

N° 275

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

TOME VI

ÉCONOMIE

COMMERCE EXTÉRIEUR ET DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

PAR M. BUON TAN
DÉPUTÉ

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
DIX PROPOSITIONS POUR RELANCER NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR...	6
LEXIQUE : LES MOTS DU BUDGET ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR	11
I. UN DÉFICIT EXTÉRIEUR PRÉOCCUPANT	15
A. LE SOLDE COMMERCIAL : UNE DÉGRADATION PRÉOCCUPANTE DEPUIS 2016	15
1. L'impact de facteurs conjoncturels externes.....	15
2. L'incidence du retour à la croissance.....	17
3. Les facteurs structurels	18
B. UN DÉFICIT SUR LES BIENS QUI N'EST PLUS COMPENSÉ PAR L'EXCÉDENT SUR LES SERVICES	20
C. LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS : UNE ATTRACTIVITÉ EN REDRESSEMENT	21
II. UN DISPOSITIF PUBLIC DE SOUTIEN QUI N'EST PAS ENCORE COMPLÈTEMENT « EN MARCHÉ »	23
A. POURQUOI IL EST IMPORTANT D'AVOIR UN DISPOSITIF EFFICACE POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET L'ATTRACTIVITÉ	24
B. LA SITUATION ACTUELLE : LE MILLE-FEUILLES ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE	26
1. Un dispositif public partiellement rationalisé	26
a. Plusieurs réformes institutionnelles menées à bien	26
i. Deux opérateurs solides : Business France et Bpifrance	26
ii. La « diplomatie économique » : le réseau diplomatique mobilisé pour nos entreprises ..	27
iii. La remobilisation des conseillers du commerce extérieur	28
iv. La montée en charge du volontariat international en entreprise	28
b. Des initiatives « écosystémiques »	28
c. Mais une volonté politique qui n'est pas toujours allée au bout.....	29

i. Le respect des structures en place	29
ii. Les contraintes budgétaires	31
d. Un dispositif d'accompagnement encore insuffisamment connu et utilisé des entreprises	32
2. Des moyens budgétaires toujours dispersés.....	33
a. De multiples lignes budgétaires mises à contribution.....	33
i. La mission « Économie »	33
ii. La mission « Aide publique au développement »	35
iii. La mission « Action extérieure de l'État ».....	35
b. Une politique qui passe aussi par des dépenses fiscales, prêts et garanties	36
i. Un crédit d'impôt spécifique	36
ii. Un dispositif public de prêts qui permettra en 2018 de financer nos exportations vers l'Iran.....	36
iii. Des garanties octroyées aux exportateurs pour le compte de l'État	37
c. Une politique qui « rapporte » à l'État !	38
d. L'action d'autres collectivités publiques et acteurs publics.....	39
i. Le réseau consulaire	40
ii. Les régions	40
iii. Bpifrance	41
III. LA RÉFORME DU DISPOSITIF DOIT SE POURSUIVRE ET S'AMPLIFIER ..	43
A. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT	44
1. Un coup d'œil sur nos voisins européens : solutions diverses et réformes fréquentes	44
2. Vers une co-entreprise avec une gestion transparente de la « relation client » ?....	46
3. À l'étranger, une présence plus structurée et plus visible de la France	47
B. POURSUIVRE LA FÉDÉRATION DES FILIÈRES : VERS DES OFFRES GROUPÉES, EN PARTICULIER DANS L'AGRO-ALIMENTAIRE ?.....	48
C. FACILITER L'ACCÈS DES PME-TPE AUX OUTILS PUBLICS DE GARANTIE	48
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	51
PRÉSENTATION DE L'AVIS EN COMMISSION.....	51
EXAMEN EN COMMISSION APRÈS LA RÉUNION DE LA COMMISSION ÉLARGIE	52
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	55

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La situation de notre commerce extérieur est inquiétante : entre octobre 2016 et septembre 2017, le déficit commercial (sur les biens) s'est considérablement aggravé, atteignant **61,7 milliards d'euros**. Le traditionnel excédent dont nous bénéficions sur le commerce des services a de plus disparu.

Nos produits sont attendus par les marchés internationaux. La France est leader dans plus de 200 domaines, mais nous sommes pourtant les moins bons élèves à l'export... Comment sortir de cette impasse ?

Trois éléments clés expliquent notre déficit commercial :

- **Des facteurs conjoncturels**, par exemple la hausse des cours des hydrocarbures et la remontée du cours de l'euro ;

- **Des facteurs structurels** : problèmes de compétitivité globale de notre économie, d'innovation et de positionnement en gamme de certains produits. Les réformes déjà engagées par le gouvernement permettront en bonne partie de répondre à ces problématiques ;

- **Un dispositif public à l'export véritable mille-feuilles administratif et budgétaire** ne répondant toujours pas pleinement aux attentes de nos entreprises malgré les réformes initiées.

Dans un contexte de compétition accrue entre nos partenaires européens et internationaux, **le temps est venu de mettre en œuvre des transformations profondes de notre système d'accompagnement des entreprises à l'export en investissant dans des outils qui marchent.**

Car – le saviez-vous ? – un euro d'argent public investi dans le commerce extérieur représente un rendement de 5 à 70 euros d'exportations supplémentaires.

« *Les français sont de bons ingénieurs mais de mauvais vendeurs, en plus ils ne parlent pas anglais* ». Pour sortir de cette vision caricaturale portée par un observateur lors des auditions, **votre rapporteur plaide pour un changement culturel** de notre vision franco-française de l'export et des marchés internationaux.

Loin d'une réforme autoritaire et « imposée par le haut », votre rapporteur attend une transformation basée sur les attentes des entreprises, en particulier des TPE/PME et **la co-construction entre les acteurs publics.**

Votre rapporteur propose trois axes de travail pour répondre à ces défis :

- **Simplifier** le dispositif d'accompagnement vers l'export et le faire connaître ;
- **Libérer** la puissance des outils publics en les flexibilisant ;
- **Innover** en construisant de nouveaux leviers vers l'international.

*

DIX PROPOSITIONS POUR RELANCER NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR

1. Simplifier le dispositif d'accompagnement vers l'export et le faire connaître :

Poursuivre la simplification du mille-feuilles organisationnel en rapprochant les différents réseaux « généralistes » chargés d'assister les entreprises à l'export (chambres de commerce et d'industrie, le cas échéant agences spécialisées des régions, Business France, services économiques régionaux et chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international). À cette fin :

① **Clarifier les périmètres de métier et géographique** des différents réseaux, avec l'objectif d'avoir un point d'entrée unique, sur les territoires, dans le système d'accompagnement et un point unique d'accueil dans chaque pays étranger ;

② **Offrir aux entreprises un service unique**, lisible et transparent, dans un esprit de « co-entreprise » entre les acteurs publics ;

③ **Construire pour ce faire un logiciel CRM** (*Customer Relationship Management* ou Gestion des Relations avec les Clients) commun à tous les opérateurs, où chaque entreprise « cliente » pourrait être suivie par tous à tous les stades de son accompagnement export : tout en s'inscrivant dans la durée, cet accompagnement pourrait donc passer par plusieurs opérateurs successivement ; l'accès de tous les acteurs au CRM éviterait que certains ne « captent » (ou n'apparaissent capter) certaines entreprises clientes pour ensuite leur vendre des prestations payantes ;

④ **Développer et mettre en commun des ressources d'expertise** (outils digitaux ; informations collectées par les différents réseaux; recueil, partage et valorisation des expériences et bonnes pratiques de ces réseaux), ce qui pourrait être une mission de l'opérateur Business France recentré.

⑤ Désigner dans le Gouvernement un **responsable formellement en charge du commerce extérieur**, de préférence avec un rang de ministre ou ministre délégué (plutôt que secrétaire d'État).

2. Libérer la puissance des outils publics en les flexibilisant :

Réexaminer les régimes de garanties publiques au regard de leur excédent structurel de plusieurs centaines de millions d'euros par an et de l'expérience des dispositifs comparables de nos voisins européens. En particulier :

⑥ **Revoir les règles de l'assurance prospection**, dispositif très adapté aux PME, afin d'accroître sa pénétration après la baisse de 42 % du nombre d'entreprises bénéficiaires constatée de 2014 à 2016 ;

⑦ **S'interroger sur la concentration de l'assurance-crédit** sur un petit nombre d'entreprises et de secteurs en examinant notamment les obligations de « part française » et le plafonnement des engagements par pays.

⑧ **Accroître la communication autour de ces offres**, en priorité vis-à-vis des PME/TPE.

3. Innover en construisant de nouveaux leviers à l'export :

⑨ **Développer les « maisons de la France »** : à travers des initiatives de regroupement géographique des acteurs français, publics et privés, dans des « maisons de la France » comme il en existe à Pékin ou l'organisation d'événements « français » comme les semaines de promotion des produits alimentaires qui existent dans certains pays ou le « *French Month* ».

⑩ **Expérimenter les « Comptoirs de France »** : avec un soutien budgétaire public, relancer l'effort de fédération des filières à l'export, en particulier dans le secteur agro-alimentaire. Les « Comptoirs de France » permettraient aux PME-TPE une offre groupée pour rencontrer les acheteurs internationaux et faire des envois groupés.

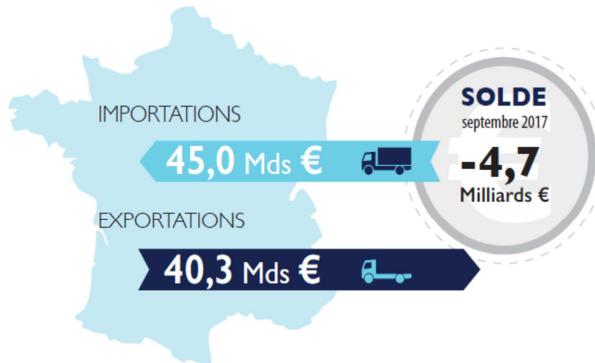
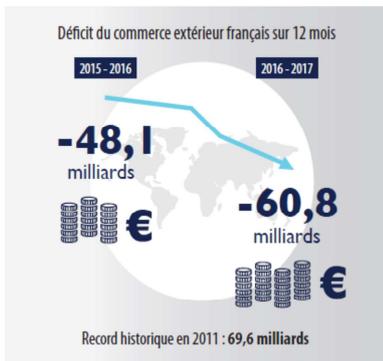
FAIRE DE LA FRANCE UN CHAMPION DE L'EXPORT

1

LE COMMERCE EXTÉRIEUR EN UN COUP D'ŒIL

UNE DÉGRADATION ALARMANTE 

POUR LE SEUL MOIS DE SEPTEMBRE 2017



CLASSEMENT PAR SECTEUR DU COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS *

— PRODUITS LES PLUS IMPORTÉS

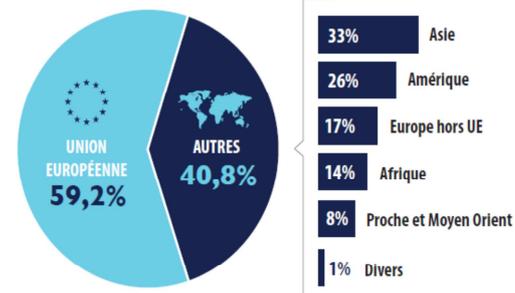
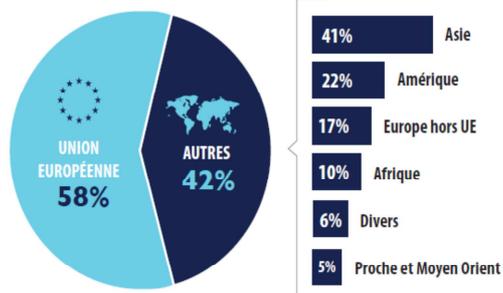
— PRODUITS LES PLUS EXPORTÉS



LES PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX DE LA FRANCE *

— IMPORTATIONS

— EXPORTATIONS



* Chiffres Août 2017 - Douanes

2

LES FAIBLESSES DE NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR

CONSTAT

Nous avons les plus belles marques, les plus beaux produits et innovons avec des technologies de pointe mais pourtant notre commerce extérieur affiche un déficit record de plus de 60 milliards d'euros

FACTEURS CONJONCTURELS



FACTEURS STRUCTURELS



Dispositif public à l'export, véritable mille-feuilles administratif et budgétaire :



Ce qui donne :

- + Absence de visibilité pour les PME/TPE
- + Dispersion des moyens budgétaires
- + Doublons et concurrence entre les acteurs

= **Système inefficace**

3

DES RÉFORMES AMBITIEUSES À MENER DÈS MAINTENANT

Dans un contexte de compétition internationale accrue, il est urgent de repenser en profondeur notre commerce extérieur

SIMPLIFIER

POURSUIVRE LA SIMPLIFICATION DU MILLE-FEUILLES ORGANISATIONNEL



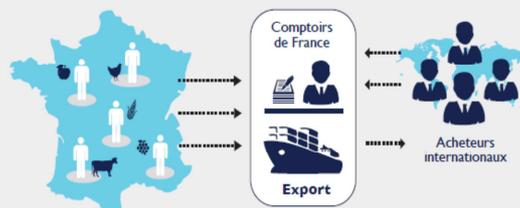
LIBÉRER



INNOVER



Lancer les COMPTOIRS DE FRANCE



RAPPORT DE MONSIEUR BUON TAN, DÉPUTÉ DE PARIS SUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR NOVEMBRE 2017

LEXIQUE : LES MOTS DU BUDGET ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR

- **Action** (au sens budgétaire) : subdivision d'un « programme » (voir ce mot *infra*).
- **Assurance-crédit** : dispositif d'assurance qui peut faire partie des garanties publiques (voir cette expression *infra*), mais aussi être proposé dans un cadre purement privé. Il vise à couvrir les exportateurs contre le risque d'interruption de leur contrat et les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation octroyés à un acheteur étranger.
- **Assurance prospection** : dispositif d'assurance appartenant aux garanties publiques (voir cette expression *infra*) qui permet de rembourser aux entreprises une partie de leurs dépenses de prospection à l'étranger en vue de marchés à l'export si ces dépenses ne débouchent pas sur des flux d'affaires suffisants.
- **Balance commerciale** : la balance commerciale est un compte de la comptabilité nationale qui retrace la valeur des biens exportés et importés. Elle est traditionnellement fondée sur l'exploitation des données recueillies par la direction générale des douanes et droits indirects, avec certains correctifs pour tenir compte de biens qui ne font pas l'objet de déclarations douanières classiques (par ex. matériel militaire, or, avitaillement des navires, *etc.*), mais elle ne couvre pas les échanges de services. Elle couvre un « territoire douanier » différent du territoire national car correspondant à celui couvert par le droit douanier national (et européen) : il inclut Monaco et les départements d'outre-mer (DOM), mais pas, en revanche, les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie fiscale et douanière comme la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.
- **Balance des transactions courantes** : la balance des transactions courantes mesure les transactions « courantes » entre les résidents et les non-résidents, c'est-à-dire entre les acteurs économiques (banques, entreprises, ménages, administrations publiques) qui exercent leur activité sur le territoire national et ceux qui exercent leur activité à l'étranger. Les transactions dites « courantes » se distinguent des opérations financières qui ont une contrepartie patrimoniale directe (investissements, endettement). Le solde du compte de transactions courantes reflète la capacité de l'économie nationale à équilibrer ses échanges avec le reste du monde : un déficit des transactions courantes se traduit par une dégradation de la position extérieure nette (solde des créances et des dettes vis-à-vis de l'étranger) et, en conséquence, par un accroissement de la dépendance financière vis-à-vis de l'étranger. Ces transactions courantes se divisent en quatre catégories : biens (retracés dans la balance commerciale : voir *supra*) ; services ; revenus (flux de revenus des investissements étrangers en France et réciproquement français à l'étranger, flux de revenus des salariés

détachés ou frontaliers); transferts courants (notamment contributions françaises à l'Union européenne ou à des organisations internationales et flux en retour ou encore envois d'argent de travailleurs étrangers installés durablement).

