

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 21

ÉCONOMIE :

COMMERCE EXTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. NICOLAS FORISSIER

Député

SOMMAIRE

SYNTHÈSE, CHIFFRES CLÉS ET RECOMMANDATIONS	7
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS	9
I. LA TRANSFORMATION ET LA RATIONALISATION DES MOYENS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR (DGT)	10
A. LE TRANSFERT DES FONCTIONS SUPPORT DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR AU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	10
B. DES ÉCONOMIES PORTÉES PAR LE RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR.....	11
C. UNE NOUVELLE STRATÉGIE	11
II. LE SOUTIEN FINANCIER DE BPI ASSURANCE EXPORT	12
A. LES PROCÉDURES DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT GÉNÈRENT DES RECETTES IMPORTANTES POUR LE BUDGET GÉNÉRAL	12
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU NOUVEAU DISPOSITIF D'ASSURANCE PROSPECTION.....	12
C. LA RÉMUNÉRATION DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT	14
III. LA MISE EN PLACE TEAM FRANCE EXPORT	14
A. UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE ENTRE LES CCI ET BUSINESS FRANCE	14
1. Les guichets uniques en région.....	14
2. Des outils informatiques efficaces	15
3. Un déploiement à l'étranger renouvelé.....	15
B. DES OBJECTIFS TOUS REMPLIS MALGRÉ UNE BAISSÉ DES RESSOURCES PUBLIQUES POUR BUSINESS FRANCE.....	16
1. La rationalisation des moyens alloués à Business France	16
2. Les objectifs de Business France sont remplis	17
C. UNE PROFONDE RÉFORME DES CCI	18

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EXPORT	19
I. LE PLAN DE SOUTIEN POUR L'EXPORT	20
A. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN FINANCIER.....	20
1. Le dispositif de réassurance publique <i>Cap Francexport</i>	20
2. Le dispositif de caution et préfinancement export.....	21
3. L'assurance prospection.....	21
4. Les autres mesures	21
B. DE NOUVEAUX SERVICES PROPOSÉS ET UNE DIGITALISATION ACCÉLÉRÉE PAR LA TFE	22
5. Le renforcement de l'information.....	22
6. La prospection à distance.....	23
C. UNE ADAPTATION RAPIDE DE LA DG TRÉSOR	23
II. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES DE LA CRISE ...	24
A. UNE PERTE IMPORTANTE DE RESSOURCES PROPRES POUR LES ACTEURS DE LA TFE	24
1. Business France	24
2. Les chambres de commerce et d'industrie.....	24
B. DES CONSÉQUENCES INCERTAINES CONCERNANT LE VOLET FINANCIER.....	25
1. Le rôle contracyclique de Bpifrance Assurance Export	25
a. L'augmentation des encours à prévoir	25
b. Cette augmentation est sans conséquence budgétaire certaine	26
2. Le dispositif de réassurance publique Cap Francexport devrait être autofinancé ..	27
3. Un déficit de l'assurance prospection toujours évalué à 100 millions d'euros.....	27
4. Un effet potentiel du moratoire sur la dette estimé à plus de 100 millions d'euros	28
III. LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN DE RELANCE	28
A. LES VOISINS EUROPÉENS DE LA FRANCE N'ONT PAS ATTENDU POUR SOUTENIR LEURS ENTREPRISES	28
1. Un très fort soutien financier en Allemagne	29
2. Un plan de 500 millions d'euros en Italie.....	29
B. DES PISTES DE RELANCE À L'ÉTUDE.....	30
1. Le volet accompagnement	30
2. Le volet financier	31
a. Des procédures à revoir.....	31
b. Des moyens de fonctionnement supplémentaires pour Bpifrance Assurance Export.....	32

EXAMEN EN COMMISSION	33
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	37

SYNTHÈSE, CHIFFRES CLÉS ET RECOMMANDATIONS

Appréciation globale sur l'exécution

▶ L'organisation en *Team France Export* (TFE) des opérateurs de l'accompagnement à l'export (Business France, chambres de commerce et d'industrie, Bpifrance Assurance Export) au sein des guichets uniques de régions est réussie. Elle participe à la hausse historique du nombre d'entreprises exportatrices en 2019 (129 200 entreprises).

▶ Le budget consacré à l'assurance prospection est contraint alors que les procédures de Bpifrance Assurance Export ont généré dans leur ensemble des surplus importants en 2019. Cette procédure à destination des TPE/PME/ETI est indispensable pour les aider à développer une activité export à l'international.

– La transformation du dispositif d'accompagnement à l'export autour de la TFE s'est accompagnée d'une diminution des crédits consacrés aux opérateurs. La rationalisation du réseau international du Trésor et la mutualisation de ses fonctions support avec le réseau diplomatique génèrent également des économies en 2019.

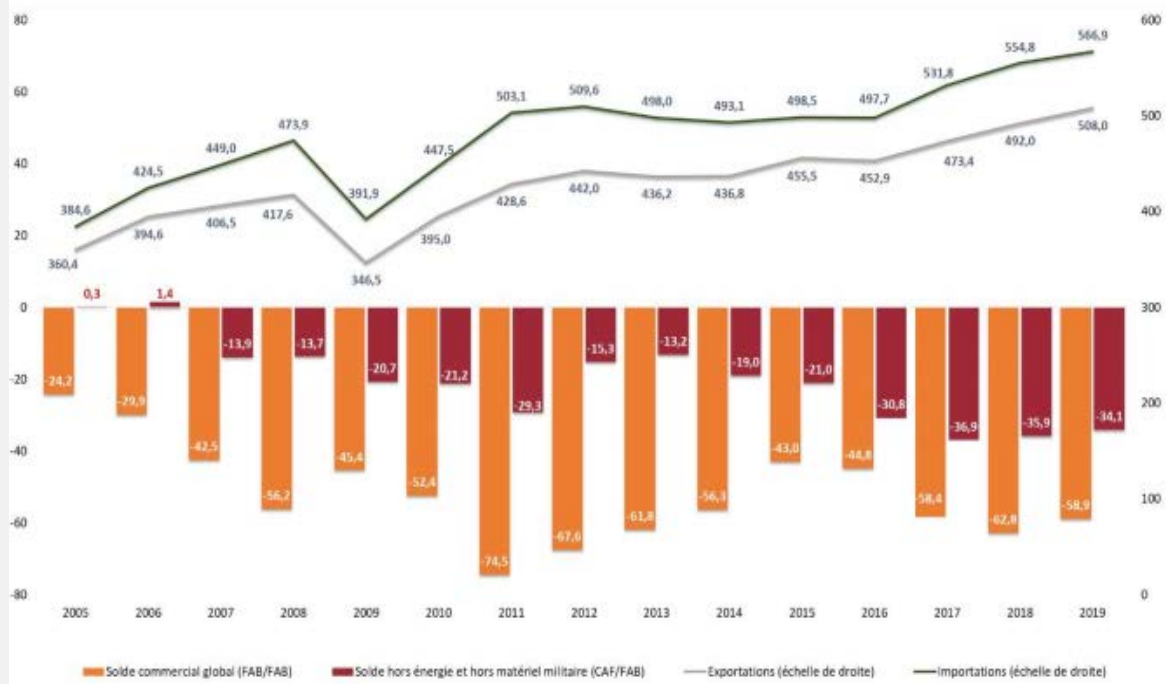
Principaux constats relatifs aux conséquences du Covid-19

▶ Le rapporteur note qu'il est encore trop tôt pour évaluer les mesures du plan de soutien à l'export annoncé le 30 mars dernier. La crise aura des conséquences directes sur l'équilibre financier des CCI et de Business France. Des moyens supplémentaires devront être accordés à la filiale de Bpifrance pour lui permettre d'assurer son rôle contracyclique.

▶ Le rapporteur souhaite que le plan de relance annoncé pour le commerce extérieur soit ambitieux : il devra faciliter le financement des opérations à l'export et permettre d'accompagner davantage les entreprises dans leur démarche de prospection et de découverte des nouveaux marchés de demain.

