



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 21

ÉCONOMIE

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. NICOLAS FORISSIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CHIFFRÉES	7
PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2018	8
I. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES PAR LA SUBVENTION DE BUSINESS FRANCE	8
A. UNE SUBVENTION EN LÉGÈRE HAUSSE.....	9
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE.....	11
II. LE VOLET FINANCIER VIA LES GARANTIES DE L'ÉTAT À L'EXPORT	12
A. LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-PROSPECTION.....	12
B. LA RÉMUNÉRATION DE BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT.....	13
III. L'EXPERTISE À L'ÉTRANGER GRÂCE AU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR	14
SECONDE PARTIE : EFFICACITÉ COMPARÉE DES DISPOSITIFS PUBLICS DE SOUTIEN À L'EXPORT CHEZ NOS VOISINS EUROPÉENS	16
I. SI LES COMPOSANTES MACROÉCONOMIQUES JOUENT UN RÔLE FONDAMENTAL EN MATIÈRE DE RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR...	17
A. LES RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR.....	17
1. Le déficit de la balance commerciale de la France est l'un des plus importants d'Europe.....	17
2. La part de la France dans le commerce mondial est relativement stable.....	19
B. LES FACTEURS DE LA COMPÉTITIVITÉ.....	20
1. Une amélioration de la compétitivité française.....	20
2. Le nombre d'entreprises exportatrices.....	22

II. ... LE DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'EXPORTATION NE DOIT PAS ÊTRE NÉGLIGÉ	23
A. DES MASSES BUDGÉTAIRES COMPARABLES CHEZ NOS VOISINS	23
B. DES STRUCTURES DIFFÉRENTES	25
1. En Allemagne	25
a. Un excédent commercial porté par l'industrie	25
b. Un puissant dispositif de soutien aux entreprises exportatrices	26
c. Les limites du dispositif	28
2. En Italie	30
a. Les organismes de soutien à l'export en Italie	30
b. Une réforme du dispositif de soutien	31
III. ATOUTS ET DÉFAUTS DU DISPOSITIF FRANÇAIS	32
A. S'INSPIRER DES BONNES PRATIQUES ÉTRANGÈRES	32
1. Encourager les synergies entre les acteurs publics	32
2. Structurer une organisation par filière	33
3. Accroître la présence française sur les salons	34
4. Promouvoir une marque pays	37
B. PRÉSERVER LES ATOUTS DU DISPOSITIF FRANÇAIS	39
1. Le soutien financier aux actions de prospection	39
2. Le volontariat international en entreprise	40
3. Le réseau français à l'étranger	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

SYNTHÈSE ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Constatant l'absence de données comparatives sur les modalités de soutien à l'export, le rapporteur spécial a étudié les situations en Allemagne et en Italie, deux États dont la balance commerciale est largement excédentaire. D'un point de vue budgétaire, il est particulièrement délicat d'effectuer des comparaisons dans la mesure où les différents acteurs n'interviennent pas exactement sur le même périmètre.

L'Allemagne s'inscrit comme leader mondial des salons (environ 180 événements par an, accueillant jusqu'à 10 millions de visiteurs), permettant de mieux faire connaître ses produits. Elle profite également d'une marque pays valorisée, le « made in Germany » étant liée dans l'imaginaire collectif à la qualité et à la solidité.

L'Italie a quant à elle réussi une profonde réforme de son dispositif de soutien depuis 2012. Les guichets régionaux sont désormais hébergés par les chambres de commerce, dont le nombre a été réduit. Cette réforme a permis un point d'entrée unique et une centralisation des informations à destination des entreprises, ce qui n'est pas sans lien avec le projet de Team France Export mené actuellement en France.

Partant de ces constats, le rapporteur spécial a identifié des atouts et défauts du dispositif français au regard des dispositifs allemands et italiens.

Recommandation n° 1 : poursuivre la mise en place de la Team France export en maintenant les financements « export » des CCI et la subvention pour charges de service public de Business France.

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre des stratégies des filières qui valorisent mieux les produits et les savoir-faire français à l'international.

Recommandation n° 3 : encourager les grandes entreprises à entraîner avec elles des PME françaises lors des implantations internationales.

Recommandation n° 4 : encourager les projets d'exportation collaborative.

Recommandation n° 5 : favoriser un accès au salon à des tarifs plus avantageux pour les PME françaises.

Recommandation n° 6 : augmenter l'implication des représentants politiques nationaux ou locaux sur les salons afin d'en augmenter la visibilité.

Recommandation n° 7 : encourager les entreprises à exposer sous un pavillon France dans les salons internationaux.

Recommandation n° 8 : promouvoir une marque pays axée sur le dynamisme et l'innovation pour renouveler l'image de marque de la France.

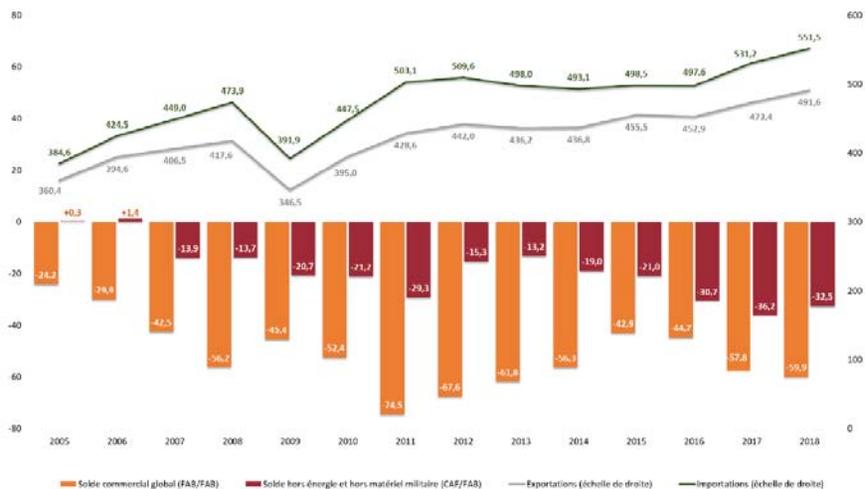
Recommandation n° 9 : assurer le financement de l'assurance-prospection.

Recommandation n° 10 : maintenir l'expertise de la DG Trésor dans nos réseaux à l'étranger.

DONNÉES CHIFFRÉES

EXPORTATIONS, IMPORTATIONS ET DÉFICIT COMMERCIAL DEPUIS 2005

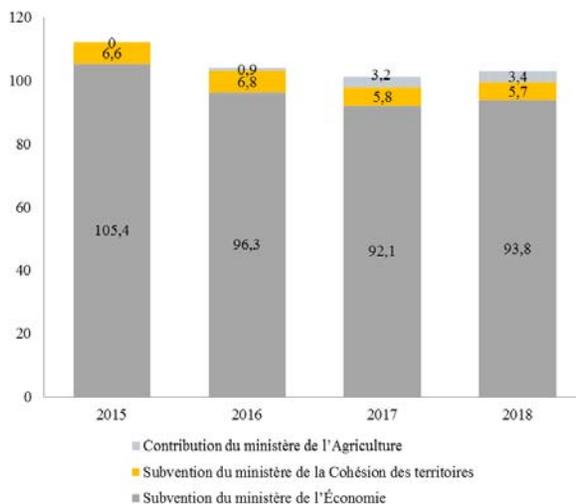
(en milliards d'euros)



Source : DGDDI, DG Trésor in « Résultats du commerce extérieur en 2018 ».

ÉVOLUTION DU SOUTIEN PUBLIC À BUSINESS FRANCE DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



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

PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2018

Les crédits consacrés au soutien au commerce extérieur et à l'attractivité de la France ne sont pas portés par un programme dédié, ce qui nuit à la lisibilité de l'effort que l'État consacre à une politique essentielle au soutien de la croissance de notre pays. Le pilotage budgétaire du soutien à l'internationalisation des entreprises n'est pas coordonné.

Pour la première fois, un document de politique transversale, intitulé *Développement international de l'économie française et commerce extérieur* et annexé au projet de loi de finances pour 2018, retrace les crédits qui concourent à la politique du commerce extérieur, répartis sur douze programmes différents. Seuls ceux inscrits dans les missions *Économie* et le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* sont individualisés, ce qui permet une traçabilité spécifique. Les autres crédits qui participent au rayonnement, y compris économique, de la France, qu'ils soient sur les missions *Action extérieure de l'État*, *Défense* ou *Aide publique au développement* ne spécifient pas la part consacrée au commerce extérieur.

Pour évaluer le soutien de l'État au commerce extérieur, il serait utile d'y ajouter toutes les dépenses fiscales en faveur des entreprises, leur permettant d'améliorer leur situation financière et de gagner en compétitivité. Ainsi, plusieurs dépenses fiscales rattachées au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* soutiennent également notre commerce extérieur. Aucune ne porte cependant spécifiquement sur l'aide à l'internationalisation de nos entreprises.

I. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES PAR LA SUBVENTION DE BUSINESS FRANCE

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. Il s'agit du principal opérateur de la mission *Économie*.

Cet établissement public industriel et commercial poursuit ses interventions dans trois grands domaines : le soutien à l'export via l'organisation de prestations individuelles ou collectives (salons) pour les entreprises, la gestion du dispositif du volontariat international en entreprise (VIE) et la détection de projets d'investissements étrangers en France.

A. UNE SUBVENTION EN LÉGÈRE HAUSSE

Business France, 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, bénéficie de trois financements de l'État :

– une subvention pour charges de service public vient du ministère de l'économie (sur l'action 7 du programme 134) ;

– une deuxième vient du ministère de la cohésion des territoires *via* le Commissariat général à l'égalité des territoires (sur l'action 1 du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*) ;

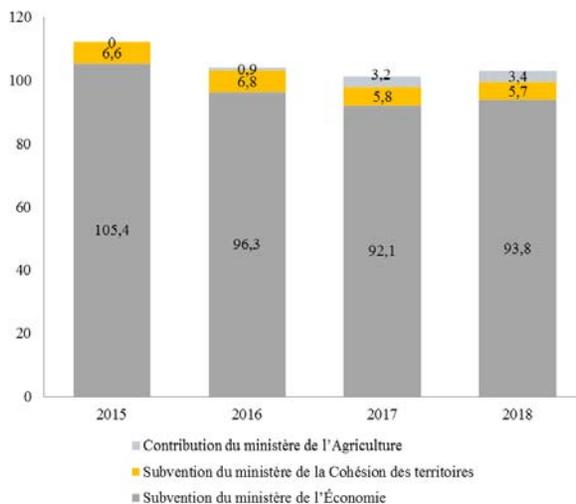
– et une contribution du ministère de l'agriculture (sur l'action 21 du programme 149) au titre de la reprise des activités de Sopexa.

