Cour des comptes

Deuxième Chambre

——

Troisième section

**72367**

# RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

## Les comptes et la gestion d'UBIFRANCE

## Exercices 2009 à 2013

**Avril 2015**

13, rue Cambon 75100 PARIS Cedex 01 - ☎ : 01.42.98.98.23 ou 97.22 - 🗁 : 01.42.98.59.73

# SOMMAIRE


**SYNTHESE ..... 4**

**LISTE DES RECOMMANDATIONS ..... 8**

**INTRODUCTION ..... 9**

**PARTIE I : L'ORGANISATION ..... 10**

**I. LA GOUVERNANCE ..... 10**

A. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ..... 10

B. LE CONTRÔLE D'ÉTAT ..... 11

**II. LE RÉSEAU ..... 11**

**PARTIE II : LES MISSIONS ..... 14**

**I. L'ACTION D'UBIFRANCE DANS LE CONTEXTE PLUS LARGE DE LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR ..... 14**

**II. LES ACTIVITÉS D'UBIFRANCE ..... 14**

A. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES ..... 14

B. LES VIE ..... 16

C. SIDEX ET LABELLISATION ..... 18

D. L'ACTIVITÉ ÉDITORIALE ..... 19

**III. LA MESURE DES RÉSULTATS ..... 19**

A. LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (2009-2011) ..... 19

B. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE (2012-2014) ..... 21

C. LE CIBLAGE DES ENTREPRISES ..... 24

D. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES ..... 26

**PARTIE III : LE BUDGET ..... 28**

**I. LES RESSOURCES FINANCIÈRES ..... 28**

A. LES SUBVENTIONS ..... 28

B. LES RECETTES COMMERCIALES ..... 29

**II. LES CHARGES HORS PERSONNEL ..... 32**

A. LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT ..... 32

B. L'IMMOBILIER ..... 33

**III. LES COMPTES ..... 34**

A. LE COMPTE DE RÉSULTAT ..... 34

B. LE BILAN ET LA STRUCTURE FINANCIÈRE ..... 37

C. LE CONTRÔLE DES RISQUES ..... 39

**IV. LE RENFORCEMENT DE LA FONCTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ET L'INTRODUCTION D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE ..... 40**

**PARTIE IV : LES RESSOURCES HUMAINES ..... 42**

**I. LES EFFECTIFS ..... 42**
A. LES EFFECTIFS GLOBAUX ..... 42
B. LA RÉPARTITION ENTRE LES BUREAUX À L'ÉTRANGER ..... 44
C. UN RECOURS FRÉQUENT AUX LICENCIEMENTS ..... 46
**II. LA POLITIQUE SALARIALE ..... 47**
A. LES SALAIRES ..... 47
B. LA PART VARIABLE ..... 48

**PARTIE V : LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS ..... 52**

**I. LE TERRITOIRE NATIONAL ..... 52**
A. LES CCI ..... 52
B. BPIFRANCE EXPORT ..... 53
C. LES RÉGIONS ..... 54
D. CONCLUSION SUR LE MAILLAGE TERRITORIAL ..... 55
**II. L'INTERNATIONAL ..... 57**
A. LES CHAMBRES DE COMMERCE FRANÇAISES À L'ÉTRANGER ..... 57
**III. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII) ..... 59**

**PARTIE VI : LA PERFORMANCE ..... 60**

**I. L'EFFICACITÉ D'UBIFRANCE ET SA SITUATION PAR RAPPORT AU MARCHÉ ..... 60**
**II. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC ..... 61**
**III. L'IMPUTATION DES CHARGES EN COÛTS COMPLETS ..... 61**
**IV. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ..... 62**

**PARTIE VII : AVIS SUR LA GESTION ..... 63**

**ANNEXES ..... 64**

**I. LA DÉVOLUTION ..... 64**
**II. LA CONVENTION OBJECTIFS ET MOYENS (COM) ET LE CONTRAT OBJECTIFS ET PERFORMANCE (COP) ..... 66**
**III. L'ANALYSE COMPARATIVE DES AGENCES D'AIDE À L'EXPORT ..... 68**
A. EFFECTIFS ..... 68
B. RESSOURCES FINANCIÈRES ..... 69
C. COÛT ANNUEL MOYEN D'UN SALARIÉ POUR L'ETAT ..... 70
**IV. COMPTE DE RÉSULTAT SIMPLIFIÉ ET SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION ..... 71**

# SYNTHESE

L'agence UBIFRANCE était un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dont la mission principale est l'accompagnement des entreprises françaises à l'exportation.

De manière complémentaire, elle gérait les volontaires internationaux en entreprises (VIE). Créée en 2004, l'agence a connu une transformation profonde avec la « dévolution », c'est-à-dire la réforme qui l'a conduit à intégrer, entre 2009 et 2012, les personnels des services extérieurs du Trésor antérieurement affectés à ces missions.

Elle a fusionné au 1er janvier 2015 avec l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) pour former un nouvel opérateur, dénommé Business France.

Au moment du contrôle, l'agence était confrontée à deux défis principaux.

Le premier est l'évolution de son modèle économique : UBIFRANCE a connu une baisse significative de sa subvention, compensée par un développement de son activité et notamment des recettes commerciales issues des entreprises clientes. Cette évolution n'est pas achevée et pose la question, non résolue pour l'instant, du bon équilibre entre ses différentes catégories de ressources, et en parallèle, des missions de service public qui lui sont assignées.

Le deuxième est son positionnement dans le champ foisonnant des acteurs de l'accompagnement des entreprises à l'international : chambre de commerce et d'industrie (CCI) ; régions, et plus récemment réseau Bpifrance export sur le territoire national ; CCIFE - CCI Françaises à l'Etranger - (CCI franco-étrangères) à l'étranger ; et consultants privés.

Ces deux défis sont d'ailleurs liés, car si UBIFRANCE a noué des partenariats plus ou moins réussis avec la plupart de ces acteurs, certains d'entre eux (notamment les CCIFE et les consultants) critiquent l'intervention de l'agence dans la mesure où elle mobilise des fonds publics sur des services qu'eux-mêmes assurent sans financement extérieur.

Sur la durée concernée par le contrôle, l'activité d'UBIFRANCE a connu deux périodes. La première, celle de la convention d'objectifs et de moyens (COM 2009-2011), a été marquée par une priorité à des indicateurs quantitatifs, principalement le nombre d'accompagnements d'entreprises et le volume de VIE. Les objectifs fixés ont été atteints, dans le sens où la dévolution s'est effectivement accompagnée d'une forte hausse de l'activité de l'agence. Toutefois, ces indicateurs restaient relativement sommaires et assez éloignés d'une logique de résultats.

Au cours de la seconde période, le contrat d'objectifs et de performance (COP 2012-2014) a permis de remédier en partie à ces défauts en introduisant la mesure des « courants d'affaires », c'est-à-dire les mises en contact réalisées, au bénéfice des entreprises suivies, grâce à l'intervention d'UBIFRANCE. Il s'agit d'une amélioration sensible même s'il est souhaitable d'aller plus loin, à travers des indicateurs plus simples et plus liés à une véritable mesure d'impact (contribution au développement de notre commerce extérieur).

L'agence doit également améliorer son ciblage d'entreprises pour donner la priorité, comme elle a commencé à le faire récemment, aux entreprises de taille moyenne (les grands groupes étant de fait en dehors de son champ et les petites entreprises ayant une contribution très faible au total des exportations).

Le budget d'UBIFRANCE a connu plusieurs évolutions sur la période. La subvention a été réduite de manière substantielle, eu égard à l'augmentation du périmètre de l'agence dans le cadre de la dévolution. Cette diminution a été compensée par une hausse de l'activité : recettes liées aux VIE d'une part, recettes commerciales issues des entreprises accompagnées d'autre part. S'agissant de ce dernier poste, les opérations individuelles (accompagnement personnalisé des entreprises) ont progressé, les opérations collectives (salons, foires…) étant fortement liées aux subventions publiques. De manière générale, on peut noter que l'offre d'UBIFRANCE a évolué sur toute la période : elles s'est professionnalisée, dans un contexte de spécialisation des équipes, ce qui a permis en particulier d'offrir des services plus ciblés à un coût unitaire plus élevé, à des entreprises moins nombreuses et mieux sélectionnées.

Les charges de fonctionnement de l'agence ont été maîtrisées sur la période, sauf les dépenses informatiques qui ont crû fortement mais en partant d'un niveau faible. Le principal sujet de préoccupation concerne les charges immobilières, en France (délocalisation à Marseille coûteuse), et surtout à l'étranger avec le niveau des charges locatives. Une action correctrice dans ce domaine a été engagée et doit être accentuée.

Globalement le résultat comptable de l'agence a été proche de l'équilibre sur la période, sauf en 2010, conséquence d'un effort particulier en direction des entreprises dans le contexte de la crise économique. En 2011, une forte hausse de la subvention d'intervention a permis un résultat comptable positif malgré une situation encore fragile. Les autres années, le résultat faiblement positif correspond à la politique demandée à l'agence par ses tutelles, en calibrant ses activités consommatrices de subventions publiques à un niveau permettant d'éviter une ponction sur ses fonds propres.

Le bilan et la structure financière bénéficient des avances des entreprises utilisatrices des VIE, qui versent à UBIFRANCE la rémunération correspondante. Cette situation procure un fonds de roulement permettant d'absorber les à-coups occasionnels du versement de la subvention.

La qualité de la gestion de l'agence a progressé avec la certification des comptes, effective depuis 2013. Dans le cadre de la fusion avec l'AFII, l'étape suivante doit être la mise en place d'un comité d'audit auprès du conseil d'administration. L'agence doit par ailleurs se doter d'un instrument de couverture du risque de change et surtout développer une comptabilité analytique des recettes et des charges opération par opération, qui n'existe pas aujourd'hui. Cela implique également un renforcement de ses capacités dans le champ budgétaire et comptable.

L'agence a connu une forte hausse de ses effectifs du fait de la dévolution. Le besoin en fonctions support a entraîné une progression du nombre de salariés du siège. Par ailleurs, les redéploiements entre bureaux à l'international se sont poursuivis (principalement au bénéfice des pays émergents et au détriment des économies développées, Europe et Amérique du Nord). Enfin, des postes ont été créés en région en particulier dans le cadre de la coopération avec Bpifrance et la compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) au sein du réseau Bpifrance export.

La négociation sur les salaires au sein d'UBIFRANCE n'appelle pas d'observation particulière. S'agissant de la part variable, elle prend plusieurs formes : prime variable sur objectif (PVO), prime de performance, et intéressement. La PVO et la prime de performance ont été des outils nécessaires pour UBIFRANCE dont la santé financière dépendait de plus en plus des résultats obtenus par ses agents, notamment en matière commerciale ; il conviendra dans le cadre de la fusion de rester attentif au lien entre les primes et les performances individuelles. Le mécanisme de l'intéressement sur la période suscite certaines critiques (il a été modifié en 2013 mais les défauts du système n'ont été corrigés qu'en partie), les critères retenus étant peu discriminants et présentant, pour certains d'entre eux, un lien ténu avec les efforts des agents.

Les relations d'UBIFRANCE avec les autres acteurs de l'accompagnement des entreprises sont marquées par les difficultés et les tensions. Le dispositif reste globalement peu cohérent et illisible pour les entreprises. De plus la situation a eu plutôt tendance à se dégrader, dans la période récente, entre UBIFRANCE (à l'étranger principalement) et le réseau consulaire (CCI en France, CCIFE à l'étranger).

Sur le territoire national, les tentatives de coopération avec les CCI ont abouti à des résultats mitigés. C'est pourquoi, dans la période récente, l'agence a fait le choix du partenariat au sein de Bpifrance export, avec Bpifrance et la COFACE. Il s'agit à la fois de proposer une offre globale aux entreprises (financement avec Bpifrance, accompagnement avec UBIFRANCE, assurance avec la COFACE), et d'orienter l'action de ces trois partenaires vers une cible clairement définie, les entreprises de taille intermédiaire (ETI) avec un potentiel de croissance.

Ce choix stratégique est logique, et répond à une demande du Gouvernement. Pour autant il risque de couper l'agence du réseau des CCI, principal intervenant de l'accompagnement des entreprises sur le territoire national. Cette situation peut être source d'inefficacité et de confusion et doit être corrigée.

Par rapport aux régions, UBIFRANCE s'est placée en situation d'opérateur disposé à s'intégrer dans les politiques déployées par les conseils régionaux, avec des résultats hétérogènes, compte tenu de la très grande variabilité dans les modes d'intervention de ces politiques.

Au plan international, UBIFRANCE est parfois confrontée à la concurrence, et souvent aux critiques, des CCIFE. Il est difficile d'arrêter une répartition claire des rôles et des compétences entre les uns et les autres. Les CCIFE fonctionnent exclusivement sur ressources propres, sans coût pour les finances publiques. L'activité d'UBIFRANCE, et donc du nouvel opérateur Business France, dépendante d'un concours public, doit donc éviter de se développer concurremment à celle des CCIFE.

L'ajustement devra en tout état de cause se réaliser au cas par cas. Dans le cadre de la réforme gouvernementale dite de la « diplomatie économique », il serait logique de confier à l'ambassadeur la responsabilité de proposer, dans les pays où c'est souhaitable, une nouvelle définition des rôles entre l'agence et les autres acteurs, notamment les CCIFE. Des outils existent d'ailleurs pour cela, notamment la délégation de service public au bénéfice des CCIFE, déjà expérimentée dans six pays.

Pour conclure, UBIFRANCE a su significativement se moderniser et développer à la fois la personnalisation de ses services aux entreprises, et sa culture commerciale. Pour autant, elle est restée assez éloignée d'une logique d'opérateur sur un marché, que ce soit pour son fonctionnement ou ses coûts : ainsi, hors VIE, le rapport entre recettes publiques et recettes propres n'a pas évolué de manière considérable, et il restait en

2014 marqué par la prééminence des premières (70 % subvention, 30 % recettes commerciales).

Business France devra, sous l'autorité de ses tutelles, pouvoir s'appuyer sur un cadre stratégique définissant notamment le niveau maximal de subvention, catégorie d'opération par catégorie d'opération. Cette définition est subordonnée à la mise en place prioritaire d'une comptabilité analytique. Avec cet outil, il conviendra de définir le niveau de soutien de la puissance publique pour chaque forme d'accompagnement des entreprises, ainsi que les charges de service public correspondantes.

La diminution attendue de sa subvention devra être accompagnée d'une véritable visibilité sur les recettes et les charges et l'aptitude à mettre en œuvre une véritable stratégie commerciale. Cela suppose de maîtriser les décisions de gestion dictées par des considérations sans lien avec la politique commerciale, et d'éviter des réorientations brutales ou imprévues.

L'intégration d'UBIFRANCE dans Business France devra accompagner une évolution la rapprochant des conditions de marché, permettant à l'Etat de s'appuyer sur un opérateur public, articulé avec le service diplomatique sans y être pour autant intégré, servant de relais dans le champ du commerce extérieur. Mais, pour jouer pleinement ce rôle, Business France doit encore poursuivre la modernisation de sa composante issue d'UBIFRANCE afin de gagner en souplesse et en efficacité, au service des entreprises.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Favoriser le développement des VIE, dont Business France continuera à assurer le monopole de gestion, compte tenu de leur intérêt pour le commerce extérieur de la France, et aussi du nombre de jeunes disposés à s'insérer dans le dispositif.

**Recommandation n° 2 :** Continuer à moderniser les indicateurs de l'agence, tout en réduisant leur nombre. Devront être suivis en priorité :

- le nombre de courants d'affaires,
- le nombre de courants d'affaires ayant abouti à une commande ou un contrat au bout de 1 ou 2 ans et le chiffre d'affaires moyen correspondant,
- le nombre d'ETI et PME de croissance ayant été suivies dans l'année et leur part dans l'activité totale de l'agence,
- le nombre de VIE (stock en fin d'année).

**Recommandation n° 3 :** Faire évoluer l'offre de Business France pour s'adresser en priorité aux entreprises de taille moyenne, en fixant un objectif volontariste pour l'indicateur « part des ETI et PME de croissance dans l'activité de l'agence ».

**Recommandation n° 4 :** Présenter une stratégie immobilière visant à une réduction des surfaces occupées et des charges à l'étranger, sur la base d'une norme de 12 $m^2$ / poste, et, pour le siège, au regroupement sur un seul site.

**Recommandation n° 5 :** Mettre en place un instrument de couverture du risque de change, couvrant une part significative du risque.

**Recommandation n° 6 :** Renforcer l'établissement dans les champs budgétaire et comptable, à travers la mise en œuvre d'une comptabilité analytique permettant de déterminer le coût complet de chaque opération et de lier les niveaux de subvention aux types d'opérations.

**Recommandation n° 7 :** Maîtriser l'indemnisation de la rupture des contrats de travail, s'agissant des licenciements, réduire le recours aux transactions, améliorer l'information du conseil d'administration à ce sujet, et renforcer l'intervention du contrôleur économique et financier dans ce domaine.

**Recommandation n° 8 :** Réformer le dispositif d'intéressement pour qu'il soit moins automatique et plus en lien avec les performances des agents, en neutralisant la dépendance du résultat à la subvention.

**Recommandation n° 9 :** Favoriser, sur le territoire national, la complémentarité avec les CCI, rationaliser l'organisation territoriale en un seul réseau, incluant les chargés d'affaires internationaux (CAI) placés auprès de Bpifrance export.

**Recommandation n° 10 :** Rationaliser l'intervention des acteurs de la présence économique française à l'étranger sous l'autorité de l'ambassadeur, en clarifiant le champ occupé par Business France et les CCIFE :

- pour Business France, « l'amont » : accompagnement des entreprises en voie d'implantation,
- pour les CCIFE, « l'aval » : domiciliation, conseil juridique et fiscal à l'égard des entreprises installées.

# INTRODUCTION

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion de l'établissement public UBIFRANCE en application de l'article L. 133-1 du code des juridictions financières, pour les exercices 2009 à 2012 (dans les faits le contrôle a également porté sur la gestion 2013). Ce contrôle a été notifié le 19 novembre 2013 et s'est déroulé sur la période allant jusqu'au mois d'avril 2014.

Le précédent rapport particulier de la Cour des comptes sur UBIFRANCE portait sur la gestion des exercices 2004 à 2008 et a été délibéré le 18 juin 2010.

Le relevé de constations provisoires a été envoyé le 17 octobre 2014 à la directrice générale d'UBIFRANCE, à M. LECOURTIER, ancien directeur général d'UBIFRANCE, au président du conseil d'administration d'UBIFRANCE, au directeur général du Trésor, au directeur du budget, au chef de mission du Contrôle général économique et financier (CGEFI), au secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international, au directeur des entreprises et de l'économie internationale, et des extraits ont été envoyés aux présidents des régions Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire, Bretagne, et Centre.

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne contient pas d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

# PARTIE I : L'ORGANISATION

## I. LA GOUVERNANCE

### A. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le conseil d'administration d'UBIFRANCE était composé de 28 membres :

- un député et un sénateur,
- 5 représentants de l'Etat (Economie finances – DGCIS, Economie finances – DG Trésor, Affaires étrangères, Ecologie et développement durable, Agriculture),
- 6 représentants des organismes partenaires (conseils régionaux, organisations professionnelles, CCI en France et à l'étranger, conseillers du commerce extérieur),
- 5 personnalités qualifiées (représentants du monde économique, ainsi qu'un membre de la Cour des comptes),
- 10 représentants du personnel.

Etaient membres sans voix élective : le directeur général, le commissaire du gouvernement (DG Trésor), l'agent comptable, le contrôleur économique et financier.