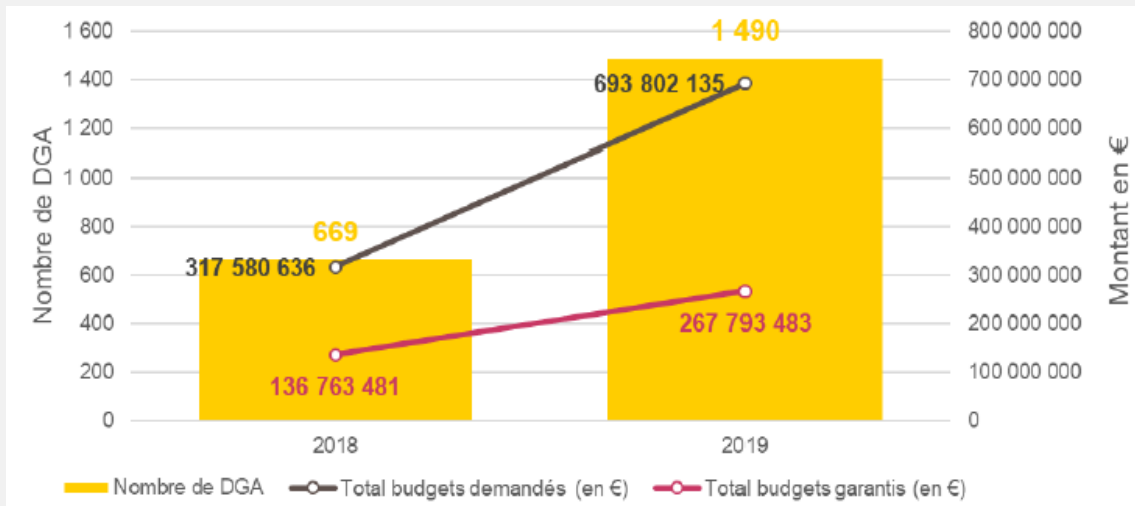
EXPORTATIONS, IMPORTATIONS ET DÉFICIT COMMERCIAL DEPUIS 2005

(en milliards d'euros)



Source : DGDDI, « Résultats du commerce extérieur en 2019 ».

ÉCART ENTRE LES BUDGETS DEMANDÉS ET LES BUDGETS GARANTIS PAR L'ASSURANCE PROSPECTION NOUVELLE FORMULE



Source : Bpi Assurance Export.

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

Le déficit commercial de la France s'est réduit de 3,9 milliards d'euros en 2019 atteignant un solde de – 58,9 milliards d'euros ⁽¹⁾. Si ce déficit commercial est encore trop élevé, le rapporteur se félicite de l'amélioration de plusieurs indicateurs clés :

– le nombre d'entreprises exportatrices (129 200 en 2019) atteint un niveau jamais atteint depuis 2003 ;

– le taux d'entrants (rapport entre le nombre d'entreprises exportatrices en 2019 qui n'exportaient pas en 2018 et le nombre total d'entreprises exportatrices en 2019) augmente, passant de 22,9 % à 23,5 % en 2019.

Ces bonnes performances à l'export sont dues en partie au dynamisme de certains secteurs (aéronautique, industrie pharmaceutique, parfums) mais également à l'apport de la *Team France Export* (TFE). Ses guichets uniques réunissant tous les acteurs de l'export (Business France, chambres régionales de commerce et d'industrie, Bpifrance Assurance Export) sont devenus progressivement opérationnels dans toutes les régions métropolitaines durant l'année 2019. Ils apportent un soutien cohérent et renouvelé aux entreprises. L'accès aux services et procédures pour les TPE/PME en est renforcé : le nombre de PME couvertes par les produits d'assurance-crédit export augmente de 9,2 %. La nouvelle formule de l'assurance-prospection connaît également un succès important avec une hausse de 10 % du nombre d'opérations (1 485 contrats souscrits en 2019 contre 1 341 en 2018).

Dans ce contexte, il est crucial de maintenir les crédits alloués à l'export. Les efforts consentis par les opérateurs (CCI, Business France, Bpifrance Assurance Export) ne doivent être préjudiciables ni à leur modernisation (amélioration des systèmes d'information, outil CRM) ni à l'accompagnement opérationnel et financier proposé aux entreprises.

(1) Source : Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

I. LA TRANSFORMATION ET LA RATIONALISATION DES MOYENS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR (DGT)

La réorganisation des réseaux de l'État à l'étranger (AP 2020) doit permettre une réduction de la masse salariale à hauteur de 10 % d'ici 2022. Elle concerne en particulier le réseau international du Trésor.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS À DESTINATION DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR

(en millions d'euros)

Prévision 2017		Exécution 2017		Prévision 2018		Exécution 2018		Prévision 2019		Exécution 2019	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
84,5		85,4	85,0	85,8		81,4		75,29		69,9	

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

A. LE TRANSFERT DES FONCTIONS SUPPORT DU RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR AU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

En 2019, 2,2 millions d'euros de dépenses de personnel correspondant à 79 emplois, auxquels s'ajoutent 6,4 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement, ont été transférés du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie* vers le programme 105 *Action de la France en Europe* géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Ce transfert permet la mutualisation des fonctions support sous la direction du secrétaire général d'ambassade (SGA) : partage du secrétariat, des chauffeurs et des traducteurs, mutualisation des achats locaux, gestion unifiée du parc immobilier, etc. Cette réforme produit ses premiers effets : le niveau des dépenses de fonctionnement atteint 4,9 millions d'euros en CP pour une prévision en LFI de 6,6 millions d'euros.

Elle permet surtout au Trésor de se concentrer sur ses quatre missions essentielles : analyse macroéconomique et financière, appui aux entreprises, promotion des positions de la France à l'étranger et défense de l'attractivité du territoire français.

B. DES ÉCONOMIES PORTÉES PAR LE RÉSEAU INTERNATIONAL DU TRÉSOR

La masse salariale du Trésor exécutée en 2019 s'est élevée à 130 millions d'euros (64,9 millions d'euros pour la centrale et 65,1 millions d'euros pour le réseau), contre 133,3 en 2018. Retraitée du transfert de 2,2 millions d'euros, la baisse atteint 1,1 million d'euros (– 0,9 %). Elle a été rendue possible notamment par une baisse de 20 ETPT (1 299 ETPT en 2018 contre 1 279 en 2019).

Au total, l'objectif pour la DGT est de réduire la masse salariale sur la période 2018-2022 de 3,6 millions d'euros soit un taux d'effort de 5,9 % par rapport à 2018.

Ce contexte budgétaire a contraint la DGT à revoir son mode de fonctionnement en réaffirmant le principe d'une organisation « régionalisée » à travers des services économiques régionaux considérés comme des centres de ressources et d'expertise, assurant un lien de coordination et d'appui technique aux services économiques de plus petite taille. Elle a concentré ses moyens, en particulier humains, sur les nouvelles zones de croissance au détriment de pays plus matures d'un point de vue économique.

Ce mouvement s'est traduit par la suppression d'une vingtaine de postes et la fermeture de plusieurs implantations en 2019 (Kaboul, Conacry). Le réseau international du Trésor compte aujourd'hui 31 services économiques régionaux et 70 services économiques, soit une baisse de 20 implantations depuis cinq ans.

C. UNE NOUVELLE STRATÉGIE

Au-delà de cette réorganisation géographique, la baisse des effectifs et des moyens conduit les services économiques à prioriser leurs missions. Les services économiques sont en effet parfois très sollicités y compris sur des champs qui ne relèvent pas de leurs compétences strictes. Moins étoffées, leurs équipes peuvent être mises sous tension et ne plus traiter le même nombre de demandes de l'administration centrale du Trésor ou d'entités extérieures. Cela rend nécessaire un renforcement du dialogue avec les postes à l'étranger pour anticiper leurs besoins, poursuivre la rationalisation des travaux et gagner en productivité.

Dans ce contexte, une nouvelle « Stratégie Trésor International » 2019-2023 a été développée autour de trois axes principaux :

- une meilleure priorisation des missions du réseau et une plus grande agilité en différenciant le traitement des zones ;
- une gouvernance plus efficace autour d'un pilotage renforcé ;
- une meilleure valorisation des travaux du réseau.

II. LE SOUTIEN FINANCIER DE BPI ASSURANCE EXPORT

Pour la première année, une partie de l'excédent de l'assurance-crédit a été fléchée vers le nouveau dispositif d'assurance prospection. Le budget consacré au dispositif reste cependant contraint. La dotation versée à Bpifrance Assurance Export pour la gestion des dispositifs d'aide à l'export diminue légèrement.