Sur la période 2015-2018, un effort important a été accompli pour réduire la dépense publique en faveur de Business France, passée de 108 à 95 millions d'euros, soit une baisse de près de – 15%. Cette baisse des concours a été rendue possible à la fois par des économies de gestion de la structure et par la croissance des ressources propres générées par l'établissement.

Après plusieurs années de baisse, les subventions accordées à l'agence ont légèrement augmenté en 2018 (+ 1,6 %).

ÉVOLUTION DU SOUTIEN PUBLIC À BUSINESS FRANCE DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



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

Au titre du programme 134, Business France a bénéficié d'une subvention de 93,8 millions d'euros en 2018 afin de couvrir les frais induits par sa mission de service public consistant à promouvoir l'internationalisation de l'économie française. Elle est exceptionnellement en légère augmentation par rapport à 2017 (+ 1,7 million d'euros), année au cours de laquelle sa tendance baissière a été accentuée par une annulation imprévue de 2 millions d'euros dans le décret du 20 juillet 2017.

Le rapporteur rappelle pourtant que la dotation attribuée à Business France ne couvre pas l'intégralité des coûts liés à la réalisation de ses missions et des objectifs associés. L'équilibre de son modèle économique est conditionné à la génération de ressources propres qui proviennent de la facturation d'une partie des prestations produites par l'agence.

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Business France ⁽¹⁾ prévoit cependant que cette subvention diminue d'année en année, en lien avec la mise en œuvre de la *Team France export*. Cette réforme vise en effet à regrouper les acteurs du soutien à l'export en France par des partenariats entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie en régions et par une répartition plus efficiente de la présence à l'étranger des différents acteurs. Fin 2018, des concessions de service public ont été mises en place dans 6 pays (Belgique, Norvège, Philippines, Singapour, Maroc et Hongrie).

Malgré cette réorganisation, les dépenses de personnel de l'opérateur s'établissent à 101,7 millions d'euros dans le compte financier 2018, en augmentation de 1,2 % par rapport à 2017, en raison :

- de la mise en œuvre d'une rupture conventionnelle collective pour les agents en France ;
- d'une diminution du nombre d'agents à l'étranger, qu'ils soient détachés (131 ETPT contre 143 en 2017) ou de droit local (620 ETPT contre 639 en 2017).

Le rapporteur regrette que la subvention du ministère de l'économie à Business France soit prévue en diminution pour les années à venir alors même que l'agence est au cœur de la transformation du dispositif de soutien à l'export.

Il est évident que la priorité de la réforme ne doit pas être de réaliser des économies budgétaires mais bien plutôt la recherche d'un accompagnement efficace de nos entreprises à l'export. Si des économies devaient en découler, elles ne devraient intervenir que dans un second temps, grâce aux mutualisations réalisées. D'autant plus que le concours de Business France est largement sollicité pour la mise en place des nouveaux outils numériques de l'équipe de France à l'export : le logiciel de gestion de la relation client (CRM) et la plateforme des solutions.

(1) *Contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et Business France, signé le 27 décembre 2018 pour la période 2018-2022.*

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

L'efficacité du dispositif d'aide à l'internationalisation des entreprises fait l'objet d'un indicateur évaluant le montant de la subvention par opération d'internationalisation d'entreprise aboutie avec le concours de Business France. Il est mesuré par le ratio entre :

– le nombre de nouveaux courants d'affaires réalisés par les PME et ETI bénéficiaires de prestations individuelles ou collectives ou utilisatrices du VIE et le nombre de projets d'investissements étrangers aboutis en France accompagnés par Business France, d'une part ;

– et les subventions pour charges de service public versées à Business France d'autre part.

En d'autres termes, plus grand est le nombre de nouveaux courants d'affaires et le nombre de projet d'investissements aboutis, plus petit est le ratio : c'est sa réduction qui est considérée comme un progrès.

Cet indicateur est non seulement complexe mais aussi particulièrement volatile. En exécution 2017, l'indicateur a connu une diminution considérable de 16,3 points du montant de subvention par opération d'internationalisation d'entreprises, censée traduire une meilleure efficacité du dispositif. Pour 2018, au contraire, l'indicateur augmente de + 9 points.

Le rapporteur spécial a souligné l'an dernier les défauts de cet indicateur et encourageait à en définir de nouveaux. La Cour des comptes estime en effet que *« la pertinence du ratio n'est pas avérée car une augmentation du nombre d'opérations financées par la dotation budgétaire peut être le signe d'un émiettement plutôt que d'une meilleure efficacité »*⁽¹⁾.

Pour plus de lisibilité et conformément aux objectifs définis dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de Business France, cet indicateur sera désormais défini sous forme de valeur du ratio exprimé en euros.

L'évaluation de la performance de cet opérateur est cependant bien plus précise via les indicateurs de suivi définis dans le COM. En matière d'export, le COM fixe des cibles en ce qui concerne le nombre d'entreprises servies (10 350 en 2018), l'accompagnement dans la durée (1 800 PME et ETI) et le développement des VIE (10 200 en poste). Business France a dépassé ses objectifs : fin 2018, l'agence a servi 10 626 entreprises, accompagné 1 860 PME et ETI de croissance et 10 519 VIE étaient en poste.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 de la mission Économie, page 77.

II. LE VOLET FINANCIER VIA LES GARANTIES DE L'ÉTAT À L'EXPORT

A. LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-PROSPECTION

Depuis le 1^{er} janvier 2017 ⁽¹⁾, Bpifrance assurance export 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.

L'intégration des garanties publiques à l'export au sein du catalogue de procédures de Bpifrance permet de simplifier la relation des entreprises avec l'écosystème du développement économique et se justifie également par le maillage territorial dont bénéficie BpiFrance (47 antennes régionales). Ce transfert a en effet permis de faire émerger le groupe Bpifrance comme un véritable point d'entrée unique pour les entreprises, et notamment les PME, quels que soient leur stade et leur besoin.

Ce transfert de la Coface à Bpifrance a coïncidé avec le passage à un schéma de garantie directe. Aussi, en matière de présentation budgétaire, les frais de gestion sont retracés sur un programme distinct (programme 134 de la mission *Économie*) des garanties (programme 114 de la mission *Engagements financiers de l'État*), alors qu'un compte de commerce retraçant les flux budgétaires des procédures (Compte 915 *Soutien au commerce extérieur*) a été créé.

Après une première année de fonctionnement atypique en 2017 du fait d'une recette de plus de 4 milliards d'euros en provenance du solde du compte de l'État à la Coface, l'exercice 2018 du compte de commerce *Soutien au commerce extérieur* s'est soldé sur un *quasi*-équilibre (+ 5 millions d'euros), proche de celui anticipé en loi de finances initiale (+ 2 millions d'euros).

Les excédents de l'activité sont reversés au budget général sous forme de recettes non fiscales, et les procédures déficitaires sont abondées par une dotation budgétaire, en provenance de la mission *Engagements financiers de l'État*.

Si la loi de finances initiale pour 2018 prévoyait un montant de 63 millions d'euros, ce sont finalement 18,2 millions d'euros qui ont été versés par l'État de l'action 4 du programme 114 *Appels en garantie de l'État* sur ce compte spécial. Pour mémoire, l'an dernier, aucune dépense n'était intervenue sur cette action car le paiement des garanties précédentes avait été couvert par le solde excédentaire du compte des procédures publiques à la Coface.

(1) 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.

Pour 2018, la consommation des crédits porte exclusivement sur l'assurance-prospection. Une nouvelle version de l'assurance-prospection a été mise en place en mai 2018 afin d'accompagner davantage les entreprises dans leur démarche de prospection sur les marchés étrangers. Cette assurance repose désormais sur une avance de 50 % des frais de prospection couverts, ce qui a conduit à une hausse des décaissements à court terme.

Si l'attractivité de la nouvelle version de l'assurance-prospection ne fait pas de doute (+ 17 % de garanties octroyées en un an), le rapporteur s'inquiète pour les financements à venir. Il regrette que l'amendement qu'il a déposé sur le projet de loi de finances pour 2019 visant à augmenter la garantie de l'État sur l'assurance prospection n'ait pas été adopté par ses collègues de la majorité. Il considère que ce refus envoie un mauvais signal pour nos PME qui souhaitent se lancer à l'export.

Lors de son discours de Roubaix sur la réforme du commerce extérieur, le 23 février 2018, le Premier ministre a également annoncé la création d'un Pass'Export. Il prend la forme d'un partenariat négocié entre l'État et un exportateur pour une durée de trois à cinq ans. Force est de constater qu'il ne trouve pas encore son public.

B. LA RÉMUNÉRATION DE BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT

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. Elle s'élève à 45,2 millions d'euros pour 2018, soit un montant bien inférieur aux prévisions de la LFI (59,6 millions). Après une réduction de la commission versée à Bpifrance Assurance Export, par rapport à celle versée à l'ex-Coface de 20 % en 2017, cette rémunération a été gelée en 2018, conformément à la convention de gestion entre Bpifrance Assurance Export et l'État.

Il convient d'ajouter les 2,32 millions d'euros versés au titre de la prise en charge des dépenses d'adaptation du système d'information : cette enveloppe s'élevait en 2017 à plus de 13 millions d'euros.

ÉVOLUTION DE LA RÉMUNÉRATION DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

(en millions d'euros)

	Prévision 2017	Réalisation 2017	Prévision 2018		Réalisation 2018
	AE/CP	AE/CP	AE	CP	AE/CP
Action 07 du programme 134	72,6	59,9	58,6	59,6	47,5

Source : documents budgétaires.

Pour mémoire, la consommation des crédits atteignait 97,5 millions d'euros en 2016, lorsque la gestion était assurée par la Coface. Le coût pour l'État de la gestion des garanties publiques à l'exportation a donc considérablement diminué à la faveur de ce transfert.

