sur le fond, nous partageons évidemment votre objectif d'aider les familles à partir en vacances. Ces crédits concernent surtout deux associations : Vacances et Familles, à hauteur de 100 000 euros, et Vacances Ouvertes, à hauteur de 40 000 euros. L'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) soutient également ces associations : en leur versant d'une part une dotation sous forme de chèques-vacances et, d'autre part, une aide structurelle dédiée au déploiement du programme ANCV.

L'association Vacances Ouvertes perçoit 1,4 million d'euros de dotation en chèques-vacances et 251 000 euros d'aides structurelles. L'association Vacances et Familles perçoit 555 000 euros de dotation en chèques-vacances et 64 500 euros en aides structurelles.

Je le répète, nous souhaitons rationaliser le périmètre du programme. Nous estimons que le tourisme n'a pas vocation à y figurer.

Pour autant, le sujet étant important, nous en remettons à la sagesse de nos collègues.

La commission adopte l'amendement.

Suivant l'avis des rapporteurs spéciaux, elle rejette ensuite l'amendement II-CF400 de Mme Émilie Bonnard.

Elle passe aux amendements II-CF394 et II-CF395 de Mme Émilie Bonnard.

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Notre avis sera défavorable pour les raisons précédemment évoquées. En tant que vice-président de l'Union départementale des offices de tourisme, je ne peux qu'être favorable au label « Qualité Tourisme ». Mais cette thématique est hors budget ; nous ne pouvons donc la conserver.

M. le président Éric Woerth. La retrouve-t-on ailleurs ?

Mme Émilie Bonnard. Désormais, elle n'est nulle part ! Si vous m'assurez que ces crédits et actions sont à présent du ressort du ministère des affaires étrangères, je signe ! Pourquoi ne pas utiliser l'année qui vient pour organiser la transition, afin que la reprise par le ministère des affaires étrangères ne pose pas de problème en octobre prochain. Je comprends votre volonté de cohérence, notamment concernant Atout France, mais rien n'est prévu pour 2019 !

Qualité Tourisme et Tourisme et Handicap sont de petites actions. Donnons-nous un an pour les transférer !

M. le président Éric Woerth. Ces crédits ont-ils été transférés ailleurs, madame la rapporteure spéciale ?

Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale. D'après mes informations, ils n'ont pas été transférés ailleurs. Par conséquent, je vous propose de venir avec Xavier Roseren et moi-même, au ministère des affaires étrangères. Nous interrogerons également le cabinet du ministre de l'économie et des finances sur ce sujet. Pour l'heure, je n'ai pas de réponse à vous communiquer et cela me gêne.

Mme Émilie Bonnivard. Je compte sur vous.

M. le rapporteur général. Notre collègue Émilie Bonnivard a entièrement raison : la DGE n'est pas suffisamment attentive à ce secteur. Déjà, durant la campagne présidentielle, des débats avaient eu lieu sur la nécessité – ou non – de nommer un ministre du tourisme. Cela ne me semble pas être le problème principal : l'important est que les actions relatives au tourisme soient coordonnées entre les différents départements ministériels.

Comme pour les crédits alloués aux collectivités territoriales, où le « jaune » nous permet de mieux cerner la structure des concours aux collectivités territoriales, en matière de tourisme, il nous faudrait au moins bénéficier d'une vision globale. Sur le plan des exportations et du commerce extérieur, le tourisme génère des revenus bien supérieurs à l'agriculture. L'intérêt qu'on lui porte semble néanmoins inversement proportionnel à son importance ! C'est pourtant le seul secteur qui a traversé la crise sans difficulté et qui a aidé à la surmonter. Le tourisme n'est pas une anecdote : c'est une économie sur l'ensemble de notre territoire, jusqu'au plus profond des territoires ruraux.

Mme Bénédicte Peyrol. Nous en avons débattu hier soir puisque Mme Bonnivard a soulevé cette problématique en tant que rapporteure spéciale. Nous sommes revenus sur l'hypothèse d'un « jaune budgétaire », proposé l'an dernier par le ministre Jean-Baptiste Lemoyne. Nous devons réfléchir à la meilleure solution pour disposer d'une vision plus globale de ce secteur. Je soutiens également la proposition des rapporteurs spéciaux.

M. le président Éric Woerth. Cela sera-t-il suffisant ? Sur la base des travaux de la rapporteure spéciale, nous pourrions créer une mission « flash ». Le problème est clairement identifié et nous souhaitons tous continuer à soutenir le tourisme, qui est un secteur économique à part entière. Il conviendrait de mieux identifier les politiques publiques, d'ailleurs souvent liées à celles des collectivités locales, mais également dépendantes de dispositifs fiscaux non négligeables, qui ont évolué au cours des dernières années. Nous pourrions faire une synthèse, puis des propositions au Gouvernement, tant sur le plan de la maquette que concernant les modalités de mise en œuvre.

Les amendements sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF390 de Mme Marie-Ange Magne.

Mme Marie-Ange Magne. Cet amendement vise à appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de rapatrier les aides au transport postal de la presse du programme 134 de la mission *Économie* au programme 180 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

La création d'un nouveau programme destiné aux aides au transport postal de la presse au sein de la mission *Économie* a pour but d'isoler les crédits alloués à ces aides à la presse pour en effectuer un meilleur suivi. Ce nouveau programme a également pour objectif d'éveiller l'attention sur le manque de cohérence de la structure de la mission et d'inciter à une modification de la maquette du prochain budget. Seul un rapatriement au sein du programme 180 permettrait de renforcer la lisibilité de l'effort public en matière d'aides à la

presse et de préciser le partage des compétences entre le ministère de la culture et le ministère de l'économie et des finances.