Les principaux partenaires d'UBIFRANCE étaient tous représentés à son conseil d'administration. La réciproque n'était pas toujours vraie même si UBIFRANCE siégeait au bureau de CCI International (structure transversale rassemblant les réseaux consulaires français et étranger).

Le président du conseil d'administration était obligatoirement choisi parmi les parlementaires et les personnalités qualifiées. UBIFRANCE a connu trois présidents qui ont toujours été des députés. Le président a joué ainsi un rôle de défense de l'agence dans les débats à l'Assemblée Nationale, et de représentation, soit pour des contrats importants, soit dans les relations avec les partenaires.

La Cour avait relevé dans son précédent rapport que le conseil d'administration comptait trop de membres ; que la création d'un comité d'audit était souhaitable ; que la nomination obligatoire comme président d'un membre du Parlement, sans être contraire aux textes, n'était pas conforme au droit commun des EPIC nationaux et n'était pas justifié, d'autant qu'UBIFRANCE tendait à développer ses recettes commerciales chaque année.

Tous ces points restent valables pour la période relevant du présent rapport. Le nombre de représentants du personnel en particulier était élevé par rapport aux autres catégories d'administrateurs. S'agissant du comité d'audit, la direction d'UBIFRANCE a indiqué que sa création était envisagée en 2015, au sein de l'agence issue de la fusion, à la suite de l'achèvement du processus de certification. Ce comité d'audit sera une émanation du conseil d'administration, son secrétaire général sera le directeur administratif et financier, et il aura deux missions : la garantie de la qualité du contrôle interne et de la fiabilité de l'information fournie aux administrateurs d'une part, le suivi de la qualité des informations financières et de l'efficacité des procédures de contrôle d'autre part.

Enfin il est noté que la direction du budget n'était pas représentée au conseil d'administration.

L'examen des procès-verbaux montre que le conseil d'administration ne jouait pas son rôle. Les présentations détaillées du directeur général sur la situation et les perspectives de l'établissement n'étaient pas suivies de véritable de débat avec les autres acteurs présents, qu'il s'agisse de la tutelle ou des partenaires d'UBIFRANCE. Le conseil d'administration était plus un lieu d'information que de décision, encore que cette information ait été biaisée sur des points substantiels, en 2011 et 2012, comme le montre la suite du rapport. Par ailleurs, le conseil n'était pas consulté sur certains sujets de sa compétence, malgré l'article 7 du décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004, par exemple sur les transactions ou sur les conditions générales d'emploi, de rémunération et de recrutement du personnel.

UBIFRANCE était donc privée d'un véritable organe collégial de décision stratégique, son pilotage s'effectuant par la direction en lien direct avec la tutelle, sans autonomie ni réflexion stratégique au sein du conseil. La nouvelle agence Business France sera dotée d'un conseil d'administration plus resserré de 22 membres (contre 28 pour UBIFRANCE et 18 pour l'AFII). Il conviendra d'être attentif, à l'avenir, à faire vivre un réel débat stratégique au sein du conseil d'administration du nouvel opérateur.

### B. LE CONTRÔLE D'ÉTAT

L'activité et la gestion de l'établissement étaient soumises à un régime de visa du contrôle d'État. Avant la prise de l'arrêté de contrôle spécifique à UBIFRANCE de 2010, que le décret de création de l'agence en 2004 prévoyait dès le départ dans son article 10, l'établissement était soumis aux dispositions générales du contrôle économique et financier de l'État prévu par les décrets du 9 août 1953 et du 26 mai 1955. L'arrêté de contrôle de l'établissement a été finalement signé le 26 mars 2010 et sa mise en œuvre, dont la fixation des « *Seuils et modalités* », a été précisée en 2010 et 2011 par lettres cosignées entre le contrôleur général économique et financier et le ministère de tutelle. Or, ces dispositions, notamment celles requérant l'avis préalable du contrôleur général s'avèrent manifestement insuffisantes pour prévenir certaines dérives constatées.

Dans ce contexte, il est souhaitable de renforcer ce dispositif, qui, aujourd'hui, a une portée trop générale pour être efficace, afin que le contrôleur économique et financier puisse exprimer un avis sur les principaux actes de gestion de la direction de l'établissement.

## II. LE RÉSEAU

Le réseau d'UBIFRANCE a été constitué par la « dévolution », c'est-à-dire le transfert entre 2009 et 2011 des personnels en ambassade affectés au soutien à l'exportation : ceux-ci ont cessé d'appartenir aux services des ambassades pour devenir des agents d'UBIFRANCE. Ce processus étant arrivé à son terme, le volume global du réseau d'UBIFRANCE était relativement stabilisé, avec des redéploiements (entre bureaux, entre catégories de salariés) qui sont examinés plus loin.

Les bureaux d'UBIFRANCE (désormais Business France) à l'étranger font de fait encore partie du dispositif diplomatique, puisque le chef du bureau est sous l'autorité directe de l'ambassadeur (mais non du conseiller économique) et correspond à une réalité : le Gouvernement s'appuie sur les bureaux de l'agence en matière de soutien au commerce international (par exemple déplacements de ministres).

Les initiatives récentes du Gouvernement pour développer une « diplomatie économique » ont renforcé cette intégration : le ministre des affaires étrangères a ainsi créé un « conseil économique », présidé par l'ambassadeur dans les postes importants, qui rassemble toutes les structures publiques d'appui aux entreprises à l'international, dont naturellement Business France (cette pratique préexistait généralement mais animée par le conseiller économique). Depuis 2014, le dispositif français de soutien à l'exportation se trouve sous l'autorité du Ministre des affaires étrangères et du développement international[1].

Mais, au fur et à mesure qu'UBIFRANCE a développé ses activités commerciales et s'est fixé des objectifs de chiffre d'affaires, elle s'est rapprochée du métier de conseils aux entreprises. La dévolution elle-même avait pour objet de distinguer les activités économiques régaliennes (qui justifient le statut diplomatique) des activités commerciales.

La direction d'UBIFRANCE se satisfaisait de la situation qui comportait des avantages, au plan fiscal comme en termes de crédibilité dans certains pays comme la Chine, où les autorités sont portées à privilégier la négociation avec des personnels diplomatiques et officiels sur des problèmes d'accès au marché.

L'octroi du statut diplomatique aux bureaux d'UBIFRANCE lors de la dévolution n'a pas posé de problème sauf en Norvège où les autorités locales ne reconnaissent toujours pas le statut diplomatique du bureau. Dans les autres pays la situation semble stabilisée, s'agissant des salariés de droit français : seuls les directeurs de bureau, en leur qualité de chefs de service de l'ambassade, sont éligibles à un passeport diplomatique ; les autres bénéficient d'un passeport de service.

L'accentuation du caractère commercial de l'activité comporte le risque d'une remise en cause des avantages liés au statut, risque à anticiper et évaluer, par pays et quant à ses impacts sur la fiscalité des agents, et le cas échéant sur les dépenses de personnel.

Dans les postes importants, une spécialisation assez poussée permet de distinguer clairement les différents rôles. Dans les petits postes un même agent (dépendant soit des services économiques, soit de l'agence) peut assurer tour à tour une mission d'accompagnement d'une entreprise française à l'export, et un rôle de conseil de l'ambassadeur.

[1] Décret n° 2014-400 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères et du développement international.

La polyvalence des agents est donc parfois nécessaire. Pour clarifier la situation, L'agence et le Trésor pourraient prévoir, par convention que, dans les plus petits postes, certains agents de l'un des deux réseaux sont, pour une partie de leur temps, affectés à l'autre réseau, dans des conditions agréées par les ambassadeurs.

Enfin, l'instruction a relevé la persistance de dysfonctionnements dans les régies d'avances et de recettes des postes à l'étranger, déjà relevés dans le précédent contrôle. Des dysfonctionnements graves n'ont pas toujours donné lieu à une suite appropriée. Le personnel en poste, qu'il s'agisse de l'ordonnateur ou du régisseur, ne disposait pas toujours du niveau de qualification et d'information nécessaire pour assumer ces fonctions. Il est impératif, pour l'avenir, que le directeur général et l'agent comptable mettent en place conjointement une véritable politique de soutien et de contrôle des régies. L'ordonnateur doit nommer des régisseurs dont le niveau et la qualification soient en cohérence avec leurs responsabilités. Les inspections des régies doivent être plus fréquentes. Les responsables de poste doivent également être informés de leurs obligations à ce sujet.

# PARTIE II : LES MISSIONS

## I. L'ACTION D'UBIFRANCE DANS LE CONTEXTE PLUS LARGE DE LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Seule une minorité d'entreprises étaient accompagnées par UBIFRANCE. Si cet accompagnement a pu être utile voire déterminant dans certains cas, la question du financement (et éventuellement de l'assurance) est davantage au cœur des préoccupations des entreprises, ce qui relativise l'impact de l'action d'UBIFRANCE.

UBIFRANCE a accompagné en 2010 (dernière année suivie par l'indicateur du COP) 19 % des petites et moyennes entreprises (PME) exportatrices, soit 6 650 clients sur 35 700 PME.

Or les exportations françaises sont relativement concentrées : 10 % des entreprises exportatrices couvrent 95 % du montant total exporté. Les parts sont de :

- 23 % en valeur pour les PME (moins de 250 salariés),
- 32 % pour les ETI (250 à 5 000 salariés),
- 45 % pour les grandes entreprises.

Les grandes entreprises, ou filiales de grands groupes étrangers, peuvent se passer de l'accompagnement d'une agence comme UBIFRANCE, orientée vers les besoins des PME et vers le commerce courant (et non les grands contrats).

UBIFRANCE a accompagné environ 20 % des PME (cela ne signifie pas qu'UBIFRANCE soit leur partenaire principal ni que les exportations de ces entreprises soient en totalité ou même en majorité suivies par UBIFRANCE), et ces PME elles-mêmes ne représentent que 23 % du chiffre d'affaires français à l'export. En combinant ces deux chiffres, on peut estimer que, s'agissant des PME, UBIFRANCE a pu avoir un impact sur 4 % environ du commerce extérieur.

Il faudrait compléter ce calcul en tenant compte des entreprises de taille intermédiaire (ETI), dont la part dans l'activité d'UBIFRANCE a progressé dans le cadre du pacte de compétitivité (cf. *infra*.).

Le budget de l'agence, de l'ordre de 350 millions d'euros, peut être rapproché du volume global des exportations françaises, dont il ne représente qu'un peu moins de 1/1 000$^{e}$.

## II. LES ACTIVITÉS D'UBIFRANCE

### A. L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

L'accompagnement des entreprises prend deux formes :

- la prestation individualisée en direction d'une entreprise, pour l'aider à pénétrer un marché. Il s'agit en principe d'une prestation de nature complexe qui intègre un ensemble de services : information générale sur le pays, étude de marché, recherche de partenaires, etc.

- l'organisation d'événements collectifs (par exemple des pavillons France sur salons) dans lesquels des entreprises peuvent nouer des partenariats, explorer des marchés, se confronter à la concurrence, etc.

UBIFRANCE a également développé d'autres formes d'opérations collectives, davantage tournées vers les besoins de certaines entreprises et donc plus personnalisées :

- les « rencontres BtoB », connectant des entreprises françaises d'un secteur avec des grandes entreprises étrangères potentiellement partenaires d'une démarche d'export ou clientes grossistes ou assembleurs (fabricants dans des secteurs industriels à la recherche de sous-traitants).

  Parmi les « rencontres BtoB » on peut citer en particulier les opérations « vendre à », dans lesquelles une entreprise de taille importante va être mis en contact avec un ensemble d'entreprises françaises susceptibles de répondre à ses besoins. Cette formule permet de mobiliser les grandes entreprises concernées à un niveau de représentation plus élevé que celui que chaque fournisseur potentiel français pourrait obtenir s'il était seul.

- des opérations partenariales comme les « Missions Partenariales Internationales des Pôles de compétitivité », animées par UBIFRANCE.

UBIFRANCE a connu une forte hausse du niveau de ses accompagnements au cours des années 2007-2010 :

**Tableau n° 1 :** Accompagnements en compte propre

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Prestations individuelles (mesure COM) | 2 175 | 2 200 | 2 900 | 3 350 | 3 400 | | |
| Prestations individuelles (mesure COP) | | | | | 4 500 | 5 230 | 5 550 |
| Accompagnements liés à des opérations collectives | 2 125 | 6 200 | 8 775 | 11 000 | 11 650 | 11 778 | 10 950 |
| Total (mesure COM) | 4 300 | 8 400 | 11 675 | 14 350 | 15 050 | | |
| Total (mesure COP) [2] | | | | | 16 150 | 17 008 | 16 500 |

*Source : UBIFRANCE*

[2] Les méthodes de calcul des accompagnements ayant changé entre la période de la convention d'objectifs et de moyens (COM), 2009-2011, et celle du contrat objectifs et performance (COP), 2012-2014, il est nécessaire de distinguer ces périodes afin de tenir compte des effets de périmètre.

Cette hausse s'est effectuée dans un contexte d'augmentation rapide des effectifs d'UBIFRANCE, du fait de la dévolution. Si l'on rapporte les résultats aux effectifs la croissance est moindre, mais, comme le remarque UBIFRANCE, les personnels des missions économiques étaient déjà, en principe, affectés à de telles opérations, au moins pour une part de leur activité.

Globalement, on peut constater qu'UBIFRANCE a réussi à mobiliser des personnels récemment intégrés en développant fortement son activité par rapport à la période antérieure.

On constate un ralentissement à partir de 2011, cohérent avec le fait que la dévolution était pratiquement achevée fin 2010, évoluant vers une approche plus qualitative illustrée par le contrat d'objectifs et de performance (COP).

## B. LES VIE

L'agence est chargée de la gestion des VIE (Volontariat international en entreprise).

Le statut de VIE permet à des jeunes diplômés de compléter leur formation par un temps de travail en entreprise à l'étranger. Pour les entreprises, cela permet de disposer de collaborateurs sans en supporter les charges fiscales ni sociales. Pour les jeunes, c'est une première expérience professionnelle les mettant en contact avec les marchés étrangers. Il existe un relatif consensus pour considérer ce dispositif comme jouant un rôle positif en contribuant à la fois à l'internationalisation des entreprises et à l'ouverture sur l'international des jeunes diplômés.

L'évolution du nombre de VIE est la suivante :

**Tableau n° 2 :** Effectif VIE

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de VIE au 31 décembre | 6 357 | 6 664 | 7 075 | 7 399 | 8 028 |

*Source : UBIFRANCE*

Les contrats VIE étaient portés par UBIFRANCE pour le compte d'une entreprise, pour une durée comprise entre 6 et 24 mois (la durée moyenne étant plutôt de l'ordre de 18 mois, avec un contrat d'un an, éventuellement renouvelé une fois).

Pendant la période sous revue, le coût moyen annuel pour l'entreprise était de l'ordre de 25 000 à 35 000 euros. La rémunération est variable, adossée à des barèmes pays ou villes selon un mode de calcul similaire à celui du Quai d'Orsay. L'entreprise paie l'indemnité ainsi que les frais de gestion (200 à 400 euros par mois selon les entreprises). Les salaires, non imposables, sont compris entre 2 800 et 3 700 euros.

50 000 jeunes environ sont en permanence inscrits dans la base de données d'UBIFRANCE, excédant la demande des entreprises, qui est le facteur limitant.

UBIFRANCE exerçait ainsi un rôle spécifique à la fois de placement et de gestion. Sa position d'opérateur unique présentait plusieurs avantages :

- commodité pour les entreprises utilisatrices,
- centralisation des offres et des demandes de travail,
- adaptation à la sensibilité diplomatique du sujet, le statut des VIE faisant le plus souvent l'objet de négociations d'Etat à Etat, en vue de l'obtention de visas. Certains pays (Chine, Inde, autres pays émergents), exigent une « réciprocité » dissymétrique (par exemple en Inde : envoi de 250 VIE, en échange de la délivrance de 2 800 visas pour de jeunes Indiens),
- suivi, protection et sécurité, y compris sanitaire, favorisés par les liens d'UBIFRANCE avec l'institution diplomatique.

La mise en cause du monopole d'UBIFRANCE touchait surtout à la rente supposée qu'elle en aurait tirée, permettant de financer ses autres activités dans le secteur concurrentiel.

En 2012 UBIFRANCE a conduit une étude ad hoc pour évaluer le résultat net de cette activité :

**Tableau n° 3 :** résultat de l'activité VIE sur l'année 2012

| **Montants 2012 (en milliers d'euros)** | **VIE** |
|---|---|
| Charges opérationnelles directes | 177 847 |
| Charges personnel et fonctionnement | 12 549 |
| - dont charges de personnel | 8 872 |
| - dont charges de fonctionnement | 3 677 |
| Total charges | 190 397 |
| Recettes propres (CA net) | 194 747 |
| **Résultat après recettes propres** | **4 350** |

*Source : UBIFRANCE*

Le résultat estimé par UBIFRANCE est donc de 4 M€ environ, soit une fraction de la subvention totale perçue par l'établissement (une centaine de millions d'euros).

Le niveau des charges de personnel et de fonctionnement estimé par UBIFRANCE, rapporté au total des charges, est de 6,5 %. Ce taux reflète la complexité de la gestion des VIE dans un grand nombre de pays et d'entreprises.

**Recommandation n° 1 : Favoriser le développement des VIE, dont Business France continuera à assurer le monopole de gestion, compte tenu de leur intérêt pour le commerce extérieur de la France, et aussi du nombre de jeunes disposés à s'insérer dans le dispositif.**

### C. SIDEX ET LABELLISATION

Initialement, UBIFRANCE comptait dans les accompagnements, outre les deux principaux postes (« prestations individuelles et opérations collectives ») deux autres dispositifs :

- SIDEX, « soutien individualisé aux démarches à l'export » : soutien personnalisé à des entreprises souhaitant engager une première démarche de prospection ;
- labellisations : le fait de donner à un opérateur (organisme hors UBIFRANCE) la possibilité de monter une opération type UBIFRANCE, avec une subvention.

Le nombre d'opérations concernées était de :

**Tableau n° 4 : SIDEX et labellisation**

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| SIDEX | 75 | 1 100 | 3 425 | 4 150 | 2 200 |
| Labellisation | 3 125 | 3 600 | 3 850 | 3 350 | 2 150 |
| **Total** | **3 200** | **4 700** | **7 275** | **7 500** | **4 350** |

*Source : UBIFRANCE*

La Cour avait critiqué le SIDEX dans ses précédentes observations, pour son caractère d'aide très ponctuelle, parfois d'un montant extrêmement faible, correspondant par exemple à la prise en charge d'une partie des coûts de déplacement à l'étranger pour une petite (ou très petite) entreprise.

La direction de l'agence considère que la labellisation et le SIDEX (créé en 2007) avaient principalement un objectif contra-cyclique dans le cadre de la crise : un soutien financier ponctuel à des entreprises visait à les inciter à ne pas se détourner d'opportunités étrangères. Par ailleurs, il s'agissait de mesures spécifiquement demandées par la tutelle.

Le SIDEX a été supprimé fin 2011 et le nombre de labellisations est devenu marginal à partir de 2012 (l'attribution d'un label simple sans subvention est toujours possible et permet aux nouveaux dossiers éligibles de bénéficier de l'image France). Cette extinction progressive se justifie car ces dispositifs ne s'inscrivaient pas dans les priorités d'UBIFRANCE : personnalisation des prestations, concentration des efforts sur les entreprises les plus propres à réussir à l'international.

### D. L'ACTIVITÉ ÉDITORIALE

L'activité éditoriale représentait historiquement une part très importante du temps des agents. Jusqu'en 2008, le produit phare d'UBIFRANCE était ainsi le « guide répertoire », sorte de catalogue par marché et par pays, recensant l'ensemble des partenaires potentiels pour les entreprises françaises (par exemple : tous les distributeurs de cosmétiques en Thaïlande).