III. L'EXPERTISE À L'ÉTRANGER GRÂCE AU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR

Le réseau international de la direction générale du Trésor est en charge de coordonner et d'animer l'activité des services économiques des ambassades de leur zone de compétence. Il conserve les missions régaliennes de soutien aux entreprises, notamment *via* le suivi des situations économiques, la surveillance des conditions d'accès au marché et l'appui aux grands contrats.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS À DESTINATION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		Prévision 2017		Exécution 2017		Prévision 2018		Exécution 2018	
	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	81,4			

Sources : Rapport annuel de performances 2016, LFI 2017, PLF 2018

Le budget consacré au réseau international du Trésor, inscrit à l'action 2 du programme 305 correspond essentiellement à des dépenses de personnel et à des dépenses de fonctionnement, tels que loyers, charges immobilières et dépenses informatiques. Si les charges de fonctionnement sont stables entre 2017 et 2018 (13 millions d'euros), les dépenses de personnel ont diminué de 3,7 millions d'euros et s'établissent à 68,4 millions d'euros.

Sur l'ensemble du programme 305, la DG Trésor a bien respecté son schéma d'emplois (- 21 ETP). Le plafond d'emplois exécuté s'élève à 1 565 ETPT contre 1 623 en LFI, soit un taux de vacance de 3,6 %. Cette diminution traduit notamment une baisse des effectifs à l'étranger, passant de 691 ETPT en 2017 à 674 en 2018. Le nombre d'implantation passe quant à lui de 111 pays l'an dernier à 107 en 2018.

Pour mémoire, les plafonds d'emplois de la mission ont été modifiés par l'article 8 de la LFR pour 2018. L'article 11 de la LFPF 2018-2022 introduit en effet à compter du PLF 2019 un nouveau mode de calcul des plafonds d'emplois : ils ne peuvent excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement (corrigée des mesures de transfert et de périmètre intervenus ou prévus). La vacance sous plafond est limitée à 1 %, sachant qu'elle était établie à 1,7 % pour l'ensemble des ministères en 2017. Des mesures de correction ont donc été appliquées sur l'ensemble des programmes.

Dans le cadre du plan « Action publique 2022 », une mesure de rationalisation des réseaux de l'État à l'étranger prévoit le regroupement auprès du ministère des affaires étrangères des fonctions support et biens immobiliers de l'État à l'étranger.

Mais ce n'est qu'en 2019 que les crédits correspondant à la quasi-totalité des dépenses à l'étranger sont transférés depuis le programme 305 vers le programme 105 de la mission *Action extérieure de l'État*. Le Premier ministre a décidé de réduire de 10 % d'ici 2022 la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger : la répartition des suppressions de postes entre ministères et opérateurs concernés ainsi que le calendrier de mise en œuvre sont en cours de discussion. Le rapporteur rappelle ici l'importance que revêt à ses yeux le maintien d'une administration experte et spécialisée sur les questions économiques qu'est la DG Trésor.

L'indicateur 3.1 de la mission mesure l'efficacité du réseau international de la DG Trésor à travers la proportion des services économiques mettant à disposition du public *via* le site internet de la DG Trésor une information économique actualisée de leur pays de résidence. L'indicateur, qui avait nettement progressé en 2017 (+ 10 points), s'améliore encore de 3 points et s'établit à 95 %.

SECONDE PARTIE : EFFICACITÉ COMPARÉE DES DISPOSITIFS PUBLICS DE SOUTIEN À L'EXPORT CHEZ NOS VOISINS EUROPÉENS

Les comparaisons internationales jouent un rôle important dans le débat politique et économique. De nombreuses organisations internationales, au premier rang desquelles l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou le Fonds monétaire international (FMI), publient des statistiques et offrent une mise en perspective utile.

Force est pourtant de constater qu'en matière de commerce extérieur, elles se limitent aux éléments macroéconomiques mais ne portent pas sur la structure publique de soutien à l'export. Le rapporteur observe d'ailleurs que les seules comparaisons ponctuelles qui peuvent être menées sur ce point ont un objectif défensif d'opposition à une réforme mais ne sont jamais menées au fil de l'eau pour proposer des améliorations.

Certes, les résultats du commerce extérieur sont essentiellement liés à des composantes macro-économiques que sont la compétitivité des entreprises, la structuration du tissu productif, ou encore le taux de change, mais une part – difficile à quantifier – est nécessairement liée aux outils mis par la puissance publique à la disposition des entreprises pour les accompagner et les maintenir à l'export.

Le rapporteur tient à remédier au manque de comparaisons internationales en la matière : la question du soutien au développement international des entreprises ne peut pas être un débat franco-français dans notre économie mondialisée.

Il se propose donc d'esquisser dans un premier temps les grandes lignes de comparaison entre la France et ses voisins européens, notamment l'Allemagne et l'Italie. Il entend poursuivre ce travail au cours de ses prochains rapports.

Il est nécessaire de souligner, en préalable, que les comparaisons entre pays restent fragiles en raison de méthodologies de décompte non harmonisées.

I. SI LES COMPOSANTES MACROÉCONOMIQUES JOUENT UN RÔLE FONDAMENTAL EN MATIÈRE DE RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR...

A. LES RÉSULTATS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

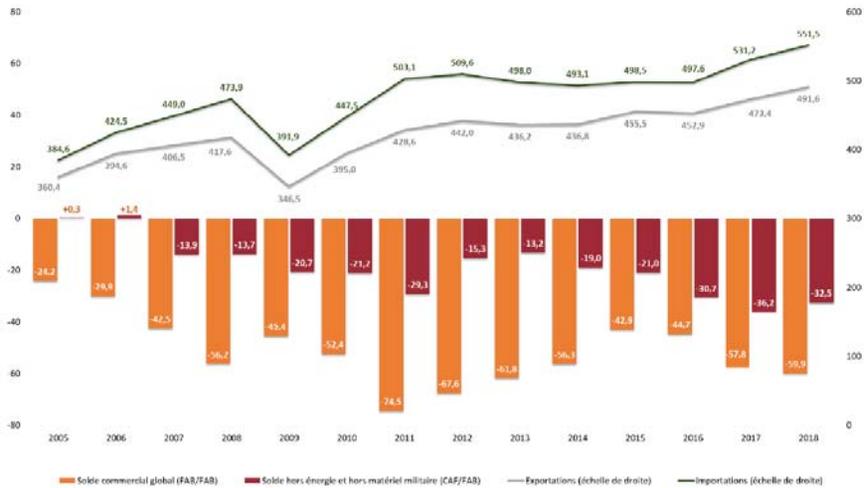
1. Le déficit de la balance commerciale de la France est l'un des plus importants d'Europe

Depuis les années 1990, l'économie française se caractérise par une dégradation de la balance courante, elle-même liée à une dégradation de la balance des biens.

À 59,9 milliards d'euros, le déficit des échanges de biens se creuse (57,8 milliards en 2017 d'après les données révisées des Douanes)⁽¹⁾, soit une nouvelle détérioration de 2,1 milliards, qui fait suite à celle de 2017 (- 13,1 milliards) et 2016 (- 1,7 milliard). Cette détérioration s'explique par l'augmentation de 6,7 milliards du déficit énergétique, du fait de la poursuite de la hausse des cours du pétrole.

EXPORTATIONS, IMPORTATIONS ET DÉFICIT COMMERCIAL DEPUIS 2005

(en milliards d'euros)



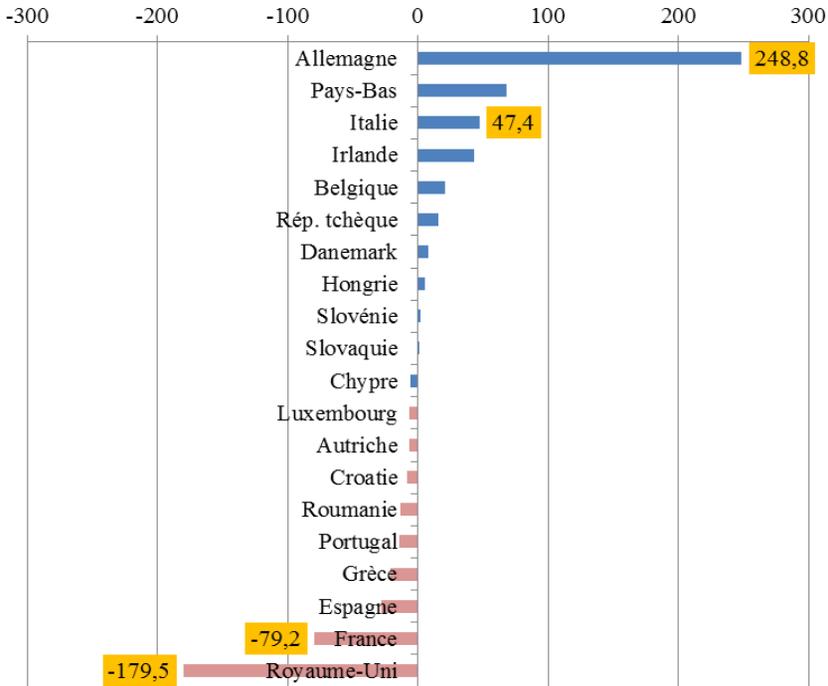
Source : DGDDI, DG Trésor in « Résultats du commerce extérieur en 2018 ».

Par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, la France fait figure de mauvais élève, n'ayant derrière elle que le Royaume-Uni. Les statistiques Eurostat n'ont cependant pas les mêmes modalités de calcul que celles des douanes françaises et accentuent davantage le déficit commercial français.

(1) Département des statistiques et des études économiques, « Le chiffre du commerce extérieur », année 2018.

COMPARAISONS DES BALANCES COMMERCIALES DES ÉTATS DE L'UNION EUROPÉENNE
EN 2017

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les données d'Eurostat, 2018.

C'est généralement sur cet agrégat que se focalise le débat public.

Parallèlement, l'excédent commercial allemand a atteint un niveau record en 2016, avoisinant les 250 milliards d'euros. Même s'il reste largement en tête des excédents européens, il diminue légèrement en 2017 (248 milliards d'euros) et en 2018 où il s'établit à 228 milliards d'euros ⁽¹⁾. En cause, des importations qui se sont avérées plus dynamiques que les exportations : les achats allemands ont en effet progressé de 5,7 % alors que les exportations ont progressé de 3 %. L'Allemagne conserve sa troisième place d'exportateur et d'importateur dans le commerce mondial, derrière la Chine et les États-Unis.

L'Italie connaît également depuis quelques années de bonnes performances à l'exportation. Elle est passée d'un déficit de 30 milliards d'euros en 2010 à un excédent de 51,5 milliards d'euros en 2016. S'il s'est légèrement contracté en 2017, il s'établit à 47,4 milliards d'euros, soit 2,8 % du PIB italien. Le pays conserve son rang de 9^e exportateur mondial, derrière la France, et progresse à la 10^e place en tant qu'importateur (11^e en 2016).

