



Compte de commerce Soutien
financier au commerce
extérieur

Note d'analyse
de l'exécution budgétaire

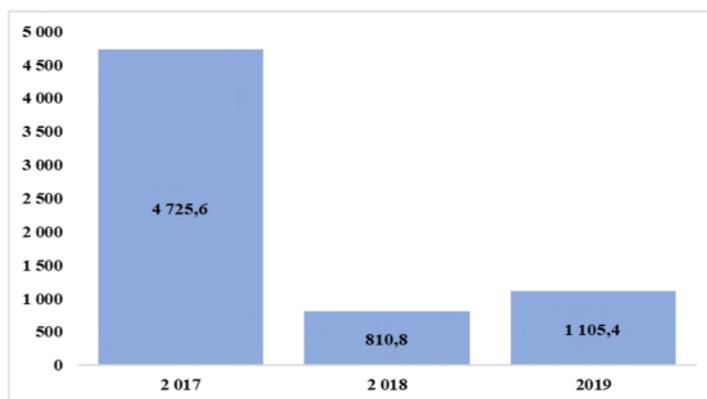
2019

Observations définitives

;Compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*

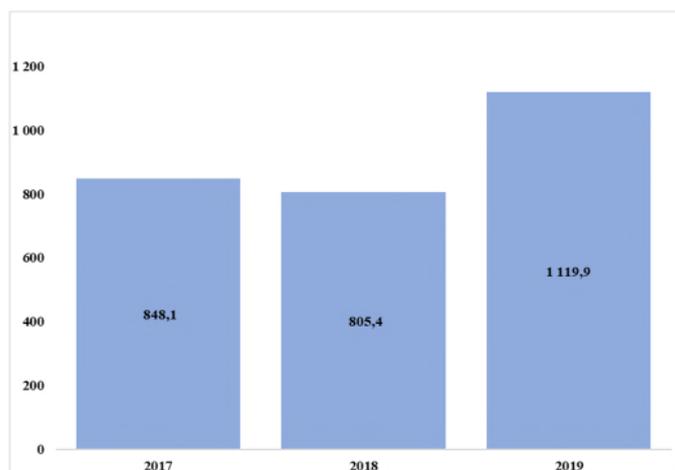
Compte 915 : Soutien financier au commerce extérieur

Graphique n° 1 : Recettes du compte (exécution 2019 - en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la direction générale du Trésor (DGT)

Graphique n° 2 : Dépenses du compte (exécution 2019- en M€)



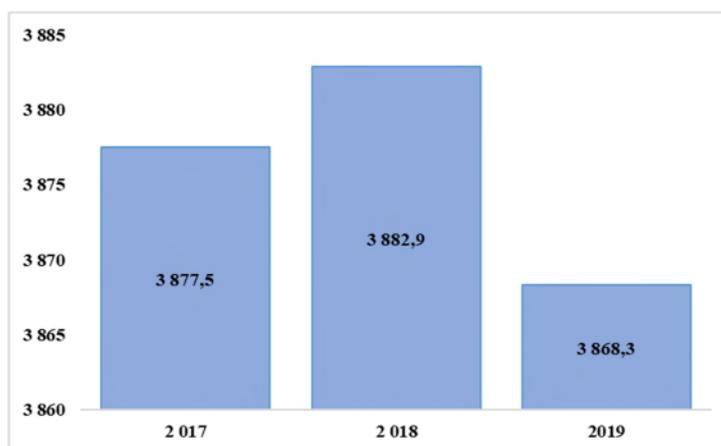
Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par la DGT

Graphique n° 3 : Solde cumulé du compte 2019 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par la DGT

Graphique n° 4 : Soldes cumulés du compte depuis 2017 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données transmises par la DGT

Synthèse

L'équilibre du compte de commerce « soutien financier au commerce extérieur » est en principe sa situation normale puisque les excédents de l'activité sont reversés au budget général, sous forme de recettes non fiscales, et les procédures déficitaires sont abondées par une dotation budgétaire, en provenance de la mission « Engagement financiers de l'État ». Il peut cependant subsister des écarts dans la mesure où les versements au budget sont effectués sur les sections excédentaires en décembre de l'année N alors que les versements du budget sur les sections déficitaires sont réalisés en N+1.

Après deux années de fonctionnement proches de l'équilibre, l'exercice 2019 du compte s'est soldé par un déficit (-14,5 M€).

Les résultats de l'activité de l'assurance-crédit, la plus importante des procédures en volume, ont pourtant été sensiblement plus élevés qu'escomptés au moment de la loi de finances initiale (LFI), se traduisant in fine par un excédent non anticipé de 722,8 M€ (contre 531,2 M€ prévus en LFI 2019). Les recettes d'activité ont en effet été supérieures de 233,6 M€ aux prévisions (995,8 M€ contre 762,2 M€), principalement en raison d'un encaissement lié à une opération d'exportation exceptionnelle. Les dépenses d'activité ont elles aussi été supérieures aux prévisions, mais dans une moindre mesure (273 M€ contre 231 M€).

S'agissant en revanche de l'assurance prospection, si les recettes d'activité ont été proches des prévisions (5,9 M€ contre 5,3 M€ en LFI), les dépenses d'activité ont été significativement supérieures (141 M€ au lieu de 84,5 M€ en LFI) en raison de la montée en puissance décalée dans le temps d'un nouveau dispositif de garantie entré en vigueur en 2018. Le déficit résultant de l'activité au titre de 2019 (86,3 M€) sur cette section n'a été que partiellement compensé par le versement du budget général (26,5 M€). Une autre part de ce déficit d'activité est absorbée au niveau de l'équilibre global du compte de commerce sur 2019, par une limitation du versement de l'assurance-crédit au budget général, inférieur au montant de l'excédent évoqué au paragraphe précédent (versement de 678 M€ alors que l'activité de la section a dégagé un excédent 722,8 M€). Le reste, non financé sur 2019, explique le solde déficitaire général du compte de 14,5 M€. La partie structurelle du déficit d'activité 2019, liée à l'augmentation du nombre d'engagements et non à l'augmentation purement conjoncturelle des décaissements en raison de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de l'assurance prospection, devrait être compensée par un versement du budget général inscrit en LFI 2020 (41,5 M€).