Depuis, l'activité éditoriale a été réduite et réorientée, conformément aux préconisations de la Cour. Les documents sont plus synthétiques, plus qualitatifs (caractéristiques d'un marché plutôt que liste d'entreprises), et sont proposés en ligne.

Le nombre total d'ETP mobilisé à la production éditoriale est ainsi passé de 183 ETP en 2008 à 41 ETP en 2013, soit une baisse de près de 80 %.

Surtout, l'activité éditoriale s'exerce désormais exclusivement au bénéfice des actions collectives : une analyse de marché est fournie à l'occasion d'un salon, par exemple, pour servir de support aux entreprises françaises qui participent.

En termes de recettes commerciales le produit de l'activité éditoriale est de l'ordre de 1,1 million d'euros, un montant globalement stable depuis plusieurs années.

## III. LA MESURE DES RÉSULTATS

### A. LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (2009-2011)

UBIFRANCE a connu une nette évolution de la nature de son activité, et de la manière de la mesurer.

Avant 2008 la principale mesure était le nombre de clients. La vente d'un livre améliorait l'indicateur, d'où l'importance accordée au « guide répertoire » précédemment évoqué.

Par la suite, l'accent a été mis sur des services à plus haute valeur ajoutée, à travers un indicateur synthétique, la mesure des « accompagnements ». Un accompagnement est soit une prestation individualisée selon la définition indiquée ci-dessus, soit la présence d'une entreprise sur un événement collectif.

Les indicateurs suivis dans la COM étaient les suivants (cf. en annexe le détail des objectifs et des résultats année par année) :

**Tableau n° 5 :** Indicateurs de la COM

| | |
|---|---|
| n° 1 | Nombre de nouveaux exportateurs potentiels accompagnés (décompte en cumul annuel) |
| n° 2 | Nombre d'accompagnements d'entreprises à l'étranger |
| n° 2bis | Dont au titre des Opérations collectives et prestations individuelles d'accompagnement UBIFRANCE |
| n° 3 | Nombre de VIE en poste au 31 décembre |
| n° 4 | Part de marché / PME (Palmarès des Douanes de l'année N-1) |
| n° 4bis | Nombre de PME dont le courant d'affaires a progressé dans les pays où elles n'exportent pas. |
| n° 5 | Taux de fidélité de la clientèle |
| n° 6 | Subvention des opérations collectives (affichée aux entreprises sur facture) |
| n° 7 | Ratio de productivité |

*Source : UBIFRANCE*

Il n'y a pas d'explication particulière aux objectifs fixés et, si l'on peut saluer le fait que l'agence les ait globalement remplis (à l'exception notable de ceux concernant les VIE), il est difficile d'en tirer des conclusions précises sur l'amélioration du service rendu.

L'indicateur principal de suivi de l'activité portait sur les accompagnements, dans une logique très quantitative. Il s'agissait de montrer que, dans le contexte de la dévolution, l'établissement était en mesure de développer son offre et de motiver des équipes nouvellement intégrées.

Parmi les autres objectifs, on peut trouver le nombre de nouveaux exportateurs, et le taux de fidélité de la clientèle.

Il était naturel qu'UBIFRANCE cherche à la fois à augmenter le nombre de nouveaux exportateurs accompagnés, et aussi à augmenter son taux de fidélité. Pour autant, en affichant les deux critères, UBIFRANCE n'assumait pas réellement une stratégie, en s'abstenant de choisir entre deux priorités : rechercher de nouvelles entreprises ou accompagner dans la durée celles qui ont déjà recours aux services d'UBIFRANCE. La part de marché d'UBIFRANCE était mesurée par rapport au nombre de PME exportatrices selon le palmarès des douanes.

Quant au ratio de productivité, qui rapporte le total des VIE et des accompagnements aux effectifs, il combine des données assez peu comparables. Surtout, dans un contexte de stabilisation des effectifs depuis la fin de la dévolution, il est redondant par rapport aux autres objectifs.

Pour les VIE, UBIFRANCE a été très en deçà de la réalisation. Le ministre avait en effet fixé un objectif très ambitieux de 10 000 VIE en poste, qui ne s'est jamais

matérialisé. Cet objectif a été abandonné en cours de COM et ramené à 7 000, ce qui a permis d'afficher une réalisation supérieure à 100 % en 2011. Les VIE ont en réalité connu une progression de 5 % par an, ce qui reste significatif.

## B. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE (2012-2014)

Avec le COP, l'agence et la tutelle, conscientes des limites d'une approche strictement quantitative, ont cherché à privilégier une nouvelle démarche faisant une plus large place aux résultats obtenus.

Les indicateurs suivis dans le COP étaient les suivants (cf. en annexe le détail des objectifs et des résultats année par année) :

**Tableau n° 6 :** Indicateurs du COP

| | |
|---|---|
| n° 1 | Nombre de PME et ETI différentes accompagnées à l'international par UBIFRANCE en propre |
| n° 2 | Nombre d'accompagnements de PME et ETI à l'international |
| | Dont en compte propre UBIFRANCE (accompagnements de PME-ETI) |
| | Dont accompagnements individuels de PME et ETI |
| n° 3 | Nombre de nouveaux courants d'affaires. |
| | Nombre de PME et ETI avec courants d'affaires. |
| n° 4 | Nombre de départs de VIE à l'étranger (de janvier à décembre) |
| | Dont dans des PME et ETI<br>CA entreprise < 200 M€ |
| n° 5 | Nombre de nouvelles PME et ETI utilisatrices des VIE<br>CA entreprise < 200 M€ |

*Source : UBIFRANCE*

La principale innovation du COP était l'introduction du « courant d'affaires » comme indicateur principal de suivi de l'activité.

Le projet d'entreprise 2012-2014, dont le COP est l'outil de mesure, précisait la nouvelle ambition : après un développement quantitatif, il s'agissait de développer un traitement plus personnalisé des entreprises à travers des prestations à forte valeur ajoutée.

Le projet d'entreprise précisait qu'un courant d'affaires est constitué, pour toute entreprise basée en France ayant fait l'objet d'un accompagnement en compte propre UBIFRANCE (individuel ou collectif) :

- soit lorsqu'une entreprise déclare avoir conclu un accord commercial ou généré un chiffre d'affaires export (courant d'affaires confirmé),
- soit lorsqu'une entreprise déclare être en cours de négociation d'un accord commercial dont elle prévoit la concrétisation dans les deux ans (courant d'affaires prévu).

La mesure des courants d'affaires repose sur un marché passé avec IPSOS et avec un principe simple : l'entreprise est contactée au bout de 6 mois, pour savoir quel a été l'aboutissement de la démarche engagée avec le soutien de l'agence.

Le principal critère retenu est le nombre de courants d'affaires cumulé, ce qui donne un caractère assez arbitraire aux objectifs retenus. Il aurait semblé plus significatif de se pencher sur l'évolution annuelle.

Les résultats obtenus sur les deux premières années sont :

**Tableau n° 7 :** Résultats en termes de courants d'affaires

| Courants d'affaires | 2012 | | | 2012-2013 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Objectif | Résultat | Taux de réalisation | Objectif | Résultat | Taux de réalisation |
| Nombre de nouveaux courants d'affaires | 3 000 | 3 697 | 123 % | 6 050 | 7 627 | 126 % |
| Nombre de PME et ETI avec courants d'affaires | 1 800 | 2 524 | 140 % | 2 970 | 4 178 | 141 % |
| Nouveaux courants d'affaires (flux) | | 3 697 | | | 3 930 | |
| Evolution | | | | | 6,3 % | |

*Source : UBIFRANCE*

Le dispositif de mesure retenu permet, au-delà de la mesure des courants d'affaires dans les conditions prévues par le COP, d'obtenir une vision d'ensemble des suites des accompagnements proposés par l'agence. Globalement les résultats sont les suivants :

- 27 % des entreprises suivies ont obtenu une commande ou signé un contrat,
- 18 % sont en cours de négociation,
- 32 % ont établi un contact qui n'a pas abouti,
- 23 % n'ont pas établi de contact.

UBIFRANCE résume ce constat en estimant que « quatre entreprises sur cinq ont identifié un contact à potentiel suite à un accompagnement UBIFRANCE », ce qui inclut même les contacts qui n'ont pas abouti.

Il s'agit donc bien d'une mesure de résultat, à condition de qualifier ce terme. UBIFRANCE se plaçait du point de vue de l'entreprise cliente et considérait que

celle-ci pouvait être satisfaite si elle avait réussi à nouer un contact prometteur grâce à UBIFRANCE. Ensuite, l'absence de concrétisation d'une exportation peut tenir à des raisons indépendantes d'UBIFRANCE, liées par exemple aux caractéristiques des produits ou à l'absence d'accord contractuel entre les parties.

On peut conclure qu'il est difficile d'établir un lien strict de causalité entre l'accompagnement d'UBIFRANCE et le résultat obtenu par l'entreprise. Certes l'enquête cherche bien à mesurer l'impact de l'intervention d'UBIFRANCE (la question porte sur la prestation réalisée par l'établissement et les courants d'affaires éventuellement générés par les contacts) mais au final l'aboutissement réussi d'une démarche d'export repose sur de nombreux facteurs allant au-delà de la seule contribution d'UBIFRANCE.

Pour aller plus loin, il serait nécessaire en particulier de mieux évaluer le chiffre d'affaires total généré par l'intervention de l'agence. C'est théoriquement possible puisque l'enquête porte également sur « la valeur globale des commandes, contrats, accords de distribution », soit déjà conclus, soit en cours de négociation. Les résultats sont très variables, suivant les secteurs d'activité des entreprises : par exemple, les entreprises de la filière des technologies agricoles déclarent avoir en moyenne conclu un chiffre d'affaires de 31 400 € quand celles de la filière NTIS (TIC et Services) estiment ce montant à 578 900 €. Toutefois, dans la mesure où toutes les entreprises ne répondent pas, il serait nécessaire de réaliser une extrapolation permettant de cerner le chiffre d'affaires généré par l'agence.

Parmi les autres indicateurs on relève le « nombre de PME et ETI différentes accompagnées à l'international par UBIFRANCE en propre ». Ce choix méconnaît les impacts économiques, et semble suggérer qu'il vaut mieux, par exemple, plusieurs opérations pour plusieurs petites entreprises, qu'une seule grosse opération pour une entreprise de taille intermédiaire.

Cela peut se contester pour les raisons évoquées plus haut : les entreprises de tailles moyenne et grande sont susceptibles d'avoir un plus fort impact en matière de commerce extérieur. D'ailleurs, à la suite du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi présenté par le Gouvernement le 6 novembre 2012, UBIFRANCE a été incitée à se concentrer, dans le cadre d'un partenariat avec Bpifrance, sur « 1 000 ETI de croissance ».

Cela s'est traduit par l'ajout d'un nouvel indicateur : « Nombre d'ETI et PME de croissance, différentes, bénéficiant d'un accompagnement personnalisé à l'international dans le cadre de la BPI ». Le résultat, qui n'existe que pour 2013, est de 277, par rapport à un objectif fixé à 250.

S'agissant enfin des VIE, la COP privilégiait le flux (« Nombre de départs de VIE à l'étranger de janvier à décembre ») : l'effort réalisé au titre de cette politique se mesure davantage à travers le stock. D'ailleurs, l'indicateur traditionnel, « Nombre de VIE en poste au 31 décembre », a été rajouté par la suite.

De manière générale, il a été indiqué dans lors de la contradiction que, dans le cadre de la fusion, la mesure de l'efficacité et de l'impact sur les courants d'affaires serait privilégiée par rapport aux indicateurs d'activité.

**Recommandation n° 2 : Continuer à moderniser les indicateurs de l'agence, tout en réduisant leur nombre. Devront être suivis en priorité :**

- **le nombre de courants d'affaires,**
- **le nombre de courants d'affaires ayant abouti à une commande ou un contrat au bout de 1 ou 2 ans et le chiffre d'affaires moyen correspondant,**
- **le nombre d'ETI et PME de croissance ayant été suivies dans l'année et leur part dans l'activité totale de l'agence,**
- **le nombre de VIE (stock en fin d'année).**

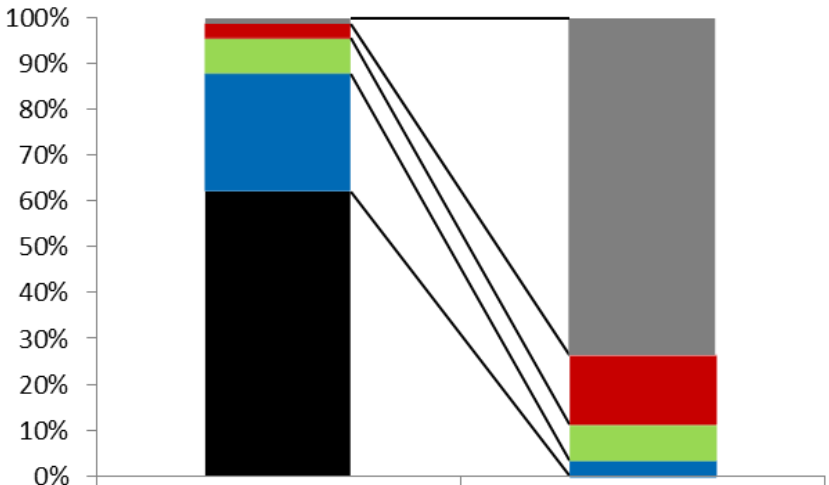
## C. LE CIBLAGE DES ENTREPRISES

La question des entreprises cibles a connu plusieurs réponses au fil du temps.

Si les grands groupes et leurs services internationaux peuvent se passer d'UBIFRANCE, une très large gamme d'entreprises était susceptible d'être accompagnée par l'agence, que l'on peut classer en trois catégories (proposées par UBIFRANCE) :

- ETI de croissance susceptibles de devenir des « champions » à l'international,
- PME dotées d'une taille suffisante pour pouvoir s'engager à l'international dans la durée,
- plus petites entreprises, néo-exportatrices, qui n'ont pas nécessairement la taille critique a priori, mais qui pourraient accéder à la catégorie supérieure à condition d'être accompagnées.

Or, comme cela a déjà été dit, les entreprises importantes ont une contribution au commerce extérieur de la France nettement supérieure à celle des plus petites. Le graphique suivant donne les ordres de grandeur :




| | nb d'entreprises | CA Export en Mds€ |
|---|---|---|
| + de 50 M€ | 1160 | 304 |
| De 10 à 50 M€ | 2 913 | 63 |
| De 2 à 10 M€ | 7 118 | 32 |
| De 0,1 à 2 M€ | 23 692 | 14 |
| CAE inférieur à 0,1 M€ | 57 259 | 1,2 |

*Source : UBIFRANCE*

1,3 % des entreprises françaises, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros, représentent à elles seules 73 % du chiffre d'affaires de la France à l'exportation. A l'inverse, 57 000 entreprises soit 62 % du total, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 100 000 euros, représentent une part négligeable (0,3 %) du total des exportations.

Dans la mesure où les plus grandes entreprises étaient de fait hors champ de l'agence, la question du ciblage était essentielle. Quel est l'équilibre à respecter entre accompagner des entreprises de tailles faible à moyenne (qui ont sans doute plus besoin de son expertise) ou des entreprises de tailles moyenne à grande (dont la contribution au commerce extérieur est plus importante) ? Le sujet a fait débat au sein de l'agence, et avec les autres acteurs (CCI et consultants notamment).

Au final le Gouvernement a établi une stratégie consistant à cibler les ETI à potentiel de croissance (cf. *supra* : Le pacte de compétitivité adopté par le Gouvernement fixait à UBIFRANCE un nouvel objectif d'accompagnement dans la durée de 1 000 ETI d'ici 2015).

Cette disposition est venue conforter l'évolution engagée précédemment par l'agence, pour passer d'une logique quantitative à une approche plus qualitative et ciblée vers les entreprises les plus aptes à se renforcer à l'export.

Ce choix n'a pas eu d'impact sur la facturation : il s'est agi plutôt de privilégier ces entreprises dans la recherche de clients et de leur offrir un accompagnement plus personnalisé.

UBIFRANCE considérait ainsi jouer deux rôles vis-à-vis de catégories d'entreprises différentes :

- « l'export pour tous » : offre à destination de toutes les entreprises, mêmes les plus petites, qui sinon n'auraient pas les moyens de pouvoir exporter ;
- « les entreprises à fort potentiel » : service à forte valeur ajoutée, interlocuteurs dédiés en région (CAI), montée en gamme à l'étranger avec séquences plus longues, pas seulement mise en relation mais aussi aide à la mise sur le marché (approbation produits, réseau commercial, barrières tarifaires et non tarifaires).

Cette évolution n'est sans doute pas encore allée à son terme. Dans le contexte de la multiplicité des acteurs (notamment les CCI, cf. *infra*) la nouvelle agence doit aller plus loin dans le ciblage de son action sur les entreprises capables d'avoir un impact significatif sur le commerce extérieur.

**Recommandation n° 3 : Faire évoluer l'offre de Business France pour s'adresser en priorité aux entreprises de taille moyenne, en fixant un objectif volontariste pour l'indicateur « part des ETI et PME de croissance dans l'activité de l'agence ».**

### D. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

UBIFRANCE réalisait chaque année un « benchmark » des agences comparables dans différents pays du monde (cf. Annexe).

Tous les principaux partenaires de la France (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie) et les pays susceptibles de lui être comparés en termes de taille et de niveau de développement (Canada, Corée du Sud) disposent d'agences similaires.

Toutefois, en Allemagne, le réseau des chambres consulaires joue le rôle d'accompagnement des entreprises à l'exportation, sachant qu'elles bénéficient pour cela de fonds publics.

Ces agences tendent à cumuler les fonctions d'appui à l'export, d'aide à l'implantation des PME à l'étranger et de recherche d'investisseurs étrangers. Ce point peut fausser en partie les comparaisons évoquées ci-dessous, les autres agences couvrant un champ plus large qu'UBIFRANCE avant la fusion (il conviendrait notamment de réintégrer l'AFII, avec ses 150 agents et 25 millions d'euros de budget, pour obtenir un périmètre comparable à celui de la plupart des autres agences).

En termes de taille, UBIFRANCE, avec 1 400 agents environ, se trouvait dans une situation intermédiaire, derrière l'Allemagne (2 400 agents affectés à cette mission dans les organismes consulaires) et le Royaume-Uni (1 800) mais devant l'Italie (800) ou l'Espagne (600).

S’agissant des dotations de l’État, l’agence est en revanche placée relativement bas dans le classement, avec 100 M€ environ à comparer avec le Royaume-Uni (400 M€), l’Espagne (190 M€), l’Allemagne (140 M€), l’Italie (120 M€).

L’agence en déduit le coût moyen annuel d’un salarié pour l’Etat (toutefois ce calcul n’est réalisé que pour certains pays, ceux qui distinguent entre subvention de fonctionnement et d’intervention). Dans ce classement la France se situe à 55 000 €, contre par exemple 70 000 € à 80 000 € pour l’Espagne et l’Italie, et 135 000 € pour les États-Unis.

S’agissant de la facturation des agences, 58 % des agences ont des prestations entièrement gratuites, 8 % ne facturent que les prestations sur mesure, et 34 % ont des prestations payantes.

Même si les comparaisons sont relativement imprécises sur le niveau global des recettes privées, UBIFRANCE présente un volume global de facturation plus important que celui de ses principaux partenaires.

A titre d’exemple, UK Trade & Investment (UKTI), l’agence britannique qui sert souvent de point de référence pour UBIFRANCE, ne perçoit que 5 % de ses recettes du privé.