(1) Données de l'institut fédéral allemand de la statistique, Destatis.

La situation espagnole est plus proche de celle de la France. En 2018, le solde commercial de biens se dégrade pour s'établir à – 33,8 milliards d'euros, les exportations ayant été moins dynamiques que les importations. La croissance des exportations a été nettement plus faible qu'en 2017 et l'augmentation des importations résulte principalement de la hausse des produits pétroliers.

La dégradation de la balance des biens en France ne doit cependant pas faire oublier que la balance des services continue de s'améliorer en 2018 (excédent de 28 milliards d'euros après 26,4 milliards en 2017 et 17,8 milliards en 2016). Les échanges de services sont notamment portés par le tourisme : après une diminution du nombre de touristes en 2016 due à la crainte du terrorisme, les recettes de la France au titre des voyages ont augmenté en 2017 (+ 12 %), en partie grâce aux dépenses importantes des touristes chinois.

Au total, à 25,6 milliards (1,1 % du PIB), le déficit des biens et services se creuse (21,7 milliards en 2017 ; 0,9 % du PIB).

2. La part de la France dans le commerce mondial est relativement stable

Dans les années 1990, toutes les grandes économies avancées ont perdu des parts de marché dans le commerce mondial, essentiellement en raison de l'augmentation du poids des économies émergentes. Aussi, le poids de la France est passé de 6,3 % en 1990 (biens et services) à 3,5 % en 2012.

La part de marché de la France dans le commerce mondial s'est globalement stabilisée depuis 2012, à environ 3,1 % sur les biens et à 3,5 % sur les biens et les services.

Les exportations françaises représentent en 2017 (dernière année disponible) 3,0 % des exportations mondiales de biens et 3,5 % des exportations de biens et services, en légère baisse par rapport à 2016.

Comme le souligne le rapport sur les résultats du commerce extérieur pour 2018, la plupart des autres principales économies de l'Union européenne affichent également une stabilisation depuis le début des années 2010 :

- l'Allemagne voit sa part de marché en volume se maintenir autour de 7,8 % depuis 2010. Parmi les pays examinés, c'est elle qui a le mieux résisté à l'érosion des parts de marché des économies avancées depuis le début des années 1990 ;

- la part de marché de l'Italie s'établit à 2,7 % depuis 2013, après un déclin quasi-continu depuis les années 1990 ;

- la position de l'Espagne tend à se stabiliser depuis 2010 (2,0 % en 2017). Elle s'était renforcée au cours des années 1990, sous l'effet de son intégration au sein de l'Union européenne à partir de 1986, mais elle s'est ensuite dégradée dans les années 2000 ;

- la part de marché du Royaume-Uni est stable (3,5 % en 2017, un niveau équivalent à celui de 2013).

B. LES FACTEURS DE LA COMPÉTITIVITÉ

1. Une amélioration de la compétitivité française

Comme souligné par de nombreux rapports ⁽¹⁾, le manque de compétitivité française est en partie lié à un positionnement de moyenne gamme défavorable. Les produits français sont perçus comme ayant un plus faible rapport qualité / prix que leurs équivalents allemands.

Depuis quatre ans, les indicateurs de compétitivité de la France se sont néanmoins redressés.

La compétitivité-coût ⁽²⁾ par rapport au reste de la zone euro s'est améliorée depuis fin 2013 (+ 2,2 % jusqu'au 3^e trimestre 2018), favorisée par les mesures d'allègement du coût du travail introduites à partir de 2014. L'évolution des compétitivités-coût est plus contrastée : comme en France, elle progresse légèrement en Espagne (+ 0,5 %) alors qu'elle recule légèrement en Allemagne (- 0,5 %) et en Italie (- 0,4 %).

COMPÉTITIVITÉ COÛT DE LA FRANCE VIS-À-VIS DE SES PARTENAIRES DE LA ZONE EURO



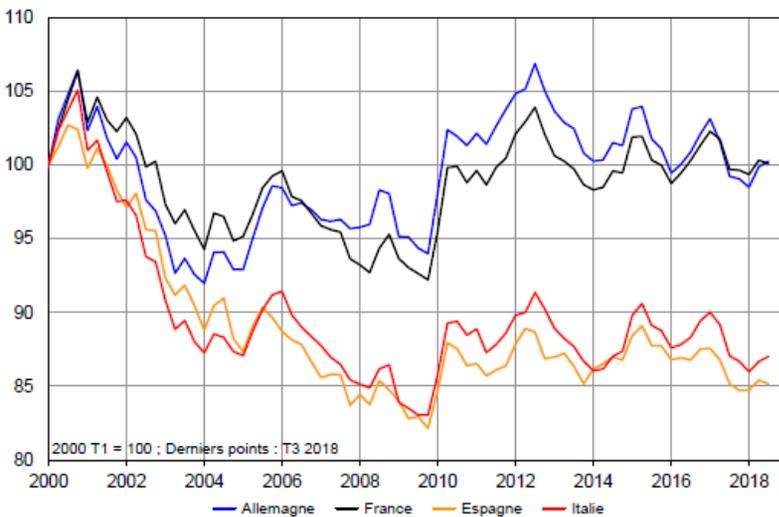
Source : données OCDE, comptes nationaux, calculs DG Trésor.

(1) Rapport Galois, 2012.

(2) La **compétitivité-coût** est définie comme le **rapport entre les coûts salariaux unitaires des économies concurrentes (coût du travail corrigé de la productivité) et ceux de la France.**

La compétitivité-prix ⁽¹⁾ progresse quant à elle plus modérément (+ 0,3 %) en raison de la reconstitution de leurs marges par les entreprises exportatrices (- 1,9 % de l'effort de marges), après les importants efforts mis en œuvre depuis 2000. La stabilisation de l'euro depuis le début de l'année 2018 se retrouve dans la dynamique de compétitivité de l'ensemble des pays de la zone euro, dont le net recul observé en 2017 a été endigué en 2018. Ainsi, un léger redressement de la compétitivité-prix s'observe également en Allemagne (+ 1,8 % entre le 3^e et le 1^{er} trimestre 2018), en Italie (+ 1,2 %) et en Espagne (+ 0,5 %).

COMPÉTITIVITÉ PRIX DE LA FRANCE VIS-À-VIS DE SES PARTENAIRES DE LA ZONE EURO



Source : données OCDE, comptes nationaux, calculs DG Trésor.

Sur la période récente, du fait de la stabilisation de l'euro, la compétitivité-prix et la compétitivité-coût de la France vis-à-vis de ses concurrents de l'OCDE se sont redressées, après un recul entre début 2017 et début 2018 lié à l'appréciation du change.

(1) La compétitivité-prix à l'exportation est définie comme le rapport entre le prix à l'exportation des biens et services étrangers et celui des exports de biens et services français.

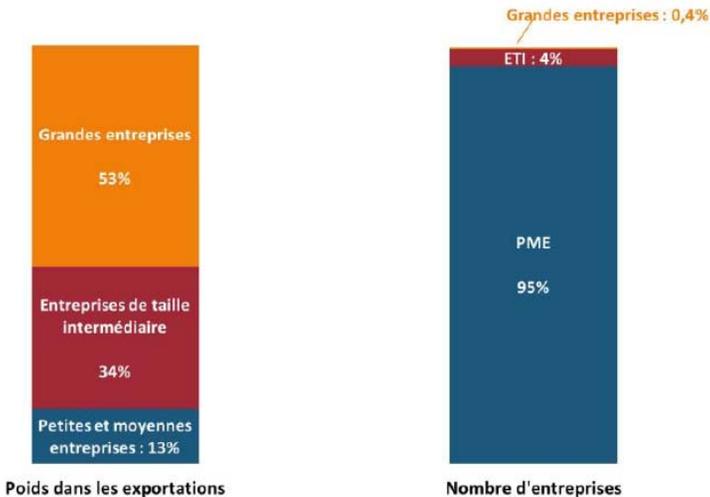
2. Le nombre d'entreprises exportatrices

En France, le nombre d'exportateurs a reculé dans les années 2000. Il s'élève à 125 283 en 2018, après 124 000 en 2017. Cette légère augmentation est un signe positif même s'il reste en deçà des chiffres atteints au début des années 2000 (132 000). En comparaison, l'Allemagne estime son nombre d'entreprises exportatrices à 360 000, soit trois fois plus que la France.

L'appareil exportateur est particulièrement concentré : il reste largement dominé par les grandes entreprises en montant d'exportation (53 %) alors que 95 % des entreprises exportatrices sont des PME. Les entreprises de taille intermédiaire ne représentent que 4 % du nombre total d'exportateurs mais le tiers des exportations. La faiblesse des entreprises de taille intermédiaire en France contraste avec la vigueur du *Mittelstand* allemand.

PROFIL DES ENTREPRISES EXPORTATRICES

(en %)



Source : résultats 2018 du commerce extérieur.

Si, dans certains pays, le poids des PME dans les exportations est plus élevé (Italie, Espagne, Pays Baltes), cela peut résulter de plusieurs facteurs : faible performance des grandes entreprises, multiplication des unités de sous-traitance, commerce intra-groupe.

En France, les entreprises se tourneraient moins vers l'export et peineraient à s'y maintenir dans la durée. Le tissu des exportateurs connaît chaque année une rotation forte. En 2018, 28 000 nouvelles entreprises (« entrantes ») se sont engagées à l'international et 26 514 entreprises exportatrices en 2017 ne l'étaient plus en 2018 (« sortantes »).

II. ... LE DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'EXPORTATION NE DOIT PAS ÊTRE NÉGLIGÉ

A. DES MASSES BUDGÉTAIRES COMPARABLES CHEZ NOS VOISINS

La comparaison avec les pays voisins se justifie d'autant plus qu'ils sont soumis aux mêmes règles européennes. En effet, la politique commerciale est une compétence exclusive de l'Union et les aides d'État destinées à favoriser les exportations nationales sont prohibées.

Les instruments de soutien au commerce extérieur doivent s'adapter aux besoins des entreprises, dans le respect de la réglementation européenne et sous la surveillance des instances communautaires au titre du respect de la réglementation relative à la concurrence.

Le rapporteur a pu constater lors de ses auditions que des interrogations demeurent en la matière. Pour Business France, *« cette notion est complexe et difficile à appréhender pour une PME. Il en ressort une grande incompréhension de la part de ces entreprises sur les démarches qu'elles ont à conduire. De notre côté, outre l'effort chronophage de pédagogie auprès des entreprises, la gestion administrative de la répartition des aides est très lourde. Sa coordination au niveau de l'État pourrait être améliorée au bénéfice de tous »*.