- **Bpifrance** (ou BPI pour Banque publique d'investissement) : établissement financier public créé en 2012 par la fusion d'institutions préexistantes, afin de financer les TPE, PME et ETI et de développer des secteurs stratégiques d'avenir. Bpifrance intervient en octroyant des crédits (généralement en cofinancement avec des banques commerciales) et des garanties ainsi qu'en investissant en fonds propres. Bpifrance gère depuis le début de l'année le régime des garanties publiques (voir cette expression *infra*).
- **Business France** : établissement public mis en place en 2015 suite à la fusion d'institutions préexistantes. Ses missions sont de proposer des prestations (notamment des actions de prospection, d'accompagnement et d'accueil) pour développer les exportations des entreprises implantées en France, de favoriser l'investissement étranger en France et de mettre en œuvre la stratégie de promotion de l'image économique de la France.
- **Coface** (Compagnie française d'assurances pour le commerce extérieur) : société privée (principal actionnaire : Natixis) qui propose notamment des services d'assurance-crédit (voir ce mot *supra*) à l'exportation et des services annexes (affacturage, recouvrement de créances, analyse de risques...). La Coface gérait aussi, jusqu'au 31 décembre 2016, le régime des garanties publiques (voir cette expression *infra*).
- **Compétitivité** : la compétitivité est l'appréciation de la capacité comparative de différentes entreprises ou économies à produire des biens et services répondant à la demande en termes de rapport qualité-prix. La compétitivité combine donc intrinsèquement des éléments qualitatifs (qualité, fiabilité, innovation, « gamme » des produits, *etc.*, le tout porté par l'« image de marque ») et quantitatifs (prix et coûts). S'agissant de ceux-ci, dans les statistiques nationales, la **compétitivité-prix** est définie comme le rapport des prix d'exportation des 24 principaux pays de l'OCDE sur ceux de la France (une hausse de cet indicateur correspond à une amélioration de la compétitivité de la France). Quant à la **compétitivité-coûts**, elle est définie comme le rapport des coûts salariaux unitaires (évolution du coût du travail corrigée de celle de la productivité) des mêmes pays sur ceux de la France. L'écart entre compétitivité-prix et compétitivité-coût est représenté par l'« **effort de marge** » (en reportant ou non les coûts dans les prix, les entreprises acceptent ou non de comprimer leur marge) ; l'effort de marge est défini comme le rapport de la compétitivité-prix sur la compétitivité-coût. Un autre indicateur utilisé est le **taux de change effectif réel**, dont l'évolution est généralement proche de l'inverse de celle de la compétitivité-prix : il combine le double effet des variations de taux de

change nominaux entre économies et des différentiels d'inflation (d'où le terme « réel »).

- **Compte de commerce** (au sens budgétaire) : un compte de commerce est un compte particulier annexé au budget général de l'État pour retracer (en recettes et dépenses) des opérations à caractère industriel ou commercial (ventes de biens ou de services) effectuées par des services de l'État non dotés de la personnalité morale (ou pour le compte de l'État par d'autres entités).
- **Conseiller du commerce extérieur de la France** : les conseillers du commerce extérieur de la France apportent bénévolement un soutien aux entreprises françaises désirant exporter ou s'implanter dans un pays. Ils bénéficient d'un statut défini par la puissance publique et sont nommés par décret.
- **Entreprise de taille intermédiaire (ETI)** : par convention, entreprise qui a entre 250 et 5 000 salariés, et, soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliards d'euros, soit un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros.
- **FAB ou « franco à bord »** : terme généralement associé à la présentation de la balance commerciale. Il précise le prix auquel les biens échangés sont pris en compte dans celle-ci : le prix FAB est le prix d'un bien ou d'un service « à la frontière du pays » ; il comprend la valeur des biens ou des services au prix de base, des services de transport et de distribution jusqu'à la frontière. Pour les importations, on parle aussi de prix **CAF** (« **coût, assurance, fret** ») : c'est le prix d'un bien à la frontière du pays importateur ou d'un service fourni à un résident avant acquittement de tous les impôts et droits sur les importations et paiement de toutes les marges commerciales et de transport dans le pays ; ce prix inclut donc les frais de transport et d'assurance nécessaires à l'acheminement du bien jusqu'à la frontière, frais qui doivent être déduits et retraités en « services » pour obtenir le prix FAB.
- **Garanties publiques** : ensemble de dispositifs d'assurance destinés à faciliter les exportations. Ces dispositifs sont gérés par Bpifrance (anciennement la Coface : voir *supra*) pour le compte de l'État : ce dernier fixe les règles et directives d'engagement ; il prélève les excédents éventuels (situation actuelle) mais couvrirait aussi des pertes le cas échéant.
- **Investissement direct étranger, ou à l'étranger (IDE)** : les investissements directs à l'étranger désignent les investissements par lesquels des entités résidentes d'une économie acquièrent ou ont acquis un « intérêt durable » dans une entité résidente d'une économie étrangère, soit en développant directement cette entité, soit en prenant une participation dans une entité existante. Par convention, on considère qu'il y a intérêt

durable et donc investissement direct lorsqu'il y a détention d'au moins 10 % du capital ou des droits de vote.

- **Mission** (au sens budgétaire) : subdivision des crédits du budget de l'État. Une mission peut être ministérielle ou interministérielle et il en existe au total une trentaine. Chaque mission fait l'objet d'un débat et d'un vote parlementaires spécifiques.
- **Part française** : dans un projet international, mesure (ou évaluation) de la fraction de sa valeur ajoutée qui sera générée en France (susitant des emplois en France). Certains dispositifs de soutien à nos entreprises comprennent une exigence de part française.
- **Petite et moyenne entreprise (PME)** : par convention (définition européenne), entreprise employant moins de 250 personnes, et qui a un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros.
- **Prêt concessionnel** : prêt accordé à des conditions plus favorables à l'emprunteur (taux d'intérêt, durée et/ou « période de grâce ») que ne le ferait une banque commerciale. Il relève donc des politiques d'aide au développement.
- **Programme** (au sens budgétaire) : subdivision d'une « mission » (voir ce mot *supra*).
- **Service économique régional** (anciennement appelé « poste d'expansion économique ») : service rattaché à une ambassade française, mais couvrant souvent plusieurs pays, d'où son nom, qui est composé principalement d'agents de la direction générale du Trésor et est géré par celle-ci. Ses missions comprennent l'analyse et la veille économique, l'animation des relations économiques bilatérales et le soutien à nos entreprises dans certains cas (grands contrats).
- **Solde commercial** : différence entre les importations et les exportations retracées dans la balance commerciale (voir cette expression *supra*).
- **Très petite entreprise (TPE)** : par convention, entreprise employant moins de 10 salariés et ayant un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 2 millions d'euros.
- **Volontariat international en entreprise (VIE)** : le volontariat international en entreprise permet aux entreprises françaises de confier à un jeune une mission professionnelle à l'étranger. Les bénéficiaires reçoivent une indemnité variable selon les pays, de 1 300 euros à 3 900 euros par mois, complétée par des défraiements annexes. Ce dispositif est géré par Business France (voir *supra*) et les régions prennent en charge une partie des frais.

I. UN DÉFICIT EXTÉRIEUR PRÉOCCUPANT

En bref :

- De l'année civile 2016 à l'année glissante octobre 2016-septembre 2017, le commerce extérieur français est passé de 49,2 milliards à 61,7 milliards d'euros de déficit. Le solde des services, qui pourtant était une force du commerce extérieur français, est devenu nul en 2016.
- Certes une conjonction de facteurs conjoncturels : remontée des cours des hydrocarbures et de l'euro ; mauvaises conditions climatiques, report de livraisons dans l'aéronautique et mouvement social en 2016 ; attentats ; retour à la croissance (qui entraîne une hausse de la demande et des importations).
- Mais aussi des facteurs structurels : coûts de production, qualité et positionnement en gamme, capacité des entreprises à vendre à l'international, désindustrialisation, petit nombre d'exportateurs...
- Pour les investissements étrangers, la France reste en retrait derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne malgré un redressement engagé depuis 2013.

A. LE SOLDE COMMERCIAL : UNE DÉGRADATION PRÉOCCUPANTE DEPUIS 2016

Après un déficit record en 2011 (à plus de 74 milliards d'euros), le solde commercial des biens s'est régulièrement amélioré jusqu'en 2015 (où le déficit était revenu à 45 milliards d'euros), avant de se dégrader à nouveau.

Cette dégradation s'est accélérée au premier semestre 2017 : **de l'année civile 2016 à l'année « glissante » octobre 2016-septembre 2017, on est passé de 49,2 milliards à 61,7 milliards d'euros de déficit** selon les données de l'administration des douanes ! Pour l'ensemble de l'année 2017, selon les prévisions annexées au présent projet de loi de finances ⁽¹⁾, le déficit pourrait atteindre 63 milliards d'euros.

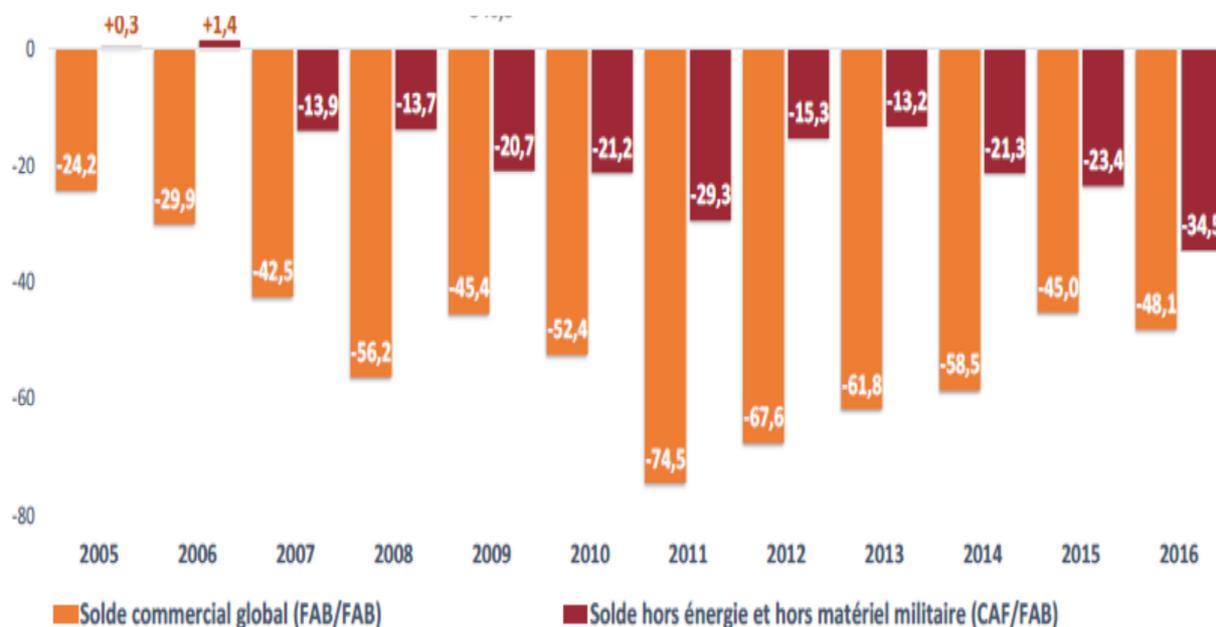
1. L'impact de facteurs conjoncturels externes

Comme on peut le voir sur le graphique ci-après, les bons résultats de 2014 et 2015 ont été largement dus à un facteur conjoncturel externe : l'effondrement des cours du pétrole à partir de 2014. On voit que le solde hors-énergie a commencé dès 2014 à se dégrader à nouveau.

(1) *Projet de loi de finances pour 2018 – Rapport économique, social et financier.*

L'évolution du solde du commerce extérieur (biens)

(en milliards d'euros)



Source : « Commerce extérieur – résultats 2016 » (rapport du gouvernement, février 2017).

Quant à l'accélération de la dégradation que l'on observe début 2017 pour le solde global, elle est grandement imputable à la remontée relative des cours des hydrocarbures depuis quelques mois : plus de la moitié (6 milliards d'euros sur 11 milliards) du surplus de déficit que l'on observe entre le premier semestre 2016 et le premier semestre 2017 est dû à la facture énergétique.

Un autre élément conjoncturel explique largement l'amélioration de notre solde commercial en 2014-2015, puis sa plus récente dégradation : le taux de change entre l'euro et les autres devises, le dollar principalement, a permis de forts gains de compétitivité en 2014, mais l'euro est quelque peu remonté en 2017.

Enfin, des facteurs également contingents ont pesé en 2016 sur nos performances dans plusieurs secteurs :

- les très mauvaises conditions climatiques de l'année ont entraîné une dégradation de 2,4 milliards d'euros du solde des échanges de produits agricoles, essentiellement du fait de la chute des exportations de céréales consécutive à une très mauvaise récolte (– 32 % en tonnage récolté pour le blé tendre en 2016 par rapport à 2015) ;

- le solde positif du secteur aéronautique et spatial a reculé de 3,7 milliards d'euros par rapport à 2015 du fait du report de certaines livraisons consécutif à des retards dans la chaîne de fournisseurs d'*Airbus* et d'importations en forte hausse (croissance des approvisionnements d'*Airbus* et livraison de plusieurs appareils par *Boeing* à *Air France*) ;

- l'arrêt prolongé des raffineries de pétrole lors du mouvement social du printemps 2016 et celui d'un grand nombre de réacteurs nucléaires pour des

vérifications de sûreté à l'automne ont aussi eu un impact (recul de 3 milliards d'euros des recettes d'exportations du secteur de l'énergie).

Plusieurs facteurs à la fois conjoncturels et sur lesquels les politiques gouvernementales n'ont en général guère de prise expliquent donc en grande partie, à court terme, l'amélioration de notre solde commercial en 2014-2015, puis son nouveau dérapage en 2016-2017.

2. L'incidence du retour à la croissance

Un autre facteur conjoncturel, plus général, doit être pris en compte : lorsque la demande intérieure repart dans un pays, cela entraîne en général une hausse de ses importations, laquelle, si elle n'est pas accompagnée d'une hausse égale des exportations, signifie une dégradation du solde extérieur. Comme on le voit sur le tableau ci-après, notre pays est en train de retrouver un rythme de croissance proche de celui des autres grands pays industrialisés, après plusieurs années où il a été en retrait.

Croissance moyenne

<i>En %</i>	2012-2016	Prévision 2017	Prévision 2018
G7	1,6	2	1,9
France	0,8	1,6	1,8

Source : base de données du FMI (World Economic Outlook Database, octobre 2017).

Mais la reprise de la demande intérieure a un impact sur les importations : en 2016, les augmentations de 2,3 % de la consommation des ménages et de 3,6 % de l'investissement des entreprises se sont accompagnées d'une augmentation de 4,2 % des importations. La croissance globale d'une économie, qui est celle de la production, peut être décomposée entre ses facteurs : la consommation et l'investissement, facteurs de la demande ; l'ajustement des stocks et l'évolution du solde commercial, qui rendent compte des décalages entre cette demande et la production nationale. En particulier, si la hausse de la demande est intégralement absorbée par une dégradation du solde commercial, il n'y a pas de croissance de la production. En ce sens, on peut mesurer la contribution du commerce extérieur à la croissance et cette contribution peut être négative lorsque la hausse de la demande intérieure est en partie « perdue » en termes de croissance du fait d'une hausse des importations que ne suivent pas les exportations. On constate qu'en France, ces dernières années, la contribution du commerce extérieur à la croissance a le plus souvent été négative : entre 2014 et 2016, elle a fait « perdre » annuellement entre 0,5 % et 0,8 % (selon les années) de croissance et devrait faire perdre encore 0,4 % en 2017 avant d'être neutre en 2018 selon les prévisions du Gouvernement.

La France aurait donc une difficulté à équilibrer son commerce extérieur dès lors que son niveau de croissance se rapproche de la moyenne de ses

partenaires, ce du fait d'un appareil productif qui ne pourrait pas répondre dans des conditions aussi compétitives que nos concurrents à la reprise de la demande.