Globalement, la France se caractérise donc par un niveau de subvention de fonctionnement par salarié relativement faible, lié à une proportion de recettes issues de la facturation relativement élevée.

# PARTIE III : LE BUDGET

## I. LES RESSOURCES FINANCIÈRES

### A. LES SUBVENTIONS

Les subventions budgétaires représentent la principale ressource de l'établissement. Elles figurent sur la mission « Economie », programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », action 07 « Développement international des entreprises ».

Leur niveau s'établit comme suit[3] :

**Tableau n° 8 :** Les subventions

| Milliers d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Subvention pour charges de service public (budget initial) | 54 655 | 72 029 | 77 998 | 79 370 | 81 600 | 97 800 |
| *Régulation budgétaire* | *- 838* | *- 1 597* | *- 2 446* | *- 1 904* | *- 2 784* | *- 3 382* |
| *Autres ajustements en gestion* | *0* | *0* | *1 600* | *0* | *990* | *- 2 963* |
| Subvention pour charges de service public (exécution) | 53 817 | 70 432 | 77 152 | 77 466 | 79 806 | 91 455 |
| Crédits d'intervention (budget initial) | 19 240 | 21 560 | 26 400 | 26 400 | 22 400 | |
| *Régulation budgétaire* | *- 962* | *- 1 614* | *- 1 330* | *- 3 427* | *- 4 335* | |
| Crédits d'intervention (exécution) | 18 278 | 19 946 | 25 070 | 22 973 | 18 065 | |
| Total des subventions (budget initial) | 73 895 | 93 589 | 104 398 | 105 770 | 104 000 | 97 800 |
| Total des subventions (exécution) | 72 095 | 90 378 | 102 222 | 100 439 | 97 871 | 91 455 |

*Source : UBIFRANCE*

[3] Dans tous les tableaux budgétaires, les données utilisées correspondent à l'exécution sauf 2014 (budget primitif).

Jusqu'en 2013 deux catégories de subventions étaient distinguées dans les comptes : la subvention pour charges de service public, couvrant les dépenses de personnel et de fonctionnement, et la subvention d'intervention, fléchée vers des opérations spécifiques, notamment collectives. A partir de 2013 ces concours ont été globalisés sous forme d'une subvention unique.

Jusqu'en 2011 la progression de la subvention est liée au mécanisme de la dévolution. Les concours de l'Etat se sont inscrits en réduction, dès 2012 en exécution, et à partir de 2013 en budget initial comme en exécution. Si l'on prend comme référence le budget « post dévolution », soit 105,77 M€ en 2012, le niveau actuel des ressources publiques dont dispose l'agence (loi de finances pour 2014 moins montants mis en réserve) est ainsi en forte baisse : 93,74 M€ soit - 11 %.

L'agence avait une certaine capacité d'absorption de cette diminution, liée à la structure de ses coûts (en particulier le nombre relativement élevé d'expatriés) et à la possibilité d'accroître ses recettes commerciales.

## B. LES RECETTES COMMERCIALES

Les recettes commerciales considérées ici ne tiennent pas compte de l'activité VIE. Ce choix se justifie par le fait que la gestion des VIE était un monopole d'UBIFRANCE, assis sur des tarifs réglementés.

Sous réserve de cette remarque méthodologique, l'évolution des recettes commerciales est la suivante :

**Tableau n° 9 :** Les recettes commerciales

| Milliers d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Opérations individuelles | 8 574 | 9 056 | 9 159 | 9 850 | 11 466 | 11 749 |
| Opérations collectives | 15 854 | 20 784 | 22 979 | 23 405 | 21 068 | 22 589 |
| Autres recettes commerciales (communication, ouvrages, prestations diverses) | 2 581 | 2 905 | 4 359 | 5 386 | 5 920 | 5 878 |
| Total des recettes commerciales | 29 019 | 34 755 | 38 509 | 40 652 | 40 467 | 42 230 |

*Source : UBIFRANCE*

La forte hausse des premières années est liée à l'impact de la dévolution.

Par la suite, on observe une hausse significative interrompue en 2013, année où la réorientation vers l'activité commerciale aurait dû donner tous ses effets. En réalité,

la hausse concerne les opérations individuelles (+ 25 % en deux ans, de 2011 à 2013), qui ne représentent encore que le tiers du total.

En fait, les opérations individuelles reflètent bien le résultat du choix stratégique d'UBIFRANCE au terme de la dévolution : se concentrer sur l'accompagnement personnalisé des entreprises, avec un service de valeur ajoutée croissante. En revanche, s'agissant des opérations collectives, il y a un double effet : d'une part, des efforts commerciaux accrus, mais, d'autre part, un impact mécanique de la diminution de la subvention qui conduit à réduire le volume. Le résultat global est celui d'une stagnation entre 2011 et 2014.

Au-delà de cette observation générale sur le volume des recettes, l'équilibre prix-volume met en évidence la diminution du nombre de clients et la hausse du prix moyen pratiqué.

**Tableau n° 10 :** Prix et volumes

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de clients distincts (hors VIE) | 16 886 | 16 627 | 13 628 | 13 072 | 12 670 |
| Panier moyen annuel (€) | 1 604 | 1 975 | 2 628 | 2 894 | 3 031 |

*Source : UBIFRANCE*

La baisse du nombre de clients est ainsi de 25 % en 5 ans. Elle correspond au passage d'une offre majoritairement éditoriale « sur étagère » ciblant un grand nombre de clients à une réponse centrée sur la mise en relation avec un partenaire.

La hausse du panier moyen correspond à une meilleure valorisation des prestations, correspondant à une offre de service plus personnalisée et à plus forte valeur ajoutée.

La Cour avait critiqué dans son précédent rapport le système de tarification d'UBIFRANCE. Les études étaient facturées en journées de travail, à la manière des consultants, mais dans la réalité les missions économiques déterminaient ex ante le prix global, converti ensuite en journées de travail à raison de 550 € HT par jour homme.

À la fin de la période sous revue, UBIFRANCE n'affichait plus de durée de travail mais des montants forfaitaires pour les principales prestations fournies. Par ailleurs le coût moyen de ces prestations a connu une hausse régulière.

Le tarif moyen pour une prestation de prospection individuelle (l'offre la plus classique d'UBIFRANCE en matière d'opérations individuelles) était ainsi de 1 450 € en 2011. En 2012 une cible de 1 800 € a été fixée correspondant à 3 jours / homme à 600 € HT. Le tarif moyen s'est établi à 1 850 € en 2012, 1 974 € en 2013. Enfin, pour 2014, le nouveau tarif cible était de 2 400 € soit 4 jours/homme, avec l'introduction d'une marge de flexibilité pour les bureaux auxquels il a été demandé de se positionner sur trois groupes tarifaires distincts (2 100 €, 2 400 € ou 2 700 €).

Nonobstant cette forte hausse, UBIFRANCE est restée très en deçà des prix de marché. Cela a été confirmé par une étude comparative réalisée par UBIFRANCE en 2011 : pour une prestation type (recherche de distributeurs sur un pays) facturée à l'époque 1 200 euros par UBIFRANCE, sur un appel d'offres, les réponses d'opérateurs privés s'élevaient à 6 000 à 8 000 euros en moyenne, 10 000 euros pour les plus chers.

Sur la base de l'étude comparative de 2011 et des estimations qualitatives présentées par les bureaux d'UBIFRANCE, on peut donc considérer que les prix pratiqués ne dépassent pas 50 % des prix de marché.

S'agissant des opérations collectives et en particulier des salons, le chiffre d'affaires recouvre deux catégories de prestations commerciales :

- offres de stand équipé. Leur valeur moyenne s'est stabilisée autour de 3 000 euros par participant au cours de ces trois dernières années ;
- prestations à valeur ajoutée, groupées avec les offres de stands, ou vendues en option. Leur valeur moyenne n'a cessé d'augmenter ces trois dernières années (600 € par participant en 2013 contre 150 € par participant en 2010).

Le nombre total de participants à ces Pavillons France a quant à lui diminué de 17 %, passant de 5 363 en 2010 à 4 470 en 2013, principalement du fait de la baisse du nombre de pavillons (- 6 % entre 2010 et 2013) et de la recherche de la maîtrise de la subvention d'intervention, entraînant une limitation du nombre de bénéficiaires.

Le nombre moyen de participants à chaque Pavillon France a baissé à partir de 2010, passant de 24 en 2010 à 21 en 2013. A l'inverse, le chiffre d'affaires net moyen par participant à un Pavillon France a augmenté de 30 %, passant de 2 828 € en 2010 à 3 671 € en 2013.

Cette analyse est confirmée par la hausse régulière du prix moyen de 10 salons récurrents constaté comme suit :

**Tableau n° 11 :** Prix moyen d'un salon

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 (cible) |
|---|---|---|---|---|---|
| Prix moyen (€) | 2 403 | 3 393 | 3 345 | 3 925 | 4 600 |

*Source : UBIFRANCE*

D'autres acteurs publics comme les régions peuvent éventuellement assurer une prise en charge partielle ou totale, UBIFRANCE étant dans cette hypothèse (comme pour d'autres missions) opérateur des régions.

## II. LES CHARGES HORS PERSONNEL

### A. LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT

Les frais de fonctionnement ont évolué comme suit au cours de la période :

**Tableau n° 12 :** Frais de fonctionnement

| En milliers d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|
| Fonctionnement hors informatique France | 8 224 | 10 077 | 10 589 | 9 975 | 10 730 |
| Informatique France | 1 289 | 2 054 | 2 852 | 4 366 | 4 065 |
| Fonctionnement France | 9 513 | 12 131 | 13 441 | 14 341 | 14 795 |
| Fonctionnement bureaux | 7 192 | 11 041 | 11 532 | 10 851 | 11 644 |
| Effectifs France | 478 | 493 | 496 | 510 | 526 |
| Fonctionnement hors informatique / agent France | 17,2 | 20,4 | 21,4 | 19,6 | 20,4 |
| Informatique / agent France | 2,7 | 4,2 | 5,8 | 8,6 | 7,7 |
| Fonctionnement / agent France | 19,9 | 24,6 | 27,1 | 28,1 | 28,2 |
| Effectifs bureaux | 304 | 680 | 829 | 851 | 850 |
| Fonctionnement / agent bureaux | 23,7 | 16,2 | 13,9 | 12,8 | 13,7 |

*Source : UBIFRANCE*

La dévolution rend difficile un bilan précis sur toute la période : la forte hausse des effectifs entre 2009 et 2011 dans les bureaux a conduit à une diminution des frais de fonctionnement par agent, en partie lié aux conditions d'imputation de certaines charges entre UBIFRANCE et le réseau diplomatique. Par ailleurs, certains effets de périmètre viennent compliquer la lecture : en particulier, les frais de télécommunication, qui étaient financés par le réseau au début de la période, ont été transférés au siège puis intégrés au poste informatique.

L'agence souligne que des efforts ont été réalisés sur la période notamment dans le domaine des achats, avec le renforcement des procédures d'appels d'offres et de consultations.

Globalement, en considérant la période post-dévolution (2011-2013), on peut faire le constat d'une maîtrise globale des dépenses à l'exception de l'informatique. S'agissant en particulier des bureaux à l'étranger, la maîtrise des dépenses de fonctionnement, dans le contexte d'une demande qui leur était adressée de relèvement du niveau des prestations, paraît acceptable.

Les dépenses d'informatique ont connu une forte progression qui, d'après la direction d'UBIFRANCE, était nécessaire pour « remettre à niveau » l'établissement. Ce diagnostic est corroboré par une étude de juin 2011 qui compare UBIFRANCE à un « groupe de référence » d'établissements similaires, pour le budget informatique 2011.

La mutualisation du fonctionnement avec l'AFII était poussée puisque les deux établissements partageaient déjà un même siège à Paris, de même que les agents de l'AFII à l'étranger étaient logés dans les bureaux d'UBIFRANCE. L'informatique faisait également l'objet d'une gestion commune. Cette situation satisfaisante suggère que les gains dans ce domaine ont été concrétisés dès avant la fusion des deux établissements.

Lors de la création d'UBIFRANCE, il a été décidé de délocaliser à Marseille l'agence comptable ainsi que le service des VIE. Cette opération a pesé sur les charges à l'origine, en se traduisant par un plan social avec une compensation pour les agents qui ne souhaitaient pas partir. Elle est restée coûteuse pour l'agence, avec un surcroît de dépenses de fonctionnement à hauteur de 1 million d'euros par an d'après ses estimations, et génératrice de dysfonctionnements.

La réorganisation liée à la fusion avec l'AFII pourrait être l'occasion de revenir sur cette localisation. Bien entendu, une décision de regroupement au siège, génératrice d'économies à terme, présenterait un coût immédiat lié à la fois aux investissements immobiliers nécessaires et à son accompagnement social.

## B. L'IMMOBILIER

L'agence s'est dotée d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), commun avec l'AFII, fin 2011.

Les dépenses correspondantes sont de l'ordre de 5 M€ (4 M€ pour les loyers et 1 M€ pour les charges locatives).

UBIFRANCE a quitté l'ancien hôtel particulier de Roland Bonaparte, siège historique du CFCE, et a installé son nouveau siège au 77 boulevard Saint-Jacques, Paris 14ème, partageant ces locaux avec l'AFII, en avril 2006. L'opération a été intégralement financée par la vente de l'ancien siège, en dégageant une soulte significative (qui a d'ailleurs principalement servi à financer le plan social lié à la délocalisation d'une partie de la nouvelle agence à Marseille).

Les normes d'occupation paraissent acceptables pour le siège (UBIFRANCE et AFII) : 12 $m^2$ SUN (surface utile nette) / poste de travail en moyenne au siège pour l'ensemble (UBIFRANCE se trouve légèrement au-dessus, à 13 $m^2$, mais explique cela par la nécessité de disposer de salles de réunion importantes compte tenu de son activité).

Sur le site de Marseille, le ratio était de 18 $m^2$ / poste de travail lors de l'adoption du SPSI, soit un niveau très élevé. Des négociations ont été engagées avec les propriétaires pour réduire les surfaces occupées.

Une première renégociation des surfaces a eu lieu en juillet 2012 qui s'est traduite par une réduction de surface de 1/5éme.

Une deuxième négociation a été engagée en 2014 en vue de l'échéance du bail en 2015. UBIFRANCE envisageait deux options : soit rechercher un autre site (possibilité d'une implantation dans l'immeuble occupé par Bpifrance par exemple), soit obtenir du propriétaire actuel une réduction de la surface.

Le principal enjeu immobilier pour UBIFRANCE était la gestion de son parc immobilier à l'étranger, où les situations étaient variables, avec parfois des coûts très importants dans certaines grandes capitales.

C'est ainsi que sur 71 sites traités dans le SPSI, le ratio d'occupation moyen est d'environ 22 $m^2$ SUN / poste de travail. Seules 8 implantations respectent le seuil de 12 $m^2$ / poste. Par ailleurs 13 sites ont des dépenses supérieures à 10 000 € par poste.

Globalement, les charges immobilières représentent ainsi 42 % du total du fonctionnement à l'étranger.

Cette situation appelle des mesures correctrices de la part du nouvel opérateur même s'il est vrai que l'agence devra gérer non seulement des règles parfois complexes de prises à bail, mais aussi des discussions au cas par cas avec les services diplomatiques.

Depuis 2011, des actions de réduction des surfaces et de renégociation des baux ont été conduites sur les sites de Toronto, Barcelone, New York, Jakarta, Copenhague, Athènes, Bratislava, Bucarest, Ekaterinbourg. Les opérations de réaménagement et de relocalisation continueront dans les deux ans à venir sur les sites d'Istanbul, Jakarta, Bangkok et Nairobi.

L'effort engagé depuis 3 ans doit être poursuivi dans le sens de la rationalisation et de la réduction des coûts.

**Recommandation n° 4 : Présenter une stratégie immobilière visant à une réduction des surfaces occupées et des charges à l'étranger, sur la base d'une norme de 12 m2 / poste, et, pour le siège, au regroupement sur un seul site.**

## III. LES COMPTES

### A. LE COMPTE DE RÉSULTAT

#### 1. La répartition des recettes

Si l'on considère les charges et les produits de l'établissement au niveau de l'excédent brut d'exploitation (EBE, hors provisions et amortissements, solde financier, solde exceptionnel) on obtient la répartition suivante :

**Tableau n° 13 :** Principaux agrégats de l'EBE

| Milliers d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total des charges (hors VIE) | 114 598 | 145 204 | 147 438 | 148 552 | 147 156 | 148 190 |
| Total des recettes publiques | 76 762 | 90 380 | 102 221 | 100 439 | 97 870 | 94 453 |
| Total des recettes propres (hors VIE) | 29 789 | 36 183 | 38 549 | 40 736 | 41 370 | 42 615 |
| Total des recettes (hors VIE) | 106 551 | 126 563 | 140 770 | 141 175 | 139 230 | 137 069 |
| Part des recettes publiques | 72 % | 71 % | 73 % | 71 % | 70 % | 69 % |
| Part des recettes de l'agence | 28 % | 29 % | 27 % | 29 % | 30 % | 31 % |
| Solde | - 8 047 | - 18 641 | - 6 668 | - 7 377 | - 7 926 | - 11 121 |
| Contribution des VIE au résultat | 12 225 | 11 987 | 13 929 | 16 657 | 19 226 | 20 061 |
| EBE | 4 178 | - 6 654 | 7 261 | 9 280 | 11 299 | 8 940 |

*Source : UBIFRANCE*

Ce tableau fait apparaître que, malgré l'évolution de l'offre d'UBIFRANCE et de la nature de ses prestations, ses grands équilibres économiques sont globalement restés inchangés : ses recettes sont toujours constituées de 70 % de ressources publiques et 30 % de ressources propres environ.

### 2. Les soldes intermédiaires de gestion

Les comptes détaillés d'UBIFRANCE figurent en annexe, de même que le compte simplifié qui permet d'illustrer les commentaires ci-dessous.

Les soldes de gestion sont les suivants :

**Tableau n° 14 :** Soldes de gestion

| Milliers d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Excédent brut d'exploitation | 4 178 | -6 654 | 7 261 | 9 280 | 11 299 | 8 940 |
| Provisions et amortissements | -5 114 | 668 | - 7 160 | - 8 435 | - 8 847 | - 9 140 |
| Résultat d'exploitation | -936 | -5 986 | 101 | 845 | 2 453 | -200 |
| Résultat financier | 1 084 | 282 | 114 | -236 | 365 | 200 |
| Résultat courant | 148 | -5 704 | 215 | 609 | 2 818 | 0 |
| Résultat exceptionnel | 111 | 186 | 47 | -40 | -520 | 0 |
| Résultat net | 259 | -5 518 | 262 | 569 | 2 298 | 0 |

*Source : UBIFRANCE*

L'excédent brut d'exploitation a été positif sur la période considérée, sauf en 2010 où il a été fortement négatif en raison d'une subvention d'intervention exceptionnellement basse et de charges d'intervention ayant atteint un niveau record (notamment en raison des mesures temporaires mises en place par le gouvernement dans le contexte de la crise économique : labellisations, SIDEX).

Par la suite, l'établissement a mieux maîtrisé ses dépenses d'intervention et a pu générer un EBE positif, entre 7 et 10 millions d'euros.

Le résultat financier et le résultat exceptionnel restant modestes, le résultat net d'UBIFRANCE est resté proche de l'équilibre depuis 2011. Le résultat 2014 était projeté à l'équilibre.

Ces constats s'expliquent dans la mesure où les activités de l'agence sont consommatrices de subvention et donc fixées à un niveau qui permet de produire un maximum de services aux entreprises, compte tenu des concours reçus, tout en préservant le résultat.