Malgré la limitation de la ponction réalisée sur la section assurance-crédit, principale contributrice, il convient toutefois de noter que le versement au budget général de la section reste, contrairement aux deux années précédentes, très supérieur à celui prévu en LFI (678,0 M€ au lieu de 531,2 M€, soit un écart de +146,8 M€).

Les résultats de l'activité des autres procédures (risque change, risque exportateur et financement de la construction navale) ont été globalement conformes aux prévisions de la loi de finances initiale.

RECOMMANDATION

La Cour ne formule pas de recommandation.

Sommaire

Introduction.....	8
1 Les résultats de l'exercice	10
1.1 Le solde	10
1.2 Les recettes : évaluation initiale et exécution.....	11
1.3 Les dépenses : prévisions initiales et exécution	15
1.4 La soutenabilité du compte	19
2 La gestion des dépenses.....	23
2.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire ...	23
2.2 La démarche de performance	23
3 Les recommandations de la Cour.....	24
3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018...	24
3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019	24

Introduction

Le compte de commerce « soutien financier au commerce extérieur » a été créé par l'article 47 de la loi de finances pour 2017. Il est placé sous la responsabilité du ministère de l'économie et des finances et plus particulièrement de la direction générale du Trésor.

La création de ce compte a fait suite au transfert de l'activité de gestion des garanties publiques pour le commerce extérieur de la Coface à BPI France Assurance Export pour répondre à la volonté de l'État de rassembler au sein d'un même groupe la gestion de l'ensemble des dispositifs publics financiers de soutien au développement des entreprises, en France et à l'étranger.

Le compte retrace les opérations relatives aux garanties publiques de soutien à l'export (cf. Annexe n° 1, pour une description des différentes procédures de soutien) :

- les garanties prévues par les articles L. 432-1 à L. 432-5 du code des assurances, qui couvrent des opérations d'assurance (assurance-crédit, garantie du risque exportateur, garantie de change, garantie du risque économique, assurance prospection) effectuées jusqu'en 2016 par la Coface pour le compte de l'État. Depuis 2017, elles ont été réalisées au nom, sous le contrôle et pour le compte de l'État selon un régime de « garantie directe »¹, par BPI France Assurance Export (filiale de BPI France SA), en application de l'article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 ;

- les garanties prévues par l'article 119 de la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005, qui permet à l'État de garantir des cautions, garanties et préfinancements émis dans le cadre d'opérations de construction navales civiles. Cette garantie, gérée par la Caisse française de développement industriel (CFDI), est également devenue directe en application de l'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2015.

¹ Le passage d'un système de garantie dite « oblique », dans lequel l'État garantissait la Coface, qui garantissait elle-même les entreprises, à un système de garantie « directe » a pour but, selon le ministère, de renforcer la lisibilité de la garantie de l'État et d'améliorer les conditions de financement des opérations d'exportations françaises. Des banques et des investisseurs refusaient en effet de financer des crédits-exports français ou avec un surcoût, considérant les garanties de la Coface comme non souveraines.

Le compte de commerce, divisé en six sections², a vocation à retracer la gestion des opérations d'assurance : encaissement des primes, indemnisation des sinistres, gestion des récupérations, etc.

BPI France Assurance Export doit communiquer mensuellement au ministère de l'économie les informations nécessaires à l'imputation budgétaire et comptable des opérations dans les comptes de l'État.

Ce compte de commerce peut recevoir, comme la Coface par le passé, des versements du budget général (programme 114 « appels en garanties de l'État » de la mission « engagement financier de l'État, titre 6) pour couvrir les déficits de certaines procédures.

D'une manière générale, les prévisions sont difficiles au moment de l'élaboration du projet de loi de finances initiale, c'est-à-dire près d'un an et demi avant l'expiration de l'exercice concerné, pour deux raisons :

- d'une part, il s'agit d'une activité commerciale internationale dont il est malaisé d'anticiper précisément les dates de conclusions effectives des contrats et partant, du versement des primes ; de même il est difficile d'anticiper un calendrier des sinistres à cette échéance ; enfin, une part significative de l'activité porte sur quelques contrats importants dont la conclusion ou l'évolution peut à elle seule entraîner de fortes évolutions par rapport aux anticipations ;

- d'autre part, le compte de commerce retrace, l'année N, les activités sur la période allant du 1er décembre N-1 au 30 novembre de l'année N. Les activités de décembre N+1 sont donc estimées à partir du réalisé de décembre N-1. Or, le mois de décembre est un mois atypique, qui enregistre notamment les annulations liées au Club de Paris, aux conclusions incertaines, ce qui ne facilite pas les prévisions de l'année N+1.

² Section n° 1 : « assurance-crédit et assurance investissement », section n° 2 « assurance prospection », section n° 3 « change », section n° 4 : « risque économique », section n° 5 « risque exportateur », section n° 6 « financement de la construction navale ».

1 Les résultats de l'exercice

1.1 Le solde

Le solde du compte de commerce est négatif pour l'exercice 2019, à hauteur de 14,6 M€, alors que la loi de finances initiale anticipait un solde excédentaire de 23,3 M€.