Comme l'ont fait remarquer plusieurs interlocuteurs, en matière de financement à l'export, ce n'est pas la transparence qui règne. Les retours de terrain indiquent que l'application des règles en matière de concurrence est très disparate d'un pays à l'autre et entre régions, à l'intérieur d'un même pays. Il est particulièrement complexe d'obtenir des informations consolidées dans la mesure où plusieurs acteurs, de l'État central aux régions, de l'accompagnement aux garanties bancaires, interviennent dans le soutien des entreprises à l'exportation.

Les tableaux suivants retracent les chiffres compilés par la direction générale du Trésor à l'attention du rapporteur.

LE SOUTIEN PUBLIC À L'EXPORT EN ALLEMAGNE

(en millions d'euros)

	Financement public du soutien à l'export (2019)
Ministère de l'Économie et de l'Énergie (BMWi) - 2019	207 M€ (*), dont :
<i>Agence Germany Trade & Invest (GTAI)</i>	29 M€
<i>Chambres de commerce à l'étranger (AHK)</i>	55 M€
<i>Fédération allemande des salons et foires (AUMA)</i>	58 M€
<i>Soutien à l'export des PME</i>	8 M€
<i>Soutien à l'export des jeunes entreprises innovantes</i>	2,50 M€
<i>Soutien à l'export industries des énergies renouvelables</i>	18,50 M€
<i>Soutien à l'export des entreprises dans le domaine de l'efficacité énergétique</i>	5 M€
<i>Soutien à l'export des entreprises des technologies de l'environnement</i>	1 M€
Régions	Non renseigné

(*) Soit 30 M€ de plus qu'en 2018 : ces 30 M€ sont fléchés vers le financement de projets en Afrique.

Source : DG Trésor.

Si les crédits inscrits au budget de l'État fédéral sont facilement identifiables, il est bien plus complexe d'obtenir les financements des acteurs fédérés. Or, on sait que les Länder allemands jouent un rôle primordial dans le soutien à l'exportation.

LE SOUTIEN PUBLIC À L'EXPORT EN ITALIE

(en millions d'euros)

	Financement public du soutien à l'export (2017)
Ministère du développement économique (MiSE)	54 M€
Italian Trade Agency (ITA)	124 M€
Chambres de commerce italiennes à l'étranger	28 M€
Régions	83 M€
TOTAL	289 M€

Source : DG Trésor.

L'effort budgétaire français est proche de celui de ses voisins : sur l'exercice 2018, il atteint 246,6 millions d'euros sur le budget de l'État. Le périmètre de comparaison n'est cependant pas tout à fait le même que celui pris en compte pour l'Allemagne et l'Italie dans la mesure où le personnel des services économiques des ambassades est pris en compte.

LE SOUTIEN PUBLIC À L'EXPORT EN FRANCE

(en millions d'euros)

	Financement public du soutien à l'export (2018)
Budget de l'État	246,60 M€ dont :
<i>Business France (subventions)</i>	99,50 M€
<i>BpiFrance Assurance export</i>	47,50 M€
+ <i>Assurance-prospection (appels en garanties)</i>	18,20 M€
<i>Services économiques à l'étranger</i>	81,40 M€
<i>Part « export » de CCI France</i>	Non calculé
<i>CCI France international</i>	0,00 €
Régions	Non renseigné

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

B. DES STRUCTURES DIFFÉRENTES

1. En Allemagne

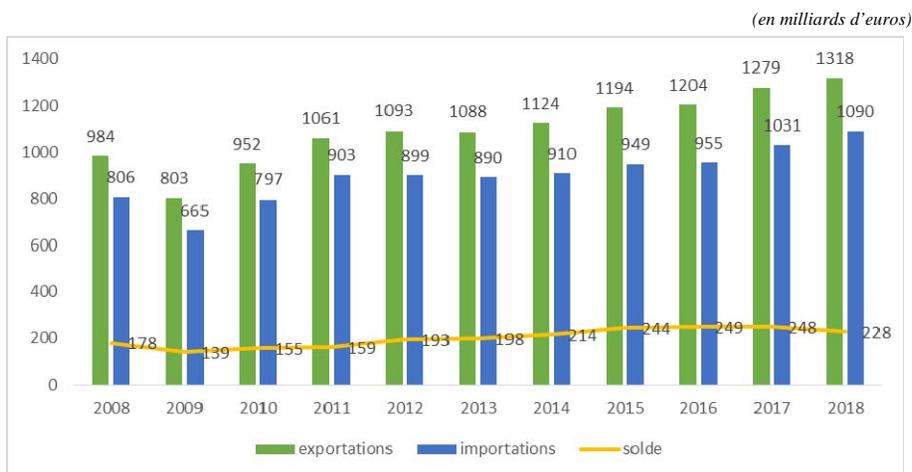
Comme l'a souligné Christophe Lecourtier, directeur général de Business France, lors de son audition par le rapporteur, l'Allemagne a fait de sa politique commerciale une priorité depuis l'après-guerre, privée d'une politique de défense et sans avoir développé comme la France une politique culturelle à l'étranger.

a. Un excédent commercial porté par l'industrie

Souhaitant approfondir cette question, le rapporteur a effectué le 6 mai dernier un déplacement à Berlin, déplacement qui lui a permis de rencontrer les principaux acteurs du système allemand de soutien à l'exportation et d'en mesurer les nombreuses forces et les rares faiblesses.

Quelques chiffres d'abord pour illustrer la puissance du modèle exportateur allemand. Comme le montre le graphique ci-dessous, l'Allemagne connaît depuis 2008 (en fait depuis bien plus longtemps) un excédent commercial très important. Il est certes en légère baisse depuis trois ans mais il reste à un niveau élevé.

ÉVOLUTION DES ÉCHANGES DE BIENS ENTRE 2008 ET 2018



Ce résultat s'appuie sur des secteurs industriels, les mêmes depuis une dizaine d'années, qui portent l'essentiel de l'excédent commercial. Il s'agit des secteurs suivants : automobiles et composants automobiles (14 % des échanges totaux ; excédent commercial de 113 milliards d'euros), machines (12 % des échanges totaux ; excédent commercial de +107 milliards d'euros), produits chimiques (9 % des échanges totaux ; excédent commercial de +30 milliards d'euros), équipements électriques (6 % des échanges totaux ; excédent commercial de +24 milliards d'euros), produits pharmaceutiques (6 % des échanges totaux ; excédent commercial de +26 milliards d'euros)...

b. Un puissant dispositif de soutien aux entreprises exportatrices

Le dispositif allemand de soutien aux entreprises exportatrices est relativement complexe et fait intervenir un nombre important d'acteurs.

Le premier acteur est l'**État fédéral** qui, *via* le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi) participe au soutien des organismes en charge de la promotion à l'export et de l'attractivité. Le budget total du dispositif de soutien aux entreprises tournées vers l'export de l'État fédéral pour 2019 est de l'ordre de **207 millions d'euros**. Près des deux tiers des sommes sont allouées à la promotion du commerce extérieur à travers les organismes [Agence Germany trade & invest, GTAI pour 29 millions d'euros et AHK (équivalent de nos CCIFE) pour 55 millions d'euros] et 58 millions d'euros pour l'organisation de « pavillons Allemagne » sur les salons à l'étranger.

S'ajoutent à cela 8 millions d'euros de soutien spécifique pour les PME et 2,5 millions d'euros pour les jeunes entreprises innovantes. Une enveloppe de 18,5 millions d'euros est réservée au programme de soutien à l'export des industries des énergies renouvelables, 5 millions d'euros au soutien à l'export de celles opérant spécifiquement dans le domaine de l'efficacité énergétique et 1 million d'euros pour les technologies de l'environnement.

Le deuxième acteur est l'**Agence Germany trade & invest (GTAI)** qui est en quelque sorte le pendant de Business France. Elle assure la mise à disposition d'informations sur les marchés étrangers par la publication de revues, la réalisation d'études de marché, la tenue de séminaires et des services d'informations en ligne. Ces prestations sont gratuites, sauf demande particulière d'une entreprise. Elle n'opère pas une sélection des entreprises auxquelles elle transmet des informations. Elle est dotée d'un budget de 40 millions d'euros et emploie environ 360 personnes dont 122 à l'étranger (données 2017).

La GTAI est présente à l'étranger dans 50 pays, où elle peut profiter d'un partenariat avec plusieurs organismes, disposant que dans très peu de cas de bureaux propres (Chicago, San Francisco, Pékin). Elle a ainsi développé une coopération avec la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie (DIHK), lui permettant de partager les locaux des AHK.

Les **AHK** (chambres de commerce et d'industrie à l'étranger) sont le troisième acteur du dispositif et jouent un rôle essentiel. Elles s'appuient en particulier sur les chambres de commerce en Allemagne dont le tissu est extrêmement dense (79 chambres, 3,6 millions d'entreprises adhérentes) et qui exercent des prérogatives importantes (il leur revient par exemple de gérer la formation professionnelle). Chaque chambre dispose d'un département international, en charge de conseiller ses membres sur leur développement à l'étranger ainsi que de préparer des éléments de positionnement relatifs au commerce extérieur (informations pour les membres, par exemple sur les règles douanières applicables, mais également relevé des avis et des doléances des membres pour les transmettre ensuite au politique).

Lors de son entretien avec le rapporteur, M. Kevin Heidenreich, directeur des politiques de soutien à l'export de la DIHK a insisté sur l'importance du réseau des chambres de commerce à l'international. 130 chambres sont présentes dans 90 pays. Elles y ont trois missions principales : (i) développer et pérenniser un réseau d'entreprises allemandes dans leur zone, (ii) représenter les intérêts de leurs entreprises membres auprès des gouvernements locaux, (iii) conseiller les entreprises (export et implantation), à la fois leurs membres implantés dans le pays et aux entreprises potentiellement intéressées.

Le financement du réseau des chambres à l'étranger est financé par l'État fédéral, à hauteur de 45 millions d'euros. Les deux autres sources de financement sont les cotisations des membres (en fonction du chiffre d'affaires des entreprises) et la facturation des services rendus par les chambres

Interrogé sur la coopération avec la GTAI, M. Heidenreich a précisé que les chambres de commerce et la GTAI travaillaient étroitement en commun. Il a signalé que les Chambres à l'étranger accueilleraient parfois une ou deux personnes de la GTAI dans leurs locaux, une pour assurer le suivi macroéconomique du pays et une sur la prospection et de la partie de promotion de l'Allemagne auprès des entreprises locales.

