

N° 292

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 20**

**COMMERCE EXTÉRIEUR**

**(ÉCONOMIE)**

Rapporteur spécial : M. FRANCK ALLISIO

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA TEAM FRANCE EXPORT, CŒUR DU SOUTIEN PUBLIC AU COMMERCE EXTÉRIEUR, DOIT ÊTRE RENFORCÉE ET SON FINANCEMENT ADAPTÉ.....</b>	<b>9</b>
<b>A. LE FINANCEMENT PUBLIC DES ACTEURS DE LA TFE APPARAÎT LIMITÉ... 10</b>	<b>10</b>
1. Pilier du soutien public au développement international des PME et ETI, Business France bénéficie de subventions en hausse mais qui demeurent insuffisantes en comparaison avec ses homologues étrangers.....	10
a. Le modèle économique de Business France a été fortement perturbé par la crise sanitaire.....	10
b. Malgré la hausse de ses subventions, Business France apparaît sous-doté par rapport à ses concurrents internationaux.....	11
2. Bpifrance Assurance Export, porteuse des différentes garanties à l’export, voit son champ d’action étendu avec le transfert des activités de Natixis .....	13
a. Les dispositifs de garantie assurés par Bpifrance Assurance Export bénéficient d’un financement stable .....	13
b. La rémunération de Bpi AE par l’État augmente du fait du transfert des missions financières de Natixis.....	15
3. Le financement public des chambres de commerce et d’industrie a drastiquement diminué ces dernières années .....	16
4. Les régions demeurent centrales dans le dispositif de soutien à l’export .....	17
<b>B. LA TFE RESTE ENCORE UN DISPOSITIF TROP MAL CONNU        POUVANT ÊTRE DAVANTAGE APPROFONDI.....</b>	<b>18</b>
<b>II. L’INTEGRALITE DES CREDITS DU PLAN DE RELANCE EXPORT DEVRAIT ÊTRE CONSOMMEE .....</b>	<b>18</b>
<b>A. LE PLAN DE RELANCE S’EST FONDÉ SUR DE NOUVEAUX OUTILS DE        SOUTIEN À L’EXPORT .....</b>	<b>19</b>
1. Chèques relance export .....	19

2. Le chèque relance VIE.....	19
3. L'assurance prospection-accompagnement n'atteint pas encore les objectifs fixés.....	20
4. Le renforcement du FASEP.....	21
<b>B. LE PLAN DE RELANCE EXPORT TEND À ÊTRE UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE PARMIS LES ÉCONOMIES COMPARABLES.....</b>	<b>21</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>25</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>27</b>

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 69 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances. Le rapporteur spécial déplore ce faible taux de réponse.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le déficit commercial de notre pays devrait atteindre 156 milliards d'euros cette année puis 154 milliards l'an prochain contre 85 milliards en 2021. **Le déficit commercial de la France est tout simplement en passe de doubler.** L'envolée de la facture énergétique et la dépréciation de l'euro face au dollar expliquent une bonne partie de cette dégradation mais il serait intellectuellement et économiquement malhonnête de s'en tenir à des causes conjoncturelles.

Ce niveau de déficit commercial sera donc un record absolu. **C'est, avec l'explosion de la dette, l'échec le plus retentissant du quinquennat précédent.** Le sujet n'est toutefois pas nouveau car, depuis près de vingt ans, le niveau des importations est significativement supérieur à celui des exportations. Notre balance commerciale n'est que le reflet de nos choix de politique économique.

Les causes structurelles de cet état de fait sont connues depuis longtemps. **La France paie le sacrifice, par nos gouvernements successifs, de notre industrie, de notre système éducatif et de formation professionnelle, de nos capacités d'investissement dans l'innovation et, concernant les crédits de la mission *Économie*, de nos dispositifs de soutien à l'exportation** alors que nos concurrents renforçaient les leurs.

En quinze ans, nos gouvernements successifs auront fusionné deux directions du ministère des Finances compétentes en matière de commerce extérieur (absorption de la direction des relations économiques extérieures par la direction générale du Trésor) – ce qui fait de la France le seul pays de l'OCDE à ne pas disposer d'une administration chargée de promouvoir l'expertise –, mis le ministère du commerce extérieur sous tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (ce que n'a fait aucun pays de l'OCDE) et supprimé le rôle de la Coface pour la garantie du financement à l'exportation et l'assurance-prospection.

Recouvrer les moyens de nos ambitions en matière de commerce extérieur passe par la **restauration d'une véritable direction des relations extérieures** (aujourd'hui absorbée par la direction générale du Trésor) et d'un **ministre du commerce extérieur de plein exercice** (aujourd'hui sous tutelle du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et sans administration propre). Cette restauration doit également mener à la **réattribution à la Compagnie française d'assistance pour le commerce extérieur (Coface) des compétences accordées à la Banque publique d'investissement** et à la concentration de nos efforts dans la **détection méthodique**, bassin d'activité par bassin d'activité, **des dizaines de milliers d'entreprises exportatrices** qui nous manquent.

En tout, un peu plus de 300 millions d'euros seulement participent, au sein du budget de l'État, au soutien du commerce extérieur français. Cette somme paraît dérisoire au regard de l'importance que revêt cette politique publique de premier ordre et, surtout, eu égard à la situation catastrophique de notre balance commerciale.