A. LES PROCÉDURES DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT GÉNÈRENT DES RECETTES IMPORTANTES POUR LE BUDGET GÉNÉRAL

L'encours total garanti par les procédures de soutien au commerce extérieur atteint 69,5 milliards d'euros au 31 décembre 2019 contre 75 milliards en 2018. La baisse observée de 5,5 milliards d'euros s'explique principalement par l'assurance-crédit (- 4 milliards d'euros) en raison du nombre limité de transactions de grande envergure dans plusieurs secteurs traditionnellement porteurs (aéronautique, défense). À l'inverse, la procédure rencontre un succès croissant auprès des PME/ETI.

Le compte de commerce 915 *Soutien financier au commerce extérieur* qui retrace les dépenses et recettes des procédures de Bpifrance Assurance Export est en léger déficit (- 14,5 millions d'euros). Déduction faite des mouvements à destination ou en provenance du budget général ainsi que du solde du compte, les procédures de Bpifrance Assurance Export sont bénéficiaires net à hauteur de 642,6 millions d'euros. Ces résultats largement excédentaires s'expliquent par les très bons résultats de l'assurance-crédit (995,8 millions d'euros de recettes) liés au versement de primes exceptionnelles.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU NOUVEAU DISPOSITIF D'ASSURANCE PROSPECTION

ÉVOLUTION DU BUDGET ACCORDÉ EN ASSURANCE PROSPECTION

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget accordé en assurance prospection	224	271	235	196	169	239	329
<i>dont assurance-prospection premier pas</i>	56	47	31,2	26	23	13	8
<i>dont nouvelle assurance-prospection</i>					1	103	260

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGT.

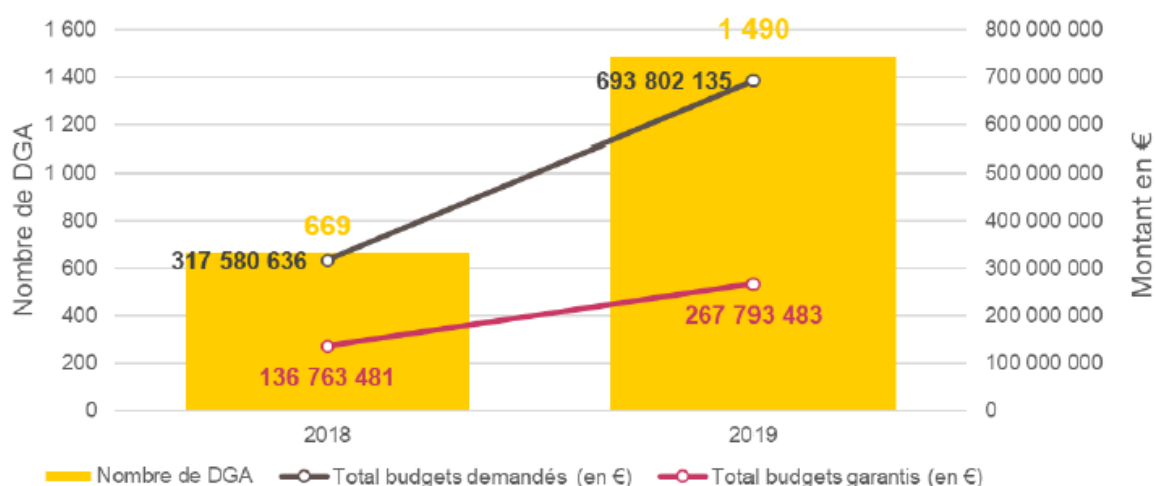
L'assurance prospection a été renouvelée le 2 mai 2018. Plus attractive (elle permet une avance *a priori* à hauteur de 50 % des dépenses couvertes qui représentent 65 % des dépenses engagées, là où l'ancienne formule ne proposait qu'un remboursement sur présentation des factures), la nouvelle procédure responsabilise également davantage les entreprises (un remboursement forfaitaire de 30 % est exigé en cas d'échec à l'issue d'une période de franchise de deux ans).

Après un démarrage progressif en 2018 (136,8 millions d’euros garantis), le nouveau dispositif a connu une montée en charge rapide en 2019 (267,8 millions d’euros garantis⁽¹⁾). En conséquence, le niveau de dépenses générées par l’assurance prospection est plus élevé que prévu (141 millions d’euros décaissés contre 85,5 millions d’euros anticipés en LFI).

Structurellement déficitaire, l’assurance prospection a un coût pour les finances publiques. Le rôle qu’elle joue auprès des PME/ETI pour leur déploiement à l’export est cependant crucial. Ce coût doit être assumé, encore plus dans le contexte de crise actuel.

Dans ce contexte, le rapporteur s’inquiète particulièrement de l’écart grandissant entre les budgets demandés (693,8 millions d’euros) et les demandes de garantie effectivement acceptées pour la nouvelle procédure (267,8 millions d’euros) en 2019.

**ÉCART ENTRE LES BUDGETS DEMANDÉS ET LES BUDGETS GARANTIS
PAR L’ASSURANCE PROSPECTION NOUVELLE FORMULE**



Source : Bpi Assurance Export.

Il pourrait être envisagé d’utiliser les surplus importants générés par l’assurance-crédit pour financer l’assurance prospection. C’est d’ailleurs ce qu’il s’est passé pour la première fois en 2019 : le déficit de l’assurance prospection lié aux décaissements des avances a été financé par une part du surplus dégagé par l’assurance-crédit export (44,2 millions d’euros). Les versements en provenance de l’action 4 du programme 114 *Appels en garantie de l’État* en LFI pour 2020, censés compenser le déficit éventuellement constaté sur les différentes procédures l’année précédente, étaient ainsi de 41,5 millions d’euros pour l’assurance prospection, soit un niveau très inférieur au déficit constaté pour la procédure en 2019 (86,3 millions d’euros). Cependant, l’augmentation structurelle des dépenses liée à l’augmentation du nombre d’entreprises est toujours financée par une dotation du budget général et ce, afin de garantir son financement : le solde de l’assurance-crédit n’a pas vocation à être toujours positif selon la DGT.

(1) Source : Bpifrance Assurance export.

Le rapporteur entend l'argument. Il n'en souhaite pas moins, nonobstant le schéma budgétaire adopté, que le budget consacré à l'assurance prospection soit augmenté.

C. LA RÉMUNÉRATION DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

Bpifrance Assurance Export reçoit, au titre de la gestion des garanties publiques pour le compte de l'État, une rémunération inscrite à l'action 7 du programme 134 *Développement des entreprises et régulation*. **Elle s'est élevée à 45,6 millions d'euros en 2019 soit 2,1 millions d'euros de moins qu'en 2018.**

Par ailleurs, conformément à la convention liant l'État à Bpifrance Assurance Export, 4,1 millions d'euros ont été versés en 2019 au titre de la prise en charge de dépenses exceptionnelles pour l'adaptation de son système d'information. Actuellement, les outils permettant la gestion des garanties assurance export sont à des niveaux variables de digitalisation : 40 % de la souscription de produits assurance export s'appuyaient sur un parcours digital fin 2019.

Cette digitalisation est cruciale pour rendre davantage accessible les procédures de Bpifrance Assurance Export, au demeurant variées et couvrant un ensemble important de risques. Plusieurs agences de crédit export européennes comme la SACE en Italie sont très en avance. Les investissements dans la transformation du système d'information de la filiale de Bpifrance doivent être accélérés, ce qui nécessite de sanctuariser la subvention du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) pour les prochaines années.

III. LA MISE EN PLACE TEAM FRANCE EXPORT

L'organisation en équipe des différents opérateurs d'accompagnement à l'export était un souhait exprimé de longue date par le rapporteur. Si elle doit être approfondie en France comme à l'étranger, les premiers résultats sont encourageants.

A. UNE COOPÉRATION FRUCTUEUSE ENTRE LES CCI ET BUSINESS FRANCE

Grâce à une modernisation des outils informatiques qu'il faut poursuivre, les agents de Business France comme des CCI œuvrent aujourd'hui dans une même dynamique.

1. Les guichets uniques en région

Fin 2019, le dispositif *Team France Export*, qui réunit Business France, les CCI et Bpifrance Assurance Export en lien avec les régions et le réseau des conseillers du commerce extérieur, était pleinement opérationnel au sein des guichets uniques dans les treize régions métropolitaines.