La décomposition du solde montre des écarts sensibles entre les prévisions et les soldes réalisés par type de garantie. Bien que l'assurance-crédit se soit révélée plus excédentaire que prévu (+44,8 M€), le niveau de dépenses de l'assurance-prospection est sensiblement plus élevé qu'anticipé (141,0 M€ au lieu de 84,5 M€). Les versements du budget général, qui concernent les procédures habituellement déficitaires comme l'assurance prospection et la garantie risque exportateur, ont été plus réduits que prévus pour (26,5 M€ au lieu contre 43,5 M€ en LFI 2019 pour l'assurance-prospection et 1,91 M€ contre 25,0 M€ pour la garantie risque exportateur). À l'inverse, les versements au budget, qui concernent les procédures excédentaires dont principalement l'assurance-crédit, ont été plus importants que prévus (+145,8 M€ au total).

Tableau n° 1 : Solde du compte par sections en LFI 2019 (en M€)

<i>Section</i>	Recettes	Dépenses	Solde
<i>Assurance-crédit et assurance investissement</i>	762,2	762,2	0
<i>Assurance prospection</i>	86,5	84,5	+2
<i>Change</i>	9	9	0
<i>Risque économique</i>	0	0	0
<i>Risque exportateur</i>	30,3	9	+21,3
<i>Construction navale</i>	8,5	8,5	0
Total	896,5	873,2	+23,3

Source : DGT

Tableau n° 2 : Solde du compte par sections en exécution (en M€)

Section	Recettes	Dépenses	Solde	<i>Solde prévu en LFI 2019</i>
Assurance-crédit et assurance investissement	995,8	951	+44,8	0
Assurance prospection	81,2	141	-59,8	+2
Change	12,9	10,7	+2,2	0
Risque économique	0	0	0	0
Risque exportateur	7,8	9,8	-2	+21,3
Construction navale	7,7	7,5	+0,2	0
Total	1105,4	1120	-14,6	+23,3

Source : DGT

1.2 Les recettes : évaluation initiale et exécution

Chaque section du compte comporte des recettes qui proviennent de son activité (encaissement de primes d'assurance, récupérations après sinistres...). Par ailleurs, certaines sections peuvent éventuellement recevoir des versements du budget général pour compenser le déficit réalisé l'année précédente.

Tableau n° 3 : Recettes par section en exécution (en M €)

Section	Recettes d'activité	Versement en provenance du budget général	Recettes totales
Assurance-crédit et assurance investissement	995,8	0	995,8
Assurance prospection	54,7	26,5	81,2
Change	12,9	0	12,9
Risque économique	0	0	0
Risque exportateur	5,9	1,9	7,8
Construction navale	7,7	0	7,7
Total	1077	28,4	1105,4

Source : DGT

1.2.1 Les recettes d'activité

Les recettes d'activité ont été supérieures à ce qui était anticipé (1 077 M€ exécuté pour 827 M€ inscrits en LFI). L'écart résulte principalement d'un niveau de primes encaissé par l'assurance-crédit particulièrement élevé (+233 M€ par rapport à la LFI). Ceci s'explique par un encaissement exceptionnel de 184,9 M€ lié à une importante opération d'exportation dans le secteur militaire (Inde).

Tableau n° 4 : Recettes d'activité (primes, récupération et recettes diverses) par procédures

En M€	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Assurance-crédit / assurance investissement	762,2	995,8	+233,6
<i>dont primes</i>	407,2	621,3	+214,1
<i>dont récupérations</i>	355	361,7	+6,7
Assurance prospection	43	54,7	+11,7
Change	8	12,9	+4,9
Risque économique	0	0	0
Risque exportateur	5,3	5,9	+0,6
Financement construction navale	8,5	7,7	-0,8
Total	827	1077	+250

Source : DGT

Graphique n° 5 : Les recettes de l'assurance-crédit (flux de trésorerie³ de BPI France AE)



³ Les flux de trésorerie de BPI France AE concernent la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Le compte de commerce enregistre, quant à lui les écritures de novembre à novembre, d'où un écart entre les données budgétaires et les données de trésorerie.

Source : DGT

1.2.2 Les versements en provenance du budget général

Le budget général⁴ abonde le compte de commerce, au titre des procédures déficitaires. Habituellement, cela concerne plutôt l'assurance prospection et, dans une moindre mesure, les garanties risque exportateur et risque change.

La LFI pour 2019 prévoyait des versements du budget général à hauteur de 69,5 M€. Seuls 28,4 M€ ont finalement été versés sur l'année, dont respectivement 26,5 M€ pour l'assurance prospection (contre 43,5 prévus en LFI 2019) et 1,9 M€ pour le risque exportateur (contre 25 M€ prévus en LFI 2019). Les montants versés correspondent aux déficits réalisés respectivement sur ces deux sections en 2018⁵.

Tableau n° 5 : Les versements au compte en provenance du budget général

En M€	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Assurance-crédit / assurance investissement	0	0	-
Assurance prospection	43,5	26,5	-17,0
Change	1,0	0	-1,0
Risque économique	0	0	
Risque exportateur	25,0	1,9	-23,1
Construction navale	0	0	
Total	69,5	28,4	-41,0

Source : DGT

Comme en 2018, les versements du budget effectivement réalisés ont principalement concerné l'assurance prospection. La prévision de 43,5 M€ avait été faite dans la perspective d'une montée en charge dès 2018 du nouveau dispositif de soutien (passage d'un produit avec

⁴ Depuis le programme 114 « appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

⁵ Conformément à la doctrine prévue par le PAP 2019.

remboursement sur présentation des factures à un modèle de couverture sous forme d'avances induisant un pic de décaissement ponctuellement plus important pendant quelques années (cf. *infra* sur les dépenses de la section et Annexe 1). L'entrée en vigueur du dispositif ayant été décalée de plusieurs mois, le déficit 2018 n'a pas été aussi important qu'escompté et la prévision du versement du budget général sur 2019 s'en est trouvée surestimée.