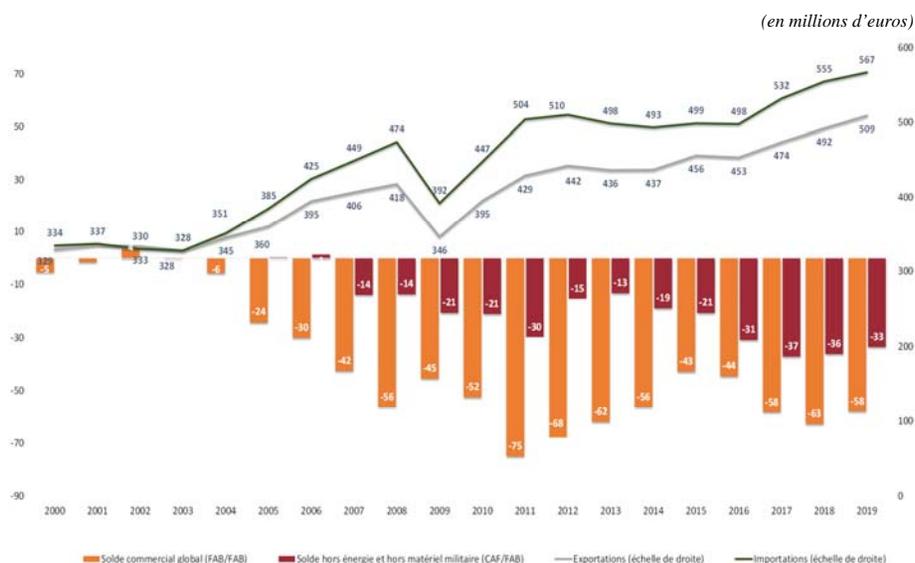
## INTRODUCTION

**Le déficit commercial français devrait, cette année encore, atteindre un plus haut historique de près de 156 milliards d’euros en 2022** et demeurerait à des niveaux voisins en 2023. Cela représente près de 100 milliards d’euros de plus qu’avant crise (– 58 milliards d’euros en 2019). Cette situation s’explique :

– Pour environ deux tiers, par la **dégradation du solde énergétique**, qui serait déficitaire de plus de 100 milliards d’euros en 2022 et 2023. En effet, la France est importatrice nette de pétrole et de gaz, dont les prix ont fortement augmenté.

– Pour environ un tiers, par la **dégradation de solde pour les produits manufacturés**. Cette situation reflète en particulier les **difficultés des secteurs aéronautique et automobile**, qui ont été confrontés à une baisse de la demande du fait de la crise sanitaire, puis à des difficultés d’approvisionnement lors du rebond économique et à cause de la guerre en Ukraine (semi-conducteurs, titane).

### ÉVOLUTION DU SOLDE COMMERCIAL DEPUIS 2000



Source : Direction générale du Trésor.

Le soutien financier au commerce extérieur est une politique publique financée par des crédits dispersés entre diverses missions budgétaires, ce qui en rend le suivi particulièrement complexe. À cet égard, le rapporteur spécial regrette la suppression dans le projet de loi de finances 2023 du document de politique transversale (« orange budgétaire ») *Développement international de l’économie française et du commerce extérieur*.

Dès lors, le rapporteur spécial a concentré son attention sur deux actions principales qui portent les crédits de soutien à l'export des entreprises. Il s'agit des actions suivantes :

– **l'action 7 Développement international des entreprises et attractivité du territoire** du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie*.

– **l'action 4 Développement international de l'économie française** du programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance, des moyens exceptionnels avaient été mobilisés pour soutenir le commerce extérieur dans le contexte de crise sanitaire. Ainsi, **l'action 3 Plan de soutien à l'export** du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* regroupe les crédits versés aux divers organismes en charge du soutien aux entreprises exportatrices (Business France, BPI assurance export ainsi que le Fonds d'études et d'aide au secteur privé). Des crédits résiduels demeurent sur cette action.

Enfin, l'ensemble des prévisions et résultats des procédures financières de soutien à l'export sont retracés dans le **compte de commerce 915 Soutien financier au commerce extérieur**.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS SE RAPPORTANT AU SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023	LFI 2022	PLF 2023	Évolution 2022-2023
Action 7 - Programme 134 Développement international des entreprises et attractivité du territoire	135,7	184,9	+ 36,3 %	135,7	184,9	+ 36,3 %
Action 4 - Programme 114 Développement international de l'économie française	128	121,5	- 5,4 %	128	121,5	- 5,4 %
Action 3 – Programme 363 Plan de soutien à l'export	0	0	–	14,8	8	- 46 %

Source : commission des finances d'après le projet de loi de finances pour 2023.

Les crédits de l'action 7 du programme 134 s'inscrivent en nette hausse du fait principalement d'une rémunération accrue de Business France pour ses missions d'accompagnement des entreprises à l'export et de Bpifrance Assurance Export, suite au transfert vers l'opérateur des missions précédemment exercées par Natixis.

Par ailleurs, la baisse des crédits finançant les garanties export portées par l'action 4 du programme 114 correspond à l'amélioration de la conjoncture économique et à la reprise des procédures de prospection fructueuses.

Enfin, l’extinction programmée du Plan de soutien à l’export se traduit par l’étéiolement progressif des crédits de paiement correspondant aux AE engagées au cours des deux dernières années.

## **I. LA TEAM FRANCE EXPORT, CŒUR DU SOUTIEN PUBLIC AU COMMERCE EXTÉRIEUR, DOIT ÊTRE RENFORCÉE ET SON FINANCEMENT ADAPTÉ**

La réforme « Team France Export » (TFE) lancée en février 2018 par le Premier ministre repose sur **la mise en commun de toutes les expertises de Business France, de Bpifrance et des CCI au sein d’une seule équipe** dont les produits et l’expertise en matière d’accompagnement à l’export sont mis au service des entreprises.

Dans cette perspective, un **accord stratégique a été signé entre Business France et CCI France** en mai 2019 et renouvelé fin 2021 pour cadrer la mise en place de cette nouvelle « co-activité » (objectifs solidaires dans les contrats d’objectifs respectifs des opérateurs, organisation des ressources humaines, gamme de services unifiée, processus et méthodes communs).

Un **accord de même nature – renouvelé en 2022 – existe également entre Business France et Bpifrance**. Ces deux entités ont en effet mis en place dès 2013 un réseau de 40 chargés d’affaires internationaux (CAI) Business France implantés dans les directions régionales de Bpifrance et permettant de proposer, sur la cible des « ETI et PME de croissance », une solution globale allant de l’accompagnement aux financements des projets export.

En pratique, **les entreprises n’ont donc plus qu’un seul interlocuteur, un conseiller international**, disposant de toute la palette des offres publiques, ainsi que de certaines offres du secteur privé. Cet interlocuteur est spécialisé dans le secteur d’activité des entreprises qu’il suit. En fonction du secteur d’activité de l’entreprise et de sa stratégie de croissance, le conseiller peut ainsi proposer une offre de préparation en France en format présentiel ou en webinaire, du mentorat ou des espaces d’exposition dans les plus grands salons internationaux.