## B. LE BILAN ET LA STRUCTURE FINANCIÈRE

Le bilan simplifié d'UBIFRANCE est le suivant :

**Tableau n° 15 :** Bilan

| Milliers d'euros | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|---|
| **ACTIF (net)** | **184 315** | **177 254** | **178 459** | **185 674** | **194 261** |
| Immobilisé net | 75 042 | 83 689 | 82 327 | 77 429 | 75 227 |
| Immobilisations corporelles | 71 578 | 76 126 | 75 489 | 72 030 | 70 222 |
| Immobilisations financières | 1 210 | 1 174 | 1 090 | 905 | 816 |
| Circulant (hors trésorerie) | 51 525 | 54 234 | 65 678 | 67 540 | 69 576 |
| Stocks | 294 | 229 | 125 | 174 | 54 |
| Créances nettes | 51 231 | 64 958 | 65 552 | 67 366 | 69 522 |
| Trésorerie | 52 832 | 34 083 | 26 644 | 34 839 | 43 008 |
| Valeurs mobilières | 45 521 | 22 244 | 15 666 | 16 438 | 12 061 |
| Disponibilités | 7 311 | 11 839 | 10 978 | 18 401 | 30 947 |
| Charges constatées d'avance | 4 916 | 5 248 | 3 810 | 5 797 | 6 404 |
| Ecart de conversion actif | | | | 69 | 46 |

| Milliers d'euros | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|---|
| **PASSIF** | **184 315** | **177 254** | **178 459** | **185 674** | **194 261** |
| Capitaux propres après affectation du résultat | 99 242 | 93 722 | 93 984 | 89 896 | 92 028 |
| Capital social | 8 222 | 8 222 | 8 222 | 8 222 | 6 393 |
| Réserves | 90 761 | 91 020 | 85 501 | 80 154 | 83 480 |
| Résultat de l'exercice (et autres) | 259 | -5 520 | 261 | 1 520 | 2 155 |
| Provisions risques et charges | 3 592 | 2 681 | 2 848 | 10 395 | 4 585 |
| Dettes financières à plus d'un an | 45 119 | 43 372 | 44 375 | 50 641 | 42 848 |
| Dettes d'exploitation | 31 613 | 34 471 | 35 084 | 31 771 | 52 030 |
| Dettes fournisseurs | 8 992 | 11 618 | 8 095 | 9 333 | 9 622 |
| Autres dettes d'exploitation | 22 621 | 22 853 | 26 989 | 22 438 | 42 408 |
| Produits constatés d'avance | 4 749 | 3 008 | 2 168 | 2 966 | 2 755 |
| Ecart de conversion passif | | | | 5 | 15 |

*Source : UBIFRANCE*

La diminution des réserves entre 2010 et 2011 (- 5,5 M€) est la conséquence du résultat fortement négatif de l'année. Entre 2011 et 2012 (- 5,3 M€), elle s'explique en partie par des apurements effectués dans le compte financier, dans le cadre de la certification.

L'année 2011 devait pourtant se solder par une augmentation des fonds propres, grâce à une augmentation exceptionnelle de la subvention d'intervention pour compenser les pertes de 2010. Mais cette subvention a en réalité permis de dégager un résultat distribué sous forme d'intéressement, ce qui n'a pas été clairement présenté au conseil d'administration, et ce que le CGEFI a critiqué.

La structure financière est la suivante :

**Tableau n° 16 :** Structure financière

| Milliers d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|
| Fonds de roulement | 74 726 | 57 367 | 60 568 | 75 996 | 67 163 |
| *en nb de mois de charges brutes d'exploitation*[4] | | *2* | *2,3* | *2,7* | |
| Besoin en fonds de roulement | 21 894 | 23 284 | 33 924 | 41 157 | 24 155 |
| Trésorerie | 52 832 | 34 083 | 26 644 | 34 839 | 43 008 |
| *en nb de mois de charges brutes d'exploitation* | | *1,2* | *1* | *1,2* | |

*Source : UBIFRANCE*

UBIFRANCE disposait d'un fonds de roulement lui permettant de financer sans difficulté son activité, tout en disposant d'une trésorerie significative. C'est la conséquence mécanique du mode de fonctionnement de l'activité VIE, l'agence touchant les contributions des entreprises avant de verser les salaires, ce qui lui procure une avance de trésorerie.

Cette situation a pu permettre à UBIFRANCE de gérer des périodes de subventions temporairement insuffisantes par rapport au niveau d'activité souhaité par la tutelle, comme en 2010/2011, et, de manière plus générale, les éventuels à-coups dans le versement des subventions.

### C. LE CONTRÔLE DES RISQUES

L'agence est confrontée au risque de change.

Les dépenses d'UBIFRANCE étaient, sur la base de 2012, libellées en euros à hauteur de 284,0 millions d'euros, et en autres devises à hauteur de 42,6 millions d'euros : les dépenses en devises représentent donc 13 % du total.

Les 5 devises les plus utilisées (États-Unis, Royaume-Uni, Chine, Brésil, Japon) représentent environ 52 % des dépenses en devise.

[4] Il s'agit d'un ratio tenant compte du total des charges brutes, y compris celles liées aux VIE. Les dépenses et recettes liées aux VIE ne sont pas prises en compte dans les tableaux simplifiés présentés précédemment (les comptes de résultats complets figurent en annexe) mais ils sont à intégrer dans l'étude du fonds de roulement et de la trésorerie car ils donnent lieu à décaissements et encaissements.

L'impact change au cours des dernières années a été le suivant (gain en positif, perte en négatif) :

**Tableau n° 17 :** Impact du risque de change

| 2011 | 2012 | 2013 |
|---:|---:|---:|
| - 463 000 € | - 1 623 000 € | 960 000 € |

*Source : UBIFRANCE*

Même si le risque est au final peu significatif, il serait possible d'assurer une couverture au moins à un horizon d'un an, pour éviter des à-coups dans l'exécution du budget. UBIFRANCE a d'ailleurs mené quelques tentatives non conclusives en ce sens par le passé, avant de différer ce chantier compte tenu de la charge de travail liée à la certification. Dans le cadre de la contradiction, l'agence a indiqué que des travaux avaient été lancés récemment pour mettre en place une telle couverture.

**Recommandation n° 5 : Mettre en place un instrument de couverture du risque de change, couvrant une part significative du risque.**

## IV. LE RENFORCEMENT DE LA FONCTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ET L'INTRODUCTION D'UNE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

La comptabilité analytique d'UBIFRANCE pendant les exercices contrôlés était très incomplète car les bureaux à l'étranger, en particulier, bien que disposant d'une relative autonomie de gestion, ne fonctionnaient pas comme des centres de recettes et de coûts. Ils recevaient ainsi séparément (conformément à la logique d'ensemble de la comptabilité pratiquée par UBIFRANCE) des subventions d'intervention destinées à couvrir des opérations spécifiques (par exemple : un salon) et une subvention de fonctionnement pour la prise en charge de leurs frais de personnel et de fonctionnement. Par la suite, l'ensemble des recettes commerciales étaient restituées au siège.

Il n'y avait pas de comptabilisation des coûts complets car les dépenses de personnel n'étaient pas affectées à des opérations. Par conséquent, même s'il y avait une affectation de certaines recettes à certaines dépenses (une subvention d'intervention pour couvrir une opération collective donnée), la traduction finale de ces affectations dans les comptes relevait d'une convention forfaitaire et non d'une véritable démarche économique et comptable.

L'outil budgétaire et comptable d'UBIFRANCE restait incomplet, faute de prévoir la possibilité pour les agents de déclarer le temps de travail consacré aux différentes opérations.

Par conséquent, il n'est pas possible de savoir, par exemple, quel était le taux réel de subvention attribué à une opération, ni même à quel niveau réel ont été globalement subventionnées les opérations collectives d'une part, individuelles, d'autre part.

Par ailleurs, le calcul de la productivité des bureaux en termes d'opérations portées par rapport au nombre d'agents se heurte à la question de la répartition du travail entre le siège et les bureaux, dans la mesure où certaines opérations sont portées de manière significative, voire prépondérante, par les agents du siège plutôt que ceux des bureaux (notamment les salons).

La direction d'UBIFRANCE a reconnu le manque d'une comptabilité en coûts complets. Celle-ci renvoie d'ailleurs plus généralement à la nécessité pour l'établissement de renforcer ses équipes dans le champ budgétaire et comptable. En effet, l'agence comptable n'est pas au niveau requis pour le suivi comptable de l'établissement, situation aggravée par la complexité de son organisation (dispersion des effectifs en France et surtout nombre important de régies l'étranger).

Business France a indiqué qu'elle avait engagé le chantier de la comptabilité par coûts complets fin 2014 avec le concours de cabinets extérieurs. Un cahier des charges a été défini pour déployer une comptabilité par coûts complets. Elle permettra notamment de distinguer l'activité d'intérêt général de l'activité concurrentielle. Afin de préparer et de faciliter la mise en œuvre de cette décision, l'agence a déjà procédé à une reconstitution comptable en coûts complets pour les exercices 2013 et 2014.

**Recommandation n° 6 : Renforcer l'établissement dans les champs budgétaire et comptable, à travers la mise en œuvre d'une comptabilité analytique permettant de déterminer le coût complet de chaque opération et de lier les niveaux de subvention aux types d'opérations.**

# PARTIE IV : LES RESSOURCES HUMAINES

## I. LES EFFECTIFS

### A. LES EFFECTIFS GLOBAUX

Le tableau des effectifs d'UBIFRANCE est le suivant :

**Tableau n° 18 :** Effectif

| **Effectif** | **Fin 2008** | **Fin 2009** | **Fin 2010** | **Fin 2011** | **Fin 2012** | **Fin 2013** | **Prévision fin 2014** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| France | 459 | 496 | 490 | 501 | 518 | 533 | 540 |
| Etranger dont : | 68 | 540 | 819 | 838 | 864 | 835 | 828 |
| *Détachés* | *16* | *126* | *171* | *147* | *128* | *113* | *102* |
| *Salariés de droit local (SDL)* | *52* | *348* | *521* | *559* | *608* | *605* | *606* |
| *VIA*[5] | | *66* | *127* | *132* | *128* | *117* | *120* |
| **Total** | **527** | **1036** | **1309** | **1339** | **1382** | **1368** | **1368** |

*Source : UBIFRANCE*

Le plafond d'emplois a connu l'évolution suivante :

**Tableau n° 19 :** Plafond d'emploi (ETPT)

| 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 554 | 1 067 | 1 388 | 1 383 | 1 418 | 1 393 | 1 385 |

*Source : UBIFRANCE*

[5] VIA : volontaires internationaux en administration (jeunes disposant d'un statut proche de celui des VIE, mais employés chez UBIFRANCE ou dans d'autres administrations à l'étranger)

La forte augmentation des effectifs à l'étranger jusqu'en 2012 est directement liée à la dévolution.

Les effectifs totaux des missions économiques avant la dévolution étaient de 875. Au 31 décembre 2012, la dévolution étant achevée, leurs effectifs totaux étaient de 864, soit une évolution de -11 à périmètre constant. Dans le même temps la progression des effectifs du siège était rapide, passant de 459 fin 2008 à 533 fin 2013.

D'après UBIFRANCE, la progression du nombre de salariés en France jusqu'en 2012 est essentiellement liée au renforcement des fonctions support (DRH, DAF, DOSI) au siège, accompagnant la constitution d'un réseau international de près de 900 salariés.

26 chargés d'affaire internationaux (CAI) et deux encadrants au siège ont été recrutés en 2013 pour développer l'activité au sein des délégations régionales de Bpifrance (voir ci-après). La progression des équipes France de 518 à 533 au cours de cette année traduit donc en fait une diminution d'une dizaine de postes des effectifs du siège, par le remplacement partiel des départs à la retraite. La montée en charge du nombre de CAI devant se poursuivre en 2014, les effectifs du siège devaient continuer à se réduire.

L'agence a fait le choix de réduire progressivement le nombre d'expatriés. Cette évolution s'explique notamment pour des raisons de coût et de lien avec les milieux économiques locaux (en recourant par exemple à des salariés de droit local, souvent issus des entreprises du pays). Elle a pu d'ailleurs contribuer, dans une certaine mesure, à la hausse du nombre de salariés au siège, par le retour d'une partie de ces expatriés.

Les charges supportées par l'agence selon les catégories de personnel connaissent de forts écarts :

**Tableau n° 20 :** Masse salariale par agent

| 2012, en € | Nombre | Masse salariale | Masse salariale / agent |
|---|---|---|---|
| Salariés de droit local | 584 | 22 253 282 | 38 105 |
| Détachés | 138 | 21 688 000 | 157 159 |
| VIA | 130 | 3 323 000 | 25 562 |

*Source : UBIFRANCE*

Un salarié détaché coûte en moyenne 4 fois plus cher qu'un salarié de droit local, et 6 fois plus cher qu'un volontaire international en administration (VIA), illustration de l'enjeu budgétaire du rééquilibrage entre différentes catégories de personnel.

La diminution du nombre d'expatriés a toutefois une limite car il reste nécessaire de préserver un personnel d'encadrement en mesure à la fois d'apporter un service adapté aux entreprises françaises candidates à l'export, et de relayer la politique définie

par le siège à Paris. Or, avec 128 salariés détachés, la norme est de fait d'un seul expatrié pour diriger un bureau, dans tous les pays de petite voire de moyenne taille.

En pratique les bureaux conservent néanmoins un lien fort avec la France, au-delà de l'apparence du nombre de salariés détachés. D'une part, les VIA représentent un apport de personnels originaires de France, même s'ils n'occupent pas des postes de très haut niveau. D'autre part, beaucoup des salariés de droit local, même issus du milieu économique local, sont en réalité des Français ou des personnes proches de la France (y ayant séjourné, ayant un conjoint français…) pour lesquels travailler dans un bureau de l'agence représente une solution bien adaptée à leur situation.

Il existe un autre risque lié au fort turn-over des salariés de droit local : les bureaux de l'agence sont attractifs pour de jeunes professionnels mais ceux-ci repartent assez vite pour un déroulement de carrière dans des entreprises privées, alors que l'orientation stratégique vers la montée en gamme et la personnalisation du service exigerait la consolidation d'un réseau qualifié et expérimenté.

En France, les effectifs se répartissent comme suit :

**Tableau n° 21 :** Effectif en France

| **Effectif France fin 2014** | |
|---|---|
| Paris | 382 |
| Marseille | 119 |
| Régions | 40 |
| Total | 541 |

*Source : UBIFRANCE*

S'agissant de Marseille, les principaux services localisés uniquement sur le site sont l'agence comptable (22 personnes) et la direction des VIE (43 personnes). Les autres agents relèvent des questions réglementaires, des produits éditoriaux, des affaires financières, des ressources humaines, et pour le reste des opérations c'est-à-dire les missions effectives d'UBIFRANCE. Cette organisation complexe est liée à l'histoire, l'établissement ayant dû installer à Marseille un certain nombre de salariés volontaires, sans réelle justification opérationnelle.

### B. LA RÉPARTITION ENTRE LES BUREAUX À L'ÉTRANGER

Si l'on considère les 9 pays où UBIFRANCE avait des bureaux comptant plus de 20 agents, l'évolution est la suivante :

**Tableau n° 22 :** Effectif à l'étranger (échantillon des principaux pays)

| Pays | Initial | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Chine | 89 | 89 | 88 | 93 | 91 | 86 |
| États-Unis | 68 | 61 | 59 | 61 | 56 | 56 |
| Allemagne | 39 | 42 | 42 | 42 | 40 | 39 |
| Inde | 43 | 0 | 43 | 45 | 45 | 39 |
| Japon | 37 | 33 | 36 | 36 | 35 | 33 |
| Russie | 32 | 0 | 30 | 32 | 35 | 31 |
| Brésil | 29 | 0 | 29 | 29 | 29 | 30 |
| Canada | 27 | 25 | 28 | 26 | 26 | 29 |
| Italie | 30 | 31 | 30 | 26 | 24 | 23 |
| Royaume-Uni | 30 | 29 | 27 | 28 | 26 | 23 |
| Espagne | 26 | 24 | 25 | 26 | 26 | 20 |

*Source : UBIFRANCE*

Globalement, UBIFRANCE a été confrontée à deux types de demandes :

- se renforcer dans les pays en forte croissance (grands émergents et zones prioritaires : Singapour, Emirats Arabes Unis, etc).
- répondre aux demandes politiques de création de nouveaux bureaux (Birmanie, Kenya en 2013).

L'ajustement porte principalement sur les pays européens, en faible croissance et désormais familiers pour les entreprises exportatrices. La diminution des effectifs aux USA est liée à une dévolution très importante (15 salariés détachés) qui a progressivement été ajustée ainsi qu'à l'intégration à partir de 2012 des États-Unis et du Canada dans une même zone, qui a permis une optimisation des emplois entre les deux pays.

Ces orientations semblent positives même s'il reste difficile d'établir des critères objectifs entre des pays où la France est plus ou moins présente. Ces débats opposent parfois les représentants du ministère des finances (favorables à la concentration) à ceux du ministère des affaires étrangères (qui plaident pour le renforcement de la présence dans des pays définis comme prioritaires pour des raisons diplomatiques).

Une dispersion des moyens d'UBIFRANCE dans des pays dont l'apport à la balance commerciale globale restera de toute façon modeste ne comporte pas d'avantages significatifs, présents ou futurs. Par ailleurs les pays développés, ouverts commercialement ou qui ne présentent pas de fortes barrières à l'entrée, ne sont pas non

plus ceux où le bénéfice apporté par le concours de l'agence est maximal. En croisant ces observations, on peut considérer que **la réorientation, à l'avenir, des moyens de Business France vers les pays émergents (ou en passe de le devenir), de taille moyenne ou grande, doit constituer la priorité de l'agence**.

### C. UN RECOURS FRÉQUENT AUX LICENCIEMENTS

L'examen des pièces de dépenses montre un volume important de licenciements ou de ruptures transactionnelles (articles L. 1237-11 à L. 1237-16 du code du travail) concernant le personnel relevant de la convention UBIFRANCE du 26 avril 2005. Elles représentent ainsi plus de 2,6 M€ cumulés pour la période sous revue :

**Tableau n° 23 :** Dépenses de licenciement et de rupture conventionnelle

| année | dépenses | nb de bénéficiaires | montant unitaire moyen |
|---|---|---|---|
| 2009 | 915 760,21 € | 6 | 152 626,70 € |
| 2010 | 344 567,27 € | 8 | 43 070,91 € |
| 2011 | 664 217,32 € | 15 | 44 281,15 € |
| 2012 | 709 420,74 € | 13 | 54 570,83 € |
| | 2 633 965,54 € | 42 | 62 713,47 € |

*Source : DRH et agence comptable UBIFRANCE*

Parmi ces départs, il a été relevé que des salariés d'UBIFRANCE ont quitté l'établissement dans le cadre de procédures de licenciement ou transactionnelles qui ne correspondent pas aux dispositions conventionnelles de l'établissement. Il a ainsi été octroyé des indemnités à ce titre alors même que des fautes étaient relevées, ce qui, par application de la convention, ne donnait droit à aucun dédommagement, ou que des agents avaient manifesté leur souhait de quitter l'établissement. Par ailleurs, le conseil d'administration n'a pas été informé, alors même que l'article 7 du décret du 30 janvier 2004 lui donnait compétence pour examiner les conditions d'autorisation de transactions destinées à mettre fin à des litiges.

Si l'appréciation des modalités de licenciement relève de la seule compétence du directeur général, leur mise en œuvre et leurs conséquences potentielles, notamment contentieuses et financières, impliquaient une information du conseil d'administration et de la tutelle, ainsi qu'un visa du CGEFI. Il sera donc nécessaire que la direction générale du nouvel opérateur précise sa politique à l'égard de la pratique des licenciements, dont il faut relever l'importance des sommes en jeu sur la période.