M. le président Éric Woerth. On ne peut pas vous donner tort...

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial. Cet amendement vise à créer un programme destiné aux aides au transport postal de la presse au sein de la mission *Économie* afin d'en isoler les crédits. Si nous voulons rester cohérents en termes de maquette, cette ligne ne doit pas s'y trouver. Nous souhaitons que ces crédits soient transférés à la mission *Médias, livre et industries culturelles*. Je vous propose de retirer votre amendement et de le déposer sur la mission *Médias, livre et industries culturelles*.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF341 de Mme Sabine Rubin.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à créer un nouveau programme et à transférer 10 millions d'euros venant du soutien aux entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone de l'action 23 du programme 134, vers un nouveau programme intitulé *Économie sociale et solidaire* qui incorpore l'action 22 du programme 134.

Le montant des dépenses pour les entreprises électro-intensives affectées par le prix du carbone est un non-sens face à l'enjeu climatique actuel et à la nécessité d'une transition écologique. Une fois de plus, il met en lumière la contradiction entre libre-échange – qui implique compétitivité – et transition écologique – qui implique solidarité.

En outre, ce transfert permettrait de venir en soutien de l'économie sociale et solidaire et de favoriser le recours aux contrats à impact social (CIS), récipiendaires budgétaires du nouveau programme. Ces contrats permettent de mener des programmes innovants de prévention sociale pour apporter des réponses nouvelles aux défis sociaux contemporains, tels que l'exclusion, les addictions ou bien encore la dépendance.

Grâce à ce mécanisme, un acteur social – une association par exemple – peut faire financer un programme de prévention par un investisseur privé, qui sera lui-même remboursé par la puissance publique uniquement en cas de succès. Un contrat peut porter par exemple sur un programme d'accompagnement de mères célibataires en difficulté ou de réduction du taux de récurrence de détenus à leur sortie de prison.

Par ce mécanisme, l'État rémunère des investisseurs privés en fonction de l'impact social du projet qu'ils ont financé. Le CIS, qui a pour objet de « financer l'innovation sociale à travers des projets expérimentaux répondant à des problèmes sociaux mal couverts », devrait être encouragé. Il s'agit d'ajouter un nouveau levier pour financer ce risque, peu pris en charge par la palette d'outils existants. Ce mécanisme permettra de favoriser ces mesures de progrès qui donnent plus de moyens aux acteurs sociaux pour agir et qui apportent plus de solidarité au sein de la société.

Pour l'État, le principal avantage est de faire porter le risque à un investisseur privé. Pour les investisseurs, les CIS viennent enrichir l'éventail d'outils existants.

Mme Olivia Gregoire, rapporteure spéciale. Cet amendement vise à favoriser le recours au CIS, outil intéressant qui permet le financement privé d'un projet social innovant, remboursé par la puissance publique en cas de succès. L'action 22 du programme 134 prévoit déjà un abondement à hauteur de 70 000 euros en autorisations d'engagement et 20 000 euros en crédits de paiement. Au total, 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement ont été consacrés au CIS. Au regard de ces montants, il ne nous paraît pas opportun d'abonder plus fortement ce mécanisme comme vous le proposez, à hauteur de 10 millions d'euros en 2019.

Le montage de tels projets peut être complexe et, en l'absence de volonté du ministre de se saisir de cet outil, on risque d'aboutir à une large sous-consommation des crédits. Notre avis sera donc défavorable, même si le dispositif est intéressant.

Mme Sarah El Haïry. L'économie sociale et solidaire est un secteur complexe car il est transversal. Même si son mécanisme n'est pas adapté, cet amendement permet d'alerter sur l'importance de ces structures – sociétés publiques locales, coopératives, sociétés coopératives d'intérêt collectif –, qui accompagnent les collectivités dans les territoires.

La commission rejette l'amendement.

*Puis elle **adopte** les crédits de la mission Économie, **non modifiés**.*

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Business France

- M. Christophe Lecourtier, directeur général ;
- M. François Raffray, chef de département Relations institutionnelles.

Direction générale du Trésor

- Mme Astrid Milsan, secrétaire générale ;
- M. Xavier Loth Guichard, chef du bureau Budget

CCI France

- M. Jean-François Gendron, président de la CCI Pays de Loire ;
- M. Christophe Duday, responsable partenariats et développement ;
- M. Pierre Dupuy, chargé de mission « affaires européennes et ultramarines ».

CCI France International

- M. Charles Maridor, délégué général.

Bpifrance

- Pedro Novo, directeur exécutif de Bpifrance en charge de l'export ;
- Mme Salomé Benhamou, chargée des relations institutionnelles de Bpifrance.

Comités professionnels de développement économique (CPDE)

- Mme Clarisse Reille, directrice générale, DEFI Mode ;
- Mme Françoise Nicolas, directrice services aux entreprises, CTC ;
- M. Audoin de Gouvion Saint-Cyr, secrétaire général, CODIFAB ;
- M. Hervé Buffet, délégué général, Comité Francéclat ;
- M. François Pérès, directeur associé, Lysios.