La réunion de tous les acteurs publics de soutien à l'export a permis de répondre au double besoin de simplicité (référént unique) et d'efficacité (construction d'une démarche export progressive) par le déploiement de 250 conseillers internationaux au sein des CCI régionales (deux tiers venant des CCI et le tiers restant de Business France).

Des points d'amélioration ont été conjointement identifiés par les CCI et Business France, notamment dans l'incitation des équipes à atteindre l'objectif de projection permettant de générer des nouveaux contrats d'affaires ou bien encore dans la simplification des structures d'animation. Le rapporteur y sera attentif.

2. Des outils informatiques efficaces

Lancé en pilote dans quatre régions en avril 2019, l'outil CRM (gestion de la relation client) baptisé *OneTeam* est, au 31 décembre 2019, l'outil quotidien de 1 300 agents de la TFE. Il a fait l'objet d'un financement du FTAP (programme 349) à hauteur de 4,2 millions d'euros en CP en 2019.

L'outil utilisé pour le volet export et le volet investissement comprend une base d'entreprises qui regroupe 75 % des exportateurs français et plusieurs centaines d'investisseurs étrangers potentiels. Le taux de connexion élevé des collaborateurs de la TFE indique une très bonne prise en main. Le projet de déploiement doit se poursuivre en 2020 au-delà de l'amélioration de la relation client pour intégrer des fonctionnalités de vente.

3. Un déploiement à l'étranger renouvelé

Symétriquement à ce qui a été réalisé dans les guichets uniques en région, la TFE a vocation à être représentée à l'étranger par un correspondant unique sous la supervision de Business France. Dans la poursuite de sa démarche d'économie et d'efficacité, Business France s'est retiré de trois pays (Grèce, Kazakhstan et Liban) et a fermé quatre bureaux (Almaty, Athènes, Beyrouth et Osaka).

En l'absence de l'agence, la présence de la TFE doit être assurée par des partenaires privés. Elle peut également déléguer l'accompagnement export des PME/ETI dans les pays où elle est présente (Belgique, Singapour, Maroc). Depuis 2019, la TFE compte six concessionnaires de service public (Maroc, Belgique, Hongrie, Norvège, Philippines et Singapour) et trois prestataires choisis dans le cadre de marchés publics de service (Hong-Kong, Japon, Russie) où Business France demeure le correspondant unique.

À l'exception de la Russie (ou deux lots sur trois sont revenus à des opérateurs spécifiques du commerce international) le choix s'est porté à chaque fois sur les CCI, structures privées de droit local. Enfin, dans certains pays, il est mis en place des référencement de prestataires privés qui permettent ensuite à la TFE de recommander des prestataires aux PME-ETI intéressées par le marché local. Un référencement amorçage était mis en place dans 24 pays au 31 décembre 2019.

B. DES OBJECTIFS TOUS REMPLIS MALGRÉ UNE BAISSÉ DES RESSOURCES PUBLIQUES POUR BUSINESS FRANCE

1. La rationalisation des moyens alloués à Business France

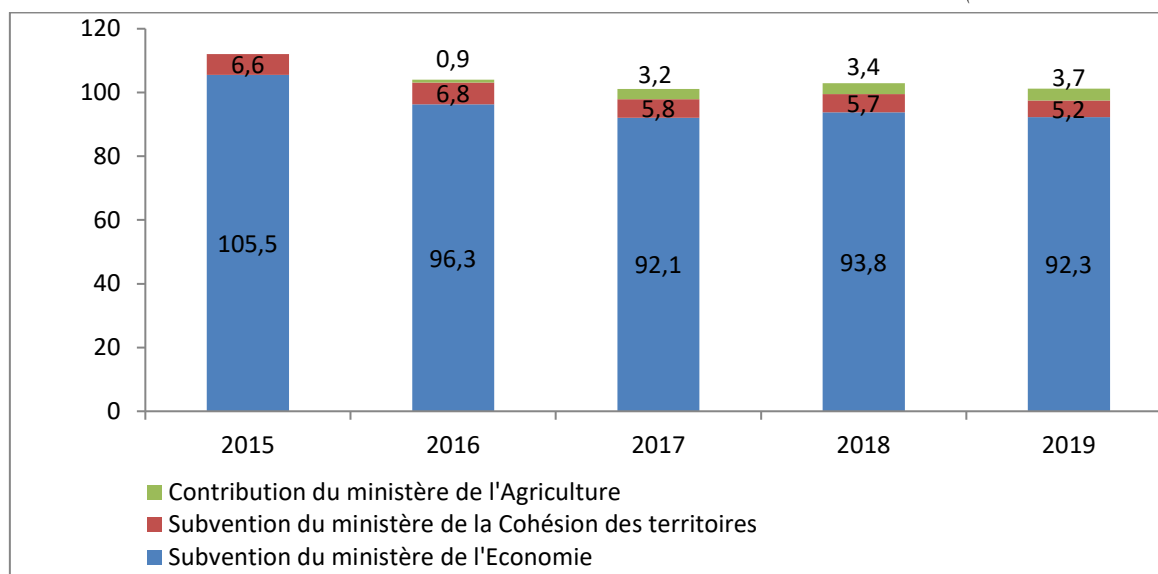
Placée sous la triple tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la cohésion des territoires, Business France est engagée depuis 2015 dans un double mouvement de réduction de ses charges et d'augmentation de ses recettes propres.

Elle reçoit trois subventions pour charges de service public : la principale est versée par le ministère de l'économie sur le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* et deux subsidiaires proviennent du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*) et de celui de la cohésion des territoires (programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*).

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) couvrant la période 2018-2022 impose une maîtrise des effectifs en l'échange de la prévisibilité des subventions pour charges de service public (SCSP) du programme 305. Budgétée à 92,8 millions d'euros en LFI pour 2019 (pour un versement effectif de 92,3 millions), la subvention du ministère de l'économie devra atteindre 85,1 millions euros en 2020. L'augmentation de la subvention versée par le ministère de l'agriculture en 2019 est liée au transfert vers Business France d'une partie de la subvention versée auparavant à l'association ADEPTA. Sans la prise en compte de l'apport du FTAP (0,35 million d'euros), le niveau total de SCSP est en baisse de 1,7 million d'euros en 2019.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS OCTROYÉES À BUSINESS FRANCE DEPUIS 2015

(en millions d'euros)



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

Les différents objectifs d'économie et de développement des ressources propres de l'opérateur ont été atteints :

– Business France a anticipé son schéma d'emploi par la baisse de 29 ETPT contre une baisse de 20 ETPT prévue en LFI 2019. Cette réduction concerne essentiellement les agents du réseau international au bénéfice d'un redéploiement vers les entreprises dans les territoires. La réorganisation globale de Business France autour de la TFE s'est traduite par la réduction de 30 ETP au siège de la direction export et environ 100 ETP dans le réseau international.

– Ses ressources propres ont augmenté de 1,8 % atteignant 106 millions d'euros, en raison des bons résultats de l'activité VIE (volontariat international en entreprise).

La baisse des dépenses de personnel conjuguée à la hausse des ressources propres permet à l'opérateur de présenter un solde budgétaire excédentaire de 15,1 millions d'euros, contre une prévision déficitaire de – 2,3 millions d'euros.

2. Les objectifs de Business France sont remplis

Au titre de 2019, les cibles fixées par le COM ont toutes été atteintes à :

– 103 % en moyenne pour l'accompagnement des PME-ETI françaises à l'international ;

– 134 % en moyenne pour la prospection et la détection des projets d'investissement étrangers en France ;

– 115 % pour le taux d’impact relatif aux courants d’affaires générés à l’export des PME/ETI ;

– 164 % pour les objectifs liés à l’aboutissement des projets d’investissement étrangers ;

– 100 % en termes d’emploi des jeunes à l’étranger (missions VIE).

Le rapporteur se félicite de la capacité de Business France à développer ses services proposés aux entreprises.