La constitution de ce « réseau France » a par ailleurs permis aux **régions**, qui disposent depuis loi NOTRe<sup>(1)</sup> de la compétence de développement économique, de s’intégrer à la TFE. Ainsi, 18 conventions régionales ont été signées avec l’ensemble des régions métropolitaines et ultra-marines.

Enfin, en février 2021, a été créée la **Team France Invest (TFI)**, dispositif de soutien aux investissements étrangers en France qui réunit les acteurs de l’attractivité du territoire pour améliorer les performances de la France en la matière, en clarifiant et en fluidifiant les dispositifs existants pour les investisseurs étrangers.

---

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

## A. LE FINANCEMENT PUBLIC DES ACTEURS DE LA TFE APPARAÎT LIMITÉ

### 1. Pilier du soutien public au développement international des PME et ETI, Business France bénéficie de subventions en hausse mais qui demeurent insuffisantes en comparaison avec ses homologues étrangers

#### a. *Le modèle économique de Business France a été fortement perturbé par la crise sanitaire*

● Business France est un établissement public industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire. Ses missions principales sont les suivantes :

- Le **développement international des entreprises et de leurs exportations**, en particulier des PME et des ETI ;
- Le **développement des investissements étrangers** en France ;
- Le développement, la promotion et la gestion du **volontariat international en entreprise** (VIE) ;
- La promotion de **l'image économique de la France à l'étranger**.

L'action de Business France est encadrée par un **contrat d'objectifs et de moyens** (COM) 2018-2022, dont le renouvellement fait actuellement l'objet de négociations.

● Les **emplois sous plafond de Business France s'inscrivent en légère baisse en 2023, à 1 433 ETPT** (– 10 ETP par rapport à la loi de finances initiale pour 2022) et seraient répartis comme suit :

– 47 % localisés **en France**. Parmi eux, une centaine de conseillers et chargés d'affaires internationaux vendent les prestations proposées par Business France et les autres membres de la TFE. Le reste du personnel participe à l'accompagnement des entreprises dans leur préparation puis dans leur projection à l'export ;

– 53 % **répartis dans 56 bureaux pays couvrant 110 pays étrangers**. Parmi ces effectifs, en 2021, 74 étaient directement détachés dans les bureaux à l'étranger, 553 étaient des salariés de droit local à l'étranger et 127 des volontaires internationaux en administration (VIA). Ces équipes participent notamment à la mise en relation d'entreprises avec des acteurs locaux.

Au total, 86 % des équipes opérationnelles sont consacrées aux politiques d'export et 14 % participent à politique d'attraction des investissements.

● Les ressources de Business France proviennent **pour la moitié de subventions de l'État**, majoritairement portées par le **programme 134**

*Développement international des entreprises et attractivité du territoire.* Le reste des ressources de Business France est composé de diverses recettes propres provenant de plusieurs activités facturées aux entreprises, en particulier la gestion des VIE.

Dès lors, **Business France demeure dépendant de ses recettes commerciales**, en particulier celles issues des frais de gestion du VIE, qui représentent en année ordinaire près d'un quart de ses ressources et près de la moitié de ses recettes propres en 2019 d'après la Cour des comptes <sup>(1)</sup>. **La crise sanitaire a donc mis à mal son modèle économique** du fait du ralentissement des activités commerciales menant à la fermeture de nombreux salons, les moindres prospections et une rentabilité de la gestion des VIE affectée.

Par ailleurs, alors que l'opérateur accompagne tout particulièrement les PME et ETI, **celles-ci ont été en 2021 bien moins nombreuses à s'être projetées à l'international** via l'action de Business France (- 23 % par rapport au niveau de 2019, hors salons).

Ainsi le **COM 2018-2022 a été modifié** par avenant afin de réviser à la baisse les cibles d'objectif dans un sens permettant de prendre en compte les effets prolongés de la crise et de permettre à l'agence de décliner des cibles réalistes en objectifs managériaux atteignables pour ses collaborateurs.

***b. Malgré la hausse de ses subventions, Business France apparaît sous-doté par rapport à ses concurrents internationaux***

**Les subventions de l'État en faveur de Business France s'affichent en hausse dans le projet de loi de finances pour 2023 à 109,3 millions d'euros en AE et en CP (+ 16,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022).** Elles sont réparties entre trois programmes budgétaires :

– Le **programme 134 Développement international des entreprises et attractivité du territoire** (100,7 millions d'euros en AE et en CP) porte la quasi-totalité de la hausse de ces crédits. **L'augmentation de 15,6 millions d'euros de subventions** au bénéfice de Business France succède à une longue trajectoire de diminution de ses moyens inscrite dans le COM 2018-2022 qui s'est traduite par une baisse de 10 % des subventions sur la période.

La progression de la dotation de l'État vise à approfondir les offres proposées par l'opérateur. En particulier, elle permettrait le développement d'outils digitaux de prospection, la réduction du reste à charge des frais de participation à des salons internationaux pour les entreprises exportatrices et l'accroissement des programmes « booster » d'accompagnement collectif intensif sur des secteurs et des lieux ciblés. Cette hausse des subventions financerait également les dépenses de fonctionnement de l'opérateur qui s'affichent en hausse du fait de l'inflation ;

---

(1) Cour des comptes, Les dispositifs de soutien à l'exportation, octobre 2022.

– Le **programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*** de la mission *Cohésion des territoires* comporte 4,8 millions d'euros de crédits, un montant égal à celui de l'exercice précédent, versé par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à Business France ;

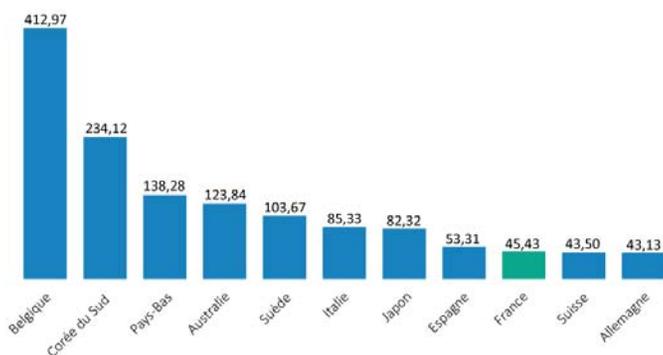
– Le **programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*** porte 3,7 millions d'euros de subvention en AE et en CP (+ 1 % par rapport à la LFI 2022) pour charges de service public du ministère de l'agriculture et de l'alimentation au bénéfice de l'opérateur au titre de sa mission d'accompagnement à l'international des entreprises du secteur agricole et alimentaire.