La prévision en LFI 2019 de 25 M€ au titre du risque exportateur était quant à elle liée à un risque d'indemnisation sur deux sociétés dont la situation financière est considérée comme fragile. Le risque ne s'est cependant pas matérialisé sur 2019, n'entraînant de ce fait aucun versement du budget général en 2019. Le risque n'est pas écarté à ce jour, mais pour une estimation plus faible que lors de la LFI 2019 (sur la base de données juin 2018).

1.3 Les dépenses : prévisions initiales et exécution

Le compte de commerce retrace des dépenses d'activité (principalement des indemnisations de sinistres) ainsi que des versements au budget général, pour les procédures excédentaires.

Les dépenses ont été en 2019 supérieures aux anticipations (1 120 M€ contre 873,2 M€, soit un écart de 246,8 M€). Plus de la moitié de cet écart provient toutefois des versements au budget général (+145,8 M€), ce qui est une conséquence directe du surcroît de recettes de la procédure d'assurance-crédit/investissement.

Tableau n° 6 : Dépenses en LFI et en exécution 2019 (toutes procédures confondues)

En M€	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Dépenses de l'activité commerciale	333,5	434,5	+101
Versement au budget général	539,7	685,5	+145,8
Total dépenses	873,2	1120	+246,8

Source : DGT

1.3.1 Les dépenses de l'activité commerciale

Comme en 2018, les dépenses d'activité commerciale ont globalement été supérieures aux prévisions.

Ceci s'explique par un niveau sensiblement plus élevé que les années précédentes de dépenses au titre de l'assurance-crédit, dont les montants, difficilement prévisibles, ne sont pas budgétés en LFI. Il s'agit, d'une part, de restitutions de primes d'assurance aux assurés ayant procédé à des remboursements par anticipation du capital restant dû de leurs emprunts (35,2 M€, contre 3,4 M€ réalisés en 2018 et 7 M€ en 2017). D'autre part, il s'agit de dépenses de réassurance (44 M€ contre 12,9 M€ en 2018 et 3,2 M€ en 2017) dont l'essentiel concerne le secteur de l'aéronautique. Cette pratique permet de ne présenter aux prêteurs qu'un seul garant alors que la garantie est répartie sur plusieurs opérateurs.

En outre, l'assurance-prospection a enregistré une forte augmentation des dépenses d'indemnisation liées à la montée en puissance de la nouvelle assurance prospection (passage d'un produit avec remboursement sur présentation de factures à un modèle de couverture sous forme d'avances, cf. Annexe 1). Elle fonctionnait, dans sa version précédente, avec un an de décalage entre les accords et les versements, alors qu'elle implique désormais des avances qui arrivent très rapidement après l'accord. La période de transition entraîne mécaniquement une hausse conjoncturelle des indemnisations (sans augmentation du coût nominal des garanties accordées), car les avances au titre de l'ancien et du nouveau produit se cumulent durant quelques années. La réforme ayant été reportée de cinq mois en 2018, l'augmentation du volume de décaissement n'a eu qu'un effet limité en 2018, mais plus important en 2019. Cet impact devrait encore progresser en 2020 et 2021, compte tenu des seconds versements à venir sur les premiers contrats accordés.

Tableau n° 7 : Dépenses d'activité par type de procédure (hors versements au budget général)

En M€	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Assurance-crédit / assurance investissement	231	273	+42
<i>dont restitution de primes</i>	0	35,2	+35,2
<i>dont indemnisations</i>	231	191	-39,3
<i>dont réassurance</i>	0	44	+44
Assurance prospection	84,5	141	+56,5
<i>dont indemnisations</i>	84,5	140,4	+55,9
Change	9	10,7	+1,7
Risque économique	0	0	
Risque exportateur	9	9,8	+0,8
Financement de la construction navale	0	0	
Total	333,5	434,5	+101

Source : DGT

1.3.2 Les versements du compte au budget général

Le compte de commerce reverse les excédents de certaines procédures au budget général. Il s'agit donc d'une résultante de l'activité. Le principal versement provient habituellement de la procédure d'assurance-crédit et, dans une moindre mesure, du financement de la construction navale.

Tableau n° 8 : Les versements du compte au budget général

En M€	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Assurance-crédit / assurance investissement	531,2	678	+146,8
Assurance prospection	0	0	0
Change	0	0	0
Risque économique	0	0	0
Risque exportateur	0	0	0
Construction navale	8,5	7,5	-1
Total	539,7	685,5	+145,8

Source : DGT

En 2019, l'ensemble des versements au budget général représentent 685,5 M€, dont l'essentiel provient de l'assurance-crédit (678 M€). À l'inverse de la situation en 2017 et 2018, ces montants sont très supérieurs aux prévisions initiales de la loi de finances initiale 2019 (539,7 M€, soit un écart total de +145,8 M€).

Cet écart s'explique par le niveau exceptionnel des recettes réalisées par l'assurance-crédit qui ont permis d'abonder le versement au budget général de manière significative (678 M€ versé au titre de 2019 contre 531,2 M€ prévu en LFI et 420 M€ versé en 2018).