3. Les facteurs structurels

Cette analyse ramène à la question de la compétitivité de l'appareil productif. Les facteurs en sont bien connus :

– les **coûts**, qui ne sont pas seulement salariaux, mais sont aussi ceux des différents prélèvements obligatoires sur les entreprises et des intrants tels que l'énergie ;

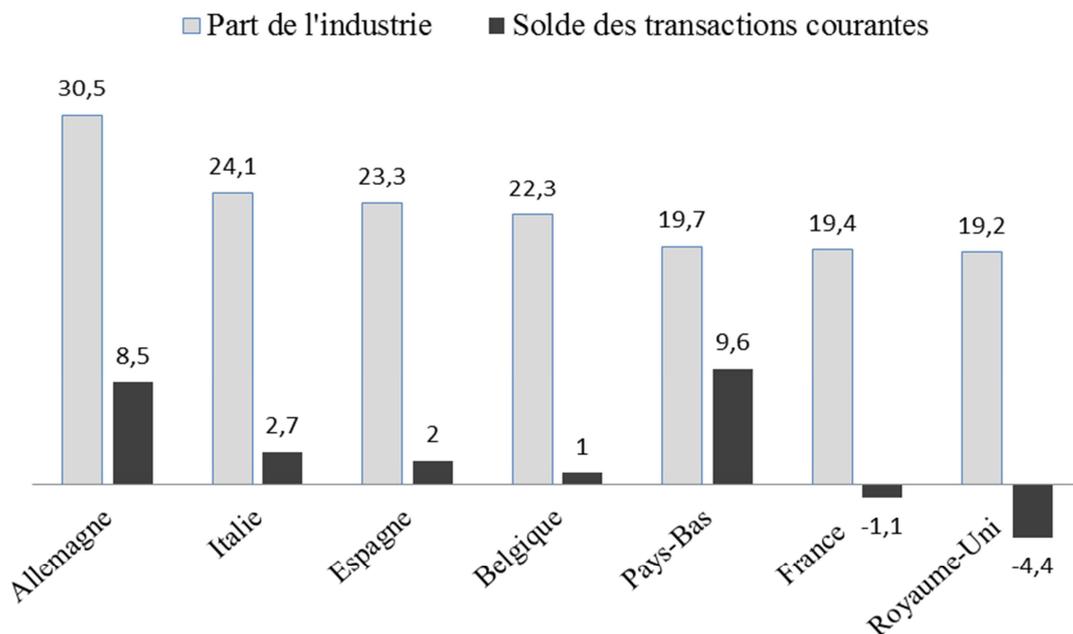
– la **qualité** des produits et le positionnement en **gamme**, qui peuvent permettre d'échapper à la contrainte des coûts, mais renvoient à l'**innovation** ;

– la capacité des entreprises à vendre leurs produits (la France étant souvent présentée comme un pays d'ingénieurs plus que de vendeurs), en particulier à l'export. Selon le *think tank* La fabrique de l'exportation, la **qualité des équipes internationales** des entreprises apparaîtrait, dans des études internationales, comme plus déterminante dans les performances des entreprises exportatrices que les facteurs plus classiques de coûts et de qualité des produits. La volonté des dirigeants d'entreprises d'aller à l'international et leur **préparation** à cette démarche sont aussi des enjeux. Beaucoup de chefs d'entreprise ignorent leur potentiel à l'international. D'autres, dans les PME, semblent encore parfois y aller un peu à l'aveuglette, alors qu'il est essentiel de partir préparé en anticipant clairement ce que cela représente, notamment en termes de moyens. Cette impréparation est sans doute aussi à rattacher à la **taille moyenne des entreprises** françaises, plus modeste que dans d'autres pays.

Les représentants d'un autre *think tank* auditionnés par votre rapporteur, la fondation Concorde, mettent plutôt en avant la **désindustrialisation** de notre pays, plus poussée que chez nos voisins, qu'ils imputent notamment aux **charges** pesant sur les entreprises – en particulier les impôts à la production tels que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les charges sociales sur les salaires moyens, fréquents dans l'industrie –, mais aussi à un **déficit de ressources humaines** sur certains métiers industriels. Ce type de jugement est partagé dans d'autres organisations, par exemple le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire. Cette désindustrialisation concourrait à réduire la base productive permettant d'exporter et de répondre à la demande interne.

Le fait est qu'il semble exister une certaine corrélation entre baisse particulièrement prononcée de la part de l'industrie dans la richesse nationale et difficulté à assurer l'équilibre extérieur : si l'on compare la France à ses principaux voisins, comme le fait le graphique ci-après, on voit que ceux où l'industrie reste relativement plus importante, comme l'Allemagne et l'Italie, assurent mieux cet équilibre extérieur que les plus tertiariés et désindustrialisés tels que la France et le Royaume-Uni (la corrélation n'est toutefois pas parfaite, comme le montre la situation spécifique des Pays-Bas).

La corrélation entre désindustrialisation et déséquilibre extérieur : parts de l'industrie dans le PIB et solde des transactions courantes chez nos principaux partenaires
(données 2016, en % du PIB)

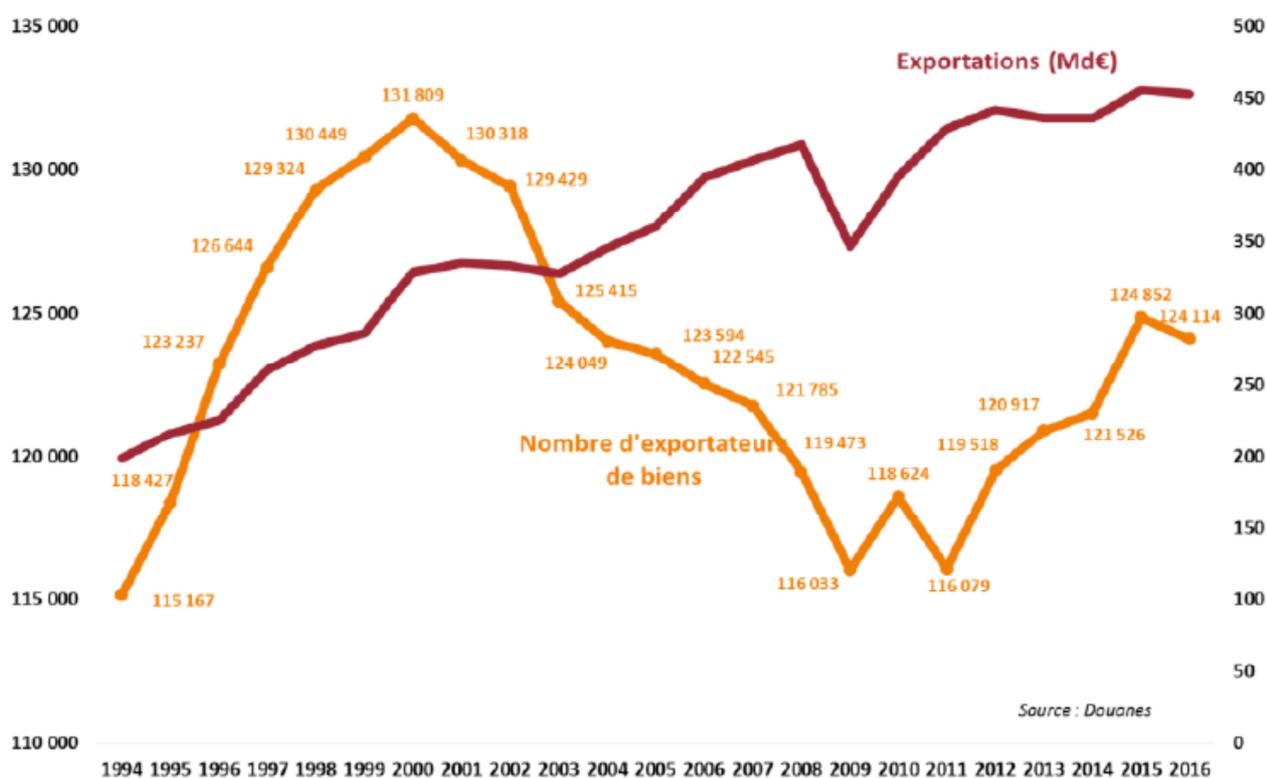


Source : banques de données de la Banque mondiale (part de l'industrie) et du FMI (solde courant).

Ce constat peut sans doute être relié au fait que, structurellement, le commerce international des services reste moins développé, de sorte qu'il est difficile de compenser par ce commerce, dont les flux restent moindres, les déficits industriels. Malgré le degré très élevé de tertiarisation de l'économie française, les échanges de services ne représentent que 30 % de la totalité des échanges (biens + services) de notre pays : quand la France a importé, en 2016, pour plus de 500 milliards d'euros de biens, elle a importé (et exporté) pour un peu plus de 210 milliards d'euros de services.

Une dernière caractéristique structurelle de l'appareil exportateur français doit être soulignée : sa **concentration** sur quelques grandes entreprises et le faible nombre global des entreprises qui exportent, traditionnellement considéré comme trois fois plus faible qu'en Allemagne et deux fois plus qu'en Italie. Ce nombre d'entreprises exportatrices (de biens) est resté stable en 2016, à un peu plus de 124 000, soit moins qu'au tournant des années 2000 comme le montre le graphique ci-après. Ce faible nombre est souvent relié à la capacité insuffisante qu'auraient nos entreprises à « chasser en meute », à « porter » les sous-traitants et les entreprises de plus petite taille, à élaborer des offres communes à l'export. L'une des personnalités auditionnées a résumé cela en évoquant le **manque de « solidarité économique »** des Français.

Nombre d'exportateurs de biens et exportations



Source : « Commerce extérieur – résultats 2016 » (rapport du gouvernement, février 2017).

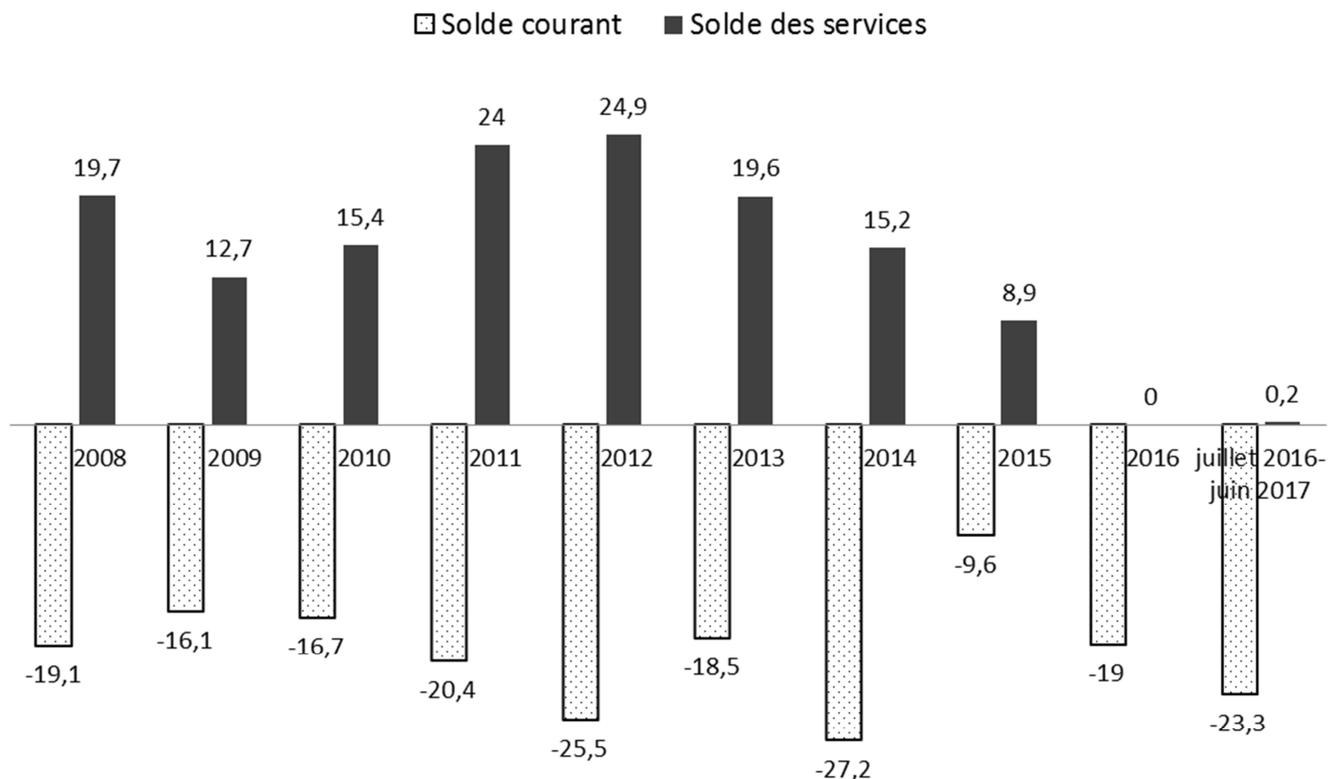
B. UN DÉFICIT SUR LES BIENS QUI N'EST PLUS COMPENSÉ PAR L'EXCÉDENT SUR LES SERVICES

Comme on l'a dit, le moindre développement du commerce international des services rend difficile de compenser par celui-ci un déficit sur les biens. Cependant, jusque récemment, la France dégagait annuellement sur le commerce des services un excédent oscillant entre 15 milliards et 25 milliards d'euros qui atténuait le déficit sur les biens. Comme on le voit sur le graphique ci-après, **le solde des services est devenu nul en 2016**.

Cela **accélère la dégradation du solde des transactions courantes** (qui intègre biens, services, flux de revenus et de transferts courants) : on voit que sur l'année glissante juillet 2016-juin 2017, on atteint presque, avec un déficit courant de 23 milliards d'euros, les (mauvais) records de 2012 et 2014. Pour l'ensemble de l'année 2017, selon les prévisions annexées au présent projet de loi de finances ⁽¹⁾, le déficit courant pourrait s'élever à 29 milliards d'euros, dépassant les niveaux de 2012 et 2014.

(1) *Projet de loi de finances pour 2018 – Rapport économique, social et financier.*

Une aggravation du solde courant accélérée par la disparition de l'excédent sur les services
(en milliards d'euros)



Source : base de données de l'INSEE.

Le recul du solde des services s'explique pour une grande part par l'une de ses composantes : le poste **des services de « voyages » (tourisme et assimilé)**, lequel est tombé de 10 milliards d'euros d'excédent en 2013 à 5 milliards d'euros en 2015, puis à moins de 2 milliards en 2016. C'est notamment l'effet des attentats qui nous ont endeuillé en 2015 et 2016 : les dépenses des touristes étrangers sur le sol français ont reculé de 5 milliards d'euros de 2014 à 2016. Cette baisse du solde touristique a coûté 0,2 point de croissance du PIB en 2016.

Heureusement, un retour progressif des touristes étrangers sur notre sol s'est enclenché fin 2016. Pour la première fois depuis 2015, les nuitées étrangères ont progressé sur un an au quatrième trimestre 2016 (+ 3 %) puis au premier trimestre 2017 (+ 4,7 %).

C. LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS : UNE ATTRACTIVITÉ EN REDRESSEMENT

S'agissant enfin de l'attraction des investissements étrangers, autre objectif de ce que l'on peut appeler globalement la « diplomatie économique », les résultats de 2016 apparaissent plus satisfaisants : la France a poursuivi un redressement engagé depuis 2013. La notion de projet d'investissement direct étranger (IDE) étant difficile à définir, les différents baromètres ne donnent pas les mêmes résultats, mais ils convergent :

– selon Business France ⁽¹⁾, il y aurait eu en 2016 un total de 1 117 décisions d’investissement physique en France, soit une hausse de 16 % par rapport à 2015, qui représenteraient 30 108 emplois créés ou maintenus ;

– selon l’analyse annuelle du cabinet *Ernst&Young* ⁽²⁾, on dénombrerait la même année 779 projets d’IDE en France, soit une hausse de 30 % par rapport à 2015, qui représenteraient 16 980 créations d’emplois.

Mais il faut observer que, selon le même document, la France reste nettement **en retrait sur le Royaume-Uni et l’Allemagne** en nombre de projets d’IDE en 2016 (respectivement 1 144 et 1 063 pour ces deux pays). En nombre d’emplois créés par ces investissements, elle ne serait même que 5^{ème} en Europe (après le Royaume-Uni, la Pologne, l’Allemagne et la Roumanie). Globalement, la France aurait en 2016 attiré 13 % des projets d’IDE dans l’Union européenne, ces projets sur notre sol représentant seulement 7 % de tous les emplois créés la même année par les IDE dans l’Union : dans la mesure où la France pèse pour environ 15 % dans le PIB de l’Union européenne, son potentiel d’attraction des investissements étrangers ne paraît pas pleinement valorisé en comparaison de ses partenaires de l’Union.

(1) *Rapport sur l’internationalisation de l’économie française – Bilan 2016 des investissements étrangers en France.*

(2) *Baromètre de l’attractivité de la France, mai 2017.*

II. UN DISPOSITIF PUBLIC DE SOUTIEN QUI N'EST PAS ENCORE COMPLÈTEMENT « EN MARCHÉ »

En bref :

- L'image économique internationale de la France s'est grandement améliorée à la suite de l'élection du Président de la République.
- Les réformes générales de compétitivité engagées par le Gouvernement seront déterminantes pour améliorer la situation de nos entreprises et le commerce extérieur.
- Mais, à une échelle moindre, l'efficacité des aides spécifiques au commerce extérieur peut être élevée : 1 euro investi dans ces aides = entre 5 et 70 euros d'exportations supplémentaires.
- Le mille-feuilles administratif et budgétaires reste opaque malgré des réformes engagées. Celles-ci se sont souvent heurtées à la résistance des structures en place et à la contrainte budgétaire.
- Il n'y a (toujours) pas de « budget » identifié du commerce extérieur et de la diplomatie économique. De multiples missions, programmes et comptes sont mis à contribution.
- Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un effort spécifique pour développer le commerce avec l'Iran, avec une ligne de prêts dédiés de 500 millions d'euros. Pour le reste, les lignes de crédits concernant la diplomatie économique sont le plus souvent en baisse, notamment la subvention à Business France (- 2,6 %).
- Pourtant, budgétairement, la politique du commerce extérieur « rapporte » : l'excédent du régime public d'assurance-crédit, qui devrait apporter une recette non fiscale proche de 600 millions d'euros en 2018, dépasse la totalité des charges budgétaires.