Si cette hausse des subventions publiques à destination de Business France est saluée par le rapporteur, **celle-ci demeure manifestement trop modeste en comparaison avec les agences similaires dans la plupart des pays développés.**

En effet, à titre de comparaison, Business France a reçu, en 2021, 97 millions d'euros de subventions publiques. Rapporté au PIB, **l'investissement annuel public dans Business France place l'opérateur dans la fourchette basse de ses homologues européens**, en particulier derrière l'Italie, la Belgique et l'Espagne. De la même manière, la France se classe dans les derniers pays développés pour ce qui est de la part des subventions publiques dans les ressources de l'agence. Ces éléments sont illustrés par les tableaux ci-dessous.

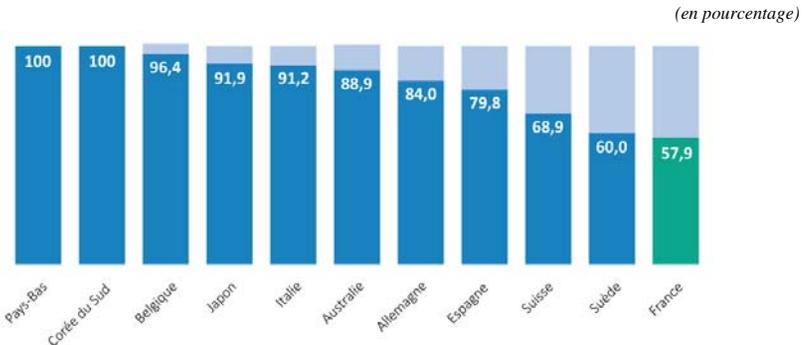
#### COMPARATIF DES SUBVENTIONS PUBLIQUES DES AGENCES DE SOUTIEN À L'EXPORT

(en euros par million d'euros de PIB)



Source : Commission des finances, données Business France.

## PART DES SUBVENTIONS PUBLIQUES DANS LES RESSOURCES DE L'AGENCE



Source : commission des finances, données Business France.

Cette problématique du sous-financement de Business France par rapport à ses concurrents se pose avec d'autant plus d'acuité que le prochain COM doit être négocié en 2023. **Le rapporteur spécial souhaite donc souligner l'importance qu'il y a à modifier le paradigme présidant au financement de l'agence qui demeure vulnérable aux retournements conjoncturels alors même que son action doit permettre une continuité de l'activité exportatrice des entreprises même – et surtout – en période de crise.**

### **2. Bpifrance Assurance Export, porteuse des différentes garanties à l'export, voit son champ d'action étendu avec le transfert des activités de Natixis**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'État a transféré à Bpifrance Assurance Export (Bpi AE) la mission de gérer, en son nom et pour son compte, les différentes garanties qu'il accorde aux entreprises exportatrices ou aux organismes qui les financent contre certains risques susceptibles de se réaliser au cours de leurs projets d'exportation. **Le rapporteur spécial regrette que ces missions, auparavant réalisées par la Coface, aient été transférées à Bpi AE sans que la plus-value en matière d'efficacité dans le soutien à l'export des entreprises françaises ait été clairement établie.**

#### ***a. Les dispositifs de garantie assurés par Bpifrance Assurance Export bénéficient d'un financement stable***

Au sein du programme 114 *Appels en garantie de l'État*, l'**action 4 Développement international de l'économie française** regroupe les dispositifs de garantie aux entreprises exportatrices portés par Bpi AE. Trois de ces dispositifs sont abondés en 2023 :

– L'assurance **prospection** est dotée de **98 millions d'euros en 2023 contre 109 millions d'euros pour l'exercice précédent, soit une baisse de 10 %.**

L'assurance prospection permet de couvrir les entreprises contre le risque d'échec des prospections à l'étranger et leur offre un relais de trésorerie. Cette procédure s'adresse aux entreprises implantées en France ayant un chiffre d'affaires inférieur à 500 millions d'euros et dont les prestations sont pour une part significative d'origine française.

**En 2018, l'assurance prospection a été simplifiée** afin d'être à la fois plus attractive et plus responsabilisante. Alors que les versements étaient auparavant effectués *a posteriori* et sur présentation des factures, 50 % des dépenses couvertes sont aujourd'hui versées sous forme d'avances, simplifiant ainsi les formalités administratives. En parallèle, la nouvelle assurance prospection responsabilise davantage en imposant un remboursement forfaitaire minimum de 30 %, même en cas d'échec.

**Depuis 2020**, le déficit de la procédure d'assurance prospection est intégralement financé par le programme 114 afin de sécuriser cet outil pour les PME. Ainsi, les crédits abondant le dispositif en 2023 correspondent au déficit observé à la fin de l'année 2022 <sup>(1)</sup>. **La baisse observée reflète donc le rebond qui s'est enclenché en 2022** : fin juillet 2022, 841 dossiers d'assurance prospection ont été accordés pour 195 millions d'euros de budget de dépenses assurées (contre 802 dossiers et 168 millions d'euros assurés fin juillet 2021).

Par ailleurs, depuis 2021, les crédits budgétaires consacrés à cet outil ont été renforcés dans le cadre du plan de relance (voir *infra*).

– **Les garanties du risque exportateur sont créditées en 2023 de 23 millions d'euros** (5 millions d'euros de plus qu'en 2022). Y figurent la garantie des cautions et la garantie des préfinancements.

**La garantie des cautions** facilite l'émission par les établissements de crédit, pour le compte des exportateurs, des cautions relatives aux contrats internationaux, grâce à l'octroi par Bpifrance AE à ces banques d'une garantie couvrant le risque de non-remboursement des cautions par les exportateurs en cas d'appel de celles-ci. Ces cautions, exigées par les acheteurs étrangers, peuvent être de plusieurs types (cautions de soumission, cautions de bonne fin, cautions de restitution d'acomptes). La quotité garantie maximale est de 50 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 150 millions d'euros et de 80 % pour les autres, qui représentent la majorité des bénéficiaires de cette procédure.

