

# Le soutien public aux entreprises exportatrices

---

## *PRESENTATION*

---

*En 2009, 116 000 entreprises françaises ont exporté des biens et des services pour un montant de 346 Md€.*

*Au sein du commerce mondial, la part de marché de la France, désormais au cinquième rang, se dégrade depuis 1980. Rapportée aux exportations mondiales, elle est ainsi passée de 6 % en 1980 à 5,8 % en 1995 et à 3,7 % en 2009. La France exporte de l'ordre de deux fois moins que l'Allemagne, avec une tendance à la dégradation, et 15 % de plus que l'Italie.*

*La dégradation du commerce extérieur français a fait l'objet de nombreuses analyses macroéconomiques qui l'expliquent principalement par des facteurs liés à l'évolution du change, à la spécialisation industrielle et, de façon plus générale, à la compétitivité des entreprises.*

*Il aurait pu s'ensuivre une réduction, voire une remise en cause, du recours aux instruments classiques spécifiquement dédiés au soutien des exportations, au profit d'une politique, plus large et transversale, de renforcement de la compétitivité de l'économie française.*

*Si cette réorientation a été amorcée, la France conserve, comme ses principaux concurrents, des dispositifs nombreux destinés à favoriser l'accès de ses entreprises aux marchés extérieurs.*

*Outre les négociations commerciales, menées dans le cadre européen, visant à faciliter les échanges, la panoplie des leviers actuels recouvre trois domaines d'action :*

*- les procédures de financement, qui permettent d'octroyer des conditions financières avantageuses aux offres françaises et de favoriser la conclusion des contrats d'exportation ;*

*- l'accompagnement des entreprises, consistant notamment à prendre en charge certaines dépenses nécessaires à leur développement international ou à les conseiller dans leur parcours d'exportateur ;*

*- la diplomatie économique, qui cherche à appuyer les offres des entreprises revêtant un caractère stratégique, autour notamment des « grands contrats ».*

*En intégrant dans son enquête une consultation d'entreprises utilisatrices, de banques actives dans ce domaine et d'autres acteurs économiques, la Cour s'est attachée à mesurer l'impact de ce dispositif public en faveur des exportations.*

*Il en ressort que la rationalisation des leviers de soutien est encore inaboutie, alors que les marges de manœuvre sont structurellement limitées. La ligne suivie nécessite de renforcer le pilotage stratégique d'une politique qui vise à mieux cibler les entreprises bénéficiaires et à maîtriser les risques budgétaires. Le passage d'une politique axée sur le soutien aux exportations à une politique d'internationalisation des entreprises apparaît encore incertain.*

## **I - Une rationalisation encore inaboutie des leviers de soutien public**

### **A - Des acteurs et des dispositifs nombreux**

Tous les gouvernements depuis 1974 ont comporté un ministre ou un secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, placé le plus souvent auprès du ministre chargé de l'économie. C'est actuellement le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et en son sein la direction générale du Trésor, qui est responsable de la majeure partie des instruments de soutien aux entreprises exportatrices. Le ministère des affaires étrangères et européennes, au titre de son appréciation des risques politiques et de l'appui aux grands contrats, le ministère du budget, au regard des risques financiers qui s'attachent à certains instruments, le ministère de la défense, pour les exportations d'armement, d'autres ministères (agriculture, écologie, énergie, développement durable, etc.) y sont associés dans des proportions variables. La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services du ministère de l'économie est également associée aux décisions de financement des exportations.

Les leviers utilisés par l'État pour soutenir les entreprises exportatrices sont multiples.

#### **1 - Le financement des exportations**

Un assureur crédit, la Coface, entreprise privée, gère pour le compte de l'Etat (362 salariés consacrés à cette mission) et avec sa garantie, des procédures d'assurance des contrats d'exportation dont les

risques sont trop importants pour que les institutions financières privées interviennent, ou du moins interviennent seules. Ce schéma est proche de celui qui existe dans les autres pays de l'OCDE.

La principale procédure - l'assurance crédit de moyen et long terme - permet de 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 alloués à un acheteur étranger. Au titre des autres procédures, la Coface gère notamment une garantie de change, qui vise à couvrir la valeur de l'offre de l'exportateur contre le risque de change, et une garantie du risque exportateur, qui assure les cautions des exportateurs émises par les banques et les préfinancements qu'elles consentent pour financer le lancement d'un contrat à l'export.

L'État dispose, par ailleurs, d'un outil mixte de financement - l'aide liée - comptabilisée au titre de l'aide publique au développement, qui consiste à octroyer à des pays étrangers, en contrepartie du recours à une offre française, des prêts comportant une part minimale de 35 % à 40 % « d'élément don » (réserve pays émergents) et des dons pour des études ou de l'ingénierie (procédure dite FASEP).

Enfin, au cours de l'année 2009, afin d'amortir les effets de la crise financière sur les exportations, la direction générale du Trésor a mis en place un double dispositif (Cap export et Cap + export) permettant d'offrir un complément ou un substitut temporaire à l'assurance crédit de court terme relevant habituellement du marché.

## **2 - L'accompagnement des entreprises**

L'État s'appuie pour l'essentiel, mais non exclusivement, sur un établissement public industriel et commercial, Ubifrance (1 067 agents en 2009), destiné à devenir un interlocuteur majeur des PME à l'étranger. Cette agence conduit des opérations de promotion collective des entreprises françaises et des accompagnements individuels (renseignements, études de marché, prospection, notamment). Ces accompagnements sont payants, mais restent en-deçà des prix de marché. Par ailleurs, l'établissement public subventionne et organise la participation à des foires et salons, finance des dépenses de prospection (procédure dite SIDEX) et assure, pour le compte de l'État, la gestion de la procédure des volontaires internationaux en entreprise (VIE). La Cour constate que la stratégie de l'établissement a été améliorée, que l'offre commerciale a été simplifiée et que les évolutions administratives apparaissent positives.

L'agence s'appuie sur un réseau de missions économiques implantées dans 44 pays. Ce réseau a été progressivement constitué par le

transfert des activités d'accompagnement commercial exercées par les services économiques des ambassades, et des effectifs correspondants de la direction générale du Trésor. D'ici 2012, dans un objectif de rationalisation administrative, toute l'activité d'accompagnement commercial des entreprises encore assurée par le réseau de la direction générale du Trésor, et les effectifs correspondants, auront été transférés à Ubifrance, qui sera alors présent dans 56 pays.

La portée de cette clarification est réelle, mais les services économiques des ambassades doivent encore jouer un rôle significatif dans le soutien international aux entreprises, d'une part dans les pays dans lesquels Ubifrance n'est pas présent, d'autre part pour mettre en œuvre des actions de diplomatie économique, consistant à appuyer les grands contrats ou à assurer la protection des entreprises françaises face aux obstacles locaux de nature politique, juridique ou financière.

Au demeurant, Ubifrance ne constitue pas le seul levier de l'État pour soutenir les actions des entreprises à l'étranger. La Coface propose ainsi, pour le compte de l'État, une assurance prospection visant à couvrir les exportateurs contre l'échec d'une prospection à l'étranger en leur versant une indemnité si les recettes commerciales ne couvrent pas les dépenses. La récupération de l'indemnité dépend du chiffre d'affaires ultérieurement réalisé dans la zone de prospection. L'État a mis par ailleurs en place un crédit d'impôt pour dépense de prospection. Enfin, en cohérence avec les études du Conseil d'analyse économique<sup>170</sup> montrant que la politique de compétitivité des PME doit précéder le soutien à leur développement international, Oséo a constitué récemment dans sa gamme de financement des entreprises des prêts pour l'export, sur la base d'études de marché démontrant que, malgré les outils existants, il existait un segment pour cette activité.