Tableau n° 9 : Versement au budget général de l'assurance –crédit (recette non fiscale n°2602 du budget général)

En M€	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Recettes d'assurance-crédit (a)	762,2	995,8	+233,6
Dépenses d'assurance-crédit (b)	231,0	273,0	+42,0
Solde de l'activité d'assurance-crédit (a-b)	531,2	722,8	+191,6
Montant du versement au BG (RNF n° 2602 du BG)	531,2	678,0	+146,8

Source : DGT

Il convient toutefois de noter que ce montant du reversement au budget par l'assurance-crédit n'est pas aussi important que l'excédent réalisé sur les activités commerciales (722,8 M€). Pour le ministère de l'économie, la différence (45,3 M€), permet d'absorber la part conjoncturelle du déficit de l'assurance prospection liée à la montée en puissance du nouveau dispositif. La mesure permet de limiter l'appel en garantie de l'État de la section 2 prévu en 2020 à la seule part d'augmentation structurelle des dépenses (augmentation du volume des garanties accordées), estimée à 41,5 M€.

Le coût de la gestion des procédures par BPI France Assurance Export

La rémunération versée à BPI France Assurance Export au titre de la gestion des garanties publiques à l'export s'est élevée à 49,85 M€ en 2019 (44,86 M€ en 2018), versée à partir de la mission « Économie ».

Cette somme comprend 1,6 M€ de rémunération variable, conformément à la convention État – BPI France Assurance Export, ainsi que la prise en charge de projets informatiques exceptionnels et de reliquats fiscaux.

Une régularisation de la marge variable 2018 a eu lieu en début d'année 2019, conformément aux stipulations de la convention précitée. 45 000 euros supplémentaires ont ainsi été versés une fois les données définitives permettant le calcul de la part variable obtenues. En 2018, une régularisation de la part variable 2017 avait eu lieu pour un montant de 60 000 €.

Le montant de la part variable liée aux indicateurs de performances représente jusqu'à 4 % de la rémunération de l'opérateur s'ils sont atteints. Il s'agit essentiellement d'indicateurs d'activité (volume, qualité du risque pris) et de qualité de service (délais de traitement, etc.).

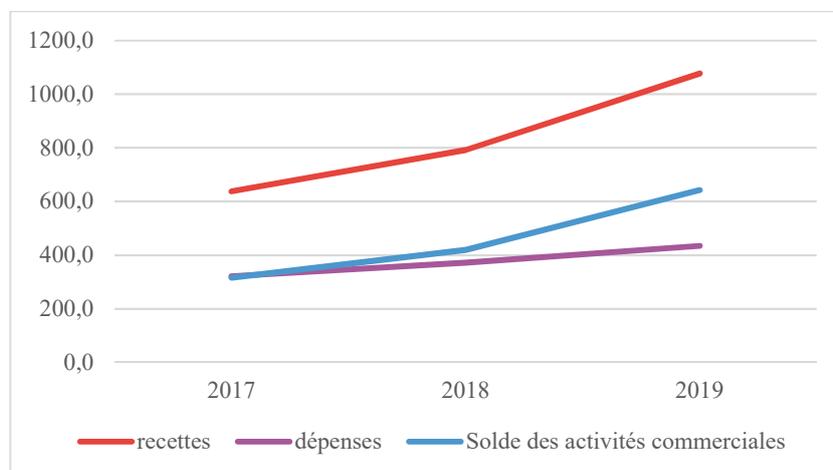
La rémunération de l'opérateur a substantiellement baissé à l'occasion du transfert de la gestion des garanties publiques à l'export. Coface était en moyenne rémunérée à hauteur de 60 M€ par an lors des derniers exercices.

1.4 La soutenabilité du compte

D'une manière générale, si les procédures d'assurance prospection et de risque exportateur se traduisent par des appels à la garantie de l'État, la procédure de l'assurance-crédit (la plus importante en volume) est

largement excédentaire et les excédents reversés au budget compensent les déficits des autres procédures. Sur les trois dernières années, les résultats de l'activité du compte sont en progression et aucun sinistre d'importance n'a été à déplorer. Les activités commerciales alimentent ainsi largement le budget général, les versements au budget général étant très supérieurs à ceux du budget général.

Graphique n° 6 : Évolution du résultat des activités commerciales (hors versement du ou au budget général), en M€



Source : Cour des comptes à partir des données DGE

Cette situation pourrait cependant évoluer fortement, en recettes comme en dépenses, comme le montrent les événements relativement exceptionnels survenus en 2019.

La soutenabilité budgétaire du compte de commerce s'apprécie par ailleurs en comparant l'encours des engagements souscrits par l'État, le risque que ces engagements ne débouchent sur des appels en garanties et les dépenses consenties au titre de ces appels.

Pour les procédures liées au commerce extérieur, le suivi des évolutions de l'encours est réalisé au moyen de comptes rendus dédiés qui apprécient les risques couverts, notamment le risque pays et le risque associé aux contreparties privées. Différents seuils d'alerte conduisent à une saisine des ministres dès qu'un projet de nouvelle garantie est susceptible de provoquer le dépassement d'un seuil.

À compter du 1er janvier 2016 a été mis en place un suivi du cumul des engagements pris : lorsque le montant de nouveaux risques couverts, diminué du montant des engagements éteints, dépasse de 35 Md€ le montant des encours de 2016, une autorisation du Parlement doit être sollicitée⁶. Cette autorisation n'a, jusqu'à présent, pas été nécessaire. Au 31 décembre 2019, l'encours était inférieur de 13,9 Mds€ au niveau de référence. Une marge totale de 48,9 Mds€ est donc disponible.