Également questionné sur la coopération avec le politique, M. Heidenreich a souligné que l'ADN des chambres de commerce était de partir des besoins et des positions des entreprises, avec une approche *Bottom-up*. Ainsi, il a précisé que les chambres disposaient d'une grande autonomie sur l'utilisation des fonds fédéraux. Le Ministère fédéral de l'Économie et de l'énergie ne conditionne pas ses financements au soutien de filières prioritaires. Son action se limite au contrôle de l'utilisation des fonds et à la correction des éventuelles défaillances. Une spécialisation par marché est toutefois observée, mais celle-ci est qualifiée par M. Heidenreich de « naturelle ». Il a par exemple cité l'exemple de coopérations fortes entre Düsseldorf et le Japon, qui résulte de liens historiques plus que d'une actualité du commerce international et de fonds prioritaires.

Les derniers acteurs sont évidemment les **Länders** qui jouent un rôle important, en particulier pour l'organisation des salons. Le rapporteur a interrogé le ministère fédéral sur les budgets alloués par les Länders mais les réponses ne lui sont malheureusement pas encore parvenues.

Sur les foires et salons justement, il convient de rappeler que l'Allemagne en est le leader mondial : environ 160 à 180 foires et salons internationaux s'y déroulent par an, représentant 180 000 exposants et accueillant jusqu'à 10 millions de visiteurs. Les services économiques à Berlin considèrent qu'environ deux tiers des salons les plus importants liés à un secteur ou à une filière dans le monde ont lieu en Allemagne : elle a acquis cette place grâce à son positionnement géographique au cœur de l'Europe, et à ses infrastructures d'accueil et de transport. À titre de comparaison, les principales foires françaises sont le salon de l'agriculture et la foire de Paris, mais le public visé n'est pas essentiellement des commerciaux.

M. Heidenreich, de la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie, a souligné plusieurs mécanismes. Il a précisé que les plus grandes foires et salons allemands disposaient de chargés de mission et de collaborateurs au sein des chambres à l'étranger, afin d'attirer des partenaires locaux. Par ailleurs, il a mentionné l'existence de programmes de soutien à la présence d'entreprises allemandes sur les salons et foires à l'étranger. La Fédération et les différentes Chambres mettent ainsi à disposition des financements, permettant notamment aux PME de faire prendre en charge une partie des frais induits par ces salons (transports, hébergements, parfois d'inscription).

c. Les limites du dispositif

Malgré l'indéniable réussite économique du modèle exportateur allemand, les interlocuteurs allemands en ont également souligné les difficultés.

Jürgen Friedrich, directeur général de l'Agence Germany Trade and Invest (GTAI) a en particulier souligné que les outils actuels étaient de moins en moins adaptés aux évolutions de l'économie internationale.

Ainsi, les mécanismes actuels ne tiennent pas compte des bouleversements induits par le numérique, l'émergence des plateformes et du commerce en ligne. D'autres outils ont une utilité insuffisante, par exemple le financement de missions d'affaires. Selon M. Friedrich, il existe une grande différence entre le nombre de voyages d'affaires financés et le nombre de projets finalement mis en œuvre. Enfin, les nouvelles formes d'entreprises, notamment les start-ups, ont de moins en moins recours aux mécanismes actuels de soutien, y ayant plus difficilement accès et se montrant sceptiques à leur sujet.

M. Heidenreich, de la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie a également mentionné l'existence d'une concurrence possible entre tous ces acteurs (Chambres, État fédéral, Länder...), en raison notamment d'un manque de vision d'ensemble. Il a ainsi précisé que plusieurs programmes fédéraux pouvaient se superposer sur une même thématique, voire entrer en concurrence avec des mécanismes développés par les Länder. Une compétition entre Länder peut également exister, notamment dans les régions transfrontalières, chaque Land essayant de promouvoir ses entreprises et son territoire auprès des régions voisines.

Cette analyse est partagée par M. Friedrich, de la GTAI, qui déplore le caractère éclaté du système allemand de soutien aux exportations. Il l'explique par la tradition fédéraliste du pays, menant à une absence d'harmonisation dans les mécanismes proposés par le Gouvernement fédéral et parfois au sein d'un même Ministère. Il a également signalé que chaque secteur économique s'organisait en parallèle de manière autonome, par exemple dans le secteur de l'énergie. Plusieurs programmes comparables sont donc parfois développés en parallèle, nuisant à la clarté de l'offre et créant de la confusion pour les entreprises.

Est également révélatrice la polémique qui a suivi la présentation par le ministre de l'Économie, Peter Altmaier, d'un plan stratégique pour l'industrie allemande. Ses opposants critiquent en effet la trop faible place faite aux entreprises du *Mittelstand* et la volonté gouvernementale de créer des champions nationaux, voire européens. Deux axes qui constituent une rupture avec la tradition économique allemande.

2. En Italie

a. Les organismes de soutien à l'export en Italie

Le ministère du Développement économique (MiSE) accorde un soutien financier à des activités de promotion du *Made in Italy*, menées au moyen :

– du réseau des chambres de commerce italiennes à l'étranger accréditées par le ministère ;

– des « vouchers » (ou chèques services) pour l'internationalisation, institués pour combler l'absence de compétences professionnelles des petites et moyennes entreprises (PME) à l'export : les entreprises bénéficiaires peuvent utiliser ces vouchers pour financer à moindre coût des services de « temporary export management » auprès de prestataires tiers. Le programme a été très suivi et apprécié des bénéficiaires ;

– des consortiums pour l'internationalisation qui peuvent être constitués par des PME ayant leur siège en Italie. Peuvent également participer à ces consortiums des établissements publics et privés, des banques et des grandes entreprises. Les subventions dont les participants sont susceptibles de bénéficier peuvent s'élever à 50 % des dépenses engagées pour la réalisation de projets d'internationalisation, qui peuvent être exécutés dans le cadre de contrats de réseau d'entreprises non affiliées au consortium.

Le ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI) copréside, avec le ministère du développement économique (MiSE), le « comité de pilotage pour l'Italie internationale » (*cabina di regia*). Alliant acteurs publics et privés, le comité de pilotage, qui se réunit une fois par an, fixe une feuille de route ainsi que les priorités de la diplomatie économique italienne. Le MAECI porte également la stratégie de promotion de la « marque Italie » et du programme *Vivere all'italiana* qui, dans l'objectif de valoriser les composantes économiques, technologiques, scientifiques et culturelles italiennes, est promu par le réseau diplomatique italien.

L'Italian Trade Agency (ITA), équivalent de Business France, sous tutelle du MiSE et du MAECI, est compétente pour la promotion à l'étranger du *Made in Italy* et l'attraction des investissements en Italie. L'agence ITA dispose de 77 bureaux à l'étranger.

Les chambres de commerces concentrent désormais leurs activités en Italie pour préparer les entreprises à opérer à l'étranger à travers des activités d'information, de formation et de soutien organisationnel.

Le commerce extérieur est une compétence partagée entre l'État et les régions. Ces dernières sont très actives en matière de soutien aux exportations, notamment par le biais de missions institutionnelles, de participation aux foires internationales ou d'organisation d'évènements et séminaires.

b. Une réforme du dispositif de soutien

L'Italie a procédé à une profonde réforme de son dispositif de soutien à l'internationalisation des entreprises, lancée sous le gouvernement de Mario Monti à compter de 2012.

Une nouvelle répartition des compétences est introduite entre l'ITA, qui réalise la promotion à l'étranger, et les CCI, qui préparent les entreprises à l'internationalisation. Les CCI, qui géraient directement 151 antennes à l'étranger en 2013, n'en possédaient plus que 16 en 2017. Le réseau à l'étranger de l'ITA a également été réduit et intégré au sein des ambassades, tout comme le personnel, qui s'élevait en 2017 à un peu plus de 800 personnes.

En 2013, les guichets régionaux pour l'internationalisation des entreprises ont été réorganisés : ils sont désormais hébergés par les chambres de commerce italiennes sur tout le territoire, de manière à compenser la suppression des bureaux territoriaux de l'ITA. Un seul site en ligne ⁽¹⁾ centralise les informations : il a pour objectif de répondre à toutes les questions des PME en moins de 3 jours. Ces guichets impliquent tous les acteurs de l'export italien : Régions, Simest, Sace, Ice et CCI.

Une réforme de 2016 a permis de réduire le nombre des chambres de commerce et de l'industrie de 105 à 70.

En matière de financement, la Caisse des dépôts et des prêts (CDP) a été renforcée en 2012 par l'acquisition de la Sace (assureur public) et de la Simest (structure financière de développement et de promotion des entreprises italiennes à l'étranger). L'objectif est d'instituer une véritable banque de l'export italienne qui devra favoriser la participation des entreprises italiennes aux grands projets d'infrastructures internationaux.

Cependant, et contrairement à la réforme française, la réforme italienne s'est accompagnée d'un meilleur soutien financier, notamment pour les services promotionnels du ministère du développement économique (de 6 à 26 millions d'euros en 2016) et de l'Agence ITA (de 110 à 134 millions d'euros). Ce sont les dépenses des régions (de 106 à 81 millions d'euros) et des chambres de commerce (de 40 à 32 millions d'euros) qui ont baissé.

(1) www.worldpass.camcom.it

III. ATOUTS ET DÉFAUTS DU DISPOSITIF FRANÇAIS

A. S'INSPIRER DES BONNES PRATIQUES ÉTRANGÈRES

1. Encourager les synergies entre les acteurs publics

La mise en place de la team France export s'inspire des bonnes pratiques étrangères.

En Italie, la réforme du soutien à l'export a été menée dès 2012 :

– sur les territoires, les guichets régionaux pour l'internationalisation des entreprises ont été réorganisés, hébergés par les 60 chambres de commerce italiennes, de manière à compenser la suppression des bureaux territoriaux de l'ICE. Ces guichets impliquent tous les acteurs de l'export italien : Régions, Simest, Sace, Ice et CCI ;

– un seul site en ligne ⁽¹⁾ centralise les informations : il a pour objectif de répondre à toutes les questions des PME en moins de 3 jours.