**Recommandation n° 7 : Maîtriser l'indemnisation de la rupture des contrats de travail, s'agissant des licenciements, réduire le recours aux transactions, améliorer l'information du conseil d'administration à ce sujet, et renforcer l'intervention du contrôleur économique et financier dans ce domaine.**

## II. LA POLITIQUE SALARIALE

### A. LES SALAIRES

La procédure d'encadrement des salaires est classique : la tutelle communique un cadrage global pour la rémunération des personnes en place (RMPP). Une fois déduit le report de l'année précédente, l'agence obtient une marge de manœuvre à distribuer qui est répartie entre augmentations générales et mesures individuelles, au terme de la négociation annuelle obligatoire (NAO).

Le cadrage était de 2,5 % chaque année entre 2008 et 2010. UBIFRANCE n'a pas tout à fait atteint ce plafond, avec, selon les années, 0,5 % à 1 % consommé par le report, 0,5 % environ pour les augmentations générales, et autour de 1 % pour les mesures individuelles. Les augmentations générales ont souvent pris la forme d'une augmentation forfaitaire ou d'un taux de hausse moindre pour les hauts salaires.

Le cadrage se durcissant par la suite, à 1,8 % en 2011, 2 % en 2012, et 1,45 % en 2013, l'agence a eu tendance à réduire les mesures individuelles afin de préserver un niveau minimum d'augmentations générales.

Concernant les salariés effectuant leur contrat de travail à l'étranger, l'article 7-5-2 de la convention du 26 avril 2005 fixe de manière très générale leurs conditions de rémunérations, notamment par référence aux agents de l'État placés dans la même situation. En l'état, la convention n'était pas suffisante pour permettre de procéder à une véritable liquidation de la paie. Il faudra attendre 8 ans pour que la convention d'entreprise complémentaire du 26 juillet 2013 clarifie les conditions d'attribution de la « majoration étranger » et en permette une correcte liquidation. Il en est de même pour la gratification octroyée aux agents bénéficiaires de la médaille du travail qui n'a pas fait l'objet d'une décision ad hoc. À l'avenir, la politique salariale devrait faire l'objet d'une délibération du conseil d'administration du nouvel opérateur au titre de ses attributions, que les éléments de rémunérations soient alloués en vertu d'un texte conventionnel et que ces décisions fassent l'objet d'un visa du CGEFI.

Pour les salariés de droit local, les chefs de bureau doivent naturellement tenir compte des règles applicables à chaque pays. La direction fixe une enveloppe globale pour les bureaux, déclinée par pays pour les revalorisations individuelles de rémunération et les primes de performance. Concernant les VIA, leur rémunération est déterminée par décret et leur indemnité de résidence par les arrêtés trimestriels du ministère des affaires étrangères. Ils ne bénéficient pas de rémunération variable.

Enfin, il est versé une prime aux bénéficiaires de la médaille du travail sur la base de décisions prises par le seul directeur général. Or, au regard des textes d'organisation de l'établissement, la décision fondant cette prime relève de la

compétence du conseil d'administration. Cette situation doit être régularisée par le nouvel opérateur.

### B. LA PART VARIABLE

Les salariés d'UBIFRANCE perçoivent une part variable, composée de plusieurs éléments et qui s'ajoute au cadrage global évoqué ci-dessus.

Le montant global de cette part variable est le suivant :

**Tableau n° 24 :** La part variable

| Milliers d'euros | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Rémunération variable hors intéressement (n au titre de n-1) | 2 159 | 2 483 | 3 047 | 3 365 |
| Masse salariale | 70 773 | 80 175 | 85 417 | 85 920 |
| Proportion | 3,1 % | 3,1 % | 3,6 % | 3,9 % |

*Source : UBIFRANCE*

Dans le détail, les principales primes sont :

**Tableau n° 25 :** Primes

| | | Enveloppe en euros bruts | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Eléments de rémunération** | Eligibles | 2010 au titre de 2009 | 2011 au titre de 2010 | 2012 au titre de 2011 | 2013 au titre de 2012 |
| **Prime variable sur objectif** | Salariés sous contrat de droit français | 575 000 | 575 000 | 575 000 | 575 000 |
| **Prime de performance** | Salariés sous contrat de droit français | 473 622 | 700 487 | 781 953 | 822 868 |
| **Prime de performance** | Salariés sous contrat de droit local | 334 347 | 665 615 | 902 000 | 837 654 |
| **Prime de rendement** | Salariés EX-CFCE | 6 600 | 6 600 | 5 000 | 5 000 |
| **Intéressement** | Salariés sous contrat de droit français | 769 079 | 535 000 | 782 671 | 1 124 711 |
| **TOTAL** | | **2 158 648** | **2 482 702** | **3 046 624** | **3 365 233** |

*Source : UBIFRANCE*

### 1. Prime variable sur objectif et prime de performance

La prime variable sur objectif et la prime de performance sont mutuellement exclusives : les salariés touchent soit l'une, soit l'autre.

La prime variable sur objectif a été fixée dans un accord de 2006, modifié en 2009. Les critères pris en compte étaient initialement les résultats globaux de l'agence (30 %), les résultats de l'équipe (30 %), et les résultats individuels (40 %). L'avenant de 2009 a ramené le calcul à deux parts, les résultats de l'agence (60 %) et les résultats individuels (40 %). Les résultats individuels dépendent des objectifs fixés à chaque agent. Au total la prime variable sur objectif peut théoriquement aller jusqu'à 15 % de la rémunération.

Les primes de performance concernent les salariés affectés à l'étranger et quelques salariés affectés en France ayant principalement des fonctions commerciales. Elles sont calculées sur des critères majoritairement individuels, notamment pour les fonctions commerciales, mais dans certains cas une composante collective peut entrer en ligne de compte. Ainsi la prime de performance des directeurs pays et de zone se

base à la fois sur des objectifs individuels (50 %) et sur des objectifs liés aux résultats de l'agence (20 %) et sur les résultats du pays (30 %). Le principe du versement de la prime de performance est prévu au contrat des salariés concernés.

Globalement ce dispositif semble équilibré : tous les salariés sont soumis à un régime de rémunération variable, avec un dispositif a priori un peu plus incitatif pour ceux qui ont des objectifs commerciaux clairement établis.

Il est difficile de porter un jugement global sur le caractère véritablement discriminant de ces primes, les objectifs étant fixés de manière individuelle. Toutefois, l'examen du cas des agents affectés aux États-Unis, n'a pas montré de signe contredisant l'individualisation de la prime. Sur 33 agents, 6 n'ont reçu aucune prime, 2 ont reçu la prime maximale, les autres étant répartis de manière assez large sur le spectre des résultats possibles avec une moyenne de 6 % (la prime maximale étant de 10 % de la rémunération).

## 2. Intéressement

Le calcul de l'intéressement a été arrêté en 2010 pour la période 2010-2012. Un nouvel accord, conclu en 2013, couvre la période 2013-2015.

Les conditions de l'accord de 2010 étaient les suivantes :

- L'intéressement est versé si le résultat net comptable est positif (montant maximum : 4 % de la masse salariale) ou à défaut, si le résultat net comptable est positif hors subvention d'intervention reçue et versée et hors élément exceptionnel (montant maximum dans ce cas : 2 % de la masse salariale), avec un plafond égal à 3/4 du résultat comptable.
- Calcul du montant de la prime en fonction des critères suivants : 40 % pour l'objectif d'accompagnement, 30 % pour l'augmentation du chiffre d'affaires global de l'agence net de subvention, 30 % pour la progression de la valeur ajoutée d'une année sur l'autre.
- Le montant global est réparti comme suit : 60 % de manière uniforme pour tous les salariés (au prorata du temps de travail), 40 % au prorata du salaire annuel.

L'accord de 2013 a modifié les critères de calcul du montant de la prime (les autres éléments étant reconduits) : 15 % pour l'objectif d'accompagnement, 15 % pour la part des PME et ETI qui ont développé un courant d'affaires suite à un accompagnement par UBIFRANCE, 30 % pour le nombre de VIE, 40 % pour la progression de la valeur ajoutée.

En 2010 l'intéressement s'est limité à 2 % de la masse salariale. En 2011 et 2012 il aurait pu atteindre 4 % de la masse salariale mais a été limité de fait à 3/4 du résultat comptable.

L'intéressement au titre de 2011 a en outre été versé en dépassement des crédits votés, sans qu'une décision modificative soit présentée au conseil d'administration. Lors de la contradiction, la direction d'UBIFRANCE a indiqué que désormais, le CGEFI et le commissaire aux comptes exigent que l'intéressement fasse l'objet d'une décision modificative.

Au final le calcul de l'intéressement donne les résultats suivants :

**Tableau n° 26 :** Intéressement

| Euros | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|
| Montant maximal à distribuer | 533 899 | 782 672 | 1 323 190 |
| Montant de l'intéressement | 533 899 | 782 672 | 1 124 711 |
| Proportion | 100 % | 100 % | 85 % |

*Source : UBIFRANCE*

De manière générale, le dispositif d'intéressement peut être critiqué à plusieurs titres.

Tout d'abord, le calcul de l'intéressement dépend du résultat, qui est très fortement lié à la subvention compte tenu de la nature des ressources de l'agence. Dans ces conditions, le résultat peut être positif ou négatif selon le niveau des subventions annuelles de l'État.

S'agissant des critères, ils ne paraissent guère discriminants puisque l'intéressement a été maximal (tous les critères à 100 %) sur deux exercices, et proche de 100 % le troisième.

Enfin, en considérant les critères plus en détail, on peut observer qu'ils souffrent des mêmes défauts que les indicateurs retenus par l'agence dans la première période : priorité aux accompagnements et donc à « faire du chiffre » et objectifs relativement arbitraires. Les nouveaux critères choisis en 2013 paraissent globalement plus pertinents.

Pour autant, même des critères comme le chiffre d'affaires ou la valeur ajoutée posent des difficultés. En effet, ces deux agrégats incluent les frais de gestion sur les VIE. Une réduction des frais de gestion demandés aux entreprises qui emploient des VIE se traduirait donc par une baisse du chiffre d'affaires et une diminution de l'intéressement. Il paraît plus naturel, s'agissant des VIE pour lesquels la tarification est fixée de manière forfaitaire sans que les entreprises puissent choisir de s'adresser à un autre prestataire, de ne pas raisonner sur le chiffre d'affaires mais plutôt sur le nombre total de VIE.

**Recommandation n° 8 : Réformer le dispositif d'intéressement pour qu'il soit moins automatique et plus en lien avec les performances des agents, en neutralisant la dépendance du résultat à la subvention.**

# PARTIE V : LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS

## I. LE TERRITOIRE NATIONAL

### A. LES CCI

UBIFRANCE a continuellement recherché des partenaires au plan local. En effet, l'agence est dotée d'un réseau international important, mais qui ne peut agir qu'au bénéfice d'entreprises françaises vis-à-vis desquelles il convient d'avoir une démarche commerciale : recherche de clients potentiels, offre de services, négociation, etc.

À première vue, les CCI paraissent les plus à mêmes de jouer ce rôle. Présentes sur tout le territoire et représentant statutairement les entreprises, elles entretiennent des liens étroits avec le tissu économique local et sont, en principe, capables d'identifier les besoins des entreprises.

De plus les effectifs existent puisque 600 personnes sont en charge de l'international dans les CCI, les CDI (« chargés de développement international ») : 400 directement, 200 pour assurer les formalités requises par les entreprises.

Un autre élément plaidant, du point de vue d'UBIFRANCE, pour cette coopération est la référence à UKTI – UL Trade & Investment -, l'agence britannique. Au Royaume-Uni ce sont plus de 300 agents de l'UKTI en région qui assurent le rôle qui, en France, est celui des services des CCI affectés à ces missions.

Le partenariat entre les CCI et UBIFRANCE a connu plusieurs étapes.

Dans un premier temps, UBIFRANCE a fait le constat de la faiblesse des apports venant des CCI. UBIFRANCE a donc utilisé le réseau des RCE (directeurs régionaux du commerce extérieur).

Puis, en 2009, UBIFRANCE a décidé d'opter résolument pour la coopération, dans une logique de complémentarité et de réduction des coûts. Elle a implanté en région des animateurs du partenariat avec les CCI. Il y avait en 2014 un délégué dans chaque région (parfois pour deux régions) : au total, 18 délégués régionaux pour les 22 régions métropolitaines et 6 directeurs interrégionaux.

Le bilan qu'a tiré UBIFRANCE de cette coopération est mitigé.

Les opérations collectives fonctionnent le mieux, le rôle des CCI, en réseau avec les entreprises de leur territoire, s'y prêtant assez bien. En revanche la recherche d'entreprises pour leur proposer les services d'UBIFRANCE s'est heurtée à plusieurs difficultés. Dans nombre de cas, les CCI sont réticentes à démarcher des entreprises pour UBIFRANCE, à prendre des engagements et à rendre compte des résultats obtenus. Même quand les CCI s'engagent, elles refusent de se voir assigner des objectifs, et résistent aux partages d'informations, ce qui conduit à l'impossibilité d'identifier précisément les apports réalisés chambre par chambre. Il s'agit d'une vraie difficulté pour UBIFRANCE qui s'est, de son côté, engagée depuis longtemps dans une démarche d'objectifs quantifiés.

Par ailleurs l'autonomie des CCI s'accommode mal de l'exécution d'une politique nationale, qui imposerait de se conformer à des consignes centralisées et uniformes.

Face à ces difficultés, UBIFRANCE a tenté d'autres formes de coopération. La plus prometteuse est le programme commun UBIFRANCE / CCI sur 7 ou 8 événements spéciaux par an (grands salons notamment). UBIFRANCE donne ainsi l'exclusivité de la commercialisation aux CCI qui souhaitent s'engager. Les résultats sont positifs mais dans des proportions limitées : 500 participations d'entreprises venant des CCI sur 10.000 environ la première année, 800 la deuxième.

La création récente de « CCI International » comme label commun pour la partie internationale des CCI, d'une part, et les CCIFE, d'autre part, est symptomatique d'une volonté assumée par l'UCCIFE notamment de constituer un véritable « réseau consulaire », avec une continuité entre les CCI et les CCIFE, s'appuyant notamment sur un logiciel clients unique et des services standardisés. L'objectif est qu'une entreprise qui s'adresse à une CCI puisse être suivie sans interruption depuis le lancement de sa démarche, jusqu'à la découverte du marché et la décision d'implantation, cette fois en lien avec la CCIFE. Cette orientation n'est pas critiquable en tant que telle mais risque de compliquer la coopération future des CCI avec Business France. Pour les entreprises, cela matérialise l'existence de deux réseaux concurrents en France et à l'étranger et complique ainsi l'accompagnement.

Il convient de noter que si les chambres consulaires sont depuis l'origine au conseil d'administration d'UBIFRANCE (à la fois les CCI de France et les CCIFE), Business France va pour la première fois bénéficier de l'avantage réciproque, en siégeant au bureau de CCI International.

### B. BPIFRANCE EXPORT

Depuis 2009, une offre groupée existait avec la possibilité de combiner un prêt export d'OSEO et un avantage commercial sur une mission UBIFRANCE. Plus largement, la direction d'OSEO a encouragé ses collaborateurs à faire le lien entre l'offre de financement par OSEO, et l'accompagnement par UBIFRANCE. Des agents d'OSEO ont pris place dans les bureaux d'UBIFRANCE à l'étranger, notamment au Brésil, au Canada, en Chine, et aux États-Unis.

La coopération s'est approfondie dans le cadre d'un avenant passé avec OSEO en 2011. En 2012, le réseau UBIFRANCE a envoyé à OSEO 1 000 opportunités, ce qui a été perçu comme très prometteur pour un dispositif en phase de démarrage.

Le pacte de compétitivité de novembre 2012 a conduit à une accélération et un approfondissement de ce rapprochement, notamment à travers la mise en œuvre de l'objectif 14 : « Décision n° 14 : Assurer un accompagnement personnalisé à l'international pour 1 000 ETI et PME de croissance dans le cadre de la BPI. »

Le choix du label « Bpifrance export » et la place centrale accordée à Bpifrance export dans le dispositif convenait à UBIFRANCE qui, pour les raisons évoquées plus haut, considère la coopération avec OSEO comme la plus pertinente par rapport à son propre modèle.

Des chargés d'affaires internationaux (CAI), situés dans les antennes locales de Bpifrance, sont donc désormais les principaux interlocuteurs des ETI pour le compte d'UBIFRANCE et maintenant de Business France, sur l'ensemble du territoire, dans la

continuité de partenariats initialement noués avec OSEO. L'objectif était d'atteindre 40 CAI fin 2014. Un dispositif similaire est mis en place avec la COFACE, avec une quinzaine de développeurs également présents dans les directions régionales de la BPI.

L'objectif pour Bpifrance et pour UBIFRANCE était d'aboutir à un véritable guichet unique, capable de fournir une offre complète, accompagnement, financement et couverture.

Le dispositif a été mis en place rapidement, courant 2013. Malgré la forte priorité politique accordée à celui-ci, UBIFRANCE a dû financer ces nouveaux moyens par redéploiement : 1,3 millions d'euros en 2013, 4,5 millions d'euros en 2014.

Les principaux avantages avancés par la direction d'UBIFRANCE à cette coopération étaient les suivants :

- Réseaux : complémentarité entre Bpifrance et COFACE présents nationalement, et UBIFRANCE dotée de réseaux à l'étranger.
- Métiers : complémentarité entre financement (Bpifrance), assurance (COFACE), et accompagnement (UBIFRANCE), permettant d'apporter une offre globale aux entreprises.
- Cible : les trois réseaux ciblent les « ETI à potentiel de croissance » identifiées comme prioritaires d'après le pacte de compétitivité et bénéficient de la sélection opérée par OSEO.

## C. LES RÉGIONS

Les régions se sont investies depuis longtemps dans l'accompagnement des entreprises à l'international, mais selon des modalités et avec des niveaux d'intervention extrêmement variables. Certaines régions ont mis en place des dispositifs étendus, notamment Rhône-Alpes avec ERAI (Entreprises Rhône-Alpes International).

Même si ce n'est pas le cas de Rhône-Alpes (la deuxième région de France, avec une base économique et industrielle forte), dans certains cas l'implication de la collectivité n'a que peu de rapport avec la capacité exportatrice réelle de la région. On peut donner l'exemple de « Sud de France Développement », l'agence du Languedoc Roussillon : pour une région qui réalise 2 % des exports de la France, le budget (tourisme et export) est de 17 millions d'euros avec 70 personnes travaillant dans l'agence régionale de développement et quatre sites à l'étranger (Shanghai, New York, Londres et Casablanca). La région note toutefois dans sa réponse que cette politique, et le développement de la marque « Sud de France », relèvent du champ de la promotion touristique et non pas seulement de celui de l'appui à l'export.

Dans le cadre de sa réforme de la décentralisation (non encore mis en œuvre dans la loi), le Gouvernement a annoncé, par la voix du ministre en charge du commerce extérieur, que les régions devaient dorénavant être les collectivités territoriales « chefs de file sur l'international ». Si elles n'ont pas autorité sur les autres acteurs, elles sont a priori en charge de la coordination du dispositif d'ensemble. Suite à un accord entre l'Association des régions de France (ARF) et le ministère, les régions ont ainsi prévu de mettre en œuvre des programmes régionaux d'internationalisation des entreprises (PRIE), afin d'accompagner les objectifs fixés par le Pacte de compétitivité.

Les régions ont des approches très différentes entre elles, conséquence de l'autonomie des choix des collectivités régionales, entre une absence quasi totale d'intervention et une implication très forte.