La situation de notre commerce extérieur est donc fortement dégradée, en partie pour des raisons conjoncturelles mais pas seulement, tandis que notre attractivité pour les investisseurs étrangers, en nette amélioration, reste, ou restait en 2016, encore en-deçà de nos grands voisins européens.

Le climat international est pourtant favorable pour promouvoir les produits français et attirer des investisseurs car **l'image économique internationale de la France s'est grandement améliorée**, tous les observateurs le notent, à la suite de l'élection du Président de la République. Il y a à cet égard « un train à ne pas laisser passer ».

Il faut **se mobiliser** et le Gouvernement a d'ailleurs des **objectifs ambitieux, notamment de passer de 124 000 à 200 000 entreprises exportatrices** d'ici la fin du quinquennat, ce qui implique de changer d'échelle dans la détection et l'encouragement à l'export des entreprises. La pertinence de notre dispositif de soutien au commerce extérieur et à l'attractivité doit être examinée sous cet angle.

A. POURQUOI IL EST IMPORTANT D'AVOIR UN DISPOSITIF EFFICACE POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR ET L'ATTRACTIVITÉ

La plupart des personnes auditionnées par votre rapporteur estiment que la réussite à l'international (qu'il s'agisse d'exporter ou d'attirer des investissements) dépend avant tout de facteurs généraux de compétitivité et de caractéristiques de l'appareil productif qui ne relèvent pas de la politique sectorielle du commerce extérieur : coûts (et donc charges, fiscalité...), qualité, positionnement de gamme et innovation, culture de l'international, *etc.* À cet égard, les **réformes générales de compétitivité engagées ou envisagées par le Gouvernement** (droit du travail, fiscalité du capital et charges sociales, réforme de la formation, qui pourrait favoriser la « culture de l'export » et répondre aux déficits dans certains métiers industriels...) seront **déterminantes** pour améliorer la situation de nos entreprises et donc le commerce extérieur aussi bien que l'attractivité pour les investisseurs étrangers.

Il faut d'ailleurs observer qu'il y a ensuite un effet retour de l'internationalisation sur la compétitivité globale : seule l'internationalisation permet aux entreprises positionnées sur un marché étroit de grossir, tout en devenant éventuellement des « champions » européens ou mondiaux. Les études montrent également que, de manière générale, les entreprises détenues par des investisseurs étrangers sont en moyenne plus grosses, plus profitables et plus exportatrices que les autres.

Une fois rappelé le caractère essentiel de la compétitivité générale, il faut tout de même souligner que le dispositif public ou semi-public spécifiquement dédié à l'accompagnement et au financement des entreprises à l'export et à l'attraction des investissements étrangers est également important.

Un certain nombre d'études économétriques se sont efforcées de mesurer *a posteriori* l'efficacité des mesures de soutien publiques spécifiquement orientées vers l'export. C'est un exercice difficile car il faut tenir compte de l'« effet d'aubaine » : les entreprises bénéficiaires auraient peut-être exporté tout autant sans ces aides. Sous cette réserve, ces études concluent plutôt à une bonne efficacité des dispositifs, notamment français, montrant qu'**un euro investi dans ces aides génère le plus souvent plusieurs euros, voire plusieurs dizaines d'euros d'exportations et donc de PIB supplémentaires**, ce qui permet de dire qu'en termes économiques ces dispositifs sont largement autofinancés par les retours en ressources fiscales qu'ils permettent.

- Une étude du CEPII ⁽¹⁾ réalisée en 2013 sur quatre dispositifs publics alors en vigueur montrait ainsi qu'en ne retenant que le montant des subventions directes, chaque euro dépensé apportait entre 27 et 70 euros d'exportations supplémentaires. Trois de ces dispositifs amenaient une augmentation significative

(1) Centre d'études prospectives et d'informations internationales ; voir « La lettre du CEPII », n° 334 – 22 juillet 2013.

(de plus de 20 %) des exportations des entreprises bénéficiaires et généraient donc ensemble plusieurs centaines de millions d'euros d'exportations supplémentaires.

Ce montant était toutefois à relativiser au regard du montant global du commerce extérieur français : il n'augmentait que de 0,2 % la totalité de nos exportations, ceci s'expliquant par la modestie des sommes engagées et le ciblage d'entreprises de taille modeste qui, en tout état de cause, ne pouvaient pas être à l'origine de ventes considérables.

- Des données plus récentes sur l'un des dispositifs, l'assurance prospection (voir *infra* pour plus de précisions sur ce dispositif), mettent en lumière des retours en exportations de plus de 10 euros par euro d'indemnité versée.

- Une étude menée en 2010 sur les prêts concessionnels du Trésor (alors nommés Réserve pays émergents ou RPE) mis en œuvre depuis 2000 montrait un taux de retour d'au moins 5 euros par euro de dépense budgétaire (bonification du prêt). Ces prêts destinés à financer des projets d'entreprises françaises auraient généré en une décennie un milliard d'euros de contrats pour les entreprises concernées.

- Une étude menée en 2013 sur le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), lequel finance des études de faisabilité en amont de projets d'investissement où l'on espère pouvoir placer une offre française, montrait, sur l'ensemble des opérations financées entre 2000 et 2012, un retour en chiffre d'affaires des entreprises françaises de plus de 10 euros par euro de crédits budgétaires ; en s'en tenant à la part générée en France de ces retours, ce taux de retour s'élevait encore à 5,15 euros. Globalement, l'ensemble de ces opérations ont représenté 1,28 milliard d'euros de contrats remportés par des entreprises françaises, dont 0,61 milliard de « part française ».

- S'agissant de l'attraction des investissements étrangers, Business France revendique avoir en 2016 détecté 1 553 projets étrangers susceptibles de s'implanter en France et avoir accompagné 539 projets aboutis sur le territoire, ce qui correspondrait à 16 708 emplois créés ou maintenus. Ce résultat a été obtenu à partir d'une dépense publique qu'on peut estimer à une vingtaine de millions d'euros par an d'après la part des personnels dédiés à l'attractivité dans les effectifs de l'agence. Mais on ignore naturellement, dans ces résultats, ce qui est réellement dû à son action (quelle part des investissements se seraient réalisés même sans son intervention ?).

Les dispositifs publics spécifiques ne peuvent pas générer des dizaines de milliards d'euros d'exportations ou de chiffre d'affaires, juste quelques centaines de millions, car ils reposent sur des enveloppes limitées. Et il est peu probable qu'une multiplication exponentielle de ces enveloppes permettrait d'améliorer à due concurrence nos exportations, car on se heurterait à des rendements très fortement décroissants (en saturant les « cibles » potentielles : ce n'est pas parce

qu’emmener 1 000 PME très performantes à l’export donne de très bons résultats qu’on pourrait prétendre multiplier par 100 ceux-ci en en emmenant 100 000, car ce « public » serait globalement beaucoup moins performant). **Ces dispositifs spécifiques ne peuvent donc pas suffire à regagner plusieurs dizaines milliards d’euros de solde commercial : les mesures générales de compétitivité sont essentielles. Pour autant, l’effet multiplicateur très important que semblent avoir certaines mesures à une échelle limitée justifie sans doute qu’on donne la priorité à leur amélioration et qu’on envisage éventuellement de renforcer raisonnablement les moyens (budgétaires) qui y sont consacrés.**

B. LA SITUATION ACTUELLE : LE MILLE-FEUILLES ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE

Le dispositif public d’accompagnement et de soutien financier de l’internationalisation des entreprises a fait l’objet ces dernières années de plusieurs réformes qui l’ont rendu plus efficace, sans toutefois aller au bout de la logique de mise en cohérence qui les sous-tendait.

1. Un dispositif public partiellement rationalisé

a. Plusieurs réformes institutionnelles menées à bien

Le dispositif institutionnel français, fréquemment réformé, est allé vers plus de regroupements et de cohérence durant les dernières années.

i. Deux opérateurs solides : Business France et Bpifrance

- Un opérateur public solide et professionnalisé a été formé pour accompagner les entreprises à l’export et attirer les investisseurs étrangers, **Business France**, né en 2015 de la fusion de l’ancien Ubifrance et de l’Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui a en outre absorbé début 2017 les activités d’accompagnement international de la Sopexa, structure publique spécifique de promotion des produits agro-alimentaires.

- De même, une série de regroupements d’institutions publiques préexistantes a conduit en 2012 à la constitution d’un établissement financier public solide tourné vers les PME, **Bpifrance**. Cet établissement a développé sur ses ressources propres des instruments financiers (crédits et garanties) adaptés aux PME exportatrices pour combler les défaillances du marché, c’est-à-dire répondre aux demandes que les banques commerciales se refusent à couvrir pour diverses raisons. Bpifrance est un opérateur globalement très apprécié en raison de l’implication de ses équipes et de leur déploiement régional ; ses actions d’accompagnement personnalisé dans la durée de PME à fort potentiel pour « booster » leur croissance sont en particulier saluées.

Business France et Bpifrance ont rapproché leurs équipes avec le déploiement de 45 chargés d'affaires du premier dans les antennes régionales du second, ce qui permet une réponse plus globale (accompagnement et outils financiers) aux demandes des entreprises souhaitant exporter.

• Des régimes dits de « **garanties publiques** » ont été développés de longue date afin d'offrir aux exportateurs des produits assurantiels pour les situations habituellement non couvertes par le secteur concurrentiel de l'assurance-crédit. Ces garanties publiques ont été l'objet à partir de 2012 de plusieurs trains de réformes visant pour la plupart à les élargir et les diversifier pour répondre aux besoins des entreprises. Par ailleurs, leur gestion pour le compte de l'État, traditionnellement confiée à la Coface, a été **transférée à Bpifrance** au 1^{er} janvier 2017 (avec les équipes en charge), opération qui s'est bien passée et est généralement appréciée, car elle s'inscrit dans une logique de « **guichet unique** » et complet pour la palette des produits financiers et assurantiels destinés aux exportateurs ; ce transfert a aussi pour objet d'élargir la clientèle des garanties publiques en valorisant les implantations régionales de Bpifrance et leur connaissance du tissu des entreprises.

ii. La « diplomatie économique » : le réseau diplomatique mobilisé pour nos entreprises

Tandis que la responsabilité du commerce extérieur et du tourisme était, du point de vue de la structure gouvernementale, transférée au ministère des affaires étrangères (avec un secrétaire d'État sous l'autorité du ministre des affaires étrangères à partir d'avril 2014), l'ensemble du réseau diplomatique a été mobilisé au service des entreprises avec le développement du concept de « **diplomatie économique** ». Dans ce cadre, 12 représentants spéciaux ont été nommés pour traiter des problématiques économiques avec certains pays ou régions du monde et, surtout, les ambassadeurs se sont vus doter d'un rôle de coordination des opérateurs français à l'international dans le champ économique. À ce titre, il leur a été demandé, dans tous les pays représentant des flux commerciaux non négligeables, soit une centaine, d'élaborer des plans d'action économique et de constituer des conseils économiques pour réunir régulièrement les opérateurs et entreprises français présents. D'après leurs déclarations, la diplomatie économique occuperait en moyenne près de 40 % du temps de nos ambassadeurs (avec évidemment de grosses différences selon les pays de résidence).

Cette implication des ambassadeurs au service des entreprises est très généralement appréciée : d'une part, ils sont les mieux à même, en raison de leur autorité hiérarchique mais aussi morale dans les communautés françaises, d'assurer la mission de coordination des opérateurs et acteurs économiques français ; ensuite, leur position les met en mesure de « pousser les portes » qu'il faut dans leur pays de résidence ; enfin, un effort réel a été fait pour plus ouvrir les ambassades à toutes les entreprises et notamment aux PME, alors qu'auparavant elles se concentraient plus exclusivement sur les « grands contrats » – cette

ouverture est symbolisée par l'exercice annuel de *speed dating* avec les entreprises auquel se livrent nos ambassadeurs lors de leur retour à Paris pour la traditionnelle semaine des ambassadeurs fin août.

iii. La remobilisation des conseillers du commerce extérieur

Le vénérable (remontant à 1898) réseau des **conseillers du commerce extérieur de la France**, constitué de 3 800 professionnels prêts à partager leur expertise de l'international bénévolement et reconnus à ce titre par l'État, a été renouvelé : il a été rajeuni (la moyenne d'âge est passée de 60 à 52 ans depuis 2004), féminisé (le taux de femmes étant passé depuis 2010 de 10 % à 20 %), doté d'une charte de déontologie, amené à coordonner ses actions avec les autres opérateurs...

iv. La montée en charge du volontariat international en entreprise

Le programme du **volontariat international en entreprise** (VIE) apparaît exemplaire. Il est unanimement salué à la fois comme un moyen d'accéder à l'emploi pour les jeunes et une facilité donnée aux entreprises pour bénéficier d'une représentation physique sur un nouveau marché à frais réduits (ces frais étant pris en charge, le plus souvent à 50 % par les régions). De plus le développement du partage d'un VIE entre plusieurs entreprises permet de réduire encore les coûts pour les PME. Le nombre des VIE a régulièrement augmenté : près de 9 700 étaient en poste fin août 2017, contre 6 300 fin 2009 et 8 000 fin 2013.

b. Des initiatives « écosystémiques »

Il faut saluer par ailleurs les initiatives, publiques ou venues des entreprises, prises pour faire évoluer les **écosystèmes** dans lesquels vivent les entreprises, les **fédérer et doter d'une culture plus collaborative**, au moins pour aller à l'international : portage des petites par les grosses ou celles déjà implantées dans un pays, élaboration d'offres collectives complexes...

Certaines de ces initiatives sont anciennes, comme le **comité Colbert** qui existe depuis 1954 et fédère aujourd'hui plus de 80 maisons du secteur du luxe : ces entreprises, dont certaines sont des « grands noms » mais d'autres sont plus récentes et encore de taille modeste, réalisent 85 % de leur chiffre d'affaires à l'export (voire indirectement plus encore dans la mesure où leurs produits sont largement achetés en France par des touristes étrangers). Le comité organise des événements collectifs à l'étranger à l'occasion desquels les membres déjà implantés sur place accueillent et « portent » les autres.

À partir de 2012, les pouvoirs publics ont lancé une politique de fédération des filières, avec la constitution de 4, puis 6 « **familles** » **de l'exportation**. Les résultats ont été inégaux mais sont réels lorsque des marques ou labels, comme *Vivapolis* pour les métiers de la ville durable ou *French Healthcare*, ont pu être développés. La réussite semble avoir été meilleure lorsque les « familles » sont

bien calibrées (pas trop larges) et associent intrinsèquement des acteurs publics aux entreprises (comme c'est le cas pour la ville durable et la santé).

L'initiative publique *French Tech*, destinée depuis 2013 à soutenir les entreprises innovantes de forte croissance, s'inscrit dans la même logique : il s'agit d'aider à la constitution d'un écosystème porteur. Son succès contribue également à l'amélioration de l'image internationale de la France, en confortant notre réputation d'innovation et de créativité.

Les organisations patronales ont également lancé des initiatives de plus en plus structurées, évoluant de simples clubs d'entreprises allant ou voulant aller à l'export vers l'offre de programmes complets d'évaluation et de préparation à l'international pour les entreprises, avec par exemple le dispositif *Stratexio*.

À l'étranger, une volonté de regrouper physiquement le plus grand nombre d'opérateurs et entreprises françaises s'est manifestée à travers le lancement à partir de 2014 de « maisons de la France » dans quelques sites : à Pékin, la **Maison France-Chine** regroupe ainsi la Chambre de commerce et d'industrie française en Chine et un nombre conséquent de partenaires publics et privés couvrant un large spectre de domaines (éducation, santé, droit, tourisme, communication, industrie, agro-alimentaire, restauration, immobilier, *etc.*). Aux États-Unis, des *French Tech Hubs* (FTH) ont été implantés à San Francisco et Boston, se voulant des accélérateurs d'entreprises dans le domaine du numérique et de la santé. Mais ces expériences restent, on le voit, limitées en nombre et, de plus, le bilan des FTH est contesté.

c. Mais une volonté politique qui n'est pas toujours allée au bout

Les réformes institutionnelles présentées *supra* se sont souvent heurtées à deux types de considérations : la volonté compréhensible de ne pas trop « violenter » les structures en place ; les contraintes budgétaires.

i. Le respect des structures en place

Une certaine pesanteur des organisations en place a semble-t-il limité la portée de certaines réformes pourtant voulues au plan politique.