**La garantie des préfinancements** permet de garantir les banques lorsque celles-ci accordent aux exportateurs des prêts leur permettant de financer le besoin de trésorerie lié à l'exécution de leurs contrats d'exportation. Dans ce cadre, Bpifrance AE, agissant au nom de l'État, couvre les banques contre le risque de non-remboursement par les exportateurs de leurs crédits de préfinancement. Ces

---

(1) Le déficit de la procédure d'assurance prospection de l'année *n*, observé sur le compte de commerce 915 Soutien financier au commerce extérieur, est compensé en début d'année *N+1* grâce à un versement depuis le programme 114.

prêts peuvent notamment servir à acheter des équipements ou des matières premières. La quotité garantie applicable dans le cadre de la garantie des préfinancements suit le même schéma que celle retenue pour la garantie des cautions.

Dans le cadre des mesures d'urgence pour répondre à la crise sanitaire, **les quotités garanties maximales pour ces deux dispositifs ont été relevées** pour les garanties délivrées avant le 31 décembre 2021 à 90 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 milliard d'euros sous réserve des conditions de compatibilité avec le droit européen des aides d'État, et 70 % pour les autres.

– **La garantie de change** (un million d'euros) assure l'exportateur contre la baisse éventuelle du cours de la devise utilisée dans un contrat dont la date de signature n'est pas prévisible. Cette garantie bénéficie d'un financement constant depuis plusieurs années.

*b. La rémunération de Bpi AE par l'État augmente du fait du transfert des missions financières de Natixis*

L'article 38 du projet de loi de finances pour 2023 prévoit le transfert des missions financières jusque-là opérées par Natixis vers Bpi AE (voir encadré *infra*). Dès lors, **la rémunération de Bpi AE au titre de ses prestations réalisées pour le compte de l'État** figurant à l'action 7 du programme 134 voit son niveau augmenter. Ainsi, le montant de cette rémunération s'élève à **78,1 millions d'euros** en AE et en CP pour 2023, soit une augmentation de 28 millions d'euros (+ 56 %).

Cette hausse permet de couvrir les coûts directs de ces nouvelles missions mais comprend également **l'entrée en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023 de l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au taux normal** de l'ensemble de la prestation réalisée par Bpifrance AE.

### **Le transfert des missions financières de Natixis vers Bpifrance Assurance Export**

Natixis opère depuis 1997 **huit missions de gestion des aides financières à l'export et aux entreprises** en difficulté réalisées pour le compte de l'État. Ces missions sont les suivantes :

- La stabilisation de taux d'intérêt des crédits-export ;
- Les avances remboursables à l'industrialisation de technologies militaires ;
- Les Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) ;
- Les prêts du Trésor ;
- Le risque exportateur construction navale ;
- Les prêts du Fonds pour le développement économique et social (FDES) ;
- Les accords de réaménagement de dettes des États étrangers (en extinction) ;
- La gestion des anciennes opérations de la Banque française du commerce extérieur (en extinction).

Après l'annonce par Natixis de sa volonté de se désengager de ces missions fin 2022, différents scénarios de reprise de ses missions ont été envisagés, en recourant à différents opérateurs financiers en quasi-régie. **Par ses missions et son statut, Bpifrance Assurance Export est rapidement apparu comme l'acteur adapté** pour reprendre les missions exercées par Natixis. En outre, cette reprise s'inscrit dans un souci de centraliser et de rationaliser les dispositifs financiers de soutien au commerce extérieur afin de maximiser les synergies avec les autres outils de financement export.

**L'article 38 du projet de loi de finances pour 2023** vise donc à organiser ce transfert, en intégrant au code des assurances les missions assurantielles héritées de Natixis (stabilisation de taux d'intérêt et soutien à la construction navale), et en consacrant une base légale *ad hoc* non codifiée pour les missions non-assurantielles héritées de Natixis.

### **3. Le financement public des chambres de commerce et d'industrie a drastiquement diminué ces dernières années**

Les **chambres de commerce et d'industrie** (CCI) forment un réseau de 125 établissements publics administratifs dirigés par environ 4 000 élus et employant un peu plus de 18 000 salariés. Les CCI jouent un rôle essentiel au sein de la TFE, via leur rôle d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production. Elles sont l'interlocuteur privilégié dans les territoires pour soutenir les entreprises candidates à l'export à travers deux missions principales :

- **L'information et la sensibilisation des entreprises** candidates à l'exportation aux enjeux de l'export ;
- **Le suivi d'entreprises en collaboration avec Business France**. Il s'organise autour de conseillers suivant des portefeuilles sectoriels. Les CCI disposent à cette

fin de 140 équivalents temps plein de conseillers internationaux qui suivent chacun en moyenne 200 entreprises. Cet accompagnement s'opère tant dans la préparation de l'entreprise à son développement international que dans la mise en contact concrète avec les clients et distributeurs à l'étranger.

Afin de soutenir cette activité, les CCI perçoivent un financement public au travers de la **taxe pour frais de chambre** (TFC) composée de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) et de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE). Ce financement a des **effets péréquateurs positifs**, les grands groupes y participant davantage que les PME et ETI.

**Toutefois, le rapporteur spécial déplore le montant reversé aux CCI qui demeure bien trop insuffisant. En effet, le plafond de la TFC est passé de 1 368 millions d'euros en 2013 à 525 millions d'euros attendus pour 2022.** Cela représente une baisse de 843 millions d'euros soit une diminution de près de 62 % sur la période. Ce moindre soutien aux CCI est particulièrement préoccupant car celles-ci bénéficient d'une proximité et d'un contact privilégiés avec les entreprises dans les territoires dont la TFE ne saurait se passer.