Tous ces outils de financement et d'accompagnement peuvent aujourd'hui bénéficier aux entreprises exportatrices de manière cumulée.

---

<sup>170</sup> Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne. Rapport n° 81, Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier, 31 décembre 2008.

### Les leviers publics et les crédits budgétaires en faveur des entreprises exportatrices

(consommation de crédits de paiement en 2009 en M€)

Intervenant	Nature de la dépense	Crédits de paiement
<b>Financement des exportations</b>		
Coface	Assurance crédit	-
	Autres procédures d'assurance et de garantie	14,3 M€
État (aide publique au développement liée)	Prêts de la réserve pays émergents	147,0 M€
	FASEP : dons pour financement d'études et d'ingénierie française	22,4 M€
	Frais de gestion par Natixis	5,5 M€
État	Cap export/Cap + export	-
<b>Accompagnement des entreprises, soutien de leurs actions à l'export</b>		
Ubifrance	Crédits de fonctionnement	53,8 M€
	Crédits d'intervention (actions labellisées, Sidex, opérations collectives sur salons ...)	18,3 M€
	Exonération de charges sociales des VIE	43,0 M€
Coface	Assurance prospection	53,5 M€
Oséo	Prêts ou garanties pour l'export et le développement international	Fonds propres
État	Crédit d'impôt pour dépense de prospection	13,0 M€
	Avance remboursable pour les entreprises d'armement	Non dotée en loi de finances
<b>Action régaliennne des services économiques des ambassades</b>		
État	Réseau régalien du Trésor	127,5 M€

Source : Cour des comptes

## B - Une réorganisation encore inachevée

La grande variété des acteurs du commerce extérieur au sein de la sphère publique et, au-delà, la diversité des dispositifs de soutien ont conduit à rechercher une meilleure organisation du soutien aux entreprises exportatrices qui n'a pas encore complètement abouti.

Au sein des administrations, la commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux (CIACI), qui comprend un volet civil et un volet militaire, présidée par le directeur du cabinet du Premier ministre, a pour objectif de mobiliser et de coordonner les moyens de l'Etat (démarches politiques, dispositifs de financement, etc.) afin de soutenir des grands projets faisant l'objet d'une concurrence internationale et considérés comme importants pour l'économie française. Les projets retenus sont au nombre d'une vingtaine pour le volet civil,

principalement liés aux secteurs du nucléaire et du transport ferroviaire. Si cette commission favorise la coordination des services de l'État et conduit à l'établissement de plans d'actions concertés avec les entreprises, comme dans le cas du projet de TGV brésilien, elle n'a pas été en mesure d'éviter les échecs de plusieurs projets qu'elle appuyait, comme celui du nucléaire à Abu Dhabi. Elle n'apparaît pas aujourd'hui en mesure, selon les procès-verbaux analysés par la Cour, d'analyser les causes de succès ou d'échec des offres françaises comme cela est prévu dans ses statuts. Elle n'est pas encore devenue l'instance d'animation et de suivi stratégique de la diplomatie économique en faveur des grands contrats.

Entre la Coface, Oséo et Ubifrance, la clarification des rôles n'apparaît pas encore suffisante. L'existence d'une gamme diversifiée de produits pour la prospection des entreprises se justifie, mais les exportateurs sont aujourd'hui confrontés à trois guichets. Le transfert de l'assurance prospection à Oséo, voire celui des plus petits budgets de l'assurance prospection (ceux de moins d'un an, ou uniquement liés à un salon) au SIDEX, géré par Ubifrance, ont été évoqués. Il a été préféré à ce processus de rationalisation des conventions de partenariat croisées entre les trois organismes, chacun s'engageant à distribuer auprès des entreprises les dispositifs de ses partenaires. L'impact de ces conventions croisées n'a pas encore fait l'objet d'un examen de la part de la direction générale du Trésor, et la lisibilité de cette démarche auprès des entreprises mériterait d'être étudiée.

La même démarche de conventions croisées est adoptée avec les autres partenaires de l'export que sont les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de commerce à l'étranger, ou les opérateurs privés spécialisés du commerce international, qui jouent un rôle déterminant dans l'accompagnement des entreprises. L'ensemble des acteurs du commerce extérieur a été réuni dans ce que les pouvoirs publics ont nommé une « équipe de France de l'export » et les événements organisés à l'étranger font l'objet d'une programmation commune dans le cadre d'un « programme France ».

L'animation de « l'équipe de France de l'export » ne saurait être confiée à Ubifrance, qui n'est dans ce domaine qu'un opérateur. Le pilotage de la réorganisation en cours doit être mieux assuré par l'Etat, en particulier par la direction générale du Trésor.

Les efforts entrepris ne sont certes pas négligeables. Ils ont ainsi visé à mieux définir le rôle de chacun des acteurs. Par l'accord de partenariat signé le 23 avril 2008, Ubifrance, le réseau consulaire de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, l'union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger et la

direction générale du Trésor ont pris l'engagement de rationaliser l'ensemble des dispositifs de soutien aux exportations. Par cet accord, Ubifrance reconnaît le rôle des chambres de commerce et d'industrie pour identifier les primo-exportateurs et fait une place aux chambres de commerce françaises à l'étranger.

Le rôle confié à chacun des opérateurs en vertu de ses avantages comparatifs dans le processus d'exportation n'est toutefois pas exclusif. En pratique, la coordination des actions d'Ubifrance avec celles des chambres de commerce françaises à l'étranger peut encore être améliorée. Ces organismes peuvent, en effet, dans certains cas, être concurrents. L'établissement public a pu avoir un effet d'éviction au détriment des initiatives consulaires. Or ces organismes, en France et à l'étranger, jouent un rôle, certes moindre que dans le cas de l'Allemagne, qu'il convient de mieux reconnaître.

La démarche de partenariat a jusqu'à présent ignoré les régions. Ces dernières, responsables du développement économique dans les territoires, attribuent des aides financières aux petites et moyennes entreprises pour prendre en charge une fraction de leurs dépenses de développement international. Ces aides, d'une grande diversité, subventionnent, pour l'essentiel, des dépenses de prospection (participation à des salons, etc.) et des dépenses liées à la constitution d'une équipe export (cadres export). Certaines régions disposent, de surcroît, d'importantes structures à l'étranger. Elles ont noué des partenariats anciens avec les chambres de commerce et d'industrie. Les dispositifs mis en œuvre par les régions représentent un budget de l'ordre de 20 M€ annuels et sont donc d'une importance équivalente au budget d'intervention d'Ubifrance.

L'absence des régions dans la stratégie globale de soutien public se comprend donc difficilement, alors qu'il est souhaitable d'organiser une politique territoriale de l'exportation cohérente.

### **C - Les ambiguïtés du champ d'intervention d'Ubifrance**

Le modèle d'Ubifrance demeure aujourd'hui au carrefour de logiques contradictoires : l'agence n'est ni un simple guichet d'information et de subventions, ni un véritable cabinet de conseil et de développement d'affaires. Pour son directeur général, « *l'avenir d'Ubifrance dans le service public n'est pas d'être un guichet à subvention mais une agence de conseil et d'orientation, disposant de moyens d'Etat pour inciter les entreprises à exploiter les marchés qui*

*leur auront été indiqués comme prioritaires par rapport à une activité donnée ».*

L'évolution d'Ubifrance doit être mieux définie par sa tutelle. La concurrence que pourrait exercer Ubifrance vis-à-vis de structures privées proposant des prestations comparables sans bénéficier de subventions publiques est un risque à ne pas négliger. Si Ubifrance ambitionnait de devenir un cabinet de développement d'affaires et d'internationalisation des entreprises, alors l'établissement devrait se montrer plus sélectif dans l'accompagnement des clients, adapter son personnel et revoir la tarification de ses prestations en fonction de la taille des entreprises. À terme, le statut public d'une telle structure et le versement d'une subvention budgétaire par l'Etat pourraient être remis en cause.