• S'agissant par exemple de la **dévolution de la compétence sur le commerce extérieur au ministère des affaires étrangères** plutôt qu'à celui de l'économie, il y a certes des arguments dans les deux sens. Mais le constat est que l'on n'est pas allé au bout de la logique à l'œuvre. Un compromis a été trouvé en 2014 et n'a pas évolué depuis.

Le projet de loi de finances pour 2018 et le décret d'attribution de l'actuel ministre de l'Europe et des affaires étrangères ⁽¹⁾ maintiennent en effet l'équilibre subtil fixé en 2014 : ce ministre conduit les négociations commerciales, mais « *en*

(1) Décret n° 2017-1074 du 24 mai 2017.

liaison » avec son collègue chargé de l'économie ; il est seulement « *associé* » à la politique de financement des exportations, qui est gérée par la direction générale du Trésor ; il « *a autorité* », mais « *conjointement avec le ministre de l'économie* », sur les services économiques régionaux dépendant de la direction générale du Trésor, dont les crédits restent rattachés à la mission (au sens budgétaire) « *Économie* » ; il « *dispose* », sans les diriger, des directions générales du Trésor et des entreprises pour l'exercice de ses compétences en matière de commerce extérieur et de tourisme ; il exerce une co-tutelle sur Business France, dont le principal financement public continue à provenir de la mission « *Économie* »...

Dans ce contexte, le ministère des affaires étrangères s'est doté de sa propre direction orientée vers les entreprises, la direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme, dont l'articulation avec celles du Trésor et des entreprises, rattachées au ministère de l'économie, reste incertaine.

- Le même type d'observations peut être fait s'agissant de la délimitation avec les compétences du **ministère de l'agriculture**, qui s'était doté historiquement de structures propres pour la promotion internationale des produits agricoles (la Sopexa) et des équipements agro-industriels (l'association Adepta) : la Sopexa a été partiellement absorbée par Business France, Adepta non.

- Le législateur a fait le choix, dans le cadre de la loi « NOTRE »⁽¹⁾, de conforter la responsabilité des régions en matière de développement économique et notamment d'internationalisation des entreprises. Force est de constater que **les régions ont adopté des modes d'organisation très variables dans ce domaine** (voir *infra*), certaines étant soucieuses de s'appuyer sur les opérateurs déjà existants, d'autres préférant disposer de leurs propres structures, dotées de moyens importants, pour l'appui des entreprises à l'international.

- Afin d'assurer la « paix des chefs » (selon la formule d'une personnalité auditionnée) entre les réseaux existants, **un certain nombre de « conventions » ou « partenariats » ont été plus ou moins imposés par les pouvoirs publics** : l'objectif était de les coordonner sans remettre en cause les structures existantes.

Business France a ainsi passé des accords avec CCI International et CCI France, têtes de réseau consulaires (le 11 mars 2015), le Comité national des conseillers du commerce extérieur (le même jour), Régions de France (le 29 septembre 2016), les Opérateurs spécialisés du commerce international (OSCI), c'est-à-dire le syndicat des acteurs privés de l'accompagnement international (le 2 novembre 2016), les douanes (avril 2017)...

La convention entre Business France et le réseau consulaire était particulièrement importante car les missions d'accompagnement des deux réseaux se chevauchent et devaient être clarifiées. Il s'agissait aussi d'apporter aux

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

entreprises un parcours d'internationalisation « *simplifié, lisible et efficient* ». Ce dispositif devait être décliné, à l'international, par des accords locaux entre Business France et les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCI-FI) dans la soixantaine de pays où ils coexistent. À ce jour, **plus de cinquante conventions locales Business-France CCI-FI ont été signées, mais deux ont déjà été dénoncées et surtout les négociations n'ont toujours pas abouti dans 9 pays ou territoires dont certains sont majeurs pour notre commerce extérieur** (Canada, États-Unis, Hong-Kong, Russie, Singapour...). Les relations restent donc difficiles.

Cette politique de conventionnement entre réseaux a en outre développé des contradictions avec d'autres injonctions politiques : par exemple, la tutelle a demandé à Business France de s'investir dans l'accompagnement à longue durée d'ETI exportatrices et en même temps de se centrer sur les actions de prospection et de première prise de contact à l'export pour laisser l'aval (l'implantation) aux CCI-FI ; elle a aussi demandé à Business France de développer ses ressources propres venant des prestations facturés aux entreprises et en même temps de laisser les activités les plus « rentables » aux CCI-FI et aux opérateurs privés...

ii. Les contraintes budgétaires

La volonté politique de rationaliser et dynamiser les dispositifs s'est également heurtée à des contraintes budgétaires, amenant à des choix contradictoires.

- Lorsque les « familles » de l'exportation ont été constituées à partir de 2012, l'absence de moyens a conduit à en confier l'animation à des « fédérateurs » bénévoles (issus du monde de l'entreprise) assistés d'équipes très réduites et dépourvus de moyens budgétaires propres. Cette situation explique en partie l'étiollement de plusieurs « familles » dès lors que le soutien politique de départ s'est affaibli.

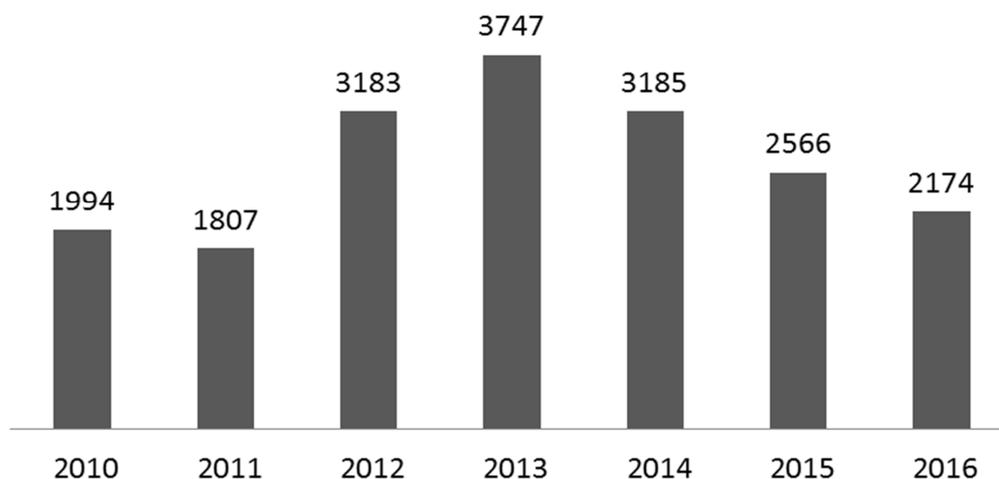
- La volonté de réduire les moyens budgétaires alloués à Business France a conduit les pouvoirs publics à demander à l'opérateur de **développer ses ressources propres** en développant ses prestations facturées aux grandes entreprises en mesure de payer et/ou en relevant ses tarifs pour les PME, avec la double conséquence d'évincer certaines de ces dernières, malgré la priorité affichée à leur internationalisation, et de développer dans les réseaux consulaires et chez les opérateurs privés d'accompagnement le sentiment d'une concurrence déloyale, alors même que l'on prétendait aussi promouvoir la complémentarité entre réseaux.

- L'évolution d'un des dispositifs emblématiques de soutien aux exportateurs, l'**assurance prospection** qui prend en charge une partie des dépenses de prospection à l'étranger des PME, illustre bien les contradictions entre volonté politique et restrictions budgétaires.

En 2012, pour rendre ce produit plus accessible aux plus petites entreprises, une version simplifiée avantageuse, l'« assurance prospection premiers pas », a été créée pour les primo-exportateurs. Le nombre de bénéficiaires a alors bondi, doublant de 2011 à 2013.

Mais ensuite, le constat d'une dérive du coût budgétaire net (financement de son déficit par l'État) de cette mesure, qui approchait les 90 millions d'euros en 2014, a entraîné l'adoption de dispositions restrictives rendant l'assurance prospection beaucoup moins attrayante. Ce coût a certes été très fortement diminué, revenant à 20 millions d'euros en 2016. Mais le nombre d'entreprises entrant dans cette procédure a lui aussi diminué de 42 % de 2013 à 2016, nonobstant l'objectif d'accroître le nombre d'entreprises exportatrices.

Évolution du nombre d'entreprises bénéficiaires de l'assurance prospection (en flux)



Source : Gouvernement (questionnaire budgétaire).

d. Un dispositif d'accompagnement encore insuffisamment connu et utilisé des entreprises

La complexité de l'offre publique d'accompagnement des exportateurs, ses fréquentes réformes plus ou moins abouties et pas toujours lisibles, enfin les restrictions budgétaires qui limitent son déploiement ont une conséquence très regrettable : **la pénétration et même la notoriété des dispositifs publics restent insuffisante**. Cette situation est illustrée par quelques chiffres :

– environ 10 000 entreprises bénéficient de prestations de toutes natures (collectives, individuelles ou de mise à disposition de VIE) de Business France par an ; un peu plus de 2 000 de l'assurance prospection ; moins de 2 000 du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale... Ces chiffres sont à comparer au nombre total d'entreprises exportatrices, soit plus de 120 000, dont environ 30 000 nouveaux exportateurs chaque année ;

– d’après une enquête effectuée en 2016 à la demande du réseau consulaire ⁽¹⁾ sur un millier de dirigeants d’entreprises, seuls 20 % citaient spontanément les chambres de commerce et d’industrie, 9 % la Coface, 8 % Business France ou encore 5 % Bpifrance comme organismes d’accompagnement à l’international qu’ils connaissaient. D’autres enquêtes donnent éventuellement des résultats quelque peu différents et il faut donc prendre ces données avec prudence ; elles n’en sont pas moins assez frappantes.

2. Des moyens budgétaires toujours dispersés

Une observation liminaire s’impose : le projet de loi de finances pour 2018 reprenant la nomenclature préexistante, il **n’y a (toujours) pas de « budget » identifié du commerce extérieur et de la diplomatie économique. De multiples missions, programmes et comptes sont mis à contribution.**

a. De multiples lignes budgétaires mises à contribution

i. La mission « Économie »

● La ligne budgétaire sans doute la plus identifiable et significative pour rendre compte de la politique du commerce extérieur s’inscrit dans le programme (au sens budgétaire) 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui fait partie de la mission (au sens budgétaire) « Économie ».

On y trouve notamment la plus grande part de la subvention à **Business France** (une petite part venant historiquement du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires » et une autre du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agro-alimentaire, de la forêt, de la pêche et de l’aquaculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »).

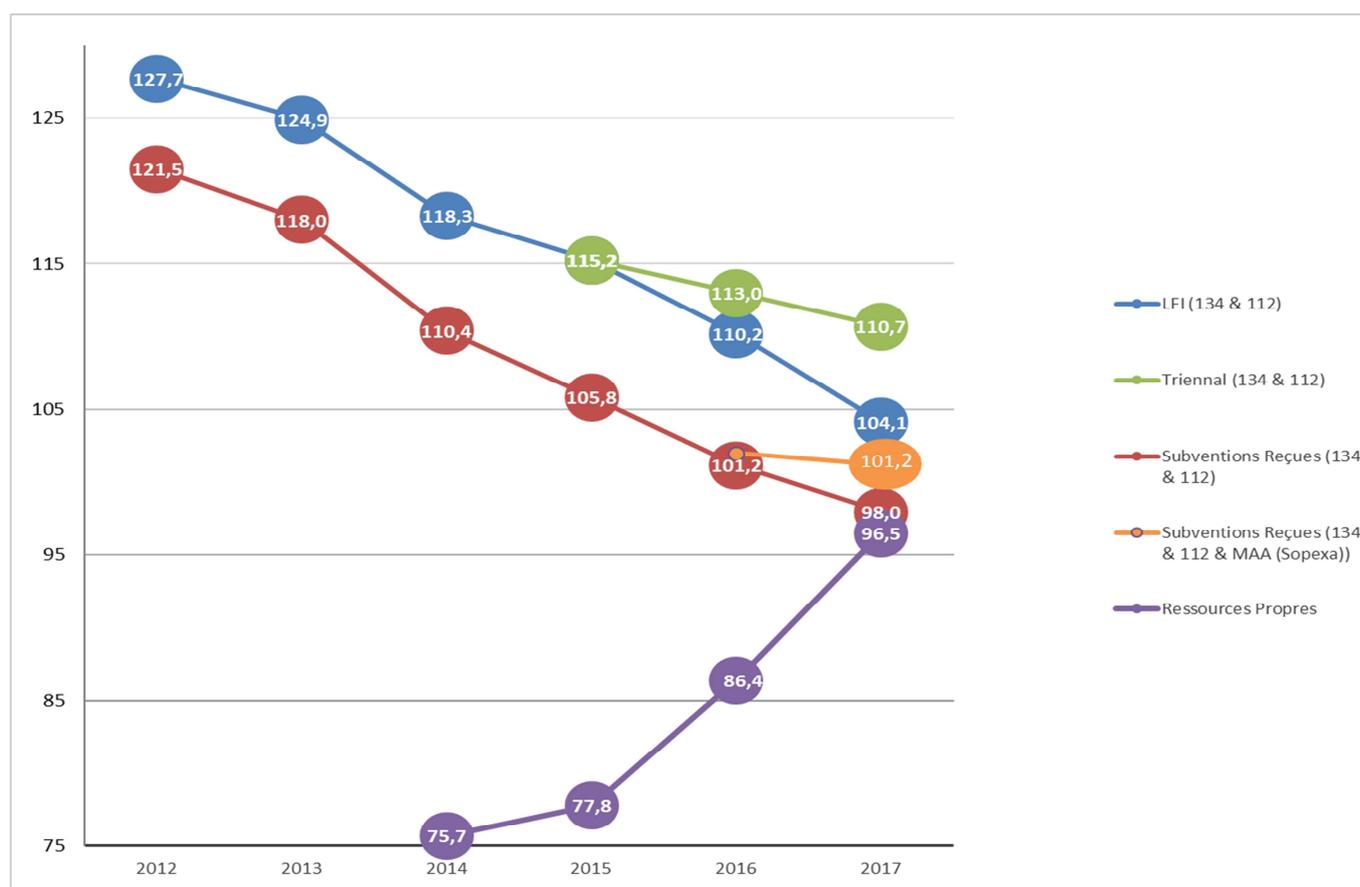
Pour 2018, la subvention budgétaire globale à structure constante ⁽²⁾ inscrite en projet de loi de finances pour Business France est de 101 millions d’euros, contre 103,8 millions en 2017, donc **en baisse de 2,6 %**. Se poursuivrait donc le mouvement continu de baisse des subventions engagé depuis 2012 (plus de 20 % globalement), qui a été compensé par une augmentation des ressources propres venant des services facturés aux entreprises. Afin de maintenir en 2018 les ressources budgétaires de Business France au niveau de 2017, **voire commission a adopté un amendement (n° II-1147) majorant de 3 millions d’euros la subvention de service public à l’opérateur inscrite sur le programme 134.**

(1) Baromètre CCI International – Les PME-ETI françaises et l’internationalisation – juin 2016 – 4^{ème} édition, par Opinion Way.

(2) Programmes 112 et 134. S’y ajoutent désormais 3,2 millions d’euros en provenance du programme 149 de la mission « Agriculture » au titre des activités transférées depuis la SOPEXA.

Le budget initial de l'opérateur pour 2017 prévoit 200,7 millions d'euros de recettes, dont 96,3 millions de ressources propres et 104,4 millions de fonds publics. Le taux de couverture des charges de l'agence par ses ressources propres a atteint dès l'exercice 2016 49,6 %, excédant largement l'objectif du contrat d'objectifs et de performance (COP) pour 2015-2017, qui était fixé à 43 % au moins. **Votre commission a adopté un amendement (n° II-1137) demandant le dépôt d'un rapport afin d'éclairer les enjeux de cette évolution.**

*Subventions et ressources propres dans le budget de Business France sur le moyen terme
(en millions d'euros, à structure constante)*



Source : Business France.