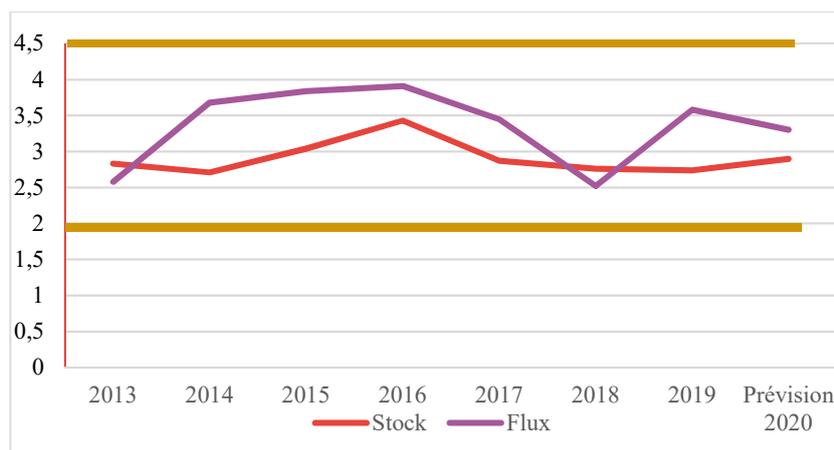
Le risque de crédit des différents États est évalué par l'OCDE sur une échelle de 0 à 7⁷. Plus le risque financier lié au pays est important, plus la catégorie à laquelle appartient ce pays est élevée.

L'indice moyen pondéré du portefeuille de risque de l'assurance-crédit publique s'élevait à 2,76 sur 7 pour le stock et 2,52 pour le flux en 2018, un niveau légèrement inférieur à celui du début des années 2010. En 2019, on constate une hausse de l'indice en flux (3,58 contre 2,52 en 2018) ce qui montre que l'activité a été orientée vers des pays plus risqués que l'année précédente. On observe cependant une baisse de l'indice en stock (2,74 contre 2,76 en 2018), ce qui montre que, globalement, le portefeuille reste équilibré. En effet, plus que le chiffre de l'année, le risque pris doit davantage s'apprécier en tendance. Les résultats restent ainsi compris dans l'objectif de moyen terme compris entre 2 et 4,5.

⁶ Article 104 de la LFR pour 2015, qui consacre également le transfert du dispositif des garanties publiques de soutien à l'export à BPI France AE dans le courant de l'année 2016.

⁷ Par exemple : 0 pour l'Allemagne, l'Autriche ou l'Australie, 3 pour l'Inde, 4 pour l'Algérie ou la Russie, 6 pour l'Égypte, 7 pour l'Afghanistan ou l'Éthiopie.

Graphique n° 7 : Indice moyen pondéré du portefeuille des risques de l'assurance-crédit (cible entre 2 et 4,5)



Source : RAP « Engagements financiers de l'État » et DGT.

Ces éléments tendent à démontrer que le risque particulier attaché à ces différentes procédures de garantie est maîtrisé, malgré la difficulté à effectuer des prévisions sur ces activités. Ils tendent également à montrer que l'activité se révèle dans l'ensemble, mais essentiellement grâce à l'assurance-crédit, particulièrement lucrative. Une étude plus approfondie de ces éléments pourrait être envisagée pour mieux comprendre les raisons de cette apparente rentabilité et si les tarifs sont fixés au niveau approprié.

2 La gestion des dépenses

2.1 La conformité aux principes et règles du droit budgétaire

La Cour n'a pas relevé d'irrégularité au regard du droit budgétaire lors de l'exercice 2019.

2.2 La démarche de performance

N'étant pas dotés de crédits, les comptes de commerce ne comportent pas d'objectifs et d'indicateurs de performance.

3 Les recommandations de la Cour

3.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2018

La Cour n'avait pas formulé de recommandation au titre de l'année 2018.

3.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2019

La Cour ne formule pas de recommandation.

Annexe n° 1 : Description des procédures de soutien au commerce extérieur

L'assurance-crédit

L'assurance-crédit consiste à couvrir les exportateurs, essentiellement à moyen et long terme (le court-terme n'étant couvert que dans quelques cas ponctuels), contre le risque d'interruption de l'exécution de leurs contrats, et à couvrir les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation qu'elles octroient à des acheteurs étrangers publics ou privés.

Les risques couverts sont donc de deux ordres :

- le risque de fabrication : l'exportateur est assuré contre le risque lie à l'interruption d'un contrat pendant la période d'exécution. En effet, pendant la fabrication, l'exportateur peut subir une perte si les travaux sont interrompus alors qu'il a engagé des dépenses. Le produit réalisé peut-être inutilisable, ne plus trouver d'acheteur ou se vendre à perte. Le risque d'interruption de contrat est couvert jusqu'à la livraison ;
- le risque de crédit : la banque est assurée contre l'impossibilité ou le refus d'un acheteur étranger de remplir ses obligations. L'expression « risque de crédit » recouvre en pratique deux risques successifs : celui de non-paiement et celui de non-transfert. Pour un acheteur public, le risque de crédit se matérialise par un événement politique ou catastrophique. Dans le cas d'un acheteur privé, il faut y ajouter le risque commercial (carence du débiteur ou insolvabilité). Ce risque correspond à la part la plus importante des garanties délivrées.

L'assurance-crédit concerne principalement les grands contrats de biens d'équipement dans les pays émergents, qui nécessitent un financement à moyen et long terme ou une assurance contre le risque politique (néanmoins, les difficultés économiques et financières rencontrées par certains pays européens ont créé une demande à destination de ces pays).

Les engagements internationaux (notamment communautaires) de la France imposent à l'État de ne garantir que les risques non assurables par le marché, c'est-à-dire ceux qui sont les plus volatils ou les plus incertains.

Les garanties pour des équipements de défense jouent un rôle important dans ce secteur, le risque d'embargo ne pouvant être assuré par le marché.