C. UNE PROFONDE RÉFORME DES CCI

L’article 83 de la LFI pour 2019 a programmé à horizon 2020 une baisse de 200 millions d’euros du plafond de la taxe pour frais de chambres affectée aux chambres de commerce et d’industrie régionales (CCIR), dont 100 millions d’euros dès 2019. Cette baisse des moyens s’est accompagnée d’une transformation de leur modèle économique par la loi PACTE du 22 mai 2019, les CCIR étant appelées à davantage développer les prestations payantes. Leur gouvernance a été revue : recrutement de personnel de droit privé, renforcement du rôle de CCI France (établissement national qui fédère et anime le réseau), pilotage amélioré du réseau par l’État.

Cette nouvelle gouvernance s’est matérialisée par la contractualisation entre l’État et CCI France dans le cadre d’un contrat d’objectifs et de performance signé le 15 avril 2019 et entre les CCIR, l’État et CCI France dans le cadre de contrats d’objectifs et de moyens qui déclinent les missions et les financements des CCIR au niveau de chaque région. Le responsable de programme indique que le pilotage du réseau par CCI France demeure perfectible.

L’accompagnement des entreprises à l’international est l’une des cinq principales missions des CCIR : les 160 conseillers internationaux au sein de la TFE ont, au-delà de leur mission d’information et d’animation du réseau des entreprises sur les sujets export, la responsabilité d’accompagner spécifiquement une cible d’entreprises définie en fonction du potentiel d’export.

Début mars 2020, la nouvelle offre des CCI baptisée SOLUCCIO concrétise la nouvelle approche client en proposant une gamme de services aux entreprises harmonisés au niveau national mais adaptables au niveau local.

SECONDE PARTIE : LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EXPORT

La crise sanitaire du Covid-19 est sans précédent pour le commerce international. **L'Organisation mondiale du commerce (OMC) prévoit une contraction du commerce mondial comprise entre 13 % et 32 % pour l'année 2020 tandis qu'un net rebond est prévu en 2021.** Les données des douanes pour le mois de mars ont déjà fait apparaître un repli exceptionnel des échanges, les exportations diminuant de 16,7 %, et les importations de 18,5 % par rapport au mois de février.

La Commission européenne dans ses prévisions économiques publiées le 6 mai dernier prévoit une baisse du volume des exportations françaises de biens et services de 12 % pour 2020. À l'exception de l'industrie pharmaceutique, tous les secteurs français de l'export sont affectés. Outre l'industrie automobile et les machines mécaniques, la filière aéronautique qui constitue l'une des principales branches de l'export en France est particulièrement exposée avec l'interruption du trafic aérien : le volume a baissé de – 40 % par rapport au mois de février et a atteint son plus bas niveau depuis 2010 (3 milliards d'euros). Des tensions apparaissent aussi concernant les exportations agricoles.

Dans ce contexte, les entreprises exportatrices ont fortement souffert. Si, d'après le baromètre de Business France, les entreprises le plus exposées à l'export (au-delà de 30 % du chiffre d'affaires) semblent plus résilientes dans un certain nombre de domaines (commandes, financement, gestion des ressources humaines), elles ont été aussi davantage confrontées aux problèmes logistiques (ruptures de chaînes d'approvisionnement) et aux augmentations des tarifs (de 20 à 30 %). Les entreprises moins engagées à l'international (moins de 30 % du chiffre d'affaires à l'export) ont, quant à elles, le plus souvent cessé leur activité d'exportation.

Outre les mesures de droit commun (prêt garanti par l'État, chômage partiel, etc.) qui leur ont aussi profité, des mesures d'urgence étaient donc nécessaires pour soulager la trésorerie des entreprises exportatrices, éviter un désengagement brusque des assureurs-crédits et informer au mieux les entreprises sur la situation sanitaire et commerciale dans le monde. **En ce sens, un plan de soutien pour l'export a été annoncé par le ministre de l'économie le 30 mars dernier.**

Si le rapporteur salue ce premier plan, il faut maintenant aller plus loin. La crise sanitaire fragilise de nombreuses entreprises mais elle redistribue aussi les cartes du commerce mondial. Certains pays n'ont pas attendu pour prendre des mesures fortes de soutien à l'export. **Le plan de relance d'accompagnement à l'export que le rapporteur appelle de ses vœux doit d'abord permettre d'éviter un repli sur le marché domestique. Il doit également inciter les entreprises qui le pourront à saisir les opportunités qui ne manqueront pas de se présenter.**

I. LE PLAN DE SOUTIEN POUR L'EXPORT

Le plan de soutien annoncé le 30 mars 2020 comporte deux volets : l'un financier *via* l'adaptation des procédures de Bpifrance Assurance Export et l'autre concernant l'accompagnement des entreprises.

A. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN FINANCIER

L'assouplissement et l'élargissement des dispositifs de la filiale de Bpifrance poursuivent un double objectif : éviter le désengagement des assureurs-crédit et soulager la trésorerie des entreprises.

1. Le dispositif de réassurance publique *Cap Francexport*

En temps normal, le dispositif de réassurance publique *Cap Francexport* est ouvert aux assureurs-crédit privés dans l'incapacité de couvrir seuls des opérations de court terme (moins de deux ans) et vise à protéger les entreprises exportatrices contre le risque de défaillance de leur client. Il est réservé aux contrats à destination de pays dont le contexte macro-économique et politique est dégradé.

À l'occasion de la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, le législateur a augmenté de 1 à 2 milliards le montant total d'assurance-crédit ⁽¹⁾ pouvant être couvert par le dispositif en étendant à la totalité des pays l'éligibilité autrefois réservée aux contrats à destination des pays hors OCDE et UE. Le plafond a été rehaussé à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificatives du 25 avril 2020 ⁽²⁾ à hauteur de 5 milliards d'euros afin que la proportion d'encours d'assurance-crédit de court terme pouvant être réassurée par l'État soit au moins aussi importante à l'export qu'en domestique : la couverture d'encours privés représente 212 milliards d'euros en domestique pour 117 milliards à l'export. Les assureurs-crédit (Atradius, AXA, Coface, Euler, Groupama), qui demeurent cosignataires du contrat et exposés au risque, ont été associés à l'élaboration du nouveau dispositif.

Ce dispositif d'urgence vise à éviter le désengagement massif des assureurs privés (refus ou réductions de garantie). La défaillance du marché de l'assurance-crédit pourrait en effet conduire à l'arrêt brutal de certaines opérations.

Il n'était pas possible d'établir mi-mai un premier bilan du dispositif. Cependant, certaines entreprises font état de réductions de ligne d'assurance et considèrent les tarifs comme trop élevés.

(1) Cf. article 5 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 qui modifie l'article L.432-2 du code des assurances.

(2) Cf. article 15 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 qui modifie l'article L.432-2 du code des assurances.

2. Le dispositif de caution et préfinancement export

Le plan de soutien élargit également la couverture pour les établissements de crédit, en cas de défaillance de l'entreprise exportatrice, sur les engagements de caution émis à destination de l'importateur (dispositif caution) ou sur l'avance consentie à l'entreprise exportatrice pour mener à bien l'opération (dispositif de préfinancement).

La quotité garantie est rehaussée de 80 à 90 % pour les préfinancements comme pour les cautions. Compte tenu de l'allongement des délais, la durée de validité des enveloppes de préfinancement, après notification de Bpifrance, passe de 4 à 6 mois. La décision de la Commission européenne est encore attendue pour permettre l'entrée en vigueur de toutes ces évolutions.

3. L'assurance prospection

Alors que la crise du Covid-19 rend incertaine et plus difficile toute démarche de prospection (annulation des salons, voyages d'affaires reportés), les contrats en cours d'exécution bénéficient d'un allongement d'un an de la période de couverture de souscription (de deux à trois ans ou de trois à quatre ans selon la période de couverture prévue).

Par ailleurs, pour les clients en phase de remboursement, Bpifrance fait preuve de souplesse en cas de difficulté (report de remboursement de six mois, application d'un moratoire, etc.)

4. Les autres mesures

Outre ces trois principales mesures, Bpifrance Assurance Export a adapté d'autres procédures. On peut citer par exemple la durée des contrats de garantie de projet à l'international (apport en fonds propres à l'étranger) qui passe de 7 à 8 ans et le raccourcissement du délai de franchise ramené de 12 à 6 mois pour les garanties octroyées en 2019 et 2020 en cas de demande d'indemnisation.