#### **4. Les régions demeurent centrales dans le dispositif de soutien à l'export**

Bien qu'elles ne fassent pas formellement partie de la TFE, les régions détiennent la **responsabilité de la définition des orientations en matière de développement économique dans les territoires** ainsi que le prévoit la loi NOTRE du 7 août 2015. Cette même loi a confié aux conseils régionaux l'élaboration d'un **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**, conçu comme un document de programmation à valeur prescriptive et une feuille de route applicable de 2017 à 2021. **Le rapporteur spécial déplore à cet égard la lenteur de parution des nouveaux SRDEII.**

Depuis fin 2018, la Team France Export a été déployée dans chaque région. Au plan opérationnel, **près de 240 conseillers internationaux TFE sont en poste au sein des CCIR et de Bpifrance** afin de créer une dynamique nouvelle de prospection, de préparation et de projection de nouveaux exportateurs à potentiel sur de premiers marchés à l'étranger, sur l'ouverture de nouveaux marchés pour des exportateurs plus réguliers et pour renforcer le potentiel à l'export des ETI. Des objectifs partagés sont fixés aux équipes en région.

Depuis 2020, toutes les régions métropolitaines sont signataires des conventions Conseil Régional / CCIR / Business France / Bpifrance, la TFE étant déployée sur tout le territoire avec toutefois un protocole spécifique en Bretagne.

**Le rapporteur spécial se félicite du rôle accru donné aux régions dont il souligne l'importance pour adapter chaque stratégie d'export aux caractéristiques économiques des territoires. Cependant, il recommande une**

**évaluation régulière de l'efficacité et des résultats concrets de l'action de chaque région en la matière.**

## **B. LA TFE RESTE ENCORE UN DISPOSITIF TROP MAL CONNU POUVANT ÊTRE DAVANTAGE APPROFONDI**

Le rapporteur a pu constater au cours de ses auditions les synergies existant entre tous les acteurs participant à la politique de soutien à l'export français, notamment au sein de la TFE. S'il salue l'effort de rationalisation et l'efficacité qui en découle, il ne peut que **déplorer le manque de visibilité et la complexité du procédé.**

Ainsi, dans le cadre de l'alliance entre Business France et les CCI, les efforts doivent se poursuivre afin de mieux aligner les intérêts des organisations autour de l'objectif commun et central de projeter davantage d'entreprises à l'étranger. Outre une nécessaire poursuite des efforts de visibilité de la TFE auprès des entreprises, **le dispositif export doit également être optimisé en interne.** Ainsi, dans son rapport d'octobre 2022 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes souligne la nécessité de **renforcer le partenariat entre Business France et le réseau régional des CCI.** Les modes de rémunération hétérogènes, une double chaîne hiérarchique et l'organisation variable des CCI en région occasionnent des tensions et la possibilité d'instructions contradictoires, d'autant que les modèles économiques respectifs de Business France et des CCI ne les incitent pas à privilégier les mêmes activités.

À cet effet, l'accord stratégique entre Business France et CCI France de mai 2019 a été renouvelé en décembre 2021 pour préciser l'exercice de la co-activité. Un accord complémentaire a été signé par les opérateurs en août 2022 afin de conduire plusieurs actions pour renforcer cette alliance. **Il sera néanmoins nécessaire de poursuivre les efforts de rapprochement en 2023** afin d'offrir aux entreprises un service plus efficace et uniforme sur l'ensemble du territoire.

## **II. L'INTÉGRALITÉ DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE EXPORT DEVRAIT ÊTRE CONSOMMÉE**

Annoncé en septembre 2020, le volet export du plan de relance devait être doté de 247 millions d'euros répartis sur la période 2020-2021 pour maintenir les filières d'export de l'économie française particulièrement mises à mal par la crise sanitaire. Prolongé à deux reprises, ce plan de relance devrait voir ses crédits intégralement consommés d'ici fin 2022.

Le dispositif est en extinction depuis la loi de finances initiale de 2022. Ainsi, ne subsistent dans le projet de loi de finances pour 2023 sur l'**action 3 Plan de soutien** du programme 363 *Compétitivité* que 8 millions d'euros en crédits de

---

(1) *Cour des comptes*, Les dispositifs de soutien à l'exportation, octobre 2022.

paiement qui correspondent à la troisième tranche de la clé de décaissement des crédits du **fonds d'études et d'aides au secteur privé** (FASEP).

## **A. LE PLAN DE RELANCE S'EST FONDÉ SUR DE NOUVEAUX OUTILS DE SOUTIEN À L'EXPORT**

### **1. Chèques relance export**

Le chèque relance export (CRE) constitue une aide directe aux entreprises qui souhaitent bénéficier d'une prestation d'accompagnement à l'international, y compris digitalisée. Dans la limite de 50 % du coût de la prestation, l'aide peut atteindre :

- 2 500 euros pour la participation à un Pavillon France dans un salon à l'étranger ;
- 2 000 euros pour une prestation d'accompagnement individuelle : audit et diagnostic export, structuration de la stratégie export, priorisation des marchés, communication, étude de marché, prospection individuelle ;
- 1 500 euros dans le cas d'une prestation d'accompagnement collectif : prospections collectives, rendez-vous professionnels, etc.

Une entreprise ne peut bénéficier de la procédure que pour 4 dossiers au maximum. 441 opérateurs ont été agréés pour les prestations tandis que 72 opérateurs distincts sont inscrits au programme France export pour les prestations collectives.

La consommation de ces chèques relances a été fortement perturbée par la poursuite des contraintes liées à la crise sanitaire, entraînant une prolongation jusque fin 2022 du dispositif. Toutefois, **au 7 octobre 2022, 14 473 chèques relance export ont été délivrés pour un montant d'aides s'élevant à 24,9 millions d'euros** (dont 77 % décaissés).

95 % des chèques ont bénéficié à des PME ou des TPE. Ces chiffres correspondent à l'objectif fixé de 15 000 chèques. La répartition sectorielle des chèques ne semble pas montrer d'effet d'aubaine et correspond à la part des secteurs dans le commerce extérieur français. C'est également le cas en ce qui concerne les pays destinataires des exportations.

### **2. Le chèque relance VIE**

Le chèque relance VIE consiste à accorder une aide de 5 000 euros pour une mission VIE d'une durée minimale de 12 mois. Cette aide est doublée (10 000 euros) pour les entreprises qui recrutent en VIE un jeune en formation courte ou issu des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

**Au 10 octobre 2022, 1 538 chèques ont été attribués**, dont 1 507 pour des PME ou ETI. Au total, 8,32 millions d’euros ont été accordés *via* ce dispositif. Les enquêtes mensuelles de Business France font état du **caractère incitatif** des CRE et des chèques relance VIE pour les PME (57 % pour le CRE et 67 % pour le chèque relance VIE).