On peut prendre l'exemple du « Grand Ouest » dont le siège était pour UBIFRANCE à Nantes, avec trois cas très différents :

- La région Pays de la Loire est très présente dans l'accompagnement international. Elle a choisi la CCIR comme partenaire privilégié et comme opérateur prioritaire, UBIFRANCE étant plutôt dans un rôle subsidiaire. Pour autant, en considérant que son rôle est de financer des dispositifs plus que de les gérer elle-même, elle se met en situation de conventionner, pour chaque activité, avec l'opérateur le plus à même d'intervenir, et elle soutient donc certains dispositifs gérés par UBIFRANCE.
- La région Bretagne a fusionné son agence de développement international, Bretagne Commerce International (BCI), avec la direction régionale de la CCIR. La relation avec ce nouvel acteur s'est révélée difficile pour UBIFRANCE. La nouvelle BCI fait essentiellement du soutien collectif, parfois en s'appuyant sur UBIFRANCE. Enfin la région gère un réseau original de consultants à l'étranger, labellisés et généralement originaires de Bretagne. De ce fait, BCI s'adresse d'abord à ces consultants, plutôt qu'à UBIFRANCE, pour être ses relais internationaux. Malgré tout, la région souhaite également travailler avec UBIFRANCE, en complément de l'offre de la BCI : ainsi, une expérimentation consistant à former des entreprises bretonnes du secteur des TIC aux appels d'offres internationaux a été lancée récemment.
- La région Centre s'adresse aux différents acteurs au cas par cas. Par exemple, le conseil régional s'est appuyé sur UBIFRANCE pour la préparation de son PRIE 2013-2015, à deux titres. D'une part, l'établissement a pour mission de proposer un accompagnement personnalisé à 30 PME à fort potentiel et ETI, de façon à les inscrire durablement à l'export. Par ailleurs, UBIFRANCE doit promouvoir les VIE auprès des PME.

De manière générale, sur l'ensemble du territoire, UBIFRANCE s'est placée dans la situation d'un opérateur pouvant répondre aux besoins de régions commanditaires. Il a proposé son réseau et ses compétences (notamment par filières) à la fois pour aider les régions à bâtir leurs PRIE, et pour offrir ses services aux entreprises, dans le cadre fixé par les régions. La direction générale est ainsi allée à la rencontre de l'ensemble des régions pour leur proposer les services d'UBIFRANCE.

## D. CONCLUSION SUR LE MAILLAGE TERRITORIAL

UBIFRANCE (maintenant Business France) est confrontée à une situation plus complexe que celle de ses principales homologues, comme UKTI au Royaume-Uni ou les CCI en Allemagne. La multiplicité des acteurs est source d'inefficacités et perturbante pour les entreprises.

L'agence est parvenue, dans une certaine mesure, à mobiliser ce réseau à son avantage puisque 40 % de ses clients proviennent d'autres structures (CCI, fédérations professionnelles, régions).

Globalement les agents d'UBIFRANCE occupaient 30-40 % de leur temps en prospection, y compris depuis l'étranger. L'agence a l'avantage de disposer de fichiers sectoriels importants et il est donc relativement facile de cibler les entreprises d'un secteur pour un salon par exemple.

Pour autant, le système actuel n'est pas optimal et présente des redondances, avec des effectifs financés sur ressources publiques importants dans les territoires (CCI, régions) mais un lien avec le réseau public à l'international (UBIFRANCE) qui ne peut se construire qu'au cas par cas.

La stratégie d'UBIFRANCE consistant à s'appuyer de manière très prioritaire sur son partenariat avec Bpifrance avait sa logique, dès lors que le réseau Bpifrance export se mettait en place, acteur supplémentaire sur un champ déjà encombré. Le partenariat d'UBIFRANCE avec Bpifrance, semble aller de pair avec une distance de plus en plus grande entre UBIFRANCE et le réseau consulaire, les CCI étant incitées à orienter prioritairement les entreprises vers les chambres de commerce franco-étrangères.

Une illustration de cette évolution est donnée par l'organisation territoriale retenue par UBIFRANCE. C'est ainsi que les charges d'affaires internationaux (CAI) placés au sein de Bpifrance export sont rattachés à la direction parisienne et ne sont pas sous la responsabilité des délégués interrégionaux d'UBIFRANCE, eux-mêmes au contact des autres partenaires et notamment des CCI.

La situation fait coexister, au sein d'UBIFRANCE et maintenant Business France, deux réseaux territoriaux séparés (celui des délégués interrégionaux et départementaux, et celui des CAI), alors même que l'agence se caractérise, par rapport aux autres acteurs, par un nombre faible d'agents dans les territoires.

Interrogée à ce sujet, la direction d'UBIFRANCE a indiqué qu'il s'agit d'une situation transitoire avant une clarification qui dépendra des choix stratégiques des prochaines années, une option étant un rapprochement encore plus étroit avec Bpifrance, éventuellement à travers une filiale commune, évolution qui aboutirait à la création d'un acteur supplémentaire.

Un autre exemple de tension porte sur les modalités du choix de ces « ETI de croissance » par le nouveau réseau Bpifrance export. Une liste a été arrêtée et communiquée à tous les acteurs du réseau, en vue d'une prospection active. UBIFRANCE a fait le choix de transmettre cette liste aux régions (en tant que responsables de la politique de soutien à l'exportation) mais non aux CCI, les bureaux d'UBIFRANCE ayant même interdiction de le faire. Interrogée à ce sujet, la direction d'UBIFRANCE a indiqué qu'il était naturel de ne pas partager une stratégie commerciale avec d'éventuels concurrents.

On se trouve ainsi au cœur de l'ambiguïté de la démarche d'UBIFRANCE qui (surtout dans le cadre de son partenariat avec Bpifrance) revendiquait les prérogatives – en termes d'autonomie et de secret – qui sont celles d'acteurs privés, alors même qu'il s'agissait d'un établissement public subventionné à 70 %. Cette situation devrait au contraire conduire l'opérateur à coopérer au maximum avec les autres structures financées sur fonds publics (en particulier les CCI) afin d'éviter autant que possible les redondances, la dispersion des moyens, et l'accroissement des rivalités.

Au cours de la période récente, une négociation s'est engagée au plan national entre les CCI et UBIFRANCE, devenue Business France. L'objectif est de favoriser un partenariat stratégique selon les principes suivants : les CCI de France identifient,

forment et orientent les entreprises ; Business France les accompagne à l'international de façon individuelle ou collective jusqu'à la réalisation de courants d'affaires ; les CCIFE fixent et pérennisent les entreprises sur les marchés en les aidant à s'implanter localement. Il s'agit au final de proposer un « parcours export » simple et lisible pour l'entreprise.

**Recommandation n° 9 : Favoriser, sur le territoire national, la complémentarité avec les CCI, rationaliser l'organisation territoriale en un seul réseau, incluant les chargés d'affaires internationaux (CAI) placés auprès de Bpifrance export.**

## II. L'INTERNATIONAL

L'organisation des acteurs de l'accompagnement des entreprises à l'international est, à bien des égards, aussi complexe que celui qui existe sur le territoire national. Le premier acteur, avec UBIFRANCE devenue Business France, est le réseau consulaire, à travers les chambres de commerce et d'industrie franco-étrangères (CCIFE). Les conseillers français du commerce extérieur sont des experts reconnus par le gouvernement qui peuvent apporter un conseil ou un accompagnement aux entreprises françaises qui le souhaitent.

### A. LES CHAMBRES DE COMMERCE FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

Les chambres de commerce et d'industrie franco-étrangères sont le principal acteur avec lequel doit composer l'agence à l'étranger, même si le rôle joué par chaque chambre est différent d'un pays à l'autre.

UBIFRANCE considérait que les chambres sont compétentes au premier chef pour la partie « aval » de la démarche d'exportation. Une fois qu'une entreprise a finalisé le travail de prospection avec le soutien éventuel de l'agence (identification du marché, sélection d'un partenaire local…) elle peut se tourner vers la chambre pour toutes les dimensions qui vont permettre de mettre réellement en œuvre l'exportation : ressources humaines, fiscalité, domiciliation…

Idéalement, des conventions devaient permettre de régler les rôles respectifs d'UBIFRANCE et des chambres. Il existe une vingtaine de conventions, reposant sur la logique suivante : les chambres apportent des entreprises à UBIFRANCE pour ses produits, et UBIFRANCE réoriente ses clients vers les chambres lorsqu'elles ont besoin de services comme la domiciliation.

En pratique une extrême variabilité a marqué les relations entre UBIFRANCE et les chambres, reflet de l'histoire (et de l'hétérogénéité des chambres elles-mêmes). Ainsi, il y a des conventions en Allemagne, en Chine, au Japon, mais pas au Royaume-Uni, aux États-Unis, etc.

La relation la plus formalisée est la délégation de service public (DSP), qui existe depuis juin 2011. Dans ce cadre, UBIFRANCE passe un appel d'offres avec comité de sélection, et choisit un partenaire exclusif pour servir de relais dans le pays.

En pratique, seules des chambres ont remporté ces appels d'offres. Les pays concernés sont le Maroc, le Pérou, le Venezuela, le Congo-Kinshasa, Madagascar, la Jordanie, et le Nigeria.

Le cas du Maroc est très particulier avec une chambre dotée d'une centaine de collaborateurs, qui a joué un rôle historique important. Les autres DSP concernent des pays à faible enjeu pour UBIFRANCE, au moins à court terme. La conclusion qu'en ont tirée les chambres est qu'UBIFRANCE n'a délégué son activité que quand elle ne pouvait pas faire autrement (Maroc) ou dans des pays sans enjeu. Business France considère de son côté que le bilan des DSP est décevant (sauf dans le cas du Maroc qui est spécifique), constat lié au moins en partie au choix des pays concernés. C'est pourquoi Business France devrait tenter d'élargir les DSP à des pays de taille moyenne et veiller à la mise en concurrence effective des candidats potentiels.

De plus l'octroi d'une DSP par UBIFRANCE avait une contrepartie financière à travers une redevance perçue pour l'activité correspondante. Ce versement est prévu dans la convention et constitue la contrepartie des services rendus par UBIFRANCE à la chambre : accès au système d'information d'UBIFRANCE, mise à disposition de ressources éditoriales susceptibles d'être commercialisées par la chambre, prestations d'hébergement et d'accompagnement de VIE. Dans le cas de la CCIFE du Maroc, par exemple, la redevance est fixée à 25 % du chiffre d'affaires correspondant.

Par conséquent, UBIFRANCE, qui est subventionnée (à 70 %) pour son action, perçoit aussi des redevances, situation qui la singularise par rapport à d'autres acteurs assumant les mêmes missions sans aucun concours public.

Pour UBIFRANCE, plusieurs difficultés se sont présentées dans les relations avec les chambres.

D'une part, il n'y a pas de gouvernance centralisée du réseau. L'UCCIFE ne joue qu'un rôle d'animation et ne cherchait pas particulièrement à favoriser les rapprochements avec UBIFRANCE, selon ses dirigeants.

D'autre part – et bien plus que pour les CCI – les CCIFE sont extrêmement diverses dans leur fonctionnement, et peuvent de surcroît changer de ligne directrice et de priorités. Elles ont souvent des présidences tournantes (alternant président français et étranger).

Enfin, les CCIFE fonctionnent sur leurs recettes propres sans fonds publics et donc l'intervention de l'agence dans un champ également occupé par une CCIFE concurrence un opérateur dont l'action n'implique aucun coût pour l'Etat. Celui-ci pourrait à l'avenir gagner à laisser agir les CCIFE chaque fois que Business France ne serait pas en capacité de démontrer sa capacité à intervenir avec un résultat supérieur pour les entreprises.

Les décisions récentes du gouvernement tendant à confirmer la priorité à la « diplomatie économique » auront nécessairement des conséquences sur l'organisation de l'agence à l'international.

L'ambassadeur devrait faire figure de chef d'orchestre de cette organisation, et son rôle pourrait s'élargir à celui de proposer, dans chaque pays, l'organisation la plus adaptée à la configuration nationale : qu'il s'agisse, selon les cas, de développer la présence de Business France, ou de la réduire compte tenu du poids acquis par la CCIFE, voire de proposer dans certains pays une délégation de service public pour la CCIFE ou éventuellement un autre organisme.

L'établissement considère de son côté que l'accord mentionné plus haut devrait permettre de clarifier les rôles également à l'international. Il conduira globalement à dégager Business France de « l'aval » ; plus précisément, la direction considère que ces services aval doivent être fournis par les opérateurs privés (CCIFE / consultants privés regroupés au sein de l'OSCI) et que l'agence doit s'en dégager des lors qu'un accord sur le renforcement du rôle de l'agence sur la parte amont est conclu. Cet accord national est par ailleurs, pour l'établissement, le préalable à la déclinaison du modèle au niveau local dans les pays, l'ambassadeur veillant à la bonne application de cet accord localement.

**Recommandation n° 10 : Rationaliser l'intervention des acteurs de la présence économique française à l'étranger sous l'autorité de l'ambassadeur, en clarifiant le champ occupé par Business France et les CCIFE :**

- **pour Business France, « l'amont » : accompagnement des entreprises en voie d'implantation,**
- **pour les CCIFE, « l'aval » : domiciliation, conseil juridique et fiscal à l'égard des entreprises installées.**

## III. L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII)

L'AFII (150 agents, budget de 25 millions d'euros) disposait de services centraux et de 22 bureaux à l'étranger avant sa fusion avec UBIFRANCE pour créer Business France début 2015. Elle était logée par UBIFRANCE à Paris et dans la plupart des sites étrangers.

Pendant la période sous revue (et jusqu'à la fusion) une convention réglait les questions d'organisation matérielle entre UBIFRANCE et l'AFII : immobilier, moyens de fonctionnement, communication, à la fois pour le siège et pour le réseau. Dans certains cas, comme dans le Benelux, UBIFRANCE prenait à sa charge la gestion de l'AFII. Il existait également une convention spécifique d'infogérance, par le biais de laquelle les services informatiques de l'AFII étaient gérés par UBIFRANCE.

La fusion doit permettre d'approfondir la mutualisation des fonctions support, notamment dans des domaines comme les appels d'offres, l'impression, les déplacements.

# PARTIE VI : LA PERFORMANCE

## I. L'EFFICACITÉ D'UBIFRANCE ET SA SITUATION PAR RAPPORT AU MARCHÉ

UBIFRANCE a, pendant la période contrôlée, réformé de manière assez profonde son fonctionnement sans moyens publics supplémentaires. L'établissement a progressé, en particulier en matière de culture commerciale. Mais il reste très loin de la situation d'une entreprise soumise au marché, que ce soit sur ses coûts ou sur son compte de résultat, comme le souligne la part des recettes publiques dans ses résultats.

**Tableau n° 27 :** Les recettes

| Milliers d'euros | 2011 | 2012 | 2013 | Variation |
|---|---|---|---|---|
| Total des charges (hors VIE) | 147 438 | 148 552 | 147 156 | -282 |
| Total des recettes publiques | 102 221 | 100 439 | 97 480 | -4 742 |
| Total des recettes de l'agence | 38 549 | 40 736 | 41 750 | 3 202 |
| Total des recettes (hors VIE) | 140 770 | 141 175 | 139 230 | -1 540 |
| Solde | -6 668 | -7 377 | -7 926 | -1 258 |
| Contribution des VIE au résultat | 13 929 | 16 657 | 19 226 | 5 296 |
| EBE | 7 261 | 9 280 | 11 299 | 4 038 |

*Source : UBIFRANCE*

Si l'on observe l'évolution entre 2011 (fin de la dévolution) et 2013, la baisse de la subvention n'a pas été globalement compensée par la hausse des recettes commerciales. La progression des recettes liées aux VIE a joué autant voire plus pour permettre à l'établissement d'absorber la réduction des concours publics.

Cela ne doit pas pour autant conduire à minorer les efforts réalisés par l'agence : le développement des VIE est le résultat d'une politique volontariste et la progression des recettes commerciales s'est effectuée dans le contexte d'une baisse de la subvention, alors que les recettes commerciales des opérations collectives sont fortement liées aux concours publics. UBIFRANCE a donc dû se mobiliser à la fois pour maîtriser ses coûts (notamment pour les salons : politique d'achats, contrats avec les grandes foires…) et développer les recettes unitaires.

La transition alléguée par l'agence et par ses partenaires, vers un organisme beaucoup plus tourné vers l'activité commerciale et vers un service personnalisé aux entreprises, est engagée, mais en est encore à ses débuts.

## II. LES CHARGES DE SERVICE PUBLIC

La question se pose pour l'avenir de savoir si UBIFRANCE (désormais Business France) doit rester un organisme public avec une mission de service public, se rapprocher d'un fonctionnement commercial pour une partie de son activité, ou devenir une entreprise commerciale.

Un relatif consensus se dégage, au moins sur les principes :

- les actions collectives peuvent continuer à justifier une dépense publique parce qu'il s'agit d'un objectif national (être présent dans les principaux salons et sur les principales scènes) et, par nature, d'une action à portée générale en faveur de tous les exportateurs d'un secteur ;
- pour les actions individuelles, l'opportunité d'une subvention publique est plus contestable et doit reposer sur des critères précis avec de véritables objectifs relevant du service public.

Cette distinction n'est cependant pas si facile à établir :

- UBIFRANCE est assez loin des références du marché même sur les actions individuelles. Ses prix sont très en dessous du marché en raison de son niveau de subvention. A priori, même sans écarter une capacité de Business France à être compétitif, son modèle n'est pas assimilable à celui d'une entreprise privée.
- Une véritable comptabilisation des coûts complets, comme noté plus haut, sera complexe à mettre en place, pour l'imputation des charges de personnel comme pour l'affectation des charges de siège et des bureaux aux opérations, notamment pour les opérations collectives.

## III. L'IMPUTATION DES CHARGES EN COÛTS COMPLETS

Business France doit se doter d'un outil comptable lui permettant de connaître ses coûts complets, comme cela a été évoqué à plusieurs reprises.

Cette analyse permettra ensuite d'établir la véritable charge de service public associée à chaque opération. Aujourd'hui l'agence ne peut faire apparaître que le taux global de subvention qui est de 70 % environ.

Une fois ce dispositif mis en place, il sera possible de définir une véritable stratégie de moyen terme assise en premier lieu sur le taux de subvention plafond considéré comme acceptable, opération par opération.

Cette clarification doit limiter l'exposition de l'agence à des accusations de concurrence déloyale, ou à des risques de mise en cause en cas de subventions injustifiées pour certaines actions individuelles. La justification des charges de service public doit donc être précisément établie.

UBIFRANCE a indiqué avoir engagé depuis septembre 2014 des travaux en vue de déployer un système de comptabilité en coûts complets. Des contacts ont été pris avec divers prestataires pour étudier la démarche à mettre en œuvre. Le développement de cette démarche pourrait prendre 2 ans environ.

## IV. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES

Comme nombre d'opérateurs de l'Etat, Business France doit intégrer la perspective d'une limitation de sa subvention, ce qui devra se concilier avec la possibilité pour l'agence de continuer à déployer une véritable stratégie commerciale

Or l'agence peut difficilement adapter son offre commerciale si elle est contrainte de réajuster en cours d'année son fonctionnement, voire ses prix, suite à des régulations budgétaires susceptibles d'intervenir à tout moment.

La précarité du montant de la subvention empêche de pouvoir s'appuyer sur une visibilité à moyen terme, à travers la définition pluriannuelle des ressources dans le cadre d'un contrat de gestion, avec une cible finale clairement affichée, en lien avec la stratégie commerciale de l'établissement.