En ce qui concerne l'exercice 2018, le plafond d'emplois de l'opérateur s'élèverait à 1 513 ETPT (emplois équivalents temps plein), en recul de 10 postes sur 2017. En 2016, 614 des salariés de Business France étaient localisés en France et 921 à l'étranger. Son réseau international permettait fin 2016 à l'établissement d'être présent directement sur 93 sites dans 68 pays et indirectement (en comptant les pays couverts depuis un pays voisin ou par des partenaires conventionnés) dans plus de 120 pays.

- Le financement des **services économiques régionaux** de la direction générale du Trésor dans les ambassades est également inscrit sur la mission « Économie », mais sur le programme 305 « Stratégie économique et fiscale », dont il forme l'action n° 02.

Ces services représentent 131 implantations dans 108 pays au 1^{er} septembre 2017 ; ils comptaient, fin 2016, 639 emplois équivalents temps plein. Leurs moyens ont été réduits ces dernières années : – 10 % d’effectifs entre 2012 et 2016 et – 12 % de crédits de fonctionnement courant. Pour 2018, toutefois, la dotation budgétaire augmenterait légèrement : 85,8 millions d’euros contre 84,5 millions en 2017.

ii. La mission « Aide publique au développement »

Sans entrer dans le débat sur les aides publiques « liées » ou « déliées » (avec un ciblage d’entreprises françaises dans les acteurs des projets financés), le fait est que certaines lignes de la mission « Aide publique au développement » sont clairement orientées « commerce extérieur ».

Il en est ainsi, sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement », du **Fonds d’étude et d’aide au secteur privé (FASEP)**, également géré par la direction générale du Trésor. Ce fonds permet de financer des études de faisabilité en amont de projets d’investissement ; ces études doivent être effectuées par des cabinets français et le choix des dossiers prend en compte la possibilité d’une offre française pour le projet d’infrastructure qui est l’objet de l’étude. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une enveloppe de 18,3 millions d’euros d’engagements nouveaux (et 20,76 millions en crédits de paiement), pouvant représenter, compte tenu de leur coût moyen, une quarantaine de dossiers. Environ deux tiers des dossiers débouchent sur un marché pour une entreprise française s’agissant de l’investissement en cause.

iii. La mission « Action extérieure de l’État »

Sur le budget du ministère de l’Europe et des affaires étrangères, plus précisément le programme 185 « Diplomatie culturelle et d’influence », la seule ligne identifiée rattachable à la diplomatie économique est la subvention à **Atout France** : 32,7 millions d’euros prévus en 2018 contre 33,1 millions en loi de finances initiale pour 2017 (– 1,2 %). Cette subvention absorbe la totalité de l’action n° 07 « Diplomatie économique et développement du tourisme », au sens budgétaire, dont l’intitulé apparaît ainsi assez inexact (cette action ne concernant en fait que le tourisme, pas la diplomatie économique globalement).

On pourrait y rattacher la masse salariale de la **direction des entreprises, de l’économie internationale et de la promotion du tourisme** (créée pour piloter la « diplomatie économique »), soit moins de 5 millions d’euros pour environ 70-75 personnes (crédits non clairement identifiés dans la nomenclature budgétaire, mais imputés aussi sur le programme 185), et une fraction de la masse salariale des ambassadeurs, puisqu’ils passeraient près de 40 % en moyenne de leur temps à la « diplomatie économique » (crédits également non identifiés, imputés sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »).

b. Une politique qui passe aussi par des dépenses fiscales, prêts et garanties

L'effort de l'État pour le commerce extérieur et l'attractivité passe aussi par des instruments autres que les crédits budgétaires : dépenses fiscales, prêts, avances, garanties.

i. Un crédit d'impôt spécifique

Il existe ainsi un **crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale**, qui a représenté en 2016 une dépense fiscale de 23 millions d'euros au bénéfice de 1 633 entreprises.

ii. Un dispositif public de prêts qui permettra en 2018 de financer nos exportations vers l'Iran

Les **prêts du Trésor**, retracés sur le programme 851 « Prêts à des états étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » de la mission « Prêts à des états étrangers », comportent une exigence de « part française » : une fraction de la valeur ajoutée du contrat financé doit être réalisée sur le territoire national.

Deux dispositifs existent :

– les prêts concessionnels ⁽¹⁾, qui sont comptabilisés dans l'aide publique au développement, sont réservés aux entités publiques de pays éligibles à l'aide liée (une trentaine de pays), pour des projets d'infrastructures qui ne seraient pas viables économiquement s'ils étaient financés aux conditions de marché. L'exigence de part française est de 70 % ;

– les prêts non concessionnels permettent d'intervenir dans un plus grand nombre de pays (une centaine) et sans exigence de non-rentabilité des projets en cause, mais dans des conditions de marché. L'exigence de part française est de 50 %.

À titre d'exemple, en 2016, des protocoles ont notamment été signés sur des projets de montants importants avec le Sénégal (financement du matériel roulant du TER reliant Dakar à Diamniadio), le Maroc (financement des prestations intellectuelles du projet de LGV) et le Kosovo (construction des stations de traitement des eaux usées de Pristina).

Pour 2018, l'enveloppe de prêts serait portée à 900 millions d'euros, contre 300 millions en 2017, du fait notamment de l'ouverture d'une **ligne spéciale de 500 millions d'euros pour des projets en Iran**, afin de suppléer à la grande frilosité des banques commerciales vis-à-vis de ce pays.

(1) Le terme « concessionnel » signifiant qu'ils sont consentis à des conditions (taux d'intérêt, durée, période de grâce...) plus avantageuses que tout crédit bancaire classique.

L'enjeu commercial des relations avec l'Iran

L'Iran représente un enjeu significatif pour nos entreprises depuis que la plus grande part des sanctions européennes contre ce pays ont été levées suite à l'accord du 14 juillet 2015 sur la limitation et le contrôle du programme nucléaire iranien ⁽¹⁾.

Les flux commerciaux bilatéraux ont recommencé à augmenter après l'accord : de 2014 à 2016, ils ont quadruplé, passant de 0,5 milliard d'euros à plus de 2 milliards, principalement du fait de la reprise des importations de pétrole iranien. Nos exportations vers l'Iran ont en effet progressé moins vite, ce qui a creusé un déficit bilatéral (662 millions d'euros en 2016), même si elles ont évolué très favorablement : 453 millions d'euros en 2014 ; 562 millions en 2015 ; 722 millions en 2016 ; 764 millions sur les seuls six premiers mois de 2017. La signature de quelques très grands contrats, à commencer par la vente de 100 appareils Airbus finalisée en décembre 2016, laquelle représentera plusieurs milliards d'euros de « part française » sur les huit prochaines années, devrait soutenir cette croissance des exportations.

Toutefois, le maintien en vigueur de la plus grande part des sanctions américaines préexistantes, comprenant notamment la prohibition de toute compensation *via* le système financier américain d'opérations bancaires en dollars, ainsi que le risque de rétablissement des sanctions levées (*snapback*) si l'accord n'est pas respecté **découragent pratiquement toutes les banques commerciales françaises de financer le commerce avec l'Iran, ce qui limite certainement le déploiement de l'offre de produits français.**

De fait, le commerce franco-iranien n'a pas retrouvé son niveau d'avant les sanctions (3,7 milliards d'euros en 2004) et **la part de marché française reste faible** : en 2016, notre pays n'a fourni que 1,02 % des importations iraniennes, occupant seulement le 13^{ème} rang parmi les fournisseurs de l'Iran et le 4^{ème} en Europe (**derrière l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas**). **Si la France détenait en Iran une part de marché égale à sa performance moyenne dans le monde**, soit un peu plus de 3 %, **ce sont environ 1,5 milliard d'euros d'exportations supplémentaires** que nous ferions vers ce pays. L'enjeu est donc réel et il faut **saluer le choix volontariste du Gouvernement.**

(données chiffrées issues des publications du service économique régional)

iii. Des garanties octroyées aux exportateurs pour le compte de l'État

Les **garanties publiques** anciennement gérées par la Coface le sont désormais par Bpifrance.

Cette gestion est assurée pour le compte de l'État : Bpifrance reçoit à ce titre une commission de gestion destinée à couvrir ses frais, environ 250 salariés étant affectés à cette gestion. Cette commission, proche de 60 millions d'euros, est imputée sur le programme 134 précité de la mission « Économie ».

En revanche, non seulement les règles de mise en œuvre des procédures sont fixées par l'État, mais c'est lui qui couvre les coûts ou empoche les excédents qui en résultent. Ces opérations sont retracées sur le compte de commerce annexé au budget de l'État « Soutien financier au commerce extérieur ».

(1) Dit JCPOA, pour Joint Comprehensive Plan of Action.

Les dispositifs suivants sont actuellement proposés :

– l’assurance-crédit consiste à couvrir, à moyen ou à long terme, les exportateurs contre le risque d’interruption de leur contrat et les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l’exportation octroyés à un acheteur étranger ;

– l’assurance prospection s’adresse aux entreprises ayant un chiffre d’affaires inférieur à 500 millions d’euros dont les prestations comportent une part minimale d’origine française. Elle indemnise partiellement (à 65 % au plus) les frais de prospection commerciale dans les pays étrangers lorsqu’ils ne sont pas couverts par les recettes réalisées sur la zone considérée (l’assiette de la garantie est constituée du solde entre les dépenses engagées et une fraction des recettes d’exportations) ;

– la garantie de change permet d’assurer les exportateurs contre la baisse éventuelle du cours des devises de facturation entre la remise d’une offre commerciale et son paiement effectif ;

– la garantie du risque exportateur recouvre deux types de garantie : la garantie des cautions émises par les banques dans le cadre de contrats internationaux et la garantie des préfinancements accordés par celles-ci pour financer les besoins de trésorerie liés à l’exécution de contrats d’exportation.

Environ 2 500 entreprises ont recouru en 2016 à l’un ou l’autre de ces dispositifs. Le montant annuel de garanties émises est très fluctuant (selon qu’il y a plus ou moins de gros contrats) : **sur 2010-2016, il s’est élevé en moyenne à 14,4 milliards d’euros** pour l’ensemble des dispositifs.

c. Une politique qui « rapporte » à l’État !

Ces garanties publiques sont des régimes assurantiels et les entreprises versent donc des primes. Il peut aussi y avoir des récupérations *a posteriori* sur des sinistres payés antérieurement. De fait, après des difficultés à l’époque de la crise de la dette des pays en développement, on constate **un excédent structurel de la procédure d’assurance-crédit depuis deux décennies**. Depuis 2010, cet excédent, bien sûr fluctuant, a été **en moyenne de 700 millions d’euros par an**. Cet excédent couvre très largement les pertes que l’on peut constater sur les autres procédures, les en-cours étant bien plus considérables en assurance-crédit.

Cet excédent étant régulièrement prélevé au bénéfice du budget général, les garanties publiques apparaissent donc dans le budget de l’État **en recettes** (dans les recettes non fiscales) : selon les documents budgétaires ⁽¹⁾, après 2,41 milliards d’euros ainsi prélevés en 2016, le prélèvement prévu au titre de l’assurance-crédit ne serait que de 303 millions d’euros en 2017, avant de remonter en 2018 à 588 millions d’euros (auxquels on doit ajouter 10,7 millions

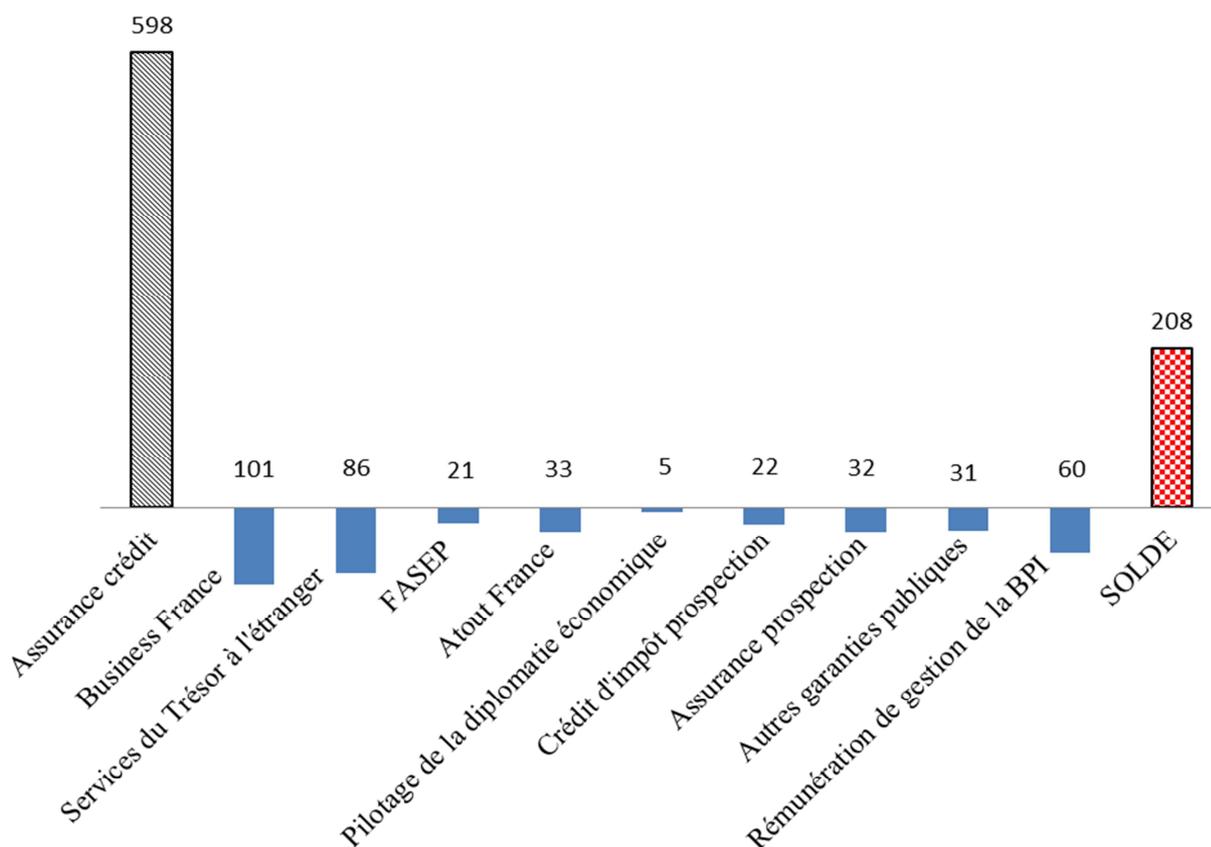
(1) Voir le fascicule « Voies et moyens I ».

d'euros au titre du régime particulier d'assurance des navires pour obtenir le total du graphique ci-après).

Ces recettes dépassant les différentes dépenses budgétaires mentionnées *supra*, **on peut soutenir que, globalement, la politique du commerce extérieur, loin de coûter, « rapporte » à l'État, non seulement en dynamique économique (cf. les observations faites *supra* sur les retours en exportations consécutifs aux mesures de soutien), mais même statiquement.** Si l'on défalque, d'après les données des documents budgétaires pour 2018, les différentes charges budgétaires définitives (hors prêts) susmentionnées (y compris la subvention à Atout France au titre des exportations de services) des recettes non fiscales attendues des bénéficiaires de l'assurance-crédit, on trouve un **solde positif d'environ 200 millions** : c'est ce que « rapporte » à l'État sa politique du commerce extérieur.

***Recettes (en positif) et charges (en négatif) liées au commerce extérieur
dans le projet de loi de finances pour 2018***

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires.

d. L'action d'autres collectivités publiques et acteurs publics

Pour information, il convient enfin de rappeler l'action très importante d'acteurs publics autres que l'État pour le financement de l'accompagnement à l'international.

i. Le réseau consulaire

Le réseau consulaire, constitué en France d'établissements publics financés par l'impôt, revendique 400 conseillers spécialisés export dans les différentes chambres localisées sur le territoire.

Le réseau international des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international (CCI-FI) est pour sa part constitué de structures de droit local qui ne reçoivent pas d'aides publiques, ou très marginalement. Il comprend 115 chambres employant plus de 1 100 collaborateurs et réalisant globalement un chiffre d'affaires de 68,5 millions d'euros ⁽¹⁾.

ii. Les régions

Les régions ont adopté des organisations variables pour mettre en œuvre leurs compétences légales en matière d'aides aux entreprises, comprenant notamment le soutien à l'export et l'attraction des investissements étrangers. Certaines gèrent ces missions dans le cadre d'agences aux compétences plus larges couvrant le développement économique et/ou l'innovation. D'autres ont créé des agences *ad hoc*, dotées parfois de bureaux à l'étranger. Les statuts de ces structures sont également variables (établissements publics, GIP, sociétés d'économie mixte, associations...), de même que le niveau des moyens dédiés.