B. DE NOUVEAUX SERVICES PROPOSÉS ET UNE DIGITALISATION ACCÉLÉRÉE PAR LA TFE

Les conseillers internationaux basés dans les CCI et les chargés d'affaires internationaux basés dans les directions régionales de Bpifrance se sont mobilisés rapidement pour répondre aux principaux besoins des entreprises.

Les CCI ont joué le rôle de relais auprès des services déconcentrés de l'État pour aider les entreprises dans leurs démarches et vérifier qu'elles sont bien informées (plus de 150 000 contacts durant la période de confinement). Elles ont participé à la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux TPE/PME.

Business France a mené plus de 4 300 entretiens auprès de 4 700 entreprises durant le mois d'avril. Ces entretiens, menés à grande échelle, lui ont permis d'identifier trois principaux besoins sur le volet accompagnement afin d'aider les entreprises à maintenir, même en mode dégradé, leur activité à l'export :

– des informations actualisées sur les marchés étrangers (niveau d'activité, éventuelles restrictions, état de la logistique, approvisionnement des distributeurs, etc.) ;

– des offres de prospection « à distance » afin d'identifier de nouveaux débouchés et de nouveaux partenaires commerciaux pour faire face à l'évolution de la distribution ;

– des analyses prospectives de marchés afin de mieux anticiper la nouvelle géographie des opportunités et définir une stratégie d'approche.

5. Le renforcement de l'information

La TFE a ainsi déployé sur le site <https://www.teamfrance-export.fr> deux principaux dispositifs d'information :

- le kit info-live marchés qui actualise chaque jour la « météo » des affaires à partir de fiches pays (état de confinement, circuits de distribution, évolutions réglementaires, douanes, logistique, etc.) ;

- les webinaires géographiques, sectoriels et thématiques en accès gratuit et réalisés par les équipes du siège et du réseau international de Business France avec l'intervention d'experts pour décoder les marchés (180 séminaires web en 3 mois).

Business France a constaté un engouement pour ces deux programmes : 41 000 fiches pays ont été téléchargées en moins d'un mois et 7 700 entreprises se sont inscrites sur les 4 premiers webinaires géographiques. Des succès significatifs ont été enregistrés pour les webinaires suivants en fonction des écosystèmes concernés (300 participants par exemple pour le webinaire « vins sur le marché chinois »)

6. La prospection à distance

Pour pallier l'annulation des salons et la suspension des missions collectives d'entreprise, la TFE a développé une offre de prospection export par visioconférence. Ces programmes dématérialisés tantôt individuels tantôt collectifs ont été proposés avec une remise de 50 % sur les tarifs habituels.

Les entreprises qui avaient prospecté à l'international avec Business France dans les 6 mois précédant la crise sanitaire se sont vues offrir gratuitement un suivi local de leurs démarches de prospection par les bureaux étrangers.

Le rapporteur se félicite de la réactivité et de la souplesse dont la *Team France Export* a témoigné durant la période. Il souligne l'importance de la digitalisation dans l'accompagnement des entreprises.

C. UNE ADAPTATION RAPIDE DE LA DG TRÉSOR

La DG Trésor s'est adaptée rapidement à la crise sanitaire pour mettre en œuvre les modalités de télétravail et répondre à ses principales missions : veille internationale, soutien au financement de l'économie, gestion de la trésorerie.

Avec son réseau international, elle a mis en place un dispositif *ad hoc* d'échanges avec l'ensemble des services économiques afin de suivre l'évolution des situations sanitaires des différents pays de résidence et aider les entreprises françaises et partenaires locaux.

Enfin, au-delà de leurs missions propres, les agents des services économiques régionaux ont été particulièrement sollicités en soutien des consulats afin de porter assistance aux citoyens français sur place (permanences téléphoniques, rapatriement de nombreux ressortissants) ou pour répondre aux impératifs nouveaux (identification de fournisseurs fiables, mise en place de chaînes logistiques sécurisées pour acheminer le matériel médical, etc.)

II. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES DE LA CRISE

La crise sanitaire aura comme conséquence directe la baisse des recettes commerciales de Business France et des CCIR. S'il faut s'attendre à un recours plus important aux dispositifs de Bpifrance Assurance Export, les effets budgétaires n'en sont pas certains.

A. UNE PERTE IMPORTANTE DE RESSOURCES PROPRES POUR LES ACTEURS DE LA TFE

1. Business France

Les subventions publiques versées à Business France en 2020 atteignent 97,9 millions d'euros et ne permettent de financer qu'une partie de ses frais d'exploitation (48 % des charges totales). L'opérateur devait ainsi générer 108 millions d'euros de ressources propres selon la cible fixée par le budget initial.

Selon les premières estimations de l'opérateur, une baisse de 30 % de l'activité commerciale est attendue en 2020 essentiellement due au tarissement des frais de gestion du VIE et à la baisse de facturation des prestations d'accompagnement (renforcée par les prestations offertes dans le cadre du plan de soutien). Par ailleurs, Business France s'est engagée à reporter, annuler ou rembourser les créances des PME/ETI liées à des salons, des opérations ou des prestations individuelles pour un montant total de 9 millions d'euros.

Un déficit d'exploitation de plusieurs dizaines de millions d'euros est donc très probable même si aucune évaluation précise ne peut être établie à ce jour. Si cette prévision se confirmait, le rapporteur souhaite qu'une dotation budgétaire supplémentaire soit allouée à l'opérateur en 2020 afin de garantir son équilibre financier.

2. Les chambres de commerce et d'industrie

Les CCIR sont confrontées aux mêmes difficultés que les entreprises avec qui elles peuvent être en concurrence. De nombreuses activités de nature industrielle et commerciale sont à l'arrêt dans les domaines de la gestion d'équipement (aéroports, palais des congrès, etc.) ou de la formation continue.

Par ailleurs, le développement de la facturation de prestations d'accompagnement aux entreprises impulsé par la loi PACTE n'est plus envisageable compte tenu des besoins et des difficultés des entreprises potentiellement « clientes ». *A contrario*, les CCI sollicitées par les différents acteurs publics (Gouvernement, collectivités territoriales) doivent répondre à des besoins nouveaux qui sont par nature « gratuits ». Parallèlement, les CCI ne bénéficient pas des mesures de soutien apportées aux entreprises et doivent assurer seules la rémunération de leurs agents.

Les conséquences financières sont certaines même si l'impact de ces nouvelles conditions est difficilement mesurable à la fois en termes de pertes de ressources propres et de dépenses supplémentaires. Le rapport que devra remettre CCI France au Gouvernement et au Parlement au plus tard le 1^{er} septembre, en application de la clause de revoyure prévue à l'article 59 de la loi de finances pour 2020, devrait fournir des premiers éléments sur la situation 2020 et les perspectives pour l'année suivante.

Le rapporteur souhaite que la hausse des dépenses et la baisse des ressources propres n'affectent pas la capacité des CCI à accompagner les entreprises à l'export. Un soutien financier supplémentaire devra être envisagé si tel était le cas.

B. DES CONSÉQUENCES INCERTAINES CONCERNANT LE VOLET FINANCIER

Le compte de commerce 995 *Soutien au commerce extérieur* prévoit dans le PLF pour 2020 un résultat technique positif de 520 millions d'euros. La crise économique aura pour première conséquence une augmentation des encours garantis par la puissance publique sans conséquence financière certaine.