– le réseau à l'étranger de l'ICE a été réduit et intégré au sein des ambassades, tout comme le personnel, qui se limite désormais à environ 350 personnes en Italie ;

La France manquait de synergie entre les différents acteurs du soutien à l'export. Comme le souligne Christophe Lecourtier dans son rapport initiant la réforme, la bataille de l'export se gagne d'abord en France.

D'après Philippe Bagot, directeur du projet « Team France Export » à CCI France, les CCI bénéficient de la proximité et des liens avec le terrain ; Business France apporte de la méthodologie et une démarche commerciale plus proactive. Dans la convention d'objectif et de performance, en cours d'élaboration, les CCI seraient soumises aux mêmes indicateurs que Business France.

Au sein des CCI en revanche, M. Bagot souligne qu'il faut se battre pour sanctuariser les effectifs à l'international. La COP en cours précise les missions qui peuvent être financées par la taxe pour frais de chambre, ce qui est le cas de l'international.

(1) www.worldpass.camcom.it

Recommandation n° 1 : poursuivre la mise en place de la Team France export en maintenant les financements « export » des CCI et la subvention pour charges de service public de Business France.

2. Structurer une organisation par filière

Plusieurs acteurs ont souligné la moindre solidarité au sein des filières comme un facteur handicapant à l'export. Selon les différents acteurs interrogés, les Italiens et les Allemands « chassent en meute », ce qui n'est pas le cas des Français.

Le *Sistema paese* italien facilite l'agrégation des petites et moyennes entreprises en districts industriels et en réseaux d'entreprises, les premiers se caractérisant par un regroupement territorial et un cadre normatif minimum et les seconds par un regroupement par filière et une réglementation plus poussée.

Ces modes d'agrégation sont extrêmement souples, les entreprises pouvant garder leur autonomie ou au contraire créer une personne juridique commune, et bénéficient des mêmes aides dans les deux cas (allègements fiscaux, aides financières et administratives). Au 31 août 2017, 3 940 contrats de réseaux, qui concernent 19 865 entreprises, étaient enregistrés. Le dispositif paraît efficace, comme le relève le rapport annuel sur les districts de la banque Intesa Sanpaolo, qui souligne que les entreprises organisées en réseau ont une plus grande capacité d'internationalisation.

Des initiatives mises en place en France ne semblent pas avoir obtenu le succès escompté. Le ministère des affaires étrangères a notamment lancé les « familles prioritaires à l'export » et nommé, à la tête de chaque « famille » un fédérateur, chargé d'agir bénévolement pour structurer et promouvoir l'offre française. Bénévoles, ces acteurs n'ont pas toujours le temps ni les moyens de mettre en œuvre les actions structurantes.

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre des stratégies des filières qui valorisent mieux les produits et les savoir-faire français à l'international.

Au-delà du réseau, les entreprises doivent nouer de véritables partenariats et proposer des offres combinées. Le modèle français s'est trop longtemps concentré sur les grandes entreprises. Un système de « parrainage » entre les grandes entreprises et les plus petites serait une solution efficace pour accroître cette solidarité, dont la faiblesse actuelle freine les petites structures.

Recommandation n° 3 : encourager les grandes entreprises à entraîner avec elles des PME françaises lors des implantations internationales.

Par ailleurs, des plateformes numériques d'exportation collaborative permettent à des TPE-PME proposant des produits complémentaires de se rencontrer et de monter des projets collectifs d'exportation. Certaines start-up peuvent aussi apporter des solutions innovantes pour les TPE-PME comme des services d'expédition groupée, ou des solutions de financement alternatif comme les plateformes de financement participatif.

Recommandation n° 4 : encourager les projets d'exportation collaborative.

3. Accroître la présence française sur les salons

La présence sur les salons internationaux est sans conteste, avec la prise de rendez-vous B2B, l'un des outils les plus efficaces pour se faire connaître à l'international.

De nombreuses petites entreprises françaises se plaignent d'un coût trop élevé de présence sur les salons. La facturation de Business France serait l'une des plus importantes parmi nos voisins européens.

Les tarifs des emplacements sur les salons peuvent aussi constituer un frein pour les entreprises qui se lancent à l'export. Les tarifs que Business France propose aux entreprises françaises sont liés aux dépenses de l'agence, en particulier le prix du mètre carré « nu » vendu par l'organisateur du salon qui connaît une tendance inflationniste depuis quelques années. Selon l'établissement, *« le tarif d'un stand clé en main est relativement proche de celui d'un stand nu vendu par l'organisateur »*, ce qui signifie que Business France prend financièrement en charge de nombreuses dépenses d'aménagement, de visibilité et d'enrichissement de la prestation.

Les comparaisons établies par Business France observent que la pratique de nos principaux concurrents est similaire à celle de Business France, hormis pour l'Allemagne qui confie à la fédération des salons professionnels allemands (AUMA) l'organisation de la présence allemande sur les salons étrangers.

PERFORMANCE COMPARÉE DE L'ALLEMAGNE ET DE LA FRANCE SUR LES SALONS EN 2016

	Allemagne	France (périmètre différent) (*)
Nombre total de salons et foires <i>Dont d'envergures internationales et nationales</i>	340 186	566
Nombre total d'exposants <i>Dont d'envergures internationales et nationales</i>	244 746 192 094	159 106
Nombre total de visiteurs <i>Dont d'envergures internationales et nationales</i>	16 431 104 10 536 319	13 966 710
Superficie totale louée (en m²) <i>Dont d'envergures internationales et nationales</i>	9 114 380 7 577 447	4 164 787

(*) Seuls sont pris en compte les foires et salons dont les données sont contrôlées.

Source : service économique régional de Berlin.

Les comparaisons transmises au rapporteur par Business France invitent à nuancer ces craintes.

COMPARAISONS DES PRIX COMMERCIALISÉS PAR LES AGENCES NATIONALES POUR L'EXPOSITION DANS LES SALONS INTERNATIONAUX

Salon	Caractéristiques du salon	Prix France	Prix Italie	Prix Allemagne
Foire de Hanovre Allemagne	5 000 exposants 183 173 visiteurs	Stand de 12 m ² : 7 584 €HT Subvention : 3 034 € HT Prix entreprise : 4 550 € HT	5 270 € pour Turin 2 870 € pour le Piémont	Stands installés revendus aux participants pour 450 €/m ²
Medica Allemagne	4 300 exposants 138 000 visiteurs	Stand de 9 m ² : 5 079 €HT Subvention : 1 649 € HT Prix entreprise : 3 430 € HT	800 € pour les entreprises du pacte filière 1 400 € pour les autres	Entre 209 et 228 € le m ²
Arabhealth Émirats Arabes Unis	2 814 exposants 66 175 visiteurs	Stand de 9 m ² : 6 083 €HT Subvention : 2 098 € HT Prix entreprise : 3 985 € HT	4 500 € pour un stand de 12 m ²	500 € à 550/m ²
Mobile World Congress Espagne	1 400 exposants 60 361 visiteurs	Stand de 9 m ² : 9 518 €HT Subvention : 3 518 € HT Prix entreprise : 6 000 € HT	Non renseigné	6 000 € - tarif forfaitaire comprenant cocktail, espace de rdv, prise de parole...
Interiorlifestyle Japon	520 exposants 26 000 visiteurs	Stand de 9 m ² : 7 700 €HT Subvention : 3 800 € HT Prix entreprise : 3 900 € HT	Stand de 9 m ² : 2 685 € HT	Stand installé : de 300 à 390 € HT/m ²

Source : Business France.

Si les chiffres présentés *supra* soulignent la faiblesse des coûts italiens, les tarifs sont plus proches entre la France et l'Allemagne mais se situent parmi les plus élevés.

Ces disparités se retrouvent en effet lorsque l'on compare le taux de financement privé des principales agences d'accompagnement à l'export.

► **Montants de subvention publique et taux de financement privé (TFP)**
Chiffres 2016, BR2 2017 pour BF

Pays	Agence	Montant subvention de l'Etat dans l'OPC	Facturé entreprises	TFP
Royaume Uni	DIT – ITI division	290 M€	4,5 M€	1,5%
Japon	JETRO	260 M€	65 M€	21%
Corée	KOTRA	256 M€	65 M€	22%
Italie	ITA-ICE	214 M€	30 M€	13%
Allemagne	AHK + GTAI + AUMA	128 M€	282 M€	69%*
Canada	SCS Canada	122 M€	0	0%
France	Business France	101 M€	96 M€	48%
Espagne	ICEX	88 M€	23 M€	22%
Suède	Business Sweden	36 M€	34 M€	46%
USA	Int'l Trade Adm.	n.c.	marginal	1%

* Le réseau des CCI allemandes à l'étranger (AHK) i/ ne supportant pas les coûts du réseau des CCI en Allemagne (IHK) ii/ intégrant dans sa facturation des activités liées au développement des entreprises étrangères sur le sol allemand, le taux de financement privé du réseau allemand est mécaniquement gonflé

Source : transmis par Business France.

Ainsi le tarif des prestations facturées aux entreprises est marginal ou faible dans de nombreux pays, y compris chez nos voisins européens, notamment le Royaume-Uni (1,5 % de financements privés), l'Italie (13 %) ou encore l'Espagne (22 %). Quant au taux allemand de 69 % de financements privés, Business France précise qu'il ne repose pas sur un même périmètre. Pour l'agence française, « l'agence fédérale allemande GTAI a également une facturation marginale (1 %), mais l'essentiel des services de développement export sont fournis par le réseau des chambres de commerce allemandes à l'étranger (AHK), qui facture ses services – tout en recevant une subvention de l'État fédéral ».

Recommandation n° 5 : favoriser un accès au salon à des tarifs plus avantageux pour les PME françaises.

Pour les services économiques de la France en Allemagne, la politisation des foires et des salons dans ce pays est une spécificité notable qui participe à la réussite des produits à l'export. Non seulement les salons se classent parmi les premiers au rang mondial, mais ils bénéficient également d'une visibilité grâce à une présence politique au plus haut niveau. Aussi, la chancelière allemande se rend traditionnellement à l'ouverture des grandes foires pour valoriser et encourager les entreprises phares d'un secteur.

Selon l'adage « *de minimis non curat praetor* », les ministres français sont *a contrario* rarement présents dans les foires et salons pour valoriser la production française. La tradition française concentre davantage l'appui politique sur le soutien aux grands contrats. Ainsi, le document de politique transversale annexé au PLF 2019 indique que chaque ambassadeur a reçu instruction de communiquer la liste des dix contrats stratégiques sur lesquels il devra assurer un suivi personnel et rendre compte à intervalle régulier.