Si cette perspective n'apparaissait pas souhaitable, il conviendrait que l'Etat définisse de manière plus précise la mission de service public d'Ubifrance, dans une logique de subsidiarité par rapport à l'intervention des autres acteurs privés de l'export. Cette définition devrait intervenir dans le cadre de la renégociation de la convention d'objectifs et de moyens que l'État et Ubifrance doivent engager dans le courant de l'année 2011.

## **II - Des marges de manœuvre structurellement limitées**

### **A - L'encadrement du soutien public par les règles de la concurrence**

Trois dispositifs multilatéraux principaux encadrent les dispositifs de soutien aux exportations : le droit communautaire, les règles de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et celles de l'organisation mondiale du commerce. Il s'agit de garantir une concurrence loyale entre les pays exportateurs afin que cette concurrence repose sur les qualités intrinsèques des biens et services plutôt que sur celle des soutiens publics.

Le cadre réglementaire principal auquel sont soumises les entreprises françaises est communautaire. La règle *de minimis* ne tolère que des aides de montants très faibles à destination des PME indépendantes. Pour le financement des exportations, la commission européenne entend « *supprimer les distorsions créées par les aides d'État dans le secteur de l'assurance-crédit à l'exportation où une concurrence*



*s'exerce entre organismes privés et publics, ou bénéficiant du soutien de l'État, d'assurance-crédit à l'exportation* ». Les outils publics ont donc vocation à pallier les défaillances du marché lorsque celui-ci n'est pas en mesure de financer ou d'assurer les contrats à l'exportation, à condition que des primes correspondant au risque financé soient appliquées aux exportateurs. Ces critères se sont ainsi appliqués au dispositif contractuel Cap export/Cap + export.

L'arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de l'OCDE encadre l'assurance crédit de moyen et long termes, en établissant des niveaux minimaux de prime, en limitant les durées de crédit (dix ans sauf exceptions sectorielles). Il encadre également les crédits d'aide liée en fixant certaines conditions d'éligibilité des pays (revenu par habitant) et des projets (non viabilité commerciale) et en fixant le niveau minimal de concessionnalité. Si cet arrangement correspond à un consensus des Etats membres, reposant pour son application sur une surveillance réciproque et multilatérale, il constitue le principal instrument de modération et d'encadrement des soutiens publics.

Ce consensus reste néanmoins fragile, tout particulièrement en matière aéronautique. Ainsi, l'Europe et les Etats-Unis dénoncent-ils devant l'organe de règlement des différends de l'organisation mondiale du commerce, les aides industrielles dont bénéficie l'autre partie en matière aéronautique. L'apparition de nouveaux concurrents, non membres de l'OCDE, fragilise également le consensus.

Il existe en matière de financement aéronautique un accord spécifique au sein de l'OCDE (accord ASU « Aircraft Sector Understanding »).

L'application de la règle des pays producteurs, qui prévoit que les pays producteurs de Boeing (Etats-Unis) et d'Airbus (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne) s'interdisent de soutenir, par des financements en crédit export, les livraisons d'avions à des compagnies aériennes présentes sur leurs territoires respectifs, est désormais contestée devant la commission européenne par les compagnies aériennes des pays producteurs d'Airbus, tout particulièrement depuis 2008, dès lors que ces compagnies considèrent que les écarts de prix obtenus par leurs concurrents pour les achats d'avions Airbus grâce à l'assurance crédit peuvent représenter jusqu'à 5 % du prix d'un appareil.

Les dispositions de l'accord ASU ont été revues en 2010 pour que les conditions du crédit export soient rapprochées des conditions de marché. Les arrangements de l'OCDE restent susceptibles d'être mis en

cause devant la commission européenne ou, dans une moindre mesure devant l'OMC.

## **B - Un champ d'intervention nécessairement circonscrit**

L'encadrement du soutien public par les règles de la concurrence confère à l'action de l'État un rôle subsidiaire par rapport au libre jeu du marché.

Sur un plan macroéconomique, le critère le plus pertinent pour apprécier le champ d'intervention de l'État est celui du montant d'exportations couvertes par un dispositif de soutien public. Ce montant apparaît mieux appréhendé que le pourcentage d'entreprises soutenues, en raison de la très forte concentration des exportations aidées sur un seul dispositif, celui de l'assurance crédit de la Coface.

3,2 % des exportations françaises ont été concernées par le dispositif de soutien public en 2007, 2,8 % en 2008, mais, de manière exceptionnelle, compte tenu de la crise financière et du triplement des garanties de la COFACE qui ont joué ici un rôle contra-cyclique, 6,9 % en 2009 (20,5 Md€ d'assurance crédit en 2009 contre 7,5 Md€ en 2008 et 8,8 Md€ en 2007). Sur la période 2005-2008, la moyenne des exportations couvertes par un dispositif de soutien public s'est établie à 3 %. L'intervention publique spécifique au commerce extérieur n'est pas de nature à modifier substantiellement les parts de marché françaises à l'export.

Pourtant, sur la base des derniers chiffres disponibles de 2007, la France est, parmi les pays de l'OCDE comparables, celui qui soutient le plus le financement de ses exportations. Certes, 4,7 % des exportations japonaises étaient couvertes par un dispositif de soutien public, mais ce soutien était de seulement 0,7 % pour ce qui est des Etats-Unis, 1,2 % pour l'Allemagne et 2,2 % pour l'Italie. En termes d'activité, la Coface a d'ailleurs été en 2009 le premier assureur crédit au monde, et a toujours figuré, sur la période récente, parmi les 7 premiers assureurs crédit mondiaux.

Pour ce qui concerne le nombre d'entreprises aidées, le calcul apparaît particulièrement difficile, dès lors que les guichets publics peuvent aider plusieurs fois la même entreprise. Le principal acteur en nombre d'entreprises accompagnées, Ubifrance, assure des prestations au bénéfice d'entreprises qui n'iront pas toutes jusqu'à l'acte d'exportation. Sous ces réserves, Ubifrance fait état en 2009, année exceptionnelle du fait de la crise et du besoin accru de soutien public, de 19.500 entreprises accompagnées, contre 13 147 en 2008. En 2009, l'assurance prospection

de la Coface a bénéficié à 6 462 entreprises, l'assurance crédit à 159 entreprises et les prêts d'Oséo à 284 entreprises. 920 entreprises ont eu recours au crédit d'impôt pour dépenses de prospection, tandis que le dispositif de soutien contra-cyclique Cap Export/Cap+ export, encore récent, concerne aujourd'hui 2 800 entreprises.

Rapporté aux 91 600 entreprises exportatrices en 2009, le pourcentage d'entreprises aidées est de l'ordre de 20 %. Ce pourcentage est exceptionnel et doit être replacé dans le contexte de la crise financière. Pour les années précédentes, sur la base des tableaux de bord des organismes de soutien et des enquêtes menées auprès des entreprises, de l'ordre de 10 à 15 % des entreprises exportatrices ont bénéficié d'un soutien public.

### **C - Une panoplie d'instruments, ajustée en permanence, comparable à celle des pays de l'OCDE**

Globalement, les outils mobilisés par les principaux pays de l'OCDE pour soutenir leurs entreprises exportatrices sont comparables. Un tel constat réduit la portée du soutien public dès lors que l'ensemble des pays dispose peu ou prou des mêmes instruments.

La stratégie conduite consiste à s'aligner de manière permanente sur les pratiques des concurrents, dans le cadre de l'Arrangement OCDE, afin de maintenir le niveau de sa « boîte à outils », au risque d'une escalade des procédures.