Si Business France doit s'inscrire dans une telle démarche commerciale, elle doit à tout le moins s'attacher à sécuriser ses ressources d'exploitation en assurant le recouvrement des créances. Comme lors de la précédente instruction, il a été constaté une faible culture du recouvrement par les services de l'établissement, d'ailleurs soulignées par les personnalités qualifiées du conseil d'administration. Ainsi des créances sont régulièrement passées en non-valeur, pour des montants importants : 495 000 € en 2009, 290 000 € en 2010 ; 547 000 € en 2012. À ces sommes s'ajoutent des apurements massifs passés dans le compte financier 2012 se traduisant par des pertes nettes. L'ensemble de ces régularisations comptables, correspondant à des créances non recouvrées, a représenté un montant de 2,8 M€ sur la période. De telles pratiques affaiblissent le modèle économique de l'EPIC. Par ailleurs, la justification des abandons de créances n'est pas toujours fondée. A titre d'exemple, des créances sur la filiale d'un des premiers groupes industriels français ont été passées en non-valeur au motif que la société aurait été radiée, ce qui était inexact. De telles pratiques laissent croire que des clients importants bénéficieraient d'une bienveillance refusée aux petites entreprises objet de diligences plus déterminées. Le recouvrement des créances doit donc devenir un objectif majeur, directement suivi par la direction générale et mené avec équité et détermination.

# PARTIE VII : AVIS SUR LA GESTION

Sur la période du contrôle, UBIFRANCE a connu une transformation radicale avec l'intégration des personnels du ministère de l'Economie et des Finances, dans le cadre de la dévolution. L'agence a su gérer cette transition de manière satisfaisante puisqu'elle a réussi, dans le même temps, à professionnaliser ses équipes et à accroître la personnalisation et le niveau de ses prestations (avec des prix croissants). Par ailleurs, les coûts ont été globalement maîtrisés, à l'exception de ceux liés à l'informatique (mais une mise à niveau était nécessaire) et de l'immobilier, domaine dans lequel des actions correctrices restent nécessaires.

Pour autant, le modèle économique de l'agence accusait, au terme du contrôle et au moment de la fusion avec l'AFII, plusieurs faiblesses. D'une part, malgré l'objectif affiché de développer la commercialisation des prestations de l'agence, cette dernière reste très dépendante des subventions publiques (70 % des recettes, hors VIE). D'autre part, en l'absence de comptabilité analytique, l'agence n'est pas en mesure de connaître ses coûts complets opération par opération. Enfin, l'efficacité de son intervention est obérée par le manque de coopération entre les acteurs du champ de l'accompagnement des entreprises à l'export, tant sur le territoire national qu'à l'étranger, et elle n'a jusqu'ici pas su trouver un mode de coopération satisfaisant avec certains d'entre eux, notamment les chambres de commerce et d'industrie.

Il appartient désormais à Business France, issue de la fusion d'UBIFRANCE et de l'AFII, de surmonter ses difficultés. En premier lieu, il conviendra de tirer tous les bénéfices attendus de la fusion, en termes de mutualisation des moyens et de mise en cohérence des interventions dans les domaines de l'export, et de l'attractivité. Par la suite, Business France devra conduire les chantiers évoqués plus haut et notamment la mise en œuvre d'une comptabilité analytique, condition nécessaire pour pouvoir établir une doctrine précise sur le niveau de soutien public susceptible d'être apporté aux différentes catégories d'entreprises et aux différents types d'opérations. Une telle évolution aura la double vertu de permettre de clarifier le modèle économique de l'agence, dans le respect des orientations fixées par les tutelles, et d'offrir un cadre plus transparent aux discussions avec les autres acteurs de l'export.

# ANNEXES

## I. LA DÉVOLUTION

**Vagues de dévolution (transfert des personnels du Trésor à UBIFRANCE)**

| Date | Vagues | Nb pays dévolus | Nb ME (bureaux) | Pays | Nb emplois |
|---|---|---|---|---|---|
| janv-09 | Vague 1 | 8 | 15 | Allemagne | 39 |
| | | | | Canada | 27 |
| | | | | Espagne | 26 |
| | | | | États-Unis | 68 |
| | | | | Emirats Arabes Unis | 18 |
| | | | | Italie | 30 |
| | | | | Turquie | 15 |
| | | | | Royaume-Uni | 30 |
| | | | | TOTAL Vague 1 | 253 |
| sept-09 | Vague 2 | 20 | 25 | Algérie | 15 |
| | | | | Autriche | 10 |
| | | | | Australie | 10 |
| | | | | Belgique | 9 |
| | | | | Chine | 89 |
| | | | | Danemark | 12 |
| | | | | Finlande | 7 |
| | | | | Grèce | 10 |
| | | | | Hongrie | 10 |
| | | | | Irlande | 8 |
| | | | | Japon | 37 |
| | | | | Norvège | 7 |
| | | | | Pays-Bas | 11 |
| | | | | Pologne | 15 |
| | | | | Portugal | 8 |
| | | | | République Tchèque | 10 |
| | | | | Roumanie | 11 |
| | | | | Suède | 11 |
| | | | | Suisse | 8 |
| | | | | Tunisie | 11 |
| | | | | TOTAL Vague 2 | 309 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| janv-10 | Vague 3.1 | 2 | 6 | Inde | 43 |
| | | | | Vietnam | 17 |
| | | | | TOTAL vague 3,1 | 60 |
| sept-10 | Vague 3.2 | 14 | 17 | Afrique du Sud | 13 |
| | | | | Arabie Saoudite | 13 |
| | | | | Brésil | 29 |
| | | | | Corée du Sud | 18 |
| | | | | Egypte | 13 |
| | | | | Indonésie | 9 |
| | | | | Israël | 7 |
| | | | | Malaisie | 9 |
| | | | | Mexique | 14 |
| | | | | Russie | 32 |
| | | | | Singapour | 10 |
| | | | | Ukraine | 11 |
| | | | | Taïwan | 11 |
| | | | | Thaïlande | 13 |
| | | | | TOTAL Vague 3,2 | 202 |
| | | | | TOTAL Vague 3 | 262 |
| janv-11 | Vague 4 | 2 | 2 | Argentine | 5 |
| | | | | Chili | 5 |
| | | | | TOTAL vague 4 | 10 |
| janv-12 | Vague 5 | 10 | 10 | Angola | 3 |
| | | | | Bulgarie | 5 |
| | | | | Cameroun | 4 |
| | | | | Colombie | 5 |
| | | | | Côte d'Ivoire | 5 |
| | | | | Kazakhstan | 5 |
| | | | | Lettonie | 3 |
| | | | | Liban | 4 |
| | | | | Libye | 3 |
| | | | | Philippines | 4 |
| | | | | TOTAL vague 5 | 41 |
| | | 56 pays | 75 bureaux | TOTAL | 875 |

*Source : UBIFRANCE*

## II. LA CONVENTION OBJECTIFS ET MOYENS (COM) ET LE CONTRAT OBJECTIFS ET PERFORMANCE (COP)

**COM 2009-2011**

| Indicateurs : | | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Objectif | Résultat | Réalisation | Objectif | Résultat | Réalisation | Objectif | Résultat | Réalisation |
| n°1 | Nombre de nouveaux exportateurs potentiels accompagnés (décompte en cumul annuel) | 2 800 | **2 918** | 104% | 6 100 | **6 028** | 99% | 10 000 | **14 200** | 142% |
| n°2 | Nombre d'accompagnements d'entreprises à l'étranger | 14 400 | **19 494** | 135% | 17 200 | **22 018** | 128% | 20 000 | **19 368** | 97% |
| n°2bis | Dont au titre des Opérations collectives et prestations individuelles d'accompagnement UBIFRANCE | | | | | | | 14 000 | **15 021** | 107% |
| n°3 | Nombre de VIE en poste au 31 décembre | 7 600 | **6 357** | 84% | 8 800 | **6 664** | 76% | *7 000* | **7 075** | 101% |
| n°4 | Part de marché / PME Palmarès des Douanes de l'année N-1 | 16,8% | **17,17%** | 102% | 17,6% | **18,42%** | 105% | 18,4% | **18,62%** | 101% |
| n°4bis | Nombre de PME dont le courant d'affaires a progressé dans les pays où elles n'exportent pas. | | | | | | | 1 500 | **1 585** | 106% |
| n°5 | Taux de fidélité de la clientèle. | 52,0% | **50,4%** | 97% | 54,0% | **52,3%** | 97% | 56,0% | **40,9%** | 73% |
| n°6 | Subvention des opérations collectives : affichée aux entreprises sur facture | 30,0% | **100,0%** | 333% | 70,0% | **100,0%** | 143% | 100,0% | **100,0%** | 100% |
| n°7 | Ratio de productivité | 15,2 | **17,83** | 117% | 17,9 | **19,78** | 111% | 20,7 | **18,24** | 88% |

*Nota 1 :* *Révision des cibles par la DGT : Comité de coordination DGT / UBIFRANCE - 19/11/2009. cf. procès verbal.*

*Nota 2 :* *Nouveaux indicateurs ou révision des cibles : Avenant à la COM 2009-2011 - 12/04/2011.*

*Indicateur 7 : l'objectif 2011 aurait dû donner lieu à une révision à 18,6 plutôt que de rester à 20,7, suite à la diminuation de l'objectif V.I.E ramené*

**COP 2012-2014**

| Indicateurs de développement de la présence française à l'international | | 2012 | | | 2012-2013 | | | 2012-2014 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Objectif | Résultat | Réalisation | Objectif | ultats provisc | Réalisation | Objectif | Résultat | Réalisation |
| *Valeurs cibles révisées par la DGT - 12/2013*<br>*A confirmer par la Ministre du CE* | | | | | *(Objectifs et résultats en cumul annuel)* | | | *(Objectifs et résultats en cumul annuel)* | | |
| n°1 | Nombre de PME et ETI différentes accompagnées à l'international par UBIFRANCE en propre | 7 500 | **7 690** | 103% | 10 400 | **11 898** | 114% | 13 200 | | |
| n°2 | Nombre d'accompagnements de PME et ETI à l'international | 17 000 | **19 249** | 113% | 32 400 | **37 044** | 114% | 46 400 | | |
| | Dont en compte propre UBIFRANCE (Accompagnements de PME-ETI) | 14 000 | **16 932** | 121% | 28 000 | **33 190** | 119% | 42 000 | | |
| | Dont Accompagnements individuels de PME et ETI | 3 500 | **5 220** | 149% | 7 500 | **10 643** | 142% | 12 000 | | |
| n°3 | Nombre de nouveaux courants d'affaires. | 3 000 | **3 697** | 123% | 6 050 | **6 461** | 107% | 9 100 | | |
| | Nombre de PME et ETI avec courants d'affaires. | 1 800 | **2 524** | 140% | 2 970 | **3 699** | 125% | 4 610 | | |
| n°4 | Nombre de départs de V.I.E à l'étranger (de janvier à décembre) | 4 800 | **4 972** | 104% | 9 800 | **10 531** | 107% | 15 000 | | |
| | Dont dans des PME et ETI CA entreprise < 200 M€ | 2 000 | **2 146** | 107% | 4 000 | **4 382** | 110% | 6 000 | | |
| n°5 | Nombre de nouvelles PME et ETI utilisatrices des V.I.E CA entreprise < 200 M€ | 500 | **430** | 86% | 1 000 | **881** | 88% | 1 500 | | |

*Indicateur 3 : résultats sur 21 mois*

*Le COP est complété par deux nouveaux indicateurs :*

| Indicateurs de développement de la présence française à l'international | | 2013 | | | 2013-2014 (ou 2014) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Objectif | Résultat | Réalisation | Objectif | Résultat | Réalisation |
| n°1bis | Nombre d'ETI et PME de croissance, différentes, bénéficiant d'un accompagnement personnalisé à l'international dans le cadre de la BPI (décompte en cumul annuel). | 250 | **277** | 111% | 600 | | |
| n°4bis | Nombre de V.I.E en poste au 31 décembre. | 7 900 | **8 028** | 102% | 8 450 | | |

*Nota : seuls les indicateurs n°4bis et n°2, Sous-partie "en compte propre", sont comparables à des indicateurs de la COM 2009-2011. A deux nuances près pour l'indicateur n°2 : les accompagnements décomptés le sont désormais pour des PME et ETI (et non plus pour des établissements de toutes tailles) ; la liste des prestations individuelles éligibles au décompte des accompagnements individuels est élargie dans le COP par rapport à la COM.*

## III. L'ANALYSE COMPARATIVE DES AGENCES D'AIDE À L'EXPORT

### A. EFFECTIFS

| PAYS | Effectifs début 2012 | dont Effectifs à l'étranger | Effectifs début 2013 | dont effectifs à l'étranger | Variation effectif total 2013/2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| Allemagne | 2.355 | 1.654 | 2.355 | 1.654 | - |
| Royaume-Uni | 2.280 | 1.230 | 1.792 | 1.227 | -21,40 % |
| Canada | 1.957 | 956 | 1.957 | 956 | - |
| États-Unis | 1.837 | 728 | 1.400 | 750 | - 23.8 % |
| Japon | 1.545 | 721 | 1.545 | 721 | - |
| France | 1.420 | 880 | 1 414 | 868 | - |
| Corée du Sud | 1.125 | 825 | 1.078 | 738 | -4,10 % |
| Australie | 1.087 | 617 | 985 | 548 | - 9.4 % |
| Belgique | 961 | 554 | 860* | 410* | - 10.5 % |
| Autriche | 902 | 796 | 896 | 790 | - |
| Taiwan | 842 | 219 | 900 | 300 | + 6.8 % |
| Italie | 800 | 580 | 800* | 550* | - |
| Irlande | 800 | 200 | 800 | 200 | - |
| Norvège | 700 | 200 | 700 | 165 | - |
| Espagne | 600 | 103 | 613 | 106 | - |
| Portugal | 591 | 191 | 493 | 150 | - 16.6 % |
| Nouvelle Zélande | 550 | 200 | 550 | 200 | - |
| Malaisie | 519 | 60 | 865 | 235 | + 66.6 % |

*Source : UBIFRANCE*

## B. RESSOURCES FINANCIÈRES

| PAYS | Total dotation Etat 2011 M€ | Total dotation Etat 2012 M€ | Evolution 2012 / 2011 | Dont crédits intervention M € 2012 | Recettes propres 2012 | Autres recettes 2012 | TOTAL 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Royaume-Uni | 397 | 400 | - | pas de détail | nd | | 400 |
| Russie | nd | 280 | | 280 | nd | nd | 280 |
| États-Unis | 254 | 270 | 6 % | 82 | nd | nd | nd |
| Australie | 253 | 235 | -7 % | 105 | 15.7 | | 250.7 |
| Japon | 300 | 204.5 | - 31.8% | 22.5 | 30 | 33 | 245 |
| Norvège | 178 | 199 | + 11.7 % | pas de détail | nd | 0 | 199 |
| Espagne | 186 | 186.6 | - | 145.3 | nd | nd | nd |
| Taiwan | 167 | 172 | 3 % | 86 | 80 | nd | 252 |
| Corée du sud | 144 | 147 | 2 % | 51.4 | 72.6 | nd | 220 |
| Irlande | 132 | 139 | 5 % | pas de détail | 0 | 0 | 139 |
| Allemagne | 138 | 138 | - | 110 | 24 | 115 | 277 |
| Brésil | 60 | 134 | 123 % | 109 | 0 | 66 | 200 |
| Canada | 122 | 130 | + 6.5 % | pas de détail | 0 | 0 | 130 |
| Italie | 107 | 124 | + 15.9 % | 60 | 4.5 | 44.5 | 173 |
| Nelle Zélande | 114 | 116 | + 1.75 % | 22 | nd | nd | 116 |
| France | 102.2 | 100,4 | -1,70 % | 22,9 | 66,5 | - | 166,9 |
| Singapour | 62.5 | 83.3 | 33 % | 25.3 | 0 | 0 | 83.3 |
| Pays-Bas | 100 | 80 | -20 % | pas de détail | très faible | 0 | 80 |
| Philippines | 38.7 | 60.7 | 58 % | 20 | 0 | 2.2 | 62.9 |
| Suède | 19 | 26 | 36 % | 26 | 42 | 0 | 72 |
| Autriche | 17.5 | 17.5 | - | 17.5 | 72 | 2.25 | 91.75 |

*Source : UBIFRANCE*

## C. COÛT ANNUEL MOYEN D'UN SALARIÉ POUR L'ÉTAT

| PAYS | Nombre de salariés | Dotation de fonctionnement des Etat en millions EUR | Coût annuel moyen par salarié en euros pour l'Etat |
|---|---|---|---|
| États-Unis | 1 400 | 188 | 134 285 |
| Australie | 985 | 130 | 131 980 |
| Japon | 1 545 | 182 | 117 800 |
| Singapour | 500 | 58 | 116 000 |
| Taiwan | 900 | 86 | 95 555 |
| Corée du Sud | 1 078 | 95.6 | 88 682 |
| Italie | 800 | 64 | 80 000 |
| Espagne | 600 | 41 | 68 333 |
| France | 1 414 | 77.43 | 54 760 |

*Source : UBIFRANCE (2012)*

## IV. COMPTE DE RÉSULTAT SIMPLIFIÉ ET SOLDES INTERMÉDIAIRES DE GESTION

| Milliers d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | *2014* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dépenses d'intervention (hors VIE) | 44 561 | 51 259 | 42 290 | 37 942 | 32 674 | *34 040* |
| Subvention d'intervention | 22 945 | 19 947 | 25 070 | 22 973 | 17 673 | *0* |
| Recettes commerciales | 27 615 | 34 195 | 37 014 | 39 095 | 39 493 | *40 616* |
| Intervention (hors VIE) contribution au résultat | 5 999 | 2 883 | 19 794 | 24 126 | 24 492 | *6 576* |
| VIE dépenses | 144 803 | 148 888 | 163 135 | 178 090 | 192 986 | *203 144* |
| VIE recettes | 157 028 | 160 875 | 177 065 | 194 747 | 212 211 | *223 205* |
| VIE contribution au résultat | 12 225 | 11 987 | 13 929 | 16 657 | 19 226 | *20 061* |
| Dépenses de fonctionnement | 16 705 | 23 172 | 24 973 | 25 193 | 25 360 | *26 945* |
| Dépenses de personnel | 53 332 | 70 773 | 80 175 | 85 417 | 89 122 | *87 205* |
| Subvention de fonctionnement | 53 817 | 70 433 | 77 151 | 77 466 | 79 806 | *94 453* |
| Autres recettes de fonctionnement | 2 174 | 1 988 | 1 535 | 1 641 | 2 258 | *1 999* |
| Fonctionnement contribution au résultat | -14 046 | -21 524 | -26 463 | -31 503 | -32 419 | *-17 697* |
| Total des charges | 268 990 | 302 009 | 321 701 | 348 787 | 356 841 | *366 995* |
| Total des produits | 269 249 | 296 491 | 321 963 | 349 356 | 358 889 | *366 995* |
| Excédent brut d'exploitation | 4 178 | -6 654 | 7 261 | 9 280 | 11 299 | *8 940* |
| Provisions et amortissements | -5 114 | 668 | -7 160 | -8 435 | -8 847 | *-9 140* |
| Résultat d'exploitation | -936 | -5 986 | 101 | 845 | 2 453 | *-200* |
| Résultat financier | 1 084 | 282 | 114 | -236 | 365 | *200* |
| Résultat courant | 148 | -5 704 | 215 | 609 | 2 818 | *0* |
| Résultat exceptionnel | 111 | 186 | 47 | -40 | -520 | *0* |
| Résultat net | 259 | -5 518 | 262 | 569 | 2 298 | *0* |

2009 à 2013 : états financiers

2014 : budget primitif