L'assurance prospection

L'assurance prospection permet de couvrir les entreprises contre le risque d'échec des prospections à l'étranger et leur offre un relais de trésorerie. Le produit actuel a été réformé en 2012 et 2018 afin d'améliorer l'accompagnement des entreprises françaises à l'export, notamment dans un contexte économique tendu, avec en particulier des délais d'instruction réduits et des accords de distribution entre les banques, Business France et BPI France (avant que les garanties publiques ne soient transférées à BPI France Assurance Export).

Cette procédure s'adresse aux entreprises implantées en France, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 500 M€ et dont les prestations sont pour une part significative d'origine française.

Les dépenses couvertes par la garantie sont de nature variée : participation à des salons, création ou renforcement d'un service export, création d'une filiale commerciale, prestations de conseil etc.

En 2012, un nouveau produit « assurance prospection premiers pas », ou A3P, destiné aux entreprises primo exportatrices a été créé pour répondre à leurs besoins de simplification et d'accompagnement dans leurs démarches de prospection.

En 2018 l'assurance prospection a été simplifiée. Alors qu'auparavant les versements étaient effectués a posteriori et sur présentation de factures, 50 % des dépenses sont aujourd'hui couvertes sous forme d'avances. En parallèle, la nouvelle assurance prospection impose un remboursement forfaitaire minimum de 30 %, même en cas d'échec.

M€ au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget accordé en assurance-prospection	224	271	235	196	169	239	329
<i>dont assurance prospection premiers pas</i>	56	47	31,2	26	23	13	8
<i>dont nouvelle assurance prospection</i>					1	103	260
<i>dont ancienne formule</i>						123	61

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par la DGT

La garantie de change

La garantie de change assure l'exportateur contre la baisse éventuelle du cours de la devise de facturation d'un contrat dont la signature et l'entrée en vigueur sont incertaines.

Souscrite obligatoirement en situation de concurrence, elle garantit à l'entreprise la valeur en euros de l'offre qu'elle remet en devises, jusqu'au paiement du contrat, si elle le remporte.

La conclusion du contrat étant incertaine, ces évolutions ne pourraient normalement être couvertes que par des options, dont le prix de marché est élevé.

Grâce à une mutualisation des achats d'instruments sur le marché et des risques à couvrir au moyen d'un modèle statistique de taux de conclusion de contrats observés historiquement sur l'ensemble de ses assurés, BPI France Assurance Export peut proposer à ses assurés une tarification leur permettant d'accéder plus facilement à ce type de couverture. La garantie ne peut pas influencer sur les parités de change qui s'imposent à BPI France Assurance Export au moment des mises en place de la couverture.

Le risque budgétaire auquel est exposé l'État du fait de cette garantie est limité par le fait que celle-ci est théoriquement équilibrée dans son principe : les situations conduisant à une indemnisation des pertes de change sont, sur le long terme, aussi probables que les situations conduisant à un reversement des bénéfices ; la perception de primes adaptées doit permettre, sur des variations de long terme du cours des devises, d'obtenir un équilibre de la procédure.

La mutualisation des dossiers permet également aux flux liés aux appels d'offres gagnés et perdus de s'équilibrer et au risque budgétaire d'être maîtrisé.

La garantie de change sur flux de factures est un produit particulier, créé fin 2015. Elle vise à répondre aux difficultés que rencontrent les équipementiers de la filière aérospatiale pour se couvrir contre le risque de change, né du décalage entre leurs coûts en euro (en particulier la masse salariale) et leurs recettes libellées de plus en plus en dollars (les grands donneurs d'ordre répercutent sur les équipementiers une fraction de leur propre risque de change, les ventes d'aéronefs, de moteurs, de services étant généralement libellées en dollar des États-Unis). Elle offre une couverture sur une fraction du chiffre d'affaires à réaliser en dollars des États-Unis, sur des périodes de facturation de 1 à 5 ans.

La garantie du risque économique

Cette garantie visait, en période de forte inflation, à protéger les exportateurs français pendant l'exécution de leurs contrats contre le risque d'accroissement de leurs coûts. Cette procédure est en extinction.

La garantie du risque exportateur

Cette garantie regroupe les produits « garantie des cautions » et « garantie des préfinancements » :

- la « garantie des cautions » permet à un exportateur d'honorer un contrat à l'international en fournissant à ses banques une garantie sur les cautions à émettre dans le cadre de ce contrat (cautions de soumission, de bonne fin et de restitution d'acomptes) et exigées par l'acheteur. L'État assure la banque émettrice de la caution contre le risque de défaillance de l'entreprise exportatrice. La quotité garantie maximale est, à ce jour, de 50 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 150 M€ et de 80 % pour les autres.

- la « garantie des préfinancements » couvre un prêt consenti par une banque pour financer le lancement d'un contrat export. Ce prêt peut servir à acheter des équipements, des matières premières ou financer toute autre dépense nécessaire à la réalisation du contrat. La quotité garantie applicable suit le même schéma que pour les cautions.

Garanties à la construction navale

Le régime de garanties à la construction navale permet à l'État d'octroyer sa garantie à des établissements de crédit, sociétés de financement, entreprises d'assurance et de réassurance et autres établissements garants accordant des cautionnements, garanties ou préfinancements aux entreprises du secteur de la construction navale pour la réalisation d'opérations de construction de navires civils dont le prix de vente est supérieur à 40 millions d'euros.

Ce régime a été mis en place par l'article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, puis modifié par l'article 101 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, par l'article 76 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et par l'article 108 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Cette garantie, gérée par la Caisse française de développement industriel (CFDI) au nom et pour le compte de l'État, est plafonnée à hauteur de 3 Md€.