Le seul point commun aux différentes régions est le financement du programme VIE (avec une prise en charge de l'indemnité de ceux-ci qui tourne le plus souvent autour de 50 % avec quelques exceptions : prise en charge intégrale en Pays de la Loire ; aide forfaitaire en Hauts de France).

Quelques exemples montrent la diversité des moyens, parfois très conséquents, et des organisations retenues.

- L'Occitanie va prochainement fusionner les trois agences qui s'occupaient notamment de l'export et de l'investissement étranger dans les anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Leurs effectifs cumulés représentent plus de 130 personnes. Celle chargée de l'export emploie à présent 68 personnes dont 18 à l'étranger (New York, Londres, Casablanca et Shanghai).

- En Auvergne-Rhône-Alpes, une nouvelle agence se met actuellement en place pour remplacer ERAI qui a été liquidée. Elle devrait s'occuper notamment de l'export et de l'attractivité, mais aussi de l'innovation, du développement, de l'apprentissage, *etc.* Elle disposera, pour ces missions allant bien au-delà de l'international, de moyens importants : environ 200 collaborateurs ; 10 millions d'euros de budget de fonctionnement et 100 millions d'aides directes à distribuer annuellement aux entreprises.

(1) Rapport d'activité 2016 de CCI France International.

- Dans les Hauts de France, les deux agences chargées de l'investissement international dans les deux anciennes régions fusionnées vont elles-mêmes fusionner. Celle qui dépendait du Nord-Pas de Calais emploie 20 personnes et dispose d'un budget de 2,6 millions d'euros, dont 2,3 millions en provenance du conseil régional et 0,3 million de la chambre régionale de commerce et d'industrie.

- En Bretagne, l'association Bretagne commerce international couvre l'accompagnement des entreprises à l'export, l'accueil des investissements étrangers et le tourisme avec un budget de 4,6 millions d'euros par an, dont 3,6 millions provenant du conseil régional et le reste de la chambre régionale de commerce et d'industrie.

- Les Pays de la Loire n'ont pas mis en place d'organisme dédié au commerce extérieur, mais consacrent un budget de l'ordre de 5 millions d'euros par an au financement de plusieurs dispositifs publics régionaux, pour l'essentiel gérés par CCI International. L'agence régionale de développement gère pour sa part la promotion du tourisme et l'attraction des investissements étrangers.

iii. Bpifrance

Bpifrance est devenu un acteur puissant pour le financement des entreprises avec, par exemple, en 2016, 8,4 milliards d'euros de garanties émises sur des prêts bancaires, 6,7 milliards d'euros de crédits octroyés (hors court terme) ou encore plus de 2 milliards d'euros d'opérations d'investissement direct ou *via* des fonds ⁽¹⁾. Le total de bilan atteignait 48,4 milliards d'euros fin 2016.

S'agissant des financements tournés vers l'international, outre la gestion depuis cette année des garanties publiques pour le compte de l'État, l'établissement a développé sur ses fonds propres des activités complémentaires et revendique une centaine de chargés d'affaires spécialement dédiés. Les produits « maison » proposés par Bpifrance se veulent complémentaires avec ceux des garanties publiques, voire offerts en combinaison.

Le « prêt croissance international » est le principal de ces dispositifs. Il est tourné vers le financement de dépenses immatérielles en vue d'un développement international de l'entreprise, les banques commerciales étant souvent réticentes à ce financement. Il est d'un montant compris entre 30 000 et 5 millions d'euros. Bpifrance en accorde 700 à 800 par an, pour un montant total de 729 millions d'euros en 2016 (sans compter les apports des autres banques).

Bpifrance octroie aussi des crédits-export de petits montants (1 à 25 millions d'euros, voire 75 millions en cofinancement) ou rachète des petits crédits fournisseurs, les banques commerciales étant peu actives sur ces opérations de faible montant. Cette activité démarrée en 2015 reste modeste (30 millions

(1) Voir notamment le communiqué de presse de l'établissement en date du 31 janvier 2017 sur le bilan de son activité en 2016.

d'euros en 2016), mais progresse (la cible étant d'octroyer environ 150 millions d'euros de crédits par an). Il y a également des offres de mobilisation de créances export et de garantie des fonds propres des filiales à l'étranger contre le risque économique.

Au total, les différents outils liés à l'international auraient en 2016 permis à Bpifrance de soutenir plus de 3 000 entreprises qui ont mobilisé plus de 2,3 milliards d'euros pour leurs projets internationaux.

III. LA RÉFORME DU DISPOSITIF DOIT SE POURSUIVRE ET S'AMPLIFIER

En bref :

- Sans les fusionner autoritairement, il est proposé de rapprocher les différents réseaux chargés d'assister les entreprises à l'export en construisant une « co-entreprise » reposant sur un CRM (système de gestion de la relation client) commun à tous les opérateurs, tout en développant et partageant les ressources d'expertise.
- Il est également souhaitable de renforcer la visibilité du « pavillon France » à travers des initiatives de regroupement géographique des acteurs français, publics et privés, dans des « maisons de la France » ou l'organisation d'événements « français » comme les semaines de promotion des produits alimentaires qui existent dans certains pays.
- L'effort de fédération des filières à l'export, en particulier dans le secteur agro-alimentaire, devrait être relancé, par exemple en expérimentant des « comptoirs de France » qui permettraient aux PME-TPE une offre groupée pour rencontrer les acheteurs locaux et faire des envois groupés.
- Dans la même optique de visibilité internationale, on pourrait examiner l'opportunité de désigner dans le Gouvernement un responsable formellement en charge du commerce extérieur.
- Enfin, au regard de l'excédent structurel de l'assurance-crédit, les modalités des régimes de garanties publiques pourraient être revues de sorte que les PME y accèdent plus facilement.

Le soutien à l'internationalisation de nos entreprises reste donc, malgré les réformes engagées qui ont conduit à la constitution de deux opérateurs puissants et compétents, Business France et Bpifrance, assez dispersé et peu lisible, tant du point de vue administratif que budgétaire.

En particulier, la mise en cohérence reste inachevée quant à l'accompagnement des exportateurs en prestations d'information, d'expertise, de conseil et d'accueil à l'international (diagnostics, études de marché, missions, salons, recherche de partenaires locaux pour les entreprises, domiciliation, mise à disposition de moyens humains, implantation...) :

– en amont, le principe général affiché est plutôt de confier la détection des entreprises à potentiel international et leur orientation au réseau consulaire, mais la compétence légale des régions fait que les dispositifs restent différents selon les territoires ;

– une fois à l'étranger, la clarification, recherchée par voie conventionnelle, du rôle des opérateurs reste partielle. En particulier, Business France et les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international continuent à coexister dans une soixantaine de pays (donc pratiquement tout le champ du commerce extérieur français, car ce sont bien sûr en priorité les partenaires les plus significatifs) sans que la recherche d'accords locaux ait pu

régler partout les conflits existants. Dans le même temps, un troisième réseau économique « généraliste » se maintient avec les services économiques régionaux.

S'agissant des outils financiers et assurantiels spécifiques, les choses sont devenues plus claires avec la montée en puissance de Bpifrance. Cependant, dans un contexte d'excédent structurel du régime des garanties publiques, il reste des interrogations sur l'accès de toutes les entreprises, en particulier des PME, aux dispositifs financiers publics.

A. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT

1. Un coup d'œil sur nos voisins européens : solutions diverses et réformes fréquentes

S'agissant de l'accompagnement à proprement parler (hors outils financiers et garanties), il est intéressant d'observer préalablement que le **benchmark avec nos voisins européens fait apparaître qu'il n'y a pas de « modèle » évident** : les niveaux de financement public sont très variables, de même que ceux des ressources propres provenant de prestations facturées aux entreprises ; des opérateurs publics autonomes (comparables à Business France) n'ont pas toujours été mis en place (les politiques restent parfois gérées en direct des ministères) ; les réformes sont fréquentes.

Au Royaume-Uni, par exemple, la formation du gouvernement de Mme Theresa May après le vote du *Brexit* s'est accompagnée d'une réintégration au ministère du commerce international des missions précédemment dévolues à l'agence *UK Trade & Investment*, qui était l'équivalent de Business France et directement rattachée au Premier ministre.

L'Allemagne, enviée pour ses excédents commerciaux, appuie largement son dispositif sur des réseaux consulaires très solides et sa tradition de foires commerciales.

Présentation du dispositif allemand de soutien à l'internationalisation des entreprises

Le budget 2017 total du dispositif fédéral de soutien aux exportateurs est de l'ordre de 162 millions d'euros, auxquels on peut ajouter 31 millions d'euros pour la promotion touristique. Ces moyens sont notamment affectés à plusieurs organismes, à savoir :

- une agence comparable à Business France, *Germany Trade & Invest* (GTAI), mais avec un périmètre plus restreint : seulement 26 millions d'euros de subvention et 362 collaborateurs, la présence à l'étranger (50 pays) reposant essentiellement sur des partenariats (très peu de bureaux propres) ;
- le réseau des chambres de commerce et d'industrie allemandes à l'étranger (AHK), qui bénéficie de 44 millions d'euros de subvention fédérale et emploie 1 900 salariés dans 90 pays. Il fournit notamment des prestations de services pour l'accès aux marchés étrangers et de mise en relation des entreprises étrangères et des entreprises allemandes ;

– la Fédération allemande des salons et des foires (AUMA), dotée de 43 millions d’euros de fonds fédéraux pour la coordination des activités de l’Allemagne sur les foires et les salons et le soutien à la participation des PME allemandes à des salons étrangers.

Les exportateurs allemands peuvent également s’appuyer sur un opérateur financier public puissant, la *KfW IPEX-Bank*, qui finance l’internationalisation des entreprises et les exportations (21,2 milliards d’euros de crédits octroyés en 2016 ; 29,4 milliards d’euros de total de bilan fin 2016).

Par ailleurs, il existe aussi un régime de garanties publiques dont la gestion est confiée aux entreprises *Euler Hermes* et *PwC*. 20,6 milliards d’euros de garanties ont été octroyés par l’État fédéral en 2016.

Enfin, les *Länder*, de leur côté, mettent des produits financiers à disposition des PME.

(éléments tirés du questionnaire budgétaire au Gouvernement)

Le tableau ci-après fournit une comparaison plus large de différents pays. On relève en particulier la diversité des modes d’organisation et du niveau des ressources propres (prestations facturées aux entreprises) dans les budgets des agences publiques.

Benchmark de Business France avec les agences de 11 pays de référence											
Pays	Agence	statut	mission	personnel	nombre de bureaux à l'étranger	budget annuel M€	subvention publique	facturation services	% services facturés dans le budget	Commentaires	
Allemagne	GTAI- GermanyTrade and Invest		agence publique	export + invest	300	50	40	39,6	0,4	13,4%	accueil investisseurs ; en matière export, uniquement information marché ; pas de services consulting
	AHK (réseau des CCI à l'étranger)		réseau de chambres consulaires indépendantes	export	2100 dont 1600 étranger	130 dans 90 pays	150	40	25		90M€ viennent des cotisation des membres ; services de consulting export payants
	AUMA- réseau de 75 membres -foires allemandes		association professionnelle - privé	promotion export sur foires internationales	NC			nc	40	nc	réseau privé des 75 foires allemandes ; DSP (40 Mi€) de l'Etat Fédéral pour l'organisation des Pavillons export nationaux
Espagne	ICEX		agence publique	export + invest	590	97	124	99	25	20,2%	
France	Business France		agence publique	export + invest	1500	90 dans 68 pays	189	101,7	85	45,0%	budget 2016
Italie	ICE- Italian Trade Agency		agence publique	export + invest	820	81	188	168	20	10,6%	
Royaume-Uni	DIT- Department for International Trade		Service ministériel	export + invest	2200	220	473	454	19,2	4,0%	UKTI a été dissous au sein du nouveau "Department of International Trade" suite au Brexit
Norvège	Innovasjon Norge		agence publique	export + invest	700	37	322	297	25	7,8%	restructuration drastique en 2015
Suède	Business Sweden		PPP	export + invest	500	67	60	35	25	41,7%	Agence semi publique sous tutelle du MAE et de l'association industrielle du commerce extérieur
Australie	Austrade		agence publique	export+ invest+ support to SMEs	1000	79	225	210	25	11,1%	
Canada	Service des Délégués Commerciaux - Trade Commissioners Services		Service ministériel	export + invest	1320 dont 900 à l'étranger	161	160	160	0	0%	sous tutelle Ministère du Commerce International ; bureaux intégrés au réseau des ambassades
Corée du Sud	KOTRA		agence publique	export + invest	1900	123	290	225	60	12,5%	
Etats-Unis d'Amérique	International Trade Administration/ Global Markets Unit + Select USA		Service ministériel	export + invest	1100 + experts ext	128 dans 75 pays	350	350	gratuit sauf mission personnalisée	NC	Service du Department of Commerce (Ministère du Commerce)
Japon	Jetro		agence publique	export + invest	1530	78	230	230	0	0,0%	

Source : étude faite par Business France en 2016.

2. Vers une co-entreprise avec une gestion transparente de la « relation client » ?

Le nouveau directeur général de Business France, M. Christophe Lecourtier, a reçu du Gouvernement mission de proposer prochainement un projet de réforme globale du dispositif d'accompagnement des exportateurs. **Le rendez-vous est donc cette année et l'Assemblée nationale, en particulier par sa commission des affaires étrangères, doit prendre sa part dans la réflexion en cours.**

Sans trop anticiper sur ce que devrait être cette réforme, votre rapporteur a retiré plusieurs constats des auditions auxquelles il a procédé :

– comme il a été développé *supra*, la recherche de compromis par la passation de conventions de partenariat entre les opérateurs et réseaux existants n'a pas donné de résultats suffisants ;

– l'idée d'une fusion de Business France et de Bpifrance, parfois évoquée, se heurte à plusieurs arguments : leurs métiers sont différents ; l'activité bancaire est en particulier soumise à des règles de confidentialité (sur les informations données par les clients) qui rendent difficile de la combiner avec une mission généraliste d'accompagnement ; une telle fusion pourrait faire perdre son « agilité » à la grosse structure qui en serait le fruit...

– on peut considérer que les prestations des chambres de commerce et d'industrie, en France comme à l'étranger, sont de qualité inégale, mais on ne peut pas dénier la légitimité du réseau consulaire, qui reste particulièrement connu et respecté des entreprises. Par ailleurs, les chambres françaises à l'international résultent d'initiatives locales, s'inscrivent dans des statuts divers et ne sont pas subventionnées ; il n'est donc pas possible de leur imposer des solutions uniformes.

Dans ce contexte, on semble se diriger vers la constitution d'une « **co-entreprise** » qui rapprocherait les réseaux sans les fusionner autoritairement, mais en veillant à offrir aux entreprises un **service unique, lisible et transparent**. Cela impliquera la construction d'un **CRM (système de gestion de la relation client ou *customer relationship management*) commun** à tous les opérateurs, où chaque entreprise « cliente » pourra être suivie par tous à tous les stades de son accompagnement export : tout en s'inscrivant dans la durée, cet accompagnement pourrait donc passer par plusieurs opérateurs successivement ; l'accès de tous les acteurs au CRM éviterait que certains ne « captent » (ou n'apparaissent capter) certaines entreprises clientes pour ensuite leur vendre des prestations payantes.

La mise en place de cet outil permettrait ensuite de **clarifier les périmètres de métier et géographique des différents réseaux**. Il faut **un point d'entrée unique, sur les territoires, dans le système d'accompagnement et un point d'accueil unique dans chaque pays étranger**. En particulier, la situation de coexistence, parfois en situation de concurrence ou d'ignorance mutuelle, des

bureaux Business France et des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'international dans une soixantaine de pays doit cesser : le service devra chaque fois relever de l'un des réseaux ou ils devront se regrouper localement pour le fournir. Le cas échéant, l'équipe locale qui sera choisie pour assurer dans chaque pays l'accompagnement des entreprises françaises pourrait aussi représenter Bpifrance, qui n'est pas encore déployé à l'international.

Business France pourrait donc se recentrer sur des missions régaliennes ou non assurées par les autres acteurs : gestion de programmes nationaux (VIE, salons, campagnes de promotion...) ; attractivité ; fourniture en *back office* d'outils digitaux et de ressources ; **pilotage et régulation des autres opérateurs** – réseau consulaire, voire opérateurs privés – qui seraient en quelque sorte « franchisés » pour assurer des prestations relevant du service public en échange d'engagements précis et contrôlés sur la nature, le coût, la qualité et le cas échéant la facturation de ces prestations.