Ces deux dispositifs ont été **prolongés jusque fin 2022** dans le cadre du plan de résilience et dans le contexte du conflit en Ukraine qui pèse sur le commerce international.

**Le rapporteur spécial regrette que de tels dispositifs ne soient plus disponibles en 2023 alors même qu’ils semblent avoir fait preuve de leur efficacité.**

### **3. L’assurance prospection-accompagnement n’atteint pas encore les objectifs fixés**

Dans le cadre du volet export du Plan de Relance « France relance » présenté par le gouvernement le 3 septembre 2020, un accent particulier a été porté sur **l’accompagnement des entreprises françaises primo-exportatrices**.

Ainsi, **l’assurance prospection-accompagnement (APA)** a permis de compléter l’offre initiale d’assurance prospection afin d’accompagner les entreprises françaises et **plus particulièrement les TPE et PME qui se lancent pour la première fois à l’export**. Ces entreprises peuvent bénéficier d’une prestation de préparation et de conseil à l’international, personnalisée, assurée par la TFE ou par des acteurs privés. Cette assurance prospection rénovée, visant les plus petites opérations et les primo-exportateurs, intègre donc un volet accompagnement qui permettra un suivi renforcé de ces entreprises, afin de maximiser leurs réussites commerciales à l’export. Elle est distribuée depuis janvier 2021 par Bpifrance AE au même titre que l’assurance prospection.

En 2021, l’APA a bénéficié à une soixantaine d’entreprises. **Le nombre d’APA distribuées reste ainsi en-deçà de l’objectif de 300 APA par an**. Toutefois, la distribution du produit se renforce en 2022 (55 produits accordés au cours du premier semestre, pour 2 millions d’euros de budget assuré, contre 30 dossiers en juillet 2021 et un million d’euros assuré). Par ailleurs, une centaine de dossiers d’APA sont actuellement en cours d’instruction par les équipes de Bpifrance AE.

D’un point de vue budgétaire, il n’est pas prévu d’enveloppe dédiée spécifiquement à l’APA, celle-ci se fondant dans celle de l’assurance prospection de droit commun.

#### 4. Le renforcement du FASEP

Le **fonds d'études et d'aide au secteur privé** (FASEP) finance des études de faisabilité au bénéfice d'autorités publiques étrangères dans les pays en développement. L'objectif poursuivi est de démontrer au pays bénéficiaire l'efficacité de certaines technologies françaises pour répondre à leurs besoins prioritaires de développement durable. Il permet à l'entreprise d'acquérir une première référence à l'export dans le pays visé, dans l'objectif de répliquer le projet ou de le déployer à grande échelle.

Cet outil favorise la **réalisation d'un effet levier** qui bénéficie à l'économie et aux entreprises françaises. Les exigences de part française qui conditionnent l'octroi d'un FASEP (85 % du don minimum) garantissent l'impact de cet outil en matière de soutien au tissu industriel français. Les entreprises qui en bénéficient doivent par ailleurs constituer des clubs de suivi associant d'autres entreprises françaises pouvant bénéficier de retombées directes ou indirectes liées aux projets menés.

Dans le cadre du plan de relance, **les crédits FASEP ont été augmentés en 2021 de 27,8 millions d'euros** en AE portés par le programme 363. Ils ont été intégralement consommés et ont permis de financer près de **50 projets à l'export** dans un contexte de relance et d'accroissement significatif du nombre de demandes de FASEP. Deux appels à projet ont été organisés dans ce cadre, portant sur la valorisation des déchets et sur la décarbonation des services essentiels.

En ce qui concerne la consommation des crédits en CP, ceux-ci sont versés par tranche. La clé de décaissement, calculée selon un profil de tirage déterminé sur la base d'un échantillon de projets étudiés, est de 10 % la première année puis de 30 % pour chacune des trois années suivantes. Les études se déroulent pendant généralement quatre ans mais l'avancée des projets dépend de multiples facteurs (déplacements internationaux, situation politique...). **Les 8 millions d'euros de crédits ouverts en 2023 correspondent donc à la troisième tranche des projets.**

#### B. LE PLAN DE RELANCE EXPORT TEND À ÊTRE UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE PARMIS LES ÉCONOMIES COMPARABLES

Les autres pays européens n'ont en général pas mis en place de ligne dédiée au soutien des exportateurs, à part en Italie. **France et Italie semblent en effet les deux seuls pays à avoir adopté des financements et des dispositifs d'accompagnement *ad hoc* pour faire face à la crise**, tandis que les autres pays européens ont soit revu le cadre d'action et les moyens financiers en matière de financements export, soit renforcé les subventions à leurs opérateurs traditionnels (Royaume-Uni), soit mis en place des aides sectorielles qui bénéficient à des secteurs souvent exportateurs (Allemagne).

● En **Allemagne**, si la crise sanitaire a largement touché des secteurs traditionnellement importants pour les exportations allemandes (automobile,

machines-outils, foires et salons), le gouvernement fédéral n'a pas adopté de plan de relance spécifiquement dédié aux financements exports. Il a orienté les aides mises en place vers un soutien direct à la trésorerie des entreprises impactées. **Le plan de relance allemand, adopté en juin 2020, comprend en revanche des aides sectorielles** à l'instar du milliard d'euros de subventions pour le renouvellement de la flotte maritime. L'hydrogène semble à cet égard une technologie où le soutien au développement de partenariats internationaux par l'État est amené à se développer de manière substantielle. **La stratégie nationale hydrogène**, publiée le 10 juin 2020, comprend un volet développement à l'international (budget 2021 de 353 millions d'euros). Il s'agit de nouer des partenariats avec les possibles futurs pays exportateurs d'hydrogène vert et importateurs de technologies.

De même, dans le cadre de la guerre en Ukraine, si le gouvernement fédéral d'Allemagne a présenté plusieurs paquets de mesures de soutien aux entreprises, l'export des entreprises ne fait pas l'objet d'annonces ciblées. Les entreprises présentes à l'international peuvent toutefois bénéficier des programmes mis en place tel que le « **programme spécial KfW – UBR 2022 – financement consortial** » qui s'adresse aux entreprises qui ont été touchées par la guerre russe en Ukraine (baisses de chiffres d'affaires, ralentissement ou fermetures de productions, augmentation des coûts de l'énergie). Selon la KfW <sup>(1)</sup>, 807 crédits auraient été accordés dans le cadre de ce programme.