Annexe n° 2 : Détail de l'exécution 2019

	RECETTES (en M€)	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Section 1	Assurance-crédit et assurance-investissement	762,2	995,8	233,6
11	Primes et commissions d'engagement	407,2	621,3	214,1
12	Récupérations	355	361,7	6,7
13	Remboursement en capital et intérêt prêts et avances consentis	-		
14	Recettes de réassurance	-	11,2	11,2
15	Recette diverses et accidentelles	-	1,7	1,7
16	Versement du budget général	-		
17	Reversement des fonds mis à disposition de Bpifrance Assurance Export	-		
Section 2	Assurance-prospection	86,5	81,2	-5,3
21	Primes	3,6	9,7	6,1
22	Récupérations	39,4	45	5,6
25	Recettes diverses et accidentelles	-	0	
26	Versement du budget général	43,5	26,5	-17
Section 3	Change	9	12,9	3,9
31	Primes	1	2,2	1,2
32	Récupérations	7	8,8	1,8
33	Solde bénéficiaire des opérations de couverture du risque monétaire		2	2
35	Recettes diverses et accidentelles			
36	Versement du budget	1	0	-1
Section 4	Risque économique	0	0	0
41	Primes			
42	Récupérations			
45	Recettes diverses et accidentelles			
46	Versement du budget général			
Section 5	Risque exportateur	30,3	7,8	-22,5
51	Primes	4,6	4,8	0,3
52	Récupérations	0,8	1	0,3
55	Recettes diverses et accidentelles	-		
56	Versement du budget général	25	1,9	-23,1
Section 6	Financement de la construction navale	8,5	7,7	-0,8
61	Primes	8,5	7,7	-0,8
62	Récupérations			
65	Recettes diverses et accidentelles			
66	Versement du budget général			
67	Reversement des fonds mis à disposition de la CFDI			
Total des recettes (A)		896,50	1105,8	208,9

	DÉPENSES (en M€)	LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Section 1	Assurance-crédit et assurance-investissement	762,2	951	188,8
11	Restitution de primes aux assurés		35,2	35,2
12	Indemnisations, frais accessoires sur sinistres	231	191,7	-39,3
13	Versement de prêts et avances		0	
14	Dépenses de réassurance		44	44
15	Dépenses diverses et accidentelles et charges financières		2,1	2,1
16	Versements au budget général	531,2	678	146,8
17	Mise à disposition de fonds à BPI France Assurance Export			
Section 2	Assurance-prospection	84,5	141	56,5
22	Indemnisations, frais juridiques et autres frais directement liés	84,5	140,4	55,9
25	Dépenses diverses et accidentelles		0,6	0,6
26	Versements au budget général		0	
Section 3	Change	9	10,7	1,7
32	Indemnisations, restitutions de primes aux assurés, frais juridiques et autres frais directement liés		1,7	-7,3
33	Solde déficitaire des opération de couverture du risque monétaire		9	9
35	Dépenses diverses et accidentelles			
36	Versements au budget général			
Section 4	Risque économique	0	0	0
42	Indemnisations, frais juridiques et autres frais liés			
45	Dépenses diverses et accidentelles			
46	Versements au budget général			
Section 5	Risque exportateur	9	9,8	0,8
52	Indemnisations, frais juridiques et autres frais liés	9	9,8	0,8
55	Dépenses diverses et accidentelles			
56	Versements au budget général			
Section 6	Financement de la construction navale	8,5	7,5	-1
62	Indemnisations, frais juridiques et autres frais liés			
65	Dépenses diverses et accidentelles			
66	Versements au budget général	8,5	7,5	-1
67	Mise à disposition de fonds à la CFDI			
Total des dépenses (B)		873,2	1120	246,8

Source : DGT

		LFI 2019	Exécution 2019	Écart
Solde du compte (A-B) en M€		23,3	-14,6	37,9
dont	Assurance-crédit et assurance-investissement	0	44,8	-44,79
dont	Assurance-prospection	2	-59,8	61,77
dont	Change	0	2,3	-2,3
dont	Risque économique	0	0	0
dont	Risque exportateur	21,3	-2,1	23,4
dont	Financement de la construction navale	0	0,2	-0,2

wSource : DGT

Annexe n° 3 : Encours des garanties des procédures de soutien au commerce extérieur

Section	Encours en M€ au 31 décembre	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	Encours d'assurance-crédit (hors promesses)	61 245	65 329	75 047	68 696	69 155	58 141	54 139
	<i>Promesses d'assurance-crédit</i>	<i>19 853</i>	<i>19 948</i>	<i>7 542</i>	<i>8 634</i>	<i>6 238</i>	<i>6 621</i>	<i>6 977</i>
	Encours garanti au titre de la garantie des investissements	530	221	119	134	259	53	52
2	Encours de garanties d'assurance-prospection (toutes AP confondues)	nd	nd	1 907	1 919	1 907	1 797	238
3	Encours en garantie de change	900	941	629	423	457	465	335
4	Solde des engagements de l'État au titre de la garantie du risque économique	3,8	0	0	0	0	0	0
5	Encours garanti au titre de la garantie du risque exportateur	1 684	1 724	1 787	1 559	1 622	1 127	452
6	Encours garanti au titre du soutien au financement de la construction navale	38	1 282	1 877	1 858	1 874	1 416	1 656

Source : DGT

*Selon le ministère, les travaux d'évaluation réalisés en 2019 conjointement par le producteur des comptes et Bpifrance AE ont permis de fiabiliser significativement le montant des engagements hors bilan de l'État au 31/12/2018, ce qui explique des écarts avec les données du même tableau retracées dans la note d'exécution budgétaire sur le compte de commerce au titre de 2018.