L'enjeu de meilleurs **recueil, partage et valorisation de l'expertise accumulée dans les différents réseaux**, qu'il s'agisse des opérateurs spécialisés ou des diplomates plus généralistes associés à la négociation de grands contrats, a également été souligné durant les auditions.

3. À l'étranger, une présence plus structurée et plus visible de la France

Au-delà de la nécessité de sortir de la situation de coexistence plus ou moins conflictuelle de Business France et du réseau consulaire dans un certain nombre de pays, votre rapporteur plaide pour **une présence économique plus structurée, plus assumée, plus visible de la France à l'étranger**.

Il faut saluer les initiatives comme la Maison France-Chine qui regroupe matériellement à Pékin un certain nombre d'acteurs publics et privés français ou l'organisation d'événements « français » comme les semaines de promotion des produits alimentaires qui ont lieu tous les ans en Israël ou à Hong-Kong. Mais **ces initiatives restent trop peu nombreuses**. Les querelles entre opérateurs, administrations, parfois ministères, ou entre le niveau national et les initiatives de certaines régions doivent cesser. Au contraire, un plus grand nombre de lieux ou d'événements arborant le **pavillon « France »** en fédérant le plus grand nombre d'opérateurs et d'entreprises permettrait de renforcer la « marque France ».

Dans la même optique de visibilité de l'action économique internationale de la France, on doit s'interroger sur **l'opportunité de désigner formellement un membre du Gouvernement comme « en charge du commerce extérieur »**. Il faut être conscient que ce poste ministériel fait partie de ceux qui ne sont pas seulement à usage interne : un ministre du commerce extérieur voyage, rencontre ses homologues, peut de ce fait accéder à des niveaux de responsables politiques plus élevés que ne le peut un ambassadeur. Dans les relations internationales, l'égalité des rangs entre les membres de délégations reste un enjeu central ; pour cette raison formaliste, il est non seulement important d'avoir un membre du

Gouvernement explicitement en charge du commerce extérieur, mais il peut aussi être utile de lui donner un **rang de « ministre » (éventuellement délégué) plutôt que de simple « secrétaire d'État ».**

B. POURSUIVRE LA FÉDÉRATION DES FILIÈRES : VERS DES OFFRES GROUPÉES, EN PARTICULIER DANS L'AGRO-ALIMENTAIRE ?

La valorisation de la « marque France » relève de l'action des opérateurs publics, mais aussi de celles des milieux professionnels structurés en « filières ».

La **politique des filières** mise en place depuis quelques années et relayée à l'international par les « familles » de l'export n'a pas toujours donné les résultats espérés, on l'a vu, en partie en l'absence de moyens dédiés.

Votre rapporteur considère qu'un secteur, en particulier, reste à cet égard trop faiblement structuré, celui de l'**agro-alimentaire**.

Notre traditionnel excédent commercial agricole et agro-alimentaire est constamment en recul (– 3 milliards entre 2015 et 2016) et repose sur les seuls vins et spiritueux, céréales et produits laitiers. Pratiquement toutes les autres lignes sont déficitaires. Ces résultats ne sont pas à la hauteur de la puissance et de la qualité de notre agriculture, ni du prestige exceptionnel de la gastronomie française. Mais il est vrai que c'est un secteur où, plus que dans tout autre, les producteurs sont très souvent de très petites entreprises pour lesquelles aller à l'international est difficile.

Votre rapporteur souhaite que l'on puisse expérimenter des « **comptoirs de France** » qui permettraient aux **PME-TPE, en particulier dans l'agro-alimentaire, une offre groupée** pour rencontrer les acheteurs locaux et faire des envois groupés. La mise en œuvre d'une initiative de structuration de l'offre commerciale devrait sans doute reposer sur des opérateurs privés, mais impliquerait un **financement public** incitatif. Un programme expérimental pourrait être confié, par exemple, à Business France.

C. FACILITER L'ACCÈS DES PME-TPE AUX OUTILS PUBLICS DE GARANTIE

Du fait de la situation de l'assurance-crédit, principal dispositif des garanties publiques pour les en-cours (environ 80 % du total de ceux-ci), celles-ci sont constamment en excédent depuis deux décennies, offrant à l'État des recettes extra-fiscales se chiffrant en général à plusieurs centaines de millions d'euros par an. Et même en raisonnant sur le long terme et en actualisant les chiffres, il semble que ces deux décennies d'excédents aient désormais plus que compensé les pertes des années 1980-1990. On peut donc parler d'**excédents structurels, ce qui, dans un régime de soutien public, pose question sur sa finalité.**

On pourrait certes objecter que l'on ne sait pas de quoi l'avenir sera fait et qu'à la croissance actuelle des pays émergents pourrait succéder une nouvelle crise de la dette comme celle des pays en développement dans les années 1980, responsable des pertes d'alors de la Coface. Mais des experts font valoir qu'une crise aussi généralisée est tout de même moins probable du fait des mesures de surveillance de l'endettement des pays mises en place par les institutions financières internationales. Le FMI et la Banque mondiale ont en effet élaboré un mécanisme destiné à réduire les risques d'endettement excessif : le « cadre de viabilité de la dette » (CVD), adopté en 2005, permet d'effectuer régulièrement des analyses de viabilité de la dette en fonction d'indicateurs chiffrés normés.

Dans ce contexte et pour tirer pleinement partie du transfert de la gestion des garanties publiques à Bpifrance, un réexamen des modalités de mise en œuvre des différentes procédures est souhaitable.

● **L'assurance prospection**, qui est le dispositif ciblé vers les PME et ETI, avait vu, on l'a dit, son nombre de bénéficiaires doubler de 2011 à 2013 avec la mise en place d'une version plus accessible aux PME, avant que ce nombre ne retombe en 2016 à un étiage de l'ordre de 2 000 par an suite à des mesures de restriction (sur les modalités de versement de l'indemnisation, les dépenses pouvant être prises en charge et la quotité de cette prise en charge). Le transfert de la gestion de la procédure à Bpifrance suffira-t-il à en élargir à nouveau la diffusion ? Les **modalités de l'indemnisation devraient aussi être réexaminées**.

● **L'assurance-crédit** reste très concentrée sur un nombre limité d'entreprises et de secteurs :

– seulement 100 à 200 dossiers par an, pour au mieux une centaine d'entreprises bénéficiaires ;

– une concentration massive (entre 70 % et 90 % selon les années) sur les contrats militaires, aéronautiques, spatiaux et navals.

Selon certaines administrations, cette concentration est inhérente à la nature du dispositif, qui vise à suppléer l'absence d'offre privée d'assurance-crédit pour certains types de marchés : ceux dont l'exécution s'étale dans le temps et pour lesquels l'aléa politique est élevé. Les domaines susmentionnés répondent de fait à ces caractéristiques. Les contrats d'armement, en particulier, sont tributaires d'un risque politique très spécifique et il est significatif que l'un des principaux sinistres indemnisés par la Coface récemment ait correspondu à une partie de la moins-value constatée après l'annulation de la vente à la Russie de deux bâtiments de projection et de commandement (BPC) de type *Mistral* en 2015, puis leur cession à moindre prix à l'Égypte.

D'autres connaisseurs du dispositif observent toutefois que la procédure comporte des rigidités qui limitent sa diffusion : il s'agit notamment, même s'il peut y être dérogé, du **plafonnement de la prise de risque par pays**, qui aurait pour conséquence d'évincer des entreprises dès lors que le plafond d'un pays a été

saturé par un « grand contrat » ; il s'agit aussi de l'**exigence de « part française »** dans les contrats (pour bénéficiaire de la garantie) et des modalités d'évaluation de celle-ci. Ces règles répondent à des préoccupations légitimes de gestion du risque et de promotion de l'emploi en France qu'il faut prendre en considération. Elles mériteraient pourtant d'être réexaminées au regard notamment des pratiques de nos partenaires (et cependant concurrents) européens.

- La diffusion du dispositif d'**assurance des fonds propres des filiales à l'étranger** reste très limitée. Le champ d'application de cette procédure a été élargi début 2017 et Bpifrance développe parallèlement, hors garanties publiques, un produit de même nature plus orienté vers le risque économique. L'évolution de ces procédures devra être suivie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

PRÉSENTATION DE L'AVIS EN COMMISSION

Au cours de la seconde réunion de la commission des affaires étrangères le 25 octobre 2017, l'avis sur le commerce extérieur et la diplomatie économique est présenté par M. Buon Tan, rapporteur.

Un débat a lieu après l'exposé du rapporteur.

M. Denis Masségli. Comment s'explique le déficit, par la faiblesse des exportations ?

M. Buon Tan, rapporteur. Les exportations connaissent d'importantes fluctuations pour des raisons contingentes, comme les ventes plus ou moins bonnes d'avions. Sur le moyen terme, elles tendent plutôt à augmenter un peu, mais le nombre d'entreprises exportatrices, non. Par ailleurs, le retour de la croissance dope les importations car nous ne produisons pas assez pour répondre à la demande.

M. Denis Masségli. Notre croissance profite donc aux autres pays.

M. Buon Tan, rapporteur. Oui, sauf à redoper notre tissu industriel.

M. Jean-Paul Lecoq. Merci pour cette belle phrase. Il y a des pays où il y a un nationalisme économique, comme l'Allemagne. Mais notre situation n'est pas la même et encore nous en tirons-nous avec les exportations d'armement. Comment faire pour ancrer à nouveau notre industrie, nos entreprises ? Il faut que l'Etat le fasse à défaut d'entrepreneurs qui le feraient. Il faut mettre à plat nos enjeux industriels. Avec la mondialisation de la commande, on peut acheter sur internet sans même savoir d'où viennent les produits. Heureusement l'attachement à la marque France revient et l'achat responsable se développe.

M. Buon Tan, rapporteur. Nous avons tout de même 200 domaines, très variés, où la France reste numéro un. Nos PME ont des bons produits, il faut les aider à les exporter. D'où mon idée de « comptoir français ». Je suis attristé quand je vois à l'étranger les Allemands ou les Australiens vendre plus de produits agro-alimentaires que nous malgré la qualité de nos produits !

Mme Laurence Gayte. Nos producteurs sont petits et ont un problème de volume.

M. Buon Tan, rapporteur. Tout à fait et il s'agit aussi d'y répondre. Nos entreprises peuvent connaître de magnifiques réussites et des PME deviennent de belles ETI, par exemple Kusmi ou Mariage Frères. Pour conclure, j'espère que vous soutiendrez les amendements que je déposerai pour aider nos entreprises à exporter.

EXAMEN EN COMMISSION APRÈS LA RÉUNION DE LA COMMISSION ÉLARGIE

Au terme de l'audition, le 8 novembre 2017 en commission élargie ⁽¹⁾, de MM. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, et Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, la commission des affaires étrangères examine pour avis les crédits de la mission Économie sur le rapport de M. Buon Tan.

M. Jacques Maire, président. La commission est saisie de l'amendement AE19.

M. Buon Tan, rapporteur. Les crédits affectés à Business France ont été réduits de 20 % en quelques années et il est encore prévu 3 millions d'euros en moins en 2018. Business France est pourtant engagé dans plusieurs grands chantiers. Il s'agit de construire une véritable co-entreprise entre les différents opérateurs de l'accompagnement à l'international, qui forment actuellement un mille-feuilles, et d'avoir un dispositif plus accessible aux TPE-PME. Pour permettre que ces chantiers aboutissent, je propose de rétablir 3 millions d'euros de crédits pour Business France. Les retombées des aides à la promotion touristique ont été évoquées tout à l'heure, j'évoquerai celles des soutiens aux entreprises qui exportent : de 5 à 70 euros d'exportations générées par euro d'argent public, donc des rentrées pour les caisses publiques ! Ce n'est pas une dépense à perte. Et il y a aussi l'impact sur l'emploi : 24 % de nos emplois reposent sur l'export.

M. Nicolas Forissier. Je soutiens cet amendement.

Mme Olivia Grégoire. Nous sommes tous d'accord pour dire que c'est un sujet important et qu'il faut faire bouger les lignes, comme MM. Tan et Forissier l'ont montré. Mais nous aurons l'an prochain le débat sur un projet de loi dont l'un des six axes de travail sera intégralement dévolu à l'attractivité et au commerce extérieur. Je suis donc plutôt défavorable à l'amendement : attendons la future loi.

M. Jacques Maire, président. Il s'agit d'un débat interne à la commission des affaires étrangères. Je rappelle que seuls ses membres voteront sur l'amendement.

Mme Amélie de Montchalin. Au regard des échanges que nous avons eus dans les groupes de travail que nous avons constitués avec des ministres et des députés pour travailler structurellement sur le soutien aux exportateurs, je pense qu'il vaut mieux attendre la loi en préparation. La loi de finances n'est pas toujours le meilleur endroit pour porter des réformes. Un cadre plus large permettra un meilleur impact.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c024.asp.

La commission *adopte* l'amendement AE19.

M. Jacques Maire, président. Nous passons à l'amendement AE20.

M. Buon Tan, rapporteur. L'objectif de cet amendement est d'initier un processus qui permettrait à nos petits producteurs, qui aujourd'hui ont beaucoup de difficultés à exporter, de rencontrer les acheteurs internationaux et d'optimiser la logistique des ventes qu'ils feraient alors. Cela pourrait passer par un appel à projets, car ce dispositif serait mieux géré par des opérateurs privés. Le but est de vraiment répondre aux besoins des utilisateurs. Compte tenu des groupes de travail et des réflexions en cours sur le soutien à nos exportateurs, je retire cet amendement pour le moment.

L'amendement AE20 est *retiré*.

M. Jacques Maire, président. Nous passons à l'amendement AE21.

M. Buon Tan, rapporteur. Je propose le dépôt d'un rapport sur le financement public dont bénéficie Business France, son fonctionnement et son efficacité.

M. Nicolas Forissier. Je comprends la logique de cet amendement, mais nous avons déjà produit des rapports à la pelle. Nous savons ce qu'il faut faire et il est temps de passer aux actes ; je souhaite d'ailleurs être associé aux travaux évoqués par Amélie de Montchalin. Cet amendement pourrait être retiré.

M. Damien Adam. Le groupe La République en marche est favorable à cet amendement car ce rapport pourra étayer les travaux des groupes de travail qui ont été formés.

La commission *adopte* l'amendement AE21.

Puis, suivant l'avis du rapporteur, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission Économie.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Par ordre chronologique :

- **CCI International et CCI France International** : MM. Arnaud Vaissié, président de CCI France International, et Dominique Brunin, délégué général de CCI International et CCI France International, et Mme Laure Prévot, chargée de mission à la direction des relations institutionnelles
- **Mission French Tech** : M. David Monteau, directeur, et Mme Delphine Gomes de Sousa, directrice adjointe
- **Capital Export** : M. Jean-Matthieu Sahy, président
- **Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France** : MM. Alain Bentéjac, président, et Emmanuel Montanié, directeur général
- **Business France** : MM. Christophe Lecourtier, directeur général, Frédéric Kaplan, directeur général délégué, et François Raffray, chef du département des relations institutionnelles
- **Direction des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme** (ministère de l'Europe et des affaires étrangères) : MM. Martin Juillard, directeur adjoint, Jean-Emmanuel Maury, chef de la mission du commerce extérieur et de l'attractivité, et Clément Laloux, chef de la mission de promotion du tourisme
- **Fondation Concorde** : MM. Michel Rousseau, président, et Philippe Ansel, chef économiste
La fabrique de l'exportation : M. François Coulin, membre et gérant de société
- **Direction générale du Trésor – service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises** : Mme Claire Cheremetinski, cheffe de service, et ses collaborateurs
- **Comité Colbert** : M. Guillaume de Seynes, président, et Mme Élisabeth Ponsolle des Portes, déléguée générale
- **Bpifrance** : MM. Christophe Viprey, directeur de l'assurance export, Pedro Novo, directeur des financements export, et Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles et du suivi des politiques publiques

- **Stratexio** : M. Jean Vaylet, président, et Mme Stephanie Le Devéhat-Picqué, déléguée générale
- **Famille de l'export « mieux se nourrir »** : Mme Catherine Chavier, fédératrice
- **Cabinet** de M. Jean-Baptiste Lemoyne, **secrétaire d'État** auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères : Mme Anne Boillon, directrice, et M. Maxence Brischoux, conseiller
- **Confédération des PME (CPME)** : M. Pierre Marie Edwards, chef d'entreprise et adhérent, et Mmes Béatrice Brisson, directrice des affaires internationales, et Sabrina Benmouhoub, chargée de mission affaires publiques et organisation
- **Cathay Capital Private Equity** : MM. Ming Po Cai, président, et Édouard Moinet, directeur général
- **Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)** : M. Alexandre Montay, délégué général