• **Au Royaume-Uni, aucun plan de relance export n'a été mis en place par le gouvernement** durant les crises liées au Covid ou à la guerre en Ukraine. UK Export Finance (UKEF) a toutefois relâché certaines conditions et modalités d'octroi de ses financements en formalisant une politique de gestion des risques temporaires (Temporary Covid Risk Framework – TCRF) à destination des entreprises directement affectées par la pandémie. Une limite supplémentaire de 10 milliards de livres avait été allouée au TCRF. Au total, UKEF a déployé un soutien additionnel de 7,5 milliards de livres, notamment dans le secteur des transports (easyJet, British Airways, Rolls-Royce). Instauré initialement pour une durée de 4 mois, il a été étendu jusqu'en juillet 2022 en raison de l'émergence des nouveaux variants du coronavirus.

• **L'Italie, pour limiter l'impact de la crise liée à la pandémie de la Covid et à la guerre en Ukraine, a décidé de soutenir en priorité le financement de ses exportations**, le marché domestique n'étant pas en capacité d'absorber la surcapacité productive du tissu industriel. Elle a ainsi atteint son objectif de dépasser 500 milliards d'euros d'exportations en 2021. La politique de soutien au commerce extérieur repose sur six axes (pacte pour l'export) et traduit un fort soutien financier de l'État italien durant la crise :

– **Une grande campagne de promotion à l'international** de 104 millions d'euros ;

---

(1) Kreditanstalt für Wiederaufbau, institution financière allemande.

– **La formation** a été renforcée avec la création de la *smart export academy* qui propose des cours en ligne avec les plus grandes universités et écoles de commerce italiennes et qui compte 10 000 inscrits ;

– **Le guichet unique export.gov.it** qui réunit les instruments de formation et d’information de tous les opérateurs export ;

– **Le renforcement du commerce électronique** à travers des subventions pour l’emploi d’un « digital temporary export manager » et la transformation numérique de l’entreprise ;

– **La création de vitrines du *Made in Italy*** sur des plateformes internationales et avec la grande distribution à l’étranger ;

– **La promotion des foires et salons.**

*In fine*, un financement massif des exportations a été engagé en 2021 avec 9,3 milliards d’euros de financements aux entreprises et 27 milliards d’euros d’assurance-crédit export.

● **En Espagne**, la Ministre de l’Industrie, du Commerce et du Tourisme a annoncé en novembre 2020 **un Plan de soutien à l’internationalisation doté de 2,6 milliards d’euros**. Il s’agit davantage d’une réponse à la crise sanitaire que d’un plan de relance formel. Par ailleurs, la mise en place d’une grande partie des mesures a précédé l’annonce officielle du plan. **Des mesures dédiées à l’export sont présentes** dans le plan national de relance et de résilience (PNRR) espagnol (ainsi que dans le plan d’action de soutien à l’internationalisation 2021-2022), mais pas présentées sous la forme d’un plan de relance spécifiquement dédié à l’export.

**La grande majorité des 2,6 milliards d’euros correspond aux mesures mises en place à travers l’agence de crédit export CESCE**, avec des lignes de crédit Covid-19 et des lignes de garantie pour les PME et les entreprises non cotées. Le reste est réparti entre le Fonds pour l’internationalisation des entreprises, l’Institut de commerce extérieur et la Compagnie espagnole de financement du développement. Le plan est organisé en trois grands axes :

– **La préservation du tissu productif**, notamment les PME ;

– **La consolidation du secteur extérieur** comme pilier de croissance et de création d’emploi ;

– Le renforcement de la **capacité de résilience de l’appareil exportateur**.

● **Aux Pays-Bas, le gouvernement n’a pas présenté de plan de relance spécifiquement dédié à l’export**. En revanche, dès le début de la pandémie, l’assureur-crédit export, ADSB (Atradius Dutch State Business) qui opère pour le compte de l’État, a déployé un paquet de mesures temporaires élaborées en lien avec les fédérations professionnelles et le gouvernement néerlandais. Proposé

initialement jusqu'à fin 2020, elles ont été plusieurs fois prorogées jusqu'en juin 2022.

Ces mesures sont réparties en trois catégories : assouplissement des conditions existantes, accélération des processus de traitement des demandes et possibilité d'avances de trésorerie dans le cadre de projets bénéficiant du DTIF, instrument public de prêt, garantie et financement export. Le PNRN soumis par les Pays-Bas – et récemment validé par la Commission – ne contient pas d'éléments relatifs au soutien à l'export.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

*Au cours de sa réunion du 24 octobre 2022, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Économie.*

*La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*

*Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.*

*Malgré l'avis défavorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Économie sans modification.*

\*

\* \*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

### **Direction générale du Trésor (DGT)**

- Mme Magali Cesana, cheffe du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises ;
- M. Paul Teboul, sous-directeur du financement international des entreprises.

### **Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**

- M. Guillaume Vanderheyden, sous-directeur en charge de la sous-direction du commerce international ;
- M. Boris Guannel, adjoint au chef de département des statistiques et des études du commerce extérieur.

### **Business France \***

- M. Christophe Lecourtier, directeur général ;
- M. Benoit Trivulce, directeur général délégué ;
- M. Didier Boulogne, directeur général délégué export ;
- M. Quentin Geevers, chef de cabinet.

### **CCI France \***

- M. Jérôme Pardigon, directeur de cabinet ;
- M. Philippe Bagot, directeur du pôle International/Team France Export.

### **Bpifrance \***

- M. Pedro Novo, directeur exécutif en charge de l'export ;
- M. François Lefebvre, directeur de Bpifrance Assurance Export ;
- M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles.

**La COFACE for trade**

- M. Xavier Durand, directeur général ;
- Mme Carole Lytton, secrétaire générale ;
- Mme Carine Pichon, directrice générale France et Europe de l’Ouest.

**La Fabrique de l’industrie**

- M. Louis Gallois, président.

*\* Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

\*  
\* \*