Recommandation n° 6 : augmenter l'implication des représentants politiques nationaux ou locaux sur les salons afin d'en augmenter la visibilité.

4. Promouvoir une marque pays

Le « *Nation Branding* », expression qui renvoie à la capacité d'un pays à promouvoir sa « marque » et l'ensemble des dimensions qu'elle englobe (culturelle, gastronomique, sportive, diplomatique ou encore militaire), joue un rôle clé dans la perception et le positionnement des entreprises à l'international.

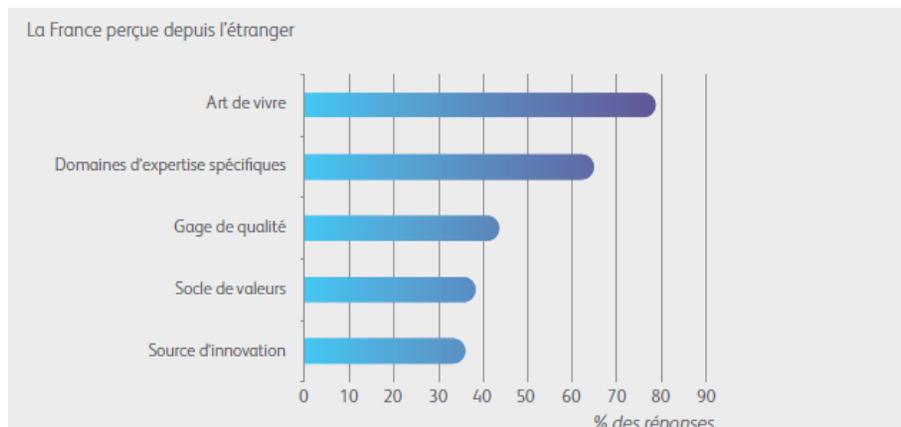
De toute évidence, la fragmentation de la chaîne de valeur rend difficile la définition de ce que pourrait être un produit « français ». Mais l'analyse du succès du « made in Germany » illustre qu'au-delà d'un label sur l'origine des produits, ce sont la qualité, la variété, les services associés qui font le succès des produits allemands.

Comme le note une étude de BearingPoint⁽¹⁾, « *le discours allemand est très fort : un état d'esprit fondé sur sa rigueur et la recherche continue de l'excellence, alliés à la communication permanente sur l'inclusion de ces valeurs dans les biens et services. Ces fondamentaux génèrent une économie empreinte de qualité et de robustesse, leviers essentiels de la compétitivité « hors coût » qui distingue les entreprises allemandes et leurs concurrents, notamment à l'export et par accroissement de leurs marges* ».

La définition de ce que pourrait être un produit « français » ou « allemand » renvoie *in fine* à des représentations qui pourraient faire débat : un véhicule Porsche Cayenne est universellement perçu comme allemand, alors que sa fabrication incorpore 90 % d'intrants produits hors d'Allemagne.

La « marque France » doit donc avant tout être synonyme de qualité, de valeur ajoutée et d'emploi. Selon l'étude précitée, 79 % des entreprises interrogées estiment que depuis l'étranger, la France rime avec « art de vivre ».

(1) *Politique publique et développement international, Observatoire du développement international, 2018.*



Source : BearingPoint, Observatoire du développement international, 2018.

L'initiative *Creative France* qui visait à développer cette marque pays n'a pas remporté le succès escompté. Aux mains de Business France, l'agence n'a pas nécessairement su associer tous les acteurs sur le terrain. Ce bilan en demi-teinte peut être lié au manque d'investissement consacré en la matière : Business France fait notamment remarquer que les Britanniques, avec la marque GREAT lancée en 2012 ont bénéficié d'un budget de 130 millions d'euros d'investissements publics. Il n'y a plus depuis 2017 de budget dédié à la promotion de la marque France.

Dans les salons internationaux, Business France identifie deux raisons principales expliquant que les entreprises ne souhaitent pas toujours se regrouper sous un pavillon « France » : soit elles sont suffisamment grandes et veulent exposer en direct ou suffisamment implantées sur le marché et exposent via un importateur local, soit il existe d'autres pavillons comme un pavillon régional. Or, les aides régionales sont conditionnées au fait de s'installer sous le pavillon de la région.

Recommandation n° 7 : encourager les entreprises à exposer sous un pavillon France dans les salons internationaux.

La stratégie existante qui consistait à faire de la « marque France » un diffuseur de la culture française et à ce titre, des produits d'origine française un miroir du style de vie à la française, a évolué en un positionnement de la France dans des domaines innovants très spécifiques, comme l'illustre le lancement de la *French Tech*. Plus récemment, la stratégie *French Healthcare* a pour objectif de promouvoir le savoir-faire français à l'étranger en matière de santé et de protection sociale. Les acteurs du secteur s'associant à l'initiative reçoivent le label « French Healthcare » et rejoignent l'association à la suite d'un engagement à respecter la charte définie.

Recommandation n° 8 : promouvoir une marque pays axée sur le dynamisme et l'innovation pour renouveler l'image de marque de la France.

B. PRÉSERVER LES ATOUTS DU DISPOSITIF FRANÇAIS

1. Le soutien financier aux actions de prospection

BpiFrance est un acteur particulièrement plébiscité par les entreprises. Avec le transfert des garanties publiques de la Coface, BpiFrance est en effet devenu un incontournable du financement des entreprises, y compris à l'export.

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

Les produits proposés par BpiFrance assurance export

– **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 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.

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.

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.

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. Pour 2019, seuls 43,5 millions d'euros sont inscrits au budget général 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.

Recommandation n° 9 : assurer le financement de l'assurance-prospection.

2. Le volontariat international en entreprise

Le volontariat international en entreprise (VIE) est un dispositif que nous envient de nombreux pays voisins. Elle est généralement citée en premier par les entreprises parmi les outils les plus utiles pour le développement international ⁽¹⁾.

Instauré par la loi du 14 mars 2000, le VIE est un contrat qui permet aux entreprises de confier à des jeunes (jusqu'à un âge maximum de 28 ans) une mission professionnelle à l'étranger. Cette mission peut durer entre 6 et 24 mois.

Le VIE exonère les entreprises des démarches liées à la gestion du personnel à l'international. La totalité de la gestion administrative et juridique du contrat est déléguée à l'agence publique Business France. Celle-ci gère en outre les aspects contractuels, le versement des indemnités, ainsi que la protection sociale du travailleur.

(1) *Politique publique et développement international, Observatoire du développement international, 2018.*

Aussi, l'entreprise qui fait appel à un volontaire n'a aucun lien contractuel direct avec celui-ci, car le contrat est passé entre celui-ci et Business France. L'agence facture ensuite des frais de gestion à l'entreprise, dont le montant varie en fonction de la taille de l'entreprise : 225 euros par mois et par VIE pour une PME, 325 pour une ETI et 440 pour une grande entreprise.

3. Le réseau français à l'étranger

Plusieurs acteurs concourent au soutien au développement international des entreprises. Le réseau diplomatique, tout d'abord, s'appuyant sur les services économiques régionaux de la DG Trésor, mais également le réseau des chambres de commerce internationales et les conseillers du commerce extérieur.

Le réseau international des chambres à l'étranger a pour spécificité d'avoir un réseau complètement autofinancé, ce qui est, selon Charles Maridor, délégué général de CCI France International, un cas très particulier par rapport aux autres pays européens. Le seul financement public provient d'un soutien des CCI de France, représentant 1 % des ressources des CCI à l'étranger.

Plusieurs chambres de commerce à l'étranger proposent des plateformes de suivi opérationnel en mettant à disposition des entreprises des commerciaux à temps partagé. Cela permet aux entreprises de disposer sur place de quelqu'un qui connaît le pays et qui parle la langue. D'après Charles Maridor, les entreprises françaises ont trop tendance à engager de la prospection partout sans établir de suivi, « *elles enchaînent les touches et ne transforment pas* ». Lorsqu'elles disposent de VIE, les CCI à l'étranger peuvent mettre en place des centres d'affaire et proposer des abonnements aux entreprises, en prenant en charge tout le back office : bureaux mis à disposition, aide pour recruter du personnel, gestion salariale... L'entreprise peut concentrer son effort uniquement sur la gestion commerciale.

En revanche, il semble nécessaire de raccorder ce réseau qui fonctionne au réseau public mis en place avec les guichets uniques en région.

Les conseillers du commerce extérieur représentent un réseau de 4 000 personnes du monde de l'entreprise, aussi bien en France que dans 149 pays, qui proposent de conseiller bénévolement des entrepreneurs, notamment des PME, afin d'œuvrer à la promotion du commerce extérieur. Ils regroupent aussi bien les expatriés, les cadres et les chefs d'entreprises. Ils mettent ainsi leur expérience et le savoir-faire pour promouvoir la présence française sur les marchés extérieurs.

<p>Recommandation n° 10 : maintenir l'expertise de la DG Trésor dans nos réseaux à l'étranger.</p>

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures 15, le mercredi 5 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Business France

M. Christophe Lecourtier, directeur général

M. François Raffray, directeur du département Relations institutionnelles

Direction générale du Trésor

M. Gabriel Cumenge, Sous-directeur financement international des entreprises

M. Louis Toulorge, adjoint au CB Fininter 4

M. Orhan Chiali, adjoint au chef de bureau Échanges extérieurs et risque-pays

M. Nicolas Séjour, conseiller

CCI France

M. Philippe Bagot, Directeur de projets, CCI France

M. Pierre Dupuy, Chargé de mission Affaires publiques ultramarines et Relations avec le Parlement

CCI France International

M. Charles Maridor, Directeur Réseau, Délégué général CCI France International

MEDEF

Mme Stéphanie Tison, Directrice adjointe à la Direction des affaires internationales

M. Armand Suicmez, chargé de mission senior à la direction des affaires publiques

Déplacement à Berlin le 6 mai 2019

Ministère allemand de l'économie et de l'énergie

Dr Andreas Nicolin, Directeur du soutien à l'internationalisation de l'économie,
Ministère de l'Économie et de l'énergie

Agence *Germany Trade and Invest* (GTAI)

Dr Jürgen Friedrich, Directeur général de l'Agence Germany Trade and Invest

Fédération allemande des chambres de commerce (DIHK)

M. Kevin Heidenreich, expert de la Fédération des chambres de commerce sur
les politiques de soutien à l'export

Service économique régional de l'Ambassade de France en Allemagne

M. Guillaume Prigent, chef de secteur « Industrie, innovation et questions
juridiques »