1. Le rôle contracyclique de Bpifrance Assurance Export

a. L'augmentation des encours à prévoir

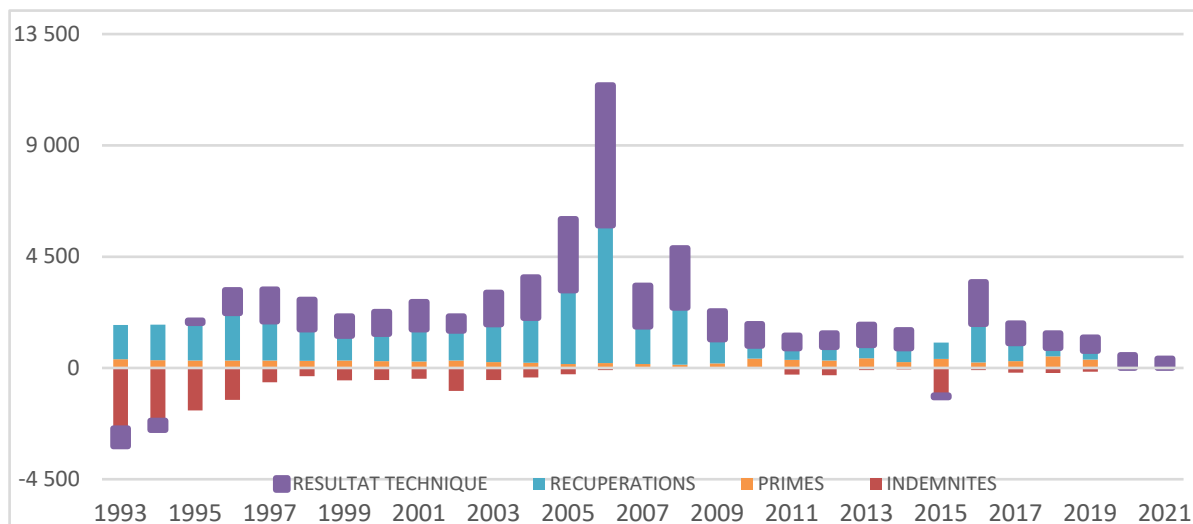
En temps de crise, les agences publiques de crédit export jouent traditionnellement un rôle contracyclique important en palliant les défaillances des assureurs privés. Bpifrance a ainsi enregistré une très forte croissance des accords en assurance-crédit en 2009, avec une augmentation des demandes de garantie de plus de 44 % par rapport à 2008.

Cela s'est confirmé avec la crise sanitaire dès le mois d'avril pour les procédures de préfinancement et de caution aménagées dans le cadre du plan de soutien. La procédure de préfinancement progresse fortement (107 accords pour les quatre premiers mois de l'année, + 40 % par rapport à 2019) tout comme le dispositif de caution (116 accords pour les quatre premiers mois de l'année, + 23 % par rapport à 2019). Cette augmentation traduit les besoins de trésorerie des entreprises et les difficultés du marché privé à assurer des opérations d'export sans garantie publique.

b. Cette augmentation est sans conséquence budgétaire certaine

ÉVOLUTION TEMPORELLE DU RÉSULTAT TECHNIQUE DU DISPOSITIF D'ASSURANCE-CRÉDIT EXPORT

(en milliers d'euros)



Source : DG Trésor.

La crise économique de 2008 montre que la plus forte exposition au risque liée à l'augmentation des encours garantis ne se traduit pas nécessairement par une hausse du coût immédiat pour les finances publiques, même en cas d'une hausse du nombre de défauts :

- la faible granularité du portefeuille de prises en garanties de l'État implique qu'une hausse généralisée du risque de défaut en période de crise ne se traduit pas nécessairement de manière proportionnelle sur le portefeuille de l'État ;

- la récupération par la liquidation des actifs peut compenser l'indemnisation des banques et assureurs-crédit qui n'aura lieu que dans plusieurs années ;

- l'augmentation du recours aux dispositifs de garantie génère également celle des revenus de primes de risque.

Le rapporteur note cependant que pour les procédures d'assurance-crédit qui représentent la part principale des encours (66,9 milliards d'euros, promesses comprises), 70 % des montants garantis relèvent de trois secteurs dont deux sont particulièrement en souffrance : la construction navale et l'aéronautique. Un suivi est donc nécessaire.

2. Le dispositif de réassurance publique Cap Francexport devrait être autofinancé

Au regard des difficultés des assureurs-crédit, de nombreuses entreprises auront recours au dispositif de réassurance publique de court terme *Cap Francexport* fortement remanié par le plan de soutien. La DG Trésor indique que l'objectif lié au principe de subsidiarité du dispositif public est de tarifer les opérations ayant vocation à être couvertes par les dispositifs du fait de leur probabilité de défaut.

Le caractère autofinancé des dispositifs est confirmé empiriquement lors de la crise économique de 2008. Les dispositifs CAP Export et CAP Export + avaient enregistré durant la période 2009-2011 un excédent (prime – indemnités nettes des récupérations) de 6 millions d'euros pour environ 1 500 entreprises bénéficiaires.

Le rapporteur comprend la logique qui sous-tend la tarification des primes de réassurance à un niveau supérieur aux taux potentiels du marché, afin d'assurer le caractère autofinancé du dispositif. Ce qui est justifié d'un point de vue budgétaire pourrait cependant ne pas l'être d'un point de vue économique et rendre peu attractif le dispositif.

3. Un déficit de l'assurance prospection toujours évalué à 100 millions d'euros

Paradoxalement, Bpifrance enregistre en ce qui concerne l'assurance prospection des résultats favorables pour le mois d'avril et le début d'année, aussi bien en ce qui concerne le nombre d'opérations que le montant des budgets sollicités. Cette tendance devrait cependant s'infléchir dans les mois qui viennent.

Même si l'objectif annuel de 1 500 accords est pour l'instant maintenu, de nombreuses prospections pourraient être reportées ce qui limitera les décaissements. En sens inverse, des retards de remboursement sont attendus sur les contrats les plus anciens auxquels s'ajoute l'effet d'allongement de la période de couverture décidée dans le cadre du plan de soutien. Pour la DGT, les deux effets devraient s'annuler et le déficit être maintenu à 100 millions d'euros comme ce qui avait été prévu par la LFI pour 2020.

4. Un effet potentiel du moratoire sur la dette estimé à plus de 100 millions d'euros

Les membres du Club de Paris et du G20 ont décidé le 15 avril de suspendre, jusqu'à la fin de l'année 2020 au minimum, les paiements du service de la dette des États pauvres notamment éligibles au financement de l'Association internationale pour le développement (AID) et définis par les Nations unies comme pays les moins avancés (PMA). Ce moratoire pourrait bénéficier immédiatement à 77 pays. L'effet pour la France est estimé à 133 millions d'euros au maximum par la DG Trésor dans le cas où tous les pays éligibles y prennent part, ce qui est peu probable.

III. LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN DE RELANCE

Le rapporteur souhaite être clair : l'export ne doit pas être le parent pauvre du plan de relance. La crise sanitaire a touché de nombreuses entreprises exportatrices. La tentation d'un repli sur le marché domestique existe notamment pour les entreprises les moins aguerries à l'export. L'enjeu est donc de les rassurer et de les inciter à se redéployer rapidement. Des opportunités nouvelles se présenteront avec la reconfiguration des marchés à l'échelle mondiale. Les entreprises françaises doivent les saisir rapidement.

Le volet soutien à l'export du plan de relance exigera des crédits supplémentaires. Les acteurs de l'export ont déjà montré leur capacité à faire des efforts : il faut aujourd'hui leur donner les moyens d'accompagner le rebond. Il s'agit de la croissance, des emplois et de l'innovation de demain.

A. LES VOISINS EUROPÉENS DE LA FRANCE N'ONT PAS ATTENDU POUR SOUTENIR LEURS ENTREPRISES

Le rapporteur rappelle la nécessité de mener un *benchmarking* précis des différents dispositifs d'accompagnement à l'export en Europe. Il est conscient des difficultés à mener des comparaisons internationales, plus encore en temps de crise. Les dispositifs transversaux mis en œuvre en France (prêt garanti par l'État, chômage partiel, etc.) sont généreux. Dans une large mesure ils ont bénéficié aux entreprises exportatrices sans qu'ils soient *stricto sensu* considérés comme des dispositifs de soutien à l'export. Le poids variable de l'export dans le PIB justifie par ailleurs des niveaux d'investissement divers.

Mais le rapporteur n'en constate pas moins l'ampleur des plans de soutien aux entreprises exportatrices mis en place chez les pays voisins de la France.

1. Un très fort soutien financier en Allemagne

L'État allemand joue un rôle important de filet de sécurité pour assurer le fonctionnement des divers mécanismes financiers liés à l'export.

Deux nouvelles mesures ont notamment été prises :

– la mise en place de refinancements par la KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) de banques commerciales ayant effectué un crédit-export – il existait cependant déjà une « garantie de refinancement » par laquelle l'État couvrait à 100 % le risque de refinancement d'une banque qui avait octroyé un crédit export lui-même garanti ;

– la mise en œuvre d'un dispositif de garantie de l'assurance-crédit export de court terme.