Une telle démarche suppose une veille performante sur les différents systèmes de financement et de soutien, y compris en-dehors des pays de l'OCDE pour lesquels la visibilité est faible. Or, en matière de veille concurrentielle, au moins pour les pays émergents, la connaissance qu'ont la direction générale du Trésor et la Coface des autres dispositifs reste imparfaite.

En outre, la stratégie conduite rencontre aujourd'hui des limites :

1 - Des différentiels sont apparus depuis 2008 entre les taux d'intérêt obtenus par les entreprises des pays disposant d'un guichet public de prêt direct au commerce extérieur (Allemagne, Etats-Unis, Canada), proches de celles des obligations du Trésor, et ceux obtenus par les entreprises françaises bénéficiant du dispositif de la Coface, qui reposent sur des garanties au financement bancaire privé, plus proches des taux de marché.

Malgré les distorsions de concurrence constatées, il n'a pas été décidé, à juste titre d'un point de vue budgétaire, de reconstituer un

guichet de prêt public à l'export, qui a pu exister en France dans le passé (ex-banque française du commerce extérieur). L'effet d'éviction qu'aurait un tel guichet public sur le marché privé du financement export a été pris en compte. En 2009, trois banques françaises étaient classées aux trois premiers rangs du marché mondial du financement à l'export. Elles détenaient 34 % des parts de marché.

2 - Des instruments utilisés par certains États (interventions en capital dans les entreprises clients, financement des investissements à l'étranger des entreprises, aide publique liée) ne sont pas accessibles à un pays comme la France membre de l'OCDE, ou du moins dans les mêmes proportions, en raison de leur coût budgétaire.

La concurrence de ces outils, à laquelle la France peut difficilement répondre, produit un décalage entre le discours volontariste des pouvoirs publics et leurs leviers réels d'action.

Plutôt que l'escalade des procédures, la stratégie appropriée pourrait consister dès lors à défendre davantage au sein de l'OCDE une démarche de régulation des soutiens publics au commerce extérieur, dite « d'appropriation des règles internationales ». Ainsi, en matière d'aide publique au développement liée, le constat selon lequel son aide est déliée à 86 %, contre une moyenne de 79 % dans les pays membres du comité d'aide au développement de l'OCDE, pourrait conduire la France à soutenir, dans les enceintes internationales, le principe d'un déliement de l'aide plus important. La même démarche est entreprise désormais, selon la direction générale du Trésor, pour soutenir le principe d'un encadrement par l'OCDE des guichets de prêt direct à l'export.

Ces constatations doivent conduire la direction générale du Trésor à utiliser certains des instruments de soutien public, et principalement l'aide liée de la réserve pays émergents, essentiellement comme un outil permettant de « contrer » les distorsions de concurrence pouvant résulter d'une offre concurrente proposant des conditions de financement particulièrement avantageuses pour le pays client.

### **III - La nécessité d'un ciblage plus rigoureux**

#### **A - Un effet de levier mal mesuré**

##### **1 - L'absence de dispositif d'évaluation**

Le suivi et d'évaluation du soutien aux entreprises exportatrices est presque inexistant. À l'exception de l'assurance prospection de la Coface,

dont l'effet de levier est mesuré et figure au titre des indicateurs de performance dans les documents budgétaires, les autres instruments publics ne font pas l'objet d'une démarche d'évaluation régulière et systématique, au motif de l'éclatement des acteurs et des dispositifs. La direction générale du Trésor indique, néanmoins, que des chantiers vont être lancés dans les mois à venir.

Aujourd'hui, l'impact de l'aide liée, dont l'objectif final, au-delà du financement ponctuel d'un grand contrat, est de susciter un flux d'affaires durable vers les pays émergents bénéficiaires, fait l'objet d'un suivi trop partiel de la part des services économiques des ambassades pour que la validité de la stratégie retenue ne puisse être attestée autrement que par des exemples ponctuels.

L'effet de levier d'Ubifrance, de ses interventions (SIDEX, subventions des foires et salons, participations collectives à des foires et salons) ou de ses prestations plus individuelles (études de marché, prospection) ne fait l'objet d'aucune mesure, alors que l'exercice est réalisé par d'autres agences comparables, en Australie, aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

La mesure du résultat de l'effet de levier pour les actions d'Ubifrance pourrait relativiser son impact sur les exportations. À titre d'exemple, en appliquant aux interventions d'Ubifrance l'effet de levier relevé en matière d'assurance prospection de la Coface pour les petites entreprises indépendantes (20,1 € d'exportations pour 1 € d'argent public, mais seulement 10,8 € pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est de moins de 1,5 M€), les exportations engendrées par l'agence seraient de 130 M€ au titre de son budget d'intervention en 2008, auxquels s'ajouteraient 250 M€ au titre de ses prestations commerciales (hors frais de gestion des volontaires internationaux en entreprise – VIE).

## **2 - Des effets d'aubaine parfois importants**

Plusieurs dispositifs, dont l'impact est trop limité pour déclencher à eux seuls une démarche d'exportation, se caractérisent par des effets d'aubaine importants qui pourraient justifier leur suppression.

Les aides à la prospection internationale des entreprises apparaissent particulièrement concernées par de tels effets. Le SIDEX constitue une subvention à la prospection destinée aux PME d'un montant de 500 ou 1.000 € en fonction du pays de destination (2.678 PME bénéficiaires en 2009 pour un coût de 4 M€). La modicité des sommes accordées aux entreprises fait douter de l'impact réel de cette aide. Une entreprise qui n'aurait pas les moyens de financer elle-même une mission de prospection commerciale de ce montant serait en mauvaise posture

pour exporter. Selon une enquête menée par Ubifrance auprès des bénéficiaires, 77 % des entreprises interrogées auraient mené une prospection sans l'aide SIDEX.

Le même effet d'aubaine peut être relevé s'agissant du crédit d'impôt pour dépense de prospection. La dépense fiscale, d'un coût pour l'Etat de 13 M€, est réservée aux entreprises recrutant une personne affectée au développement international des entreprises ou ayant recours à un volontaire international, exonéré par ailleurs de cotisations sociales. La possibilité prévue par instruction fiscale de retenir comme personne embauchée un salarié déjà présent en entreprise sous réserve d'en embaucher un autre montre les limites de la disposition fiscale. Le dispositif fiscal apparaît redondant par rapport aux autres aides distribuées au sein de la sphère publique.

D'autres procédures pourraient faire l'objet d'un réexamen.

Ainsi, les PME ou entreprises de taille intermédiaire filiales de grands groupes sont éligibles à l'assurance prospection de la Coface au même titre que les entreprises indépendantes. Pour ces filiales de grands groupes, la Coface a tendance à se substituer aux sociétés mères qui apparaissent pourtant en mesure de soutenir l'investissement de leurs filiales sur les marchés étrangers.

Enfin, certains outils spécifiquement orientés vers les industries de la défense, permettant le financement d'investissements industriels sous forme d'avances, portant intérêts bonifiés après franchise de deux ans, remboursables sur le produit des ventes des matériels concernés à l'exportation, apparaissent trop modestes (9 M€ d'avances à de grands groupes industriels de défense en 2008) pour ne pas constituer des effets d'aubaine pour les entreprises bénéficiaires.

## **B - Un ciblage du soutien contestable**

### **1 - Une orientation géographique limitée**

Le soutien aux entreprises exportatrices, à commencer par l'assurance crédit, ne comporte pas une forte dimension d'orientation géographique.

Ubifrance a ainsi davantage tendance à accompagner les entreprises vers les marchés les plus naturels de l'export français. L'Allemagne (première destination des exportations), le Royaume-Uni (deuxième destination) et l'Espagne (troisième destination) figurent parmi les huit premiers pays d'activité pour Ubifrance en termes d'accompagnement d'entreprises. Cela tient pour l'essentiel aux

caractéristiques des entreprises aidées par Ubifrance qui ne peuvent pour la plupart, en raison de leur taille, que se confronter à des marchés de proximité. Toutefois, l'activité d'Ubifrance en direction de la Chine (deuxième pays d'accompagnement pour Ubifrance) ou de Dubaï (quatrième pays) témoigne d'une volonté d'accompagnement vers des zones considérées comme l'avenir de l'export français. Selon Ubifrance, les deux tiers de ses opérations commerciales (salons/missions d'entreprises) ont été montées hors Europe en 2010.

Le profil des dix premiers marchés prospectés au titre de l'assurance prospection de la Coface est très proche de celui d'Ubifrance et du profil des exportations françaises.

L'accompagnement des entreprises concerne peu l'Afrique subsaharienne ou le Maghreb, qui pouvaient apparaître comme des zones privilégiées pour le développement des contrats français.

## **2 - Des objectifs volontaristes de développement du nombre de primo-exportateurs**

La direction générale du Trésor a fait le constat d'une réduction progressive du nombre d'exportateurs (116.000 entreprises exportant plus de 150 000 € en 2001, 91.600 en 2009), et d'un nombre d'entreprises exportatrices supérieur en Allemagne (300.000) et en Italie (200.000). Ce constat l'a conduite à fixer des objectifs quantitatifs d'augmentation du nombre d'entreprises bénéficiaires à Ubifrance (10.000 nouveaux exportateurs et 20.000 accompagnements d'entreprises en 2011) et à la Coface pour l'assurance prospection (passer d'un stock de 5.000 bénéficiaires à 10.000 en 2012). De tels objectifs ont déjà été fixés, sans succès, par le passé : en 2006, le directeur général d'Ubifrance s'était publiquement fixé pour objectif une augmentation en cinq ans du nombre d'exportateurs de 100.000 à 150.000.

L'orientation du soutien public vers des PME nouvellement exportatrices repose sur le postulat d'un « gisement potentiel » d'exportateurs. Or, l'existence de demandes d'exportateurs mal prises en compte ou ignorées par le dispositif de soutien public à l'export n'est attestée par aucune étude de marché. Au contraire, les enquêtes d'opinion conduites auprès des entreprises révèlent un degré de satisfaction assez large parmi les entreprises qui ont recours aux instruments de soutien à l'export, et un pourcentage élevé d'entreprises ne souhaitant pas exporter, notamment parmi les PME. Comme le montrent les travaux du conseil d'analyse économique, le faible nombre d'exportateurs français résulte, en effet, davantage de la compétitivité insuffisante de PME de trop petite

taille que d'un recours insuffisant au dispositif public de soutien à l'export.

### **3 - Les risques de la stratégie actuelle**

La volonté des pouvoirs publics, telle qu'elle est exprimée auprès d'Ubifrance et de la Coface, d'une augmentation du nombre d'exportateurs de petite taille, exportant pour la première fois, n'est pas sans risques.

Une telle politique est potentiellement inefficace sur le plan macroéconomique, en raison de la faible contribution des PME aux exportations. Un tiers des entreprises exportatrices, et encore davantage pour les PME, n'exporte plus l'année suivante.

Elle est risquée, car elle pourrait conduire des entreprises dont la structure financière est insuffisante pour exporter à démarcher des contrats susceptibles de menacer la pérennité même de leur activité en cas d'échec.

Elle peut être coûteuse pour les finances publiques, car elle conduit à exposer l'assurance prospection de la Coface à un taux d'échec élevé, et donc à une détérioration, constatée en 2009, du solde entre les indemnités versées d'une part, les primes et récupérations d'autre part.

De surcroît, les objectifs d'accroissement du nombre de primo-exportateurs, exportant de faibles volumes, peuvent entrer en contradiction avec d'autres objectifs, fixés aux mêmes organismes, consistant à accompagner les entreprises dans la durée (sur la base par exemple du constat en 2007 d'un taux de rotation de 86 % pour l'assurance prospection) ou à améliorer l'effet de levier de l'assurance prospection, ce qui ne peut être atteint que par un ciblage vers des entreprises moins nombreuses, mais de taille plus importante.

Comme le reconnaît la direction générale du Trésor, une approche plus qualitative de suivi d'un nombre plus restreint d'entreprises, notamment parmi les entreprises de taille intermédiaire, et leur accompagnement sur la durée, peut être considérée comme une alternative à une politique de recrutement « en masse » des exportateurs, qui induit une rotation élevée des entreprises bénéficiaires, sans effet économique durable.

Elle peut être complétée par une coordination accrue avec le dispositif de protection de la propriété industrielle géré par l'INPI (institut national de la propriété industrielle). En effet, l'incapacité de certains exportateurs disposant d'un avantage compétitif à se maintenir durablement sur des marchés ou à étendre leur implantation géographique



peut s'expliquer par une vulnérabilité face aux risques de contrefaçon ou d'appropriation frauduleuse de leur technologie par des concurrents plus puissants.

### **C - Les limites à la diversification des entreprises bénéficiaires**

Les exportations sont très concentrées : 1 000 entreprises réalisent 70 % du chiffre d'affaires à l'export ; 18 000, soit 97 % du chiffre d'affaires à l'export, réalisaient plus de 700 000 € d'exportations en 2009.

Les dispositifs de soutien le sont encore davantage.

Ubifrance a une clientèle de PME diversifiée. Toutefois, son action en faveur des volontaires internationaux en entreprises (VIE) repose sur un nombre restreint d'entreprises, notamment les banques (les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 200 M€ bénéficient de plus de 60 % des volontaires).

Certains instruments, comme l'assurance crédit, sont par nature des instruments qui bénéficient à un nombre limité d'entreprises, dès lors qu'ils couvrent des contrats dont la durée de financement est supérieure à deux ans, comme les grands contrats civils et militaires. Le champ des biens de consommation et celui de l'agro-alimentaire ne peuvent, par exemple, être couverts par ce soutien public. 10 entreprises bénéficient de 65 % à 85 % de l'assurance crédit selon les années : elles représentent moins de 5 % des exportations françaises. Six entreprises ont totalisé plus de la moitié de l'assurance crédit accordée en 2009.

Cette concentration sur un nombre limité d'entreprises s'accompagne d'une concentration sectorielle, dans le secteur de l'aéronautique (plus de 20 % des engagements pris), de la défense, de l'énergie et des transports maritimes, soit entre 50 % et 80 % des engagements financés selon les années. La concentration de risques significatifs, au regard des montants garantis, sur un nombre réduit de secteurs, voire sur un nombre restreint de pays (le Brésil concentre aujourd'hui 20 % des engagements au titre de l'assurance crédit) est contraire au principe prudentiel selon lequel il est préférable de répartir ses risques sur une assiette élargie d'assurés. De surcroît, la notation par la COFACE du secteur du transport aérien l'a amenée à décerner la note C+ pour 2009 et 2010 (orientée à la baisse, notation B+ en 2009), ce qui traduit les risques systémiques d'un secteur qu'elle place « sous surveillance négative ».

Pour d'autres procédures de financement, certains effets d'abonnement aux procédures peuvent être constatés. Ils devraient

conduire à une recherche de diversification sectorielle. Pour les dons octroyés dans le cadre du FASEP, l'objectif explicite de la direction générale du Trésor est de diversifier les prestataires, en prévoyant 40 % de nouveaux prestataires par an. En revanche, en ce qui concerne la réserve pays émergents, une entreprise, par ailleurs troisième entreprise bénéficiaire de l'assurance crédit en 2009, est au premier rang des bénéficiaires sur l'ensemble de la période 1999-2008, avec près de 30 % des financements obtenus, pour 500 M€.

S'il paraît pertinent de consacrer une partie importante des financements de la réserve pays émergents au transport ferroviaire, la question se pose de savoir si une diversification sectorielle ne serait pas envisageable, compte tenu de l'excellence d'autres entreprises dans des domaines où l'aide liée pourrait intervenir, dans le secteur de l'eau ou de la gestion des déchets par exemple.

## **D - Une maîtrise des risques budgétaires à accentuer**

### **1 - L'exposition de l'État à un risque budgétaire**

Au total, l'effort consenti par l'État en faveur du commerce extérieur représente de l'ordre de 500 M€ en crédits de paiement consommés au cours de l'exercice 2009.

Une telle approche reste néanmoins partielle.

L'appréciation de l'effort lié à la réserve pays émergents doit non seulement prendre en compte les décaissements au titre des prêts mais aussi les remboursements, qui leur ont été supérieurs en 2009 (265 M€).

Les procédures gérées par la Coface présentent un caractère extrabudgétaire. L'État supporte, au titre des procédures gérées par la Coface – identifiées par elle au sein du compte État -, les déficits techniques (primes payées par les entreprises - indemnités - récupérations), sur lesquels sont imputés les frais de gestion de chaque dispositif. L'assurance crédit étant excédentaire, le budget de l'État a bénéficié en 2009 de 1 Md€ de recettes non fiscales au titre de ce dispositif.

Dans une logique de caisse, l'effort consenti par l'Etat pour les entreprises exportatrices a pu apparaître autofinancé en 2009. Cependant, les garanties octroyées par l'Etat à la Coface au titre de l'ensemble des procédures de financement de l'export représentaient, en 2009, 81.127 M€ d'engagements hors bilan, dont 78.446 M€ au titre de l'assurance crédit. Le soutien aux entreprises exportatrices présente donc un risque budgétaire principalement lié à la situation du compte État de la Coface.

## **2 - L'examen rétrospectif du résultat du compte État de la Coface**

Le coût éventuel des prises en garantie ne se révèle qu'à très long terme. La période de plus haute sinistralité que le compte État de la Coface ait connu depuis 60 ans – les années 1987 à 1992 - a conduit à un déficit (net des primes et des récupérations ultérieures), sur ces six années, de 8,4 Md€ pour un encours d'engagements en début de période de 83,5 Md€ et de 55,6 Md€ en fin de période.

En résultats cumulés, le pic de déficit de l'assurance crédit enregistré sur le compte Etat a été atteint en 1995, pour un montant de 10,3 Md€.

À partir de cette date, le déficit s'est résorbé et l'a été totalement en 2004. L'assurance crédit, principale procédure du compte État, dégage un excédent annuel. Cet excédent provient des récupérations sur les défauts passés, mais aussi, sur la période la plus récente, du différentiel positif entre les primes reçues et les indemnités versées. Le niveau des indemnités de sinistre versées au titre de l'assurance crédit a diminué jusqu'à devenir minime (7,7 M€ en 2009).

L'excédent cumulé du compte État au titre de l'assurance crédit représente en 2009 13,2 Md€. Ce chiffre ne peut appréhender l'équilibre global de la politique d'assurance crédit de long terme dès lors que des indemnisations ont fait l'objet dans le passé, selon la direction du budget, de financements hors compte État de la COFACE, certaines créances d'assurance crédit ayant ensuite été annulées en club de Paris (cas de la Pologne pour 3,5 Md€).

## **3 - Le pilotage des risques budgétaires**

Le recours aux instruments extrabudgétaires a déjà fait l'objet de travaux de la Cour à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la LOLF. Sans remettre en cause l'utilité des garanties accordées aux procédures publiques gérées par la Coface, il paraît possible de mieux suivre les risques budgétaires qui y sont associés.

L'information du Parlement reste limitée. Certes, la lettre de la LOLF est respectée : les engagements souscrits au titre des garanties accordées à la Coface figurent en tant qu'engagements hors bilan dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement. Conformément à l'article 34 de la LOLF, la garantie accordée à la Coface a été autorisée en loi de finances. Pour autant, sans que cela soit contraire à la LOLF, les garanties accordées par l'État à la Coface ne font l'objet d'aucun plafond en loi de finances. Il pourrait être souhaitable de

soumettre les nouvelles garanties accordées à un plafond préalable voté par le Parlement ou, au moins, d'améliorer son information au moment du vote du projet de loi de finances initiale.

En effet, dans les conditions actuelles, le Parlement n'est informé qu'*a posteriori* des risques budgétaires pris par le ministre chargé de l'économie. Ses décisions sont encadrées par une politique d'assurance crédit annuelle, qui en fixe les lignes directrices et détermine les niveaux d'engagement autorisés pour chaque pays, dont ni le Parlement, ni la direction du budget, ne sont informés en amont.

De plus, ce cadrage ne distingue pas les risques souverains et non souverains que l'appréciation des risques souverains. Aucune orientation n'est donnée sur le risque non souverain ou le risque sectoriel. Or, l'encours des risques bascule progressivement vers des risques non souverains : l'encours sur les acheteurs privés représentait 47 % de l'encours total des engagements de la Coface en 2009.

Le pilotage des engagements pris sur les risques souverains pourrait, par ailleurs, être resserré. La direction générale du Trésor se fixe pour objectif de maintenir l'indice moyen pondéré des risques souscrits entre les niveaux 2 et 4,5. Pour mémoire, le risque pays de l'Iran est 6, celui du Vietnam 5, celui de la Russie 4, celui du Brésil et de l'Afrique du Sud 3 et celui de la Chine 2. L'indice moyen pondéré est ressorti à 2,68 en 2008 : la fourchette de pilotage des risques souverains pourrait dès lors avantageusement être réduite entre 2 et 3.

Enfin, l'utilisation faite de la comptabilité d'engagement du compte État de la Coface, certifiée par un commissaire aux comptes, apparaît réduite pour circonscrire les risques budgétaires de l'Etat. En particulier, le prélèvement de l'Etat sur le compte est établi en fonction du résultat technique de l'assurance crédit, dans une logique de comptabilité de caisse. La Cour avait préconisé, dans le cadre d'une enquête réalisée en 2008 à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, la définition de critères objectifs prenant en compte les risques à couvrir pour fixer les prélèvements annuels sur la trésorerie du compte des procédures publiques. Les prélèvements ne sont pas, en effet, effectués selon une logique prudentielle, définie par le calcul d'un capital notionnel<sup>171</sup> destiné à couvrir la sinistralité ultime sur les risques souscrits.

Le recours à la comptabilité d'engagement du compte des procédures publiques de la Coface apparaît donc souhaitable pour parfaire

---

<sup>171</sup> Montant théorique de capital destiné à faire face aux risques éventuels.

la couverture des risques budgétaires de l'Etat liés à son soutien aux entreprises exportatrices.

#### **IV - Une réorientation encore incertaine : du soutien aux exportations à celui de l'internationalisation des entreprises**

##### **A - Les limites des contreparties demandées aux entreprises**

L'octroi de la garantie de l'État à l'assurance crédit de la Coface est sujet à contrepartie. Les contrats d'exportation des entreprises doivent inclure une part minimale de production et d'emploi français, dite « part française ». Cette part française mesure notamment le recours à la sous-traitance auprès des PME françaises. Le même principe s'applique aux contrats financés par la réserve pays émergents, qui doivent contenir une part française d'au minimum 70 %.

Pour l'assurance crédit, les règles, assouplies en 2008, apparaissent libérales, notamment par comparaison avec les exemples étrangers. Elles doivent être appréciées au regard de la nature du soutien public : il consiste à délivrer une garantie et à supporter un risque potentiel, non une charge budgétaire directe.

##### **Les règles relatives à la part française et leur contrôle**

Le pourcentage minimal de part française dans les contrats financés est de 20 %. Pour que la garantie s'applique à l'ensemble du contrat, part locale et étrangère incluses, ce qui assure la compétitivité de l'offre, la part française doit représenter plus de 50 % du total de la part française et de la part étrangère<sup>172</sup> pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 75 M€. Dans le cas contraire, et pour les contrats supérieurs à 500 M€, la décision est prise au cas par cas.

Les entreprises de plus petite taille jouissent d'un régime de faveur : elles bénéficient de la garantie de l'État sur la totalité de leur contrat d'exportation si la part française est au minimum de 20 % de celui-ci.

<sup>172</sup> La part locale, qui correspond à la part produite localement dans le pays client, n'est pas prise en compte pour l'application de la règle.

Le contrôle de cette règle est réalisé en amont par une unité de deux personnes de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services. Elle est confrontée à la difficulté du contrôle de l'approvisionnement des grands groupes et de leurs filiales. La vérification de la règle n'est pas réalisée ex post, hormis dans quelques rares cas ponctuels.

Les statistiques relatives à la part française montrent que, malgré l'assouplissement des règles, la part française des contrats conclus et financés entre 2007 et 2009 reste importante. Elle était de 70 % pour les contrats civils et militaires en 2009. Pour les contrats militaires, elle a pu être supérieure à 90 % en 2006 et en 2008.

En termes de contreparties demandées aux entreprises, la situation peut apparaître globalement satisfaisante. Elle doit être appréciée, néanmoins, au regard d'une analyse plus fine des dossiers. L'examen du fichier des dossiers de la COFACE montre d'importantes disparités en termes de part française. Certains dossiers particuliers, de montants parfois très élevés, dans les secteurs des transports ou de l'énergie, soulèvent, en effet, des questions sur le mode de prise en compte de la part française, malgré leur caractère stratégique.

De ce point de vue, l'internationalisation des entreprises conduit nécessairement à des offres françaises intégrant la production de leurs filiales à l'étranger – en Europe ou ailleurs. Le soutien à des entreprises européennes, comme Airbus, nécessite de dépasser une vision étroite de la part nationale et de prévoir des mécanismes adaptés. S'ils fonctionnent dans le cas d'Airbus, ils sont plus difficiles à mettre en œuvre dans le cadre de coopérations européennes ou internationales ponctuelles.

Le financement de contrats d'exportation pour lesquels la production à l'étranger répond à une stratégie de délocalisation de l'entreprise peut poser question. Elle est parfois encouragée par les pouvoirs publics dans le cadre de transferts de technologies constituant la contrepartie à l'obtention d'un grand contrat. Aucune réponse adaptée à cette évolution, dans laquelle les garanties publiques accompagneraient les délocalisations, n'a pu être trouvée à ce stade, malgré l'annonce, début 2010, d'un renforcement des règles qui n'a pas eu lieu.

L'affichage de règles ambitieuses se heurte, en effet, à l'environnement concurrentiel de l'assurance crédit, à la difficulté pratique de suivre l'approvisionnement des entreprises et à l'apprécier, et à un pragmatisme, sans doute nécessaire, qui conduit l'État à déroger, pour les plus grands contrats, et donc les plus gros volumes de garantie, aux règles fixées.

Les contradictions sont ainsi de plus en plus importantes entre une exigence de production nationale et d'emploi national et la volonté de remporter des grands contrats d'exportation, pour lesquels les demandes de délocalisation de production et de transfert de technologie des clients – acceptées par l'État - vont croissant.

## **B - Les enjeux d'une action en faveur du développement international des entreprises**

Si les décrets d'attribution, des ministres ou secrétaires d'Etat chargés du commerce extérieur prévoient que son titulaire « *connaît toutes les affaires, en matière de commerce extérieur, que lui confie le ministre de l'économie* », les administrations et organismes qui assurent le soutien des exportations des entreprises s'inscrivent dans le cadre plus large du soutien au développement international des entreprises. Il en est ainsi de la direction générale du Trésor, qui a absorbé en plusieurs étapes depuis 2004 les structures de l'ancienne direction des relations économiques extérieures, et doit mettre en œuvre une politique transversale de soutien à la compétitivité des entreprises, en particulier sur le plan international.

D'après les dispositions de l'article 50 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique, qui porte création d'Ubifrance, « *l'agence a pour mission de favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international* ». La définition de la mission d'Ubifrance est plus large que le seul soutien à l'exportation.

Cela conduit les bureaux d'Ubifrance à favoriser l'implantation des entreprises françaises sur les marchés étrangers, dans une logique positive de développement économique. Il n'est pas exclu, toutefois, que des entreprises utilisent les services d'Ubifrance dans le cadre d'un transfert d'activité de la France vers un pays tiers. Une telle situation n'est pas explicitement recherchée par l'établissement, mais les services qu'il propose peuvent y concourir, même si les principes de sa relation avec ses clients lui prescrivent de ne traiter aucune demande d'entreprise assimilable à une délocalisation.

Les conséquences qu'emporte une politique de soutien au développement international, sur la base d'objectifs clairement définis, les limites éventuelles portées à celle-ci, l'articulation entre cette politique et une politique industrielle, élaborée notamment par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

mériteraient d'être explicitées avant d'acter la fin de la politique trop étroite de soutien aux seules exportations.

L'absence d'une stratégie dans ce domaine doit être rapidement comblée.

### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Au regard du discours volontariste des pouvoirs publics, qui repose sur le postulat qu'il leur est possible d'obtenir des résultats structurels et décisifs dans le domaine des exportations, les effets des multiples leviers de soutien aux entreprises exportatrices apparaissent limités. L'atteinte de résultats substantiels relève, pour l'essentiel, en effet, des politiques structurelles de modernisation de l'appareil productif français.*

*Ce constat doit conduire le ministre chargé du commerce extérieur et la direction générale du Trésor à définir une stratégie de soutien public aux entreprises exportatrices subsidiaire par rapport au marché, ciblant les entreprises bénéficiaires de manière plus sélective et maîtrisant mieux les risques budgétaires.*

*Les conséquences d'une réorientation du soutien public aux exportations vers celui de l'internationalisation des entreprises, et les limites liées aux délocalisations qu'elle pourrait, le cas échéant, accompagner doivent être clairement prises en compte par la direction générale du Trésor. Il lui faut désormais formuler les objectifs et les outils de cette nouvelle politique.*

*En conséquence, la Cour recommande :*

*- la définition d'une politique « d'internationalisation des entreprises » tenant compte de ses conséquences en termes d'emploi national ;*

*- l'amélioration du pilotage de cette politique par :*

*. une définition précise de la mission de service public d'Ubifrance dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de moyens signée par l'État ;*

*. le suivi des conventions croisées signées entre les différents acteurs du commerce extérieur et une rationalisation de leur rôle respectif ;*

*. la mise en place de dispositifs d'évaluation des instruments de soutien ;*



. l'amélioration du dispositif de veille sur les différents systèmes de financement et de soutien, y compris en dehors des pays de l'OCDE ;

- un meilleur ciblage du soutien par :

. une orientation plus sélective des aides vers les entreprises susceptibles d'exporter sur la durée ;

. la limitation des effets d'aubaine à travers la suppression des aides à la prospection que sont le SIDEX et le crédit d'impôt ;

. une meilleure maîtrise des risques budgétaires par :

. une amélioration du suivi budgétaire des garanties publiques octroyées à la Coface grâce à une meilleure information du Parlement, une meilleure appréhension des risques, en particulier non souverains, et une utilisation effective de la comptabilité d'engagement.

#### **REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

*Je tiens tout d'abord à saluer le travail de qualité effectué par la Cour pour produire ce document, que j'ai lu avec intérêt. Je prends bonne note des recommandations formulées dans ce rapport.*

*Ce projet appelle par ailleurs de ma part quelques observations :*

*La situation actuelle du commerce mondial, et particulièrement le fait que la production des grandes entreprises ne peut désormais plus être localisée dans un seul pays, a bien été prise en compte dans notre politique de soutien aux exportations. Le séminaire sur les grands contrats export que j'ai présidé, en septembre 2010, a d'ailleurs permis de renforcer les moyens de soutenir les exportations, tout en tenant compte des nouvelles logiques partenariales de nos entreprises et des exigences de localisation des acheteurs étrangers.*

*S'agissant des études prévues par la DG Trésor sur l'évaluation des instruments de soutien public, elles ont effectivement été lancées sur l'aide liée, les aides d'Ubifrance et les soutiens des autres partenaires de l'exportation (OSEO, COFACE). Les conclusions de l'étude qui permettront d'apprécier l'efficacité de l'aide apportée par Ubifrance et de mesurer les performances à l'exportation des entreprises aidées seront connues au cours du troisième trimestre 2011. Elles permettront également, d'une part, de sélectionner les indicateurs pertinents du prochain contrat d'objectifs et de performances liant Ubifrance à l'Etat pour la période 2012-2014, d'autre part de se concentrer sur ses missions de service public, notamment*

*sur ses cibles stratégiques (taille de l'entreprise, pérennité de la stratégie de soutien) ainsi que sur la subsidiarité par rapport au secteur privé.*

*Le ciblage des entreprises selon leur taille et leur potentiel de réussite sera affiné, en lien avec l'évaluation des instruments de soutien (en direction notamment des ETI). Le prochain contrat d'objectifs et de performance entre la DG Trésor et Ubifrance devrait en prendre acte.*

*Je suis convaincue que l'effort de clarification du rôle des acteurs du commerce international, notamment de l'État, entrepris par la DG Trésor et constaté par la Cour, doit se poursuivre. Je m'attacherai à plus de cohérence, notamment avec les Régions.*

*Concernant la maîtrise des risques budgétaires, la nouvelle politique d'assurance-crédit que j'ai retenue pour 2011 va permettre un suivi plus fin, grâce notamment à une distinction des risques souverains et non-souverains. Elle prévoit par ailleurs une information renforcée du Parlement.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*Comme le souligne la Cour, une politique visant le soutien au commerce extérieur doit dépasser les procédures dédiées. Pour pouvoir exporter, il faut disposer d'une offre originale de produits compétitifs attractifs. D'où l'intérêt, comme le souligne également la Cour, de veiller à la protection de la propriété intellectuelle de nos entreprises et aux problèmes de contrefaçon. Il est également marquant que, face à des moyens dédiés au soutien du commerce extérieur, au moins globalement équivalents à ceux des pays comparables, la part de marché de la France rapportée aux exportations mondiales soit passée de 6 % en 1980, à 5,8 % en 1995 et à 3,7% en 2009. Pourtant, en 2009, la Coface a été le plus important assureur crédit du monde, 30,5 Mds€ de crédits garantis contre 20,9 Mds€ pour son confrère allemand Euler-Hermès. Cette chute de la part de marché de la France est en réalité encore plus importante si on raisonne en part industrielle française, car la part dans nos exportations de produits préalablement importés a parallèlement augmenté de façon sensible. Exporter doit avant tout viser le maintien et la création d'emplois durables hautement qualifiés, ce qui conduit directement à favoriser les secteurs de haute technologie.*

*S'agissant de la part française dans les contrats financés, il convient d'avoir des règles de contrôle adaptées au maintien de l'industrialisation du territoire français, malgré les réalités commerciales et*

*les demandes de plus en plus importantes de transferts de technologie de nos partenaires commerciaux. Ne plus contrôler cette part dès qu'il s'agit d'une entreprise, même filiale d'un grand groupe, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 75 M€, ou accepter des dossiers en assurance prospection qui n'auraient que 20% de part française mérite débat. Il est également nécessaire qu'à l'instar de ce qui existe pour Airbus, toutes les coopérations industrielles se traduisent par des schémas de garantie où in fine le risque est porté au prorata des parts industrielles.*

*Je rejoins l'avis de la Cour sur la nécessaire clarification du rôle des différents acteurs. Ainsi, l'intérêt des récentes procédures export d'Oséo et particulièrement celle de l'assurance prospection mérite examen. Il conviendrait également de veiller à ce que les actions régionales en matière de commerce extérieur n'alimentent pas des compétitions défavorables aux intérêts français de long terme.*

*Concernant les procédures de prospection des marchés étrangers, la nécessité de conserver le crédit d'impôt pour les dépenses de prospection doit être étudiée. Par ailleurs, je souscris, comme la Cour, à l'analyse qu'une politique de prospection basée sur une croissance du nombre d'exportateurs de petite taille n'est pas sans risque, notamment pour la pérennité des entreprises en cause, et pour le déficit de l'assurance prospection Coface, car ces entreprises ont du mal à rentabiliser leur prospection à l'exportation. Il faut par ailleurs inciter les entreprises qui n'exportent pas à effectuer des premières démarches dans des pays frontaliers, via les procédures Sidex ou assurance foire, au lieu d'aller directement à la grande exportation. Les prospections les plus efficaces des PME peuvent, enfin, être effectuées auprès des grands groupes français exportateurs. Par ailleurs, je rejoins votre analyse selon laquelle les filiales de grands groupes, a fortiori quand il s'agit de grands groupes étrangers, ne doivent pas être éligibles à l'assurance prospection.*

*La Cour évoque le résultat cumulé du compte État de la Coface au titre de l'assurance-crédit. Je souhaite à cette occasion rappeler, comme le relève d'ailleurs la Cour, que les changements de périmètre, combinés aux annulations de dette, rendent difficile l'appréhension de l'équilibre global réel de l'assurance-crédit pour les finances publiques sur le long terme. Au total, l'assurance-crédit est en réalité sur longue période une procédure coûteuse pour les finances publiques.*

*Enfin, la Cour recommande la mise en place d'un «capital notionnel» à l'intérieur du compte retraçant les procédures de la Coface bénéficiant de la garantie de l'Etat, destiné à pallier des pertes inattendues et à déterminer ainsi un plafond des prélèvements annuels. Cette idée est séduisante. Mais l'État étant légalement astreint à assurer l'équilibre en trésorerie du Compte, c'est cette notion qui doit guider le montant de ses prélèvements. Aller au-delà, en utilisant l'indicateur du «résultat comptable», supposerait en outre des hypothèses de calcul de*

*risque, dont on sait qu'elles peuvent être très éloignées de la réalité. A la demande de la Cour, mes services et ceux de ma collègue chargée de l'économie ont pris, en 2008, des engagements conduisant à maintenir un niveau de trésorerie sur le compte permettant de couvrir de façon certaine les sinistres potentiels à 12 mois, ce qui paraît répondre aux préoccupations exprimées.*

---

#### **REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA COFACE**

*Vous avez bien voulu me faire tenir le projet d'insertion sur« Le soutien public aux entreprises exportatrices »destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes. J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet, qui me paraît dresser un état des lieux clair et précis, n'appelle pas de commentaires particuliers de ma part.*

*Je me permets néanmoins d'évoquer la mention faite du projet de rapport du risque élevé que représente le secteur du transport aérien. Il convient à cet égard de souligner que ce risque est largement atténué par les structures juridiques retenues lors de la vente des appareils ainsi que la mise en place au profit des banques prêteuses de sûretés efficaces.*

---

\*\*\*

*Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le président d'Ubifrance ne lui a pas adressé de réponse.*