Pour l'assurance-crédit export de court terme, le rapporteur remarque que le dispositif couvre non seulement le flux d'affaires nouveau mais également le stock des encours. L'Allemagne prendrait ainsi en charge en 2020 l'ensemble des pertes des assureurs-crédit privés à concurrence de 30 milliards d'euros. En contrepartie, les assureurs se seraient engagés à maintenir des lignes d'assurance aux entreprises et abandonneraient une partie des primes. Concrètement, l'Allemagne garantirait aux assureurs-crédit un exercice proche de l'équilibre et la nationalisation de l'essentiel des pertes. **Ce dispositif tranche avec la solution française du dispositif *Cap Francexport* limité aux nouveaux flux qui ne prévoit donc pas de couvrir les pertes sur le portefeuille des assureurs-crédit privés.**

Ce choix est potentiellement coûteux pour les finances publiques en cas de crise économique durable et profonde. Le rapporteur remarque cependant que **c'est un dispositif protecteur, sans coût de gestion et facilement accessible pour les assureurs comme pour les entreprises assurées.**

2. Un plan de 500 millions d'euros en Italie

Le gouvernement italien a alloué dès le mois de mars une enveloppe supplémentaire de 500 millions d'euros pour le commerce extérieur. Cette enveloppe comporte :

– un « fonds pour la promotion intégrée » de 150 millions d'euros alloué à l'agence ICE (équivalent de Business France) en complément de sa dotation initiale de 140 millions d'euros. Cette enveloppe doit servir au lancement d'une campagne de communication et au développement de services d'accompagnement à l'export proposés aux entreprises ;

– des financements à taux bonifiés pouvant atteindre 350 millions (en plus des 50 millions d'euros déjà inscrits en loi de finances pour 2020) gérés par le groupe de la Caisse des dépôts et des prêts, qui comprend SACE SIMEST chargé des crédits aux exportations et de l'assurance-crédit.

L'Italie a ainsi consenti un effort significatif en doublant les subventions de l'opérateur chargé d'accompagner les entreprises à l'international.

B. DES PISTES DE RELANCE À L'ÉTUDE

À l'instar de nos voisins européens, des moyens doivent être donnés aux entreprises françaises exportatrices et aux opérateurs qui les accompagnent à l'export. Un plan de relance est actuellement en discussion entre l'ensemble des acteurs concernés : DG Trésor, partenaires de la TFE, régions, filières sectorielles, etc. Il pourrait comporter des axes généraux à l'échelle nationale et des déclinaisons particulières filière par filière.

Le ministre de l'économie a annoncé un plan de relance en septembre. Le rapporteur souhaite qu'il soit porteur d'une vraie ambition pour l'export.

1. Le volet accompagnement

Concernant le volet accompagnement, Business France a identifié quatre axes principaux :

– l'axe de l'information : les changements à l'œuvre parfois brusques nécessitent une vision fine de la géographie commerciale mondiale afin de prioriser les marchés à développer pour chaque filière ;

– l'axe de la prospection : la TFE doit amener massivement les entreprises vers les marchés d'export afin de saisir les nouvelles opportunités. **L'offre digitale, initiée durant le confinement, devra être davantage structurée et les aides financières pour aider la participation des PME aux salons et grands évènements internationaux renforcées ;**

– l'axe des ressources humaines : dans un monde où les déplacements commerciaux seront plus rares, la présence physique des **VIE** sera encore davantage valorisée. Des **solutions complètes**, qui passent par l'hébergement des volontaires et leur suivi, sont à développer dans le cadre de la TFE ;

– l'axe de la communication : les aspects sanitaire et économique doivent se rejoindre dans une réflexion commune pour convaincre les entreprises de l'intérêt de l'export.

Dans ce cadre, un soutien financier supplémentaire de plusieurs dizaines de millions d'euros paraît indispensable pour permettre à la TFE de mener à bien sa mission.

2. Le volet financier

Au-delà du contexte économique défavorable qui pourrait créer de nouveaux besoins de trésorerie en cas de sinistres importants, Bpifrance Assurance Export doit être davantage doté aussi bien dans ses crédits de fonctionnement qu'au regard des budgets dédiés aux différentes procédures.

a. Des procédures à revoir

i. La transformation du dispositif *Cap Franceexport*

Le dispositif de réassurance publique *Cap Franceexport* a été élargi pour protéger les entreprises exportatrices d'un retrait des assureurs-crédit sur le marché de court terme.

Malgré l'élargissement du dispositif, certaines entreprises continuent à constater des réductions de ligne d'assurance. Par ailleurs, le dispositif Cap entraîne des coûts de gestion pour les entreprises qui veulent en bénéficier. Enfin, le tarif des primes paraît très élevé. Dans ce contexte, plusieurs améliorations sont envisageables :

– une amélioration du dispositif (relèvement des plafonds, augmentation de la quotité garantie par le dispositif CAP aujourd'hui à 95 %, baisse du montant des primes) ;

– la mise en place d'un dispositif permettant aux entreprises de disposer d'un complément de couverture auprès d'un deuxième assureur-crédit (dispositif de « *top-up* »). Cette mise en place nécessiterait cependant une modification du cadre législatif et ne permet pas de soutenir les entreprises sans accès à l'assurance-crédit ;

– la mise en œuvre d'une procédure publique directe d'assurance-crédit de court terme, ce qui constitue le cœur de métier de certaines agences de crédit export (Japon, Canada). Ce dispositif direct nécessite cependant des moyens supplémentaires élevés (ETP et systèmes d'information) pour procéder à une sélection du risque et gérer un nombre de dossiers nettement plus significatif qu'actuellement ;

– **la mise en œuvre d'une solution à l'allemande qui semble la plus efficace et rapide à mettre en œuvre.**

ii. Relancer la prospection pour les petits exportateurs

Les TPE-PME doivent être davantage accompagnées dans leur projet d'export. L'assurance prospection premier pas (APPP) devrait être relancée ou remplacée par une nouvelle formule. On pourrait imaginer, pour des montants garantis plus faibles, un financement spécifique complété par une prestation d'accompagnement obligatoire (par Business France ou un autre opérateur certifié) et la participation à des événements commerciaux dans des pays ciblés. Les entreprises seraient ainsi identifiées et démarchées par les prestataires d'accompagnement.

Plus généralement, l'enveloppe à disposition de Bpifrance pour l'assurance prospection devrait être élargie pour répondre à l'ensemble des besoins.

b. Des moyens de fonctionnement supplémentaires pour Bpifrance Assurance Export

Hors mesures nouvelles de relance, la filiale de Bpifrance va être confrontée à un surcroît d'activité à court terme. Elle devra notamment :

– gérer la sinistralité à venir (conception des restructurations procédures de recouvrement, etc.) ;

– accompagner la montée en puissance du dispositif de réassurance de court terme *Cap Francexport* éventuellement modifié et enrichi ;

– accompagner les entreprises qui bénéficient de l'assurance prospection (rallongement des durées de prospection, mise en place de plans de paiement, etc.).

Cela correspond à des besoins limités d'une vingtaine d'agents supplémentaires (intérimaires, CDD) pour une période circonscrite, soit une enveloppe estimée à quelques millions d'euros tout au plus.

Au-delà de ces moyens d'urgence à dégager pour assurer le fonctionnement de Bpifrance Assurance Export sur une période courte, le rapporteur souhaite qu'une réflexion soit ouverte quant aux moyens alloués à l'agence de crédit export française dans une perspective comparative.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Nicolas Forissier, rapporteur spécial, sur les crédits de la mission Économie, commerce extérieur.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est lisible également [en ligne](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– **Bpifrance Assurance Export *** : M. Pedro Novo, directeur général, M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles

– **Business France** : M. Christophe Lecourtier, directeur général, M. Pascal Lecamp, directeur relations parlementaires, M. Pierre Wellhoff

– **DG Trésor** : M. Gabriel Cumenge, sous-directeur financement international des entreprises, Mme Magali Cesana, secrétaire générale adjointe, M. Nicolas Trésor, conseiller parlementaire.

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

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Rapports annuels de performance des missions Économie, Action extérieure de l'État, Engagements financiers de l'État 2018 et 2019
- Annexe au projet de loi de règlement 2019 Comptes de commerce
- Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020
- Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020
- Notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) des missions Économie, Action extérieure de l'État, Engagements financiers de l'État et du compte de commerce Soutien financier au commerce extérieur 2